



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. III

(ESTRATTO)

**MARCO GALDI**

**IL LIMITE DEL DOPPIO MANDATO E LA “DEMOCRAZIA DEI  
CITTADINI”. (RIFLESSIONI A MARGINE DI CORTE COST.  
SENT. 10 LUGLIO 2019, N. 173)**

21 SETTEMBRE 2019

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Marco Galdi\***

**Il limite del doppio mandato e la “democrazia dei cittadini”.  
(riflessioni a margine di Corte cost. sent. 10 luglio 2019, n. 173)**

SOMMARIO: 1. Torna alla ribalta delle cronache il limite del doppio mandato: la Corte costituzionale lo fa salvo per i componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi ([sent. 10 luglio 2019, n. 173](#)) mentre il Movimento Cinque Stelle lo ridiscute. – 2. La *ratio* del limite dei mandati muta a seconda del contesto in cui opera: dal costituzionalismo degli antichi alle odierne strategie anticorruzione. – 3. (*segue*) Ulteriore riprova della disomogeneità nella *ratio* dell’istituto: dall’esigenza di assicurare uguaglianza nelle *chance* di ricoprire incarichi pubblici (art. 51 Cost.) alla tutela della “libertà” del voto (art. 48, comma 2, Cost.). – 4. In particolare: le ragioni ideologiche (e strumentali) a fondamento del limite del doppio mandato per i parlamentari. – 5. Dopo la riduzione del numero dei parlamentari, si può giustificare anche la previsione costituzionale del limite dei mandati, purché sia garantito il metodo democratico nell’organizzazione interna dei partiti.

*1. Torna alla ribalta delle cronache il limite del doppio mandato: la Corte costituzionale lo fa salvo per i componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi ([sent. 10 luglio 2019, n. 173](#)) mentre il Movimento Cinque Stelle lo ridiscute*

Due recenti episodi hanno riportato all’attenzione dell’opinione pubblica il tema del limite del doppio mandato: con la [decisione n. 173 del 10 luglio 2019](#), la Corte costituzionale ha giudicato circa la conformità a Costituzione del divieto per i componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi, che avessero già svolto due mandati, di candidarsi nuovamente alla carica<sup>1</sup>; all’incirca contestualmente, si è svolto un dibattito all’interno dei Cinque Stelle - che ha avuto un’ampia eco sui mezzi di comunicazione - circa il superamento del divieto per gli eletti del Movimento politico di candidarsi anche dopo lo svolgimento del secondo mandato<sup>2</sup>.

Evidentemente, si tratta di due casi molto diversi di applicazione dell’istituto, che solo per caso sono simultaneamente balzati agli onori delle cronache.

Nel primo caso, la Corte ha escluso i vizi di legittimità costituzionale prospettati con due ordinanze dal Consiglio nazionale forense, relativi rispettivamente all’art. 3, comma 3, della l. 12 luglio 2017, n. 113, nei cui ultimi allinea si prevede che “(...) i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. La ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato”; nonché al comma 1 dell’art. 11- *quinquies* del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, così come introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, per il quale “l’articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, si interpreta nel senso che, ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto periodo, si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore, compresi quelli iniziati anteriormente

---

\* *Professore associato di Diritto pubblico nell’Università di Salerno.*

<sup>1</sup> Analizza la fattispecie, in attesa della decisione della Corte, A. CELOTTO, [Il doppio mandato degli avvocati di fronte alla Corte costituzionale](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2019/II](#), 282.

<sup>2</sup> A. FERRIGOLO, *Il limite dei due mandati non si tocca. Casaleggio avverte Di Maio*, in [AGI Politica](#) del 23 maggio 2019, in cui il quotidiano *on-line* riferisce dell’intervista rilasciata a *Le Monde* da Davide Casaleggio, che frena la proposta di Luigi Di Maio di derogare al limite del doppio mandato; *M5s, cade il tabù del doppio mandato, Lo annuncia Di Maio sul Fatto: ai consiglieri comunali il primo mandato non verrà conteggiato. In una lunga conversazione auspica la galera per chi evade*, in [HuffPost](#) del 12 luglio 2019; *Di Maio lancia il “mandato zero” per i consiglieri comunali. E in rete esplode l’ironia*, in [Il Messaggero](#) di lunedì 22 luglio 2019. Per uno studio dettagliato sull’attuale composizione del Parlamento, dei Consigli regionali e comunali e sull’impatto concreto dell’eliminazione della regola del doppio mandato quantomeno negli enti locali, v. *L’abolizione del limite dei due mandati nel Movimento 5 Stelle*, in [openpolis](#) di martedì 19 marzo 2019. Sul dibattito in corso, v., infine, *Il problema del secondo mandato per il movimento 5 Stelle*, in [Libero](#) di mercoledì 29 maggio 2019.

all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (...)”, comportando, in via di interpretazione autentica, la retroattività del divieto<sup>3</sup>.

Nonostante le pur significative censure contenute nelle ordinanze di rinvio - e le ulteriori e assai significative invocate in dottrina<sup>4</sup> -, infatti, la Corte intravede nell'istituto un principio generale del nostro ordinamento, di diffusa adozione per gli ordini professionali<sup>5</sup>, ritenendo che rinvenga la sua “essenziale finalità” nell'esigenza “di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso «alle cariche elettive».

Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità”<sup>6</sup>.

Nel secondo caso, invece, la previsione del limite del doppio mandato costituisce una sorta di “auto-limite”, che dunque non integra una previsione dell'ordinamento generale quanto una scelta peculiare del movimento pentastellato.

Di recente sono stati sottoposti alla base del movimento, sulla c.d. “Piattaforma Rousseau”, una serie di quesiti, fra i quali, per quanto qui direttamente ci riguarda, l'introduzione del c.d. “mandato zero”, inizialmente previsto per i soli eletti negli enti locali: la formula è stata coniata, evidentemente, per non smentire la scelta che il movimento politico ha in precedenza assunto del divieto di ricandidatura successivamente all'espletamento di due mandati consecutivi, permettendo di considerare il primo mandato come non rilevante ai fini del computo complessivo del periodo di tempo che impedisce la ricandidatura<sup>7</sup>.

E' da attendersi, in ogni caso, che la decisione, assunta formalmente con riferimento agli eletti negli enti locali, sia prodromica al superamento parziale del vincolo anche con riferimento ai parlamentari del movimento, considerato che l'applicazione della regola in modo stringente determinerebbe, altrimenti, l'impossibilità di ricandidarsi, fin dalla prossima legislatura, anche per esponenti di spicco<sup>8</sup>.

D'altronde, che la potenziale rielezione dei parlamentari uscenti risponda anche a logiche più generali, si ricava da diverse ed autorevoli fonti: dalla giurisprudenza costituzionale, che tiene a sottolineare come la posizione della carica esecutiva negli enti locali (per la quale si prevede il limite

---

<sup>3</sup> Sul profilo dell'efficacia intertemporale del limite dei due mandati v. l'analisi di V. TONDI DELLA MURA, *Avvocati. I pasticci incomprensibili sulle elezioni*, in [Nuovo Quotidiano di Puglia](#) di mercoledì 16 gennaio 2019, 1 e 10, nel quale si ricorda come già le Sezioni Unite della Cassazione (sent. n. 32781/2018) avessero argomentato nel senso dell'immediata operatività del limite e come il successivo decreto legge fosse “sostanzialmente inutile (*in claris non fit interpretatio*) eppure emanato dal Governo per far fronte a quell'incertezza interpretativa, derivata dalla pressione corporativa di quegli interessi che, da sola, la regola legislativa non è riuscita a gestire”.

<sup>4</sup> A. CELOTTO, [Il doppio mandato degli avvocati di fronte alla Corte costituzionale](#), cit., *passim* ma, in particolare, 284 s., il quale prospetta un contrasto della previsione con gli artt. 1, 3 e 51 Cost. (“per la illegittima limitazione della sovranità e della rappresentanza, in violazione dei canoni democratici su cui si fonda la Repubblica Italiana; e per la illegittima limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo”), nonché con gli artt. 18 e 118 Cost. (configurandosi la “lesione della autonomia degli ordini quali forme di sussidiarietà orizzontale”: ID. 285). Ma soprattutto oggetto di critica è il profilo diacronico, che ha visto inserire l'interpretazione autentica implicante la retroattività del divieto nella legge di conversione di un decreto legge, che nulla ha da fare con il tema.

<sup>5</sup> V., in particolare, [Corte cost. sent. n. 173/2019](#), al punto 3.1.3.1 del *Considerato in diritto*, dove la Corte si riferisce esplicitamente ad un “principio di portata generale nel più specifico ambito degli ordinamenti professionali”.

<sup>6</sup> V., ancora, [Corte cost. sent. n. 173/2019](#), al punto 3.1.3.3 del *Considerato in diritto*, dove si rinviene il fondamento costituzionale dell'istituto negli artt. 3, 24, 51 e 97 Cost.

<sup>7</sup> *Mandato zero: la base 5S dice sì. Ma la percentuale è tra le più basse*, in [Il Dubbio](#) del 27 luglio 2019.

<sup>8</sup> Quali Luigi di Maio e Roberto Fico, ma anche i ministri Alfonso Bonafede, Barbara Lezzi, Danilo Toninelli e Giulia Grillo: cfr. *Com'è la storia della regola dei due mandati*, in [Il Post](#) di domenica 11 agosto 2019.

del mandato) e quella di parlamentare, o comunque di membro del Governo, non sono fra loro omogenee<sup>9</sup>; a documenti internazionali di indubbia autorevolezza<sup>10</sup>.

## 2. *La ratio del limite dei mandati muta a seconda del contesto in cui opera: dal costituzionalismo degli antichi alle odierne strategie anticorruzione*

Le applicazioni del limite del doppio mandato appena descritte si presentano *ictu oculi* chiaramente differenti. Sembra interessante, quindi, interrogarsi se sia possibile identificare una *ratio* che le accomuni o comunque operare una valutazione di più ampio respiro che consenta di giustificare la previsione legislativa, tenendo presente d'altro canto il dettato della Costituzione.

Il punto di partenza di questa analisi non può che essere una constatazione essenziale, che cioè non esistono, “sotto il profilo giuridico costituzionale (...) prescrizioni a favore o contro la limitazione dei mandati”, in quanto “nulla, com'è noto si legge al riguardo in Costituzione”<sup>11</sup>. Nel silenzio della Carta, conseguentemente, il legislatore è, “nei limiti della ragionevolezza, libero di limitare i mandati come di non farlo”<sup>12</sup>.

Ad un approccio superficiale, potrebbe quindi apparire superfluo affrontare il tema. D'altronde, sia pure con riferimento ad una carica esecutiva e non di mera rappresentanza, la Cassazione si è espressa per la mancanza addirittura di “dubbi di costituzionalità” rispetto all'art. 51, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che vieta la rielezione al terzo mandato consecutivo per i Sindaci ed i Presidenti di Provincia<sup>13</sup>; così la dottrina è tendenzialmente schierata per la conformità a Costituzione

---

<sup>9</sup> [Corte cost., sent. 29 ottobre 1992, n. 407](#), considerato in diritto 3.3., per la quale “in vero, non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati: ne consegue che, anche a prescindere dalle finalità e dalle motivazioni che hanno ispirato la normativa in esame (...), certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali”. Su questa decisione v. M. IACOMETTI, *Sulla ragionevolezza della non candidabilità, per fatto mafioso ed altri reati, al solo livello locale*, in *Le Regioni*, 4/1993, 1084 ss.

<sup>10</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, [Report on democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions. European Commission for democracy through law](#), Strasburgo, 2013, documento adottato dalla “Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto” (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa in occasione della sua 93a sessione plenaria (Venezia, 14-15 dicembre 2012), dove si perviene a differenti conclusioni. Per i Capi di Stato, il § 71 prevede: “a causa dei rischi per l'equilibrio dei poteri e persino per la democrazia, in quanto tale coinvolta nella possibilità per chi abbia già ricoperto la carica di essere rieletto più di una volta, la Commissione di Venezia ribadisce il suo approccio critico nei confronti delle disposizioni costituzionali che consentono più di una rielezione del Capo dello Stato nei sistemi presidenziali o semi - presidenziali”. Per i parlamentari, invece, il § 72 prevede: “al contrario, proibire la rielezione dei parlamentari comporta il rischio di un potere legislativo con prevalenza di politici inesperti. Ciò può comportare un aumento dello squilibrio a favore dell'esecutivo, anche se il Capo dello Stato e i ministri non sono rieleggibili, poiché l'esecutivo è spesso più lontano da una logica di servizio pubblico”. Il documento si segnala soprattutto per l'analisi comparata relativa al tema del limite dei mandati e per l'ampia bibliografia in lingua inglese, cui si rinvia. In particolare, nei §§ da 28 a 71, si analizzano i “riferimenti teorici alla limitazione del mandato e il diritto alla rielezione dei titolari di funzioni politiche”; “la storia e la disciplina e la pratica contemporanea relativa alla limitazione del mandato”, “gli aspetti costituzionali e legali della limitazione dei mandati e del diritto alla rielezione dei Capi di Stato”. In generale sul ruolo della “Commissione di Venezia” v. F. DURANTI, *La Commissione di Venezia e il diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2017, 243 ss.

<sup>11</sup> C. FUSARO, *Il limite al numero dei mandati. Esperienza italiana e modello americano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2001, 795.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> [Cassazione civile, Sez. I, 20 maggio 2006, n. 11895](#).

del limite del secondo mandato, tanto con riferimento al Sindaco ed al Presidente della Provincia<sup>14</sup>, quanto con riferimento al Presidente della Regione<sup>15</sup>.

Applicarsi nel ricercare la *ratio* (come si vedrà, *rectius*: le *rationes*) dell'istituto, tuttavia, non è operazione superflua: perché se indubbiamente esiste in questa materia una discrezionalità del legislatore, essa incontra sempre il limite della ragionevolezza; e la ragionevolezza implica sì la comparazione fra fattispecie analoghe o difformi, ma si concreta in un bilanciamento che valuti comparativamente dette fattispecie in ragione della maggiore o minore aderenza a principi, che determinano la prevalenza dell'una o dell'altra soluzione<sup>16</sup>. Basti, a riprova di questo assunto, richiamare un passaggio della sentenza qui in commento, allorché la Consulta, accanto all'art. 51, affianca ulteriori parametri costituzionali, identificati negli articoli 3, 24 e 97 Cost., quali "valori (...) che la disposizione censurata tutela in termini di ragionevolezza e proporzionalità, attesa la già sottolineata temporaneità (per una sola tornata) della descritta ipotesi di incandidabilità"<sup>17</sup>.

Si tratta, quindi, di individuare questi valori, che si presentano come altrettante giustificazioni del limite dei mandati<sup>18</sup>.

Preliminarmente si deve constatare come non sia possibile una considerazione unitaria: altro è, come si è visto, il caso in cui il limite sia posto a cariche meramente rappresentative ed altro quello in cui sia posto a cariche esecutive<sup>19</sup>; altro è, ad esempio, che sia posto con riferimento alla carica esecutiva negli enti locali (per la quale si prevede il limite del mandato) ed altra che venga posto alla carica di parlamentare o comunque di membro del Governo<sup>20</sup>; parimenti altro è il caso in cui il limite sia previsto per i componenti dei consigli degli ordini professionali, altro che sia posto per il Sindaco

---

<sup>14</sup> T. E. FROSINI, *Elezione diretta dei Sindaci e limitazione del mandato*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 355 ss. L'Autore esclude, in particolare, il contrasto fra la previsione del limite dei mandati e il principio supremo della sovranità popolare: "non vi è nessuna forma di limitazione ed impedimento dell'esercizio della sovranità popolare: primo, perché questa deve essere definita e limitata altrimenti non è sovranità popolare; secondo, perché l'esercizio della sovranità popolare non riguarda la persona, ovvero il soggetto da eleggere, ma piuttosto il metodo per eleggere, che deve essere a suffragio universale".

<sup>15</sup> L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, 489 ss. ove si analizza la ragionevolezza della l. 2 luglio 2004, n. 165 che, nel definire i principi fondamentali in materia di elezioni regionali e di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta e dei consiglieri regionali, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost., stabilisce all'art. 2, comma 1, lett. f, che la disciplina regionale debba prevedere la "non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia". In particolare, l'A. si sofferma sul rapporto con l'art. 51 Cost., concludendo nel senso della conformità a Costituzione della disciplina.

<sup>16</sup> G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, 202 s., per i quali la "ragionevolezza" consiste in una "congruenza rispetto a valori superiori", in ciò distinguendosi dalla "razionalità", che invece "indica la coerenza logica, cioè la non contraddizione, tra elementi di eguale valore". Il tema della ragionevolezza nella giustizia costituzionale è stato indagato approfonditamente dalla dottrina. Per ampi riferimenti bibliografici si rinvia, da ultimo, a U. ADAMO, *Materia "non democratica" e ragionevolezza della legge*, in questa *Rivista*, *Studi 2018/I*, 298, nt. 16.

<sup>17</sup> [Corte cost. sent. n. 173/2019](#), al punto 3.1.3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>18</sup> Elenca gli argomenti *pro* e *contra* l'istituto C. FUSARO, *Il limite al numero dei mandati*, cit., 798 ss., ove si riporta ripetutamente il pensiero di Alexander Hamilton.

<sup>19</sup> La distinzione è fatta, fra gli altri, da T. E. FROSINI, *Elezione diretta dei Sindaci e limitazione del mandato*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 356, il quale distingue fra l'elezione di un organo rappresentativo monocratico e quella di un organo rappresentativo collegiale, ritenendo che sussista solo nel primo caso l'esigenza di "evitare che si creino forme di concentrazione e personalizzazione dei poteri esecutivi". In senso analogo A. CELOTTO, [Il doppio mandato degli avvocati di fronte alla Corte costituzionale](#), cit., 283 s., il quale sottolinea come le limitazioni alla rinnovabilità dei mandati tradizionalmente sono state introdotte per le "cariche esecutive", essendo "ispirate all'esigenza di evitare la concentrazione di potere e favorire il pieno confronto democratico, senza consolidare posizioni personali e favorendo, per quanto possibile, l'alternanza". Che "l'esperienza comparata, ancorché non univoca (si distingue in particolare il caso tedesco), ci dice che dappertutto si registra una tendenza a circondare di limiti i mandati elettivi diretti" è sostenuto da C. FUSARO, *È un tale "nonsense" il limite di mandato?*, in *Quad. cost.*, 3/2003, 648. In particolare, sull'esperienza francese v. S. BONFIGLIO, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dall'esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in [Astrid](#), n. 21/2008, 4.

<sup>20</sup> [Corte cost., sent. n. 407 del 1992](#), al punto 3.3. del *Considerato in diritto*, cit. alla nt. 9.

o per il Presidente della Regione<sup>21</sup>; e ancora, altro è, come vedremo di qui a breve, che il limite sia posto in un sistema sprovvisto di ulteriori e peculiari meccanismi di limitazione del potere, altro è che sia posto in un ordinamento evoluto, nel quale concorre un complesso sistema di meccanismi a questo fine predisposti; e infine, altro è il substrato ideologico sul quale il limite è teorizzato, altre le ragioni concrete e, come vedremo, talora strumentali, per le quali nei fatti si è realizzato<sup>22</sup>.

Per indagare le ragioni, per quanto diversificate, dell'istituto, si possono prendere le mosse dalla dottrina che se ne è occupata. Vi è stato chi, nel rileggere i lavori parlamentari che hanno preceduto, nel 1993, l'introduzione del limite per i Sindaci, ha sottolineato che esso sia stato previsto per "evitare eccessive incrostazioni e concentrazioni personali di potere, favorire il ricambio della classe dirigente locale, evitare eccessi di professionismo amministrativo"<sup>23</sup>. Con riferimento alla legislazione regionale relativa al Presidente della Giunta, poi, si è arrivati ad individuare i "motivi di pubblico interesse" che giustificano il limite nella necessità di "assicurare, con specifico riguardo alle elezioni regionali, le due esigenze generalmente sottese alla previsione di ogni ipotesi di ineleggibilità, vale a dire la libera e genuina espressione del voto popolare, nonché la primaria esigenza della autenticità della competizione elettorale": in ragione della peculiare pervasività dei poteri presidenziali, infatti, si tratterebbe di "evitare che il Presidente eletto possa servirsi dei suoi poteri per distorcere la competizione elettorale ed alterare la pari opportunità fra tutti i competitori, attraverso la possibilità di esercitare una *captatio benevolentiae* o un *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori"<sup>24</sup>. Infine, sempre in dottrina, si è affermato che il limite del secondo mandato possa inquadrarsi a pieno titolo nella tradizione del costituzionalismo: "se il costituzionalismo è soprattutto una tecnica per definire e limitare il potere in funzione della libertà, allora una norma giuridica volta a limitare l'esercizio estremo e continuo del potere si iscrive chiaramente nella logica dei principi del costituzionalismo"<sup>25</sup>.

Iniziamo con il valutare quest'ultima affermazione, che, in ragione della portata evidentemente ampia, potrebbe potenzialmente giustificare una lettura unitaria e generalizzata del limite.

L'istituto ha origine nell'esperienza dell'antica Grecia; cosicché, se di costituzionalismo si deve parlare, bisogna riferirsi a quello degli antichi<sup>26</sup>. Fin dai tempi antichi, infatti, nel mondo greco è possibile identificare una corrente di pensiero che si è tradotta in meccanismi giuridici posti a presidio delle libertà individuali ed a limitare le ingerenze del potere. Ciò è provato già dalla prima testimonianza materiale del diritto pubblico ellenico: un'iscrizione, cioè, rinvenuta a Dreros (nell'isola di Creta) su alcuni blocchi posti a basamento del tempio di Apollo, la cd. "legge di Dreros", datata alla seconda metà dell'VII sec. a.C. Essa stabilisce una regola essenziale, che pure esprime un principio dirompente: è vietato al Cosmo, il magistrato di questa antica comunità cretese, ricoprire

---

<sup>21</sup> Lo riconosce espressamente [Corte cost. sent. n. 173 del 2019](#), citata, *infra*, alla nt. 41.

<sup>22</sup> *Infra*, § 4.

<sup>23</sup> C. FUSARO, *È un tale "nonsenso" il limite di mandato?*, cit., 648.

<sup>24</sup> L. CASTELLI, *Profili costituzionali*, cit., 492.

<sup>25</sup> T. E. FROSINI, *Elezioni dirette dei Sindaci*, cit., 356. Conseguentemente, l'A. considera il limite funzionale ad "evitare il crearsi di forme di concentrazione e di personalizzazione del potere esecutivo, che potrebbero squilibrare il sistema politico" e aggiunge: "vi è poi un'altra ragione, non tecnicamente giuridica ma assai valida. È quella a suo tempo individuata da Tocqueville nella *Democrazia in America*: «È impossibile considerare il corso ordinario degli affari ordinari negli Stati Uniti senza accorgersi che il desiderio di essere rieletto è la caratteristica principale del presidente; che tutto il suo governo, ed anche i suoi trascurabili provvedimenti tendono a questo scopo; e che, quando la crisi si avvicina, l'interesse suo personale si sostituisce al suo interesse per il pubblico bene»": ID., 357.

<sup>26</sup> M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo*, Roma – Bari, 2009, 5, secondo cui il costituzionalismo sarebbe "un movimento di pensiero fino dalle sue origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella limitazione dei poteri pubblici e nell'affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite". Distingue il costituzionalismo degli antichi da quello dei moderni, ID., 6 e 9, per il quale il "costituzionalismo dei moderni" si realizza allorché all'idea della limitazione del potere pubblico si affianca un'altra idea, quella dell'eguaglianza fra gli individui. Collega il costituzionalismo all'esigenza di limitare il potere pubblico anche N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà: storia del costituzionalismo moderno*, Torino, 1988. Più di recente sul tema si rinvia a G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma - Bari, 2013 e, da ultimo, a G. LANEVE, [Pluralismo e Limite \(al potere e per l'altro\): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo](#), in *Rivista, Studi*, 2019/III, 481.

nuovamente la carica prima che siano decorsi almeno 10 anni<sup>27</sup>. L'idea della limitazione del potere, per un popolo così profondamente libero come quello greco, fu un pensiero costante, quasi un'ossessione, che si esprime in vari istituti giuridici: basti ricordare, ad esempio, nella storia delle istituzioni ateniesi, l'ostracismo, ma anche la durata annuale delle magistrature, l'onere per queste della rendicontazione ovvero, specificamente per quanto ci interessa, il divieto voluto da Clistene di entrare nella Bulé per più di due volte nel corso della propria vita<sup>28</sup>. A ben vedere, lo stesso modello della democrazia diretta realizzatosi nell'Atene del IV secolo a.C., se pure costituisce il necessario portato della carenza nello strumentario giuridico ellenico della concettualizzazione stessa della persona giuridica, che possa distinguersi dalla somma dei singoli cittadini e rappresentarli unitariamente<sup>29</sup>, è anche funzionale all'esigenza che nessuno si arroghi un potere esorbitante sugli altri, a presidio delle libertà individuali<sup>30</sup>.

Ora, non sembra certo di potersi escludere che nell'antica Grecia l'istituto del limite dei mandati (dall'antico Cosmo cretese al membro della Bulè ateniese), al pari degli altri appena richiamati, fosse funzionale a "definire e limitare il potere in funzione della libertà" e, quindi, che si collochi nella logica del costituzionalismo: in sistemi arcaici, sprovvisti di più sofisticati meccanismi di limitazione del potere, il rischio che il protrarsi delle cariche possa sfociare nella tirannide è evidentemente elevato. Ma, parimenti, occorre riconoscere che proprio questa idea della limitazione del potere maturerà nelle riflessioni postume con elaborazioni ben più complesse e centrali per lo sviluppo delle moderne istituzioni, a partire da quelle sulla divisione dei poteri; ed oggi trova, nel diritto pubblico attuale, una pluralità di istituti che ne danno applicazione, afferenti alle forme di Stato (ad esempio risponde a questa logica la struttura federale dello Stato come forma di "separazione verticale dei poteri"<sup>31</sup>) o alle forme di Governo (diversamente connotate da una pluralità di organi che si bilanciano e controllano reciprocamente). Ebbene, in questo mutato contesto, ritenere che il limite dei mandati costituisca ancora un presidio della libertà mi pare, in vero, affermazione tutta da dimostrare.

Se tanto ci dà tanto, è evidentemente smentito il presupposto per una lettura unitaria dell'istituto.

Venendo, invece, alle ulteriori e più peculiari ragioni dell'istituto individuate dalla dottrina, potrebbero apparire come espressione di valutazioni di mera opportunità quelle che fondano il limite dei mandati nell'esigenza di evitare "concentrazioni personali di potere, favorire il ricambio della classe dirigente locale, evitare eccessi di professionismo amministrativo". Invece, queste ragioni non sono prive di fondamento costituzionale: esso, a ben riflettere, coincide con il fondamento costituzionale di tutte le previsioni in tema di anticorruzione di recente previste nel nostro

---

<sup>27</sup> M. I. DE ROSSI, *Legge di Drero*, in *Axon*, vol I, n. 2, dicembre 2017, 7-14, a giudizio della quale il documento sarebbe di straordinaria rilevanza anche perché in esso sarebbe stato utilizzato per la prima volta il termine polis (πολις).

<sup>28</sup> Una considerazione specifica la merita l'ostracismo: anch'esso introdotto da Clistene (fu usato per la prima volta nel 478 a.C.), consisteva nel voto espresso da almeno 6.000 cittadini su un coccio di creta (*ostrakon*), che provocava l'esilio per quanti ne fossero colpiti per la durata di 10 anni, con la conservazione delle proprie ricchezze. L'istituto, ideato per ridimensionare quanti stessero accumulando troppo potere e ponessero a rischio la democrazia, di fatto costituì il metodo utilizzato dai leader politici per epurare i propri avversari. Sul tema v. M. GALDI, *Il Contributo della Grecia antica al diritto pubblico dei moderni*, in M. GALDI (cur.), *Rassegna di studi e ricerche pubblicistiche*, Salerno, 2015, 10 ss.

<sup>29</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1992, Vol. I, 13, secondo il quale "l'idea di attribuire la soggettività giuridica ad un'entità astratta appare nella tarda esperienza romana; con i perfezionamenti che riceve nell'evo medio, soprattutto per opera dei canonisti, entra nel circolo degli strumenti giuridici di uso comune".

<sup>30</sup> Quest'ultima affermazione, secondo cui sarebbe carente nello strumentario giuridico ellenico la concettualizzazione stessa della persona giuridica e quindi la possibilità di rappresentanza politica può apparire a prima vista contraddetta dalla previsione del limite dei mandati, imposta da Clistene, per la Bulè, che sembra presupporre un rapporto di tipo rappresentativo. Non bisogna, però, dimenticare che questo importante organismo della democrazia ateniese – al pari di analoghi organismi previsti in altri ordinamenti ellenici, come la Gerousia spartana - aveva una funzione essenzialmente preparatoria e non decisoria (c.d. "funzione probouletica"), rimando la decisione in capo all'Ecclesia, dove sedevano tutti i cittadini ateniesi. Sul rapporto fra la Bulè e l'Ecclesia ad Atene v. R. A. DE LAIX, *Probouleusis at Athens: a study of political decision-making*, Berkeley, 1973. Con riferimento alla funzione dei gheronti a Sparta v., invece, L. CIAURRO, *Senato, consigli degli anziani, rappresentanza politica*, in *Nuovi studi politici*, 35/2005, 81.

<sup>31</sup> L. ELIA, voce *Stato democratico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, IV ed., vol. XV, 74.

ordinamento<sup>32</sup>, che non a caso impone una limitazione degli incarichi anche di natura amministrativa, lì dove ne richiede la rotazione<sup>33</sup>.

Questa lettura sembra trovare conferma nella recente decisione della Consulta, dalla quale traggono spunto queste riflessioni. «Il potere logora chi non ce l'ha», affermava un notissimo esponente della «prima Repubblica»<sup>34</sup>: non vi è dubbio che l'esercizio del potere è fatalmente destinato, come ci ricorda la Corte, a «consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità»<sup>35</sup>, cioè, in altre parole, favorisce le clientele. Il che, ovviamente, come vedremo meglio in seguito, riduce le possibilità di elezione di chi non vanta questo «radicamento»; ma nel contempo può creare anche le condizioni per un certo malaffare, che si accompagna alle clientele e le alimenta. Non è dunque un caso se la stessa decisione della Consulta, come si è già rilevato, affianchi all'art. 51 - del quale si dirà a breve - ulteriori parametri costituzionali, identificati negli articoli 3, 24 e 97 Cost.<sup>36</sup>. Alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento e dell'ingresso a pieno titolo in esso di una complessa strategia di lotta alla corruzione, infatti, non pare affatto peregrino ritenere come possibile fondamento costituzionale del limite dei mandati lo stesso che può individuarsi per la disciplina dell'anticorruzione<sup>37</sup>. Senonché, questo fondamento rileva senz'altro nel caso di delicati e importanti incarichi di natura esecutiva, come il Sindaco o il Presidente della Regione, ma francamente non pare del tutto confacente al caso del consigliere dell'ordine circondariale forense, cui pure la Consulta lo riferisce.

3. (segue) *Ulteriore riprova della disomogeneità nella ratio dell'istituto: dall'esigenza di assicurare uguaglianza nelle chance di ricoprire incarichi pubblici (art. 51 Cost.) alla tutela della "libertà" del voto (art. 48, comma 2, Cost.).*

Ciò detto, sul presupposto che ciascun mandato implica necessariamente un'elezione e quindi un corpo elettorale considerato sia dal lato attivo (gli elettori) che passivo (i candidati), si può fare un

---

<sup>32</sup> Larga parte delle novità introdotte in Italia in tema di anticorruzione della pubblica amministrazione - a partire dalla c.d. «legge Severino» (l. 6 novembre 2012, n. 190), recante «disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», per proseguire con diversi ed ulteriori interventi legislativi - corrispondono ad altrettanti impegni che ha assunto il nostro Paese con la sottoscrizione e la ratifica della c.d. Convenzione di Merida (dal nome della città messicana dove si è aperta la sottoscrizione dal 9 all'11 dicembre del 2003), adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005 e ratificata nel nostro Paese con l. 3 agosto 2009, n. 116. Ne consegue che la disciplina dell'anticorruzione in Italia non ha allo stato nemmeno un decennio di applicazione. Sulle sollecitazioni esercitate a livello internazionale nei confronti del nostro Paese al fine di introdurre un organo con competenze autonome e imparziali in materia di prevenzione della corruzione si rinvia a F. DI CRISTINA, *Contrasto alla corruzione e istituzioni internazionali*, in *Percorsi costituzionali*, 2/2012, 93 – 107. Più in generale, sulla disciplina italiana in tema di contrasto alla corruzione v. R. CANTONE - E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, 2018.

<sup>33</sup> Sulla rotazione degli incarichi amministrativi v. F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Il Diritto dell'economia*, 3/2015, 483-506.

<sup>34</sup> «Il potere logora chi non ce l'ha». Andreotti e le sue frasi celebri, in *Ilsole24ore*, del 6 maggio 2013, in cui si considera questo aforisma come il più celebre fra quelli di Giulio Andreotti, anche se la frase sarebbe attribuibile al celebre politico e diplomatico francese Charles Maurice de Talleyrand.

<sup>35</sup> Si veda il già citato punto 3.1.3.3 del *Considerato in diritto* di [Corte cost. sent. n. 173 /2019](#).

<sup>36</sup> [Corte cost. sent. n. 173 del 2019](#), al punto 3.1.3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>37</sup> Sul tema v. A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, 29 marzo 2016, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), §. 1, ove l'A. individua nella Costituzione una serie di principi, espressi ed impliciti, a fondamento tanto della lotta alla corruzione quanto della trasparenza amministrativa, affermando che, in loro mancanza, non sarebbe possibile stabilire obblighi pressanti, ad esempio relativi alla pubblicazione di dati personali rilevanti. V., anche, A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in [Costituzionalismo.it](#), 3/2016; M. CERIONI, *Anticorruzione, trasparenza e Costituzione. Verso un legal personal scanner?*, in [Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino](#), 6/2017, 6 ss.; AA.VV., *Corruzione contro Costituzione*, Fascicolo tematico di *Percorsi costituzionali*, 1-2/2012; G. SIRIANNI, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in [Astrid](#), 1, il quale considera l'art. 54 lo «snodo del programma di promozione dell'etica pubblica repubblicana»; F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1/2018, 81 ss.

ulteriore passo in avanti nell'individuazione della *ratio* dell'istituto affermando che, sul lato dell'elettorato passivo, il limite dei mandati favorisce sempre l'uguaglianza ("sostanziale", come ha chiarito la Consulta) delle *chance* fra i concorrenti alla carica da eleggere<sup>38</sup>; sul piano dell'elettorato attivo, invece, bisogna valutare caso per caso se effettivamente la libertà del corpo elettorale possa essere incisa dal ruolo preponderante che l'uscente ricandidatosi possa esercitare. Detto diversamente, ulteriore fondamento costituzionale dell'istituto sembra sempre rinvenibile nell'art. 51 Cost., che può quindi considerarsi come il minimo comune denominatore che accomuna tutte le sue possibili applicazioni nell'ordinamento generale; solo talvolta, a questo fondamento generale se ne aggiunge come ulteriore quello rappresentato dall'esigenza di salvaguardare la libertà del voto, di cui all'art. 48, comma 2, Cost.

Per dimostrare questo assunto si può fare proprio il caso del componente di un consiglio di ordine professionale: costui non esercita certo un potere in grado di operare *captatio benevolentiae*, mentre la presenza di un *munus* pubblico non connotato da poteri particolarmente penetranti sembra escludere di per sé il *metus publicae potestatis*<sup>39</sup>. Non a caso la Corte costituzionale, nella richiamata decisione n. 173 del 10 luglio 2019 fa riferimento principalmente all'art. 51 Cost. quale fondamento dell'istituto<sup>40</sup> e concorda con la posizione espressa dal giudice rimettente, allorché ritiene non comparabili le posizioni del componente del consiglio dell'ordine e del Sindaco<sup>41</sup>, i cui poteri, ben più penetranti, sono invece in grado di incidere potenzialmente sulla libertà del voto, orientando l'elettorato per *captatio benevolentiae* o addirittura per *metus potestatis*<sup>42</sup>.

La recente pronuncia della Consulta consente anche un'ulteriore approfondimento. La Corte sottolinea come l'esercizio prolungato del potere sia fatalmente destinato a "consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità"<sup>43</sup>, cioè, come

---

<sup>38</sup> Ritiene che il "vantaggio competitivo degli uscenti costituisce, ad oggi, una realtà ampiamente confermata dalla breve esperienza italiana" C. FUSARO, *Il limite al numero dei mandati*, cit., 803.

<sup>39</sup> E' vero, la Corte costituzionale qualifica gli ordini professionali al pari di "enti di diritto pubblico a carattere associativo, che devono, come tali, sottostare alle esigenze di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost.", in ragione delle "numerose funzioni pubblicistiche di vigilanza e rappresentanza esterna, sottese alla regolamentazione ordinistica delle professioni, tra le quali: la tutela dell'indipendenza e del decoro professionale degli iscritti; la tenuta degli albi; l'approvazione dei regolamenti interni; il controllo dell'efficace esercizio del tirocinio forense; l'organizzazione di corsi e scuole di specializzazione; la vigilanza sulla condotta degli iscritti; la costituzione di camere arbitrali, di conciliazione ed organismi di risoluzione alternativa delle controversie; la vigilanza sulla corretta applicazione nel circondario delle norme dell'ordinamento giudiziario": [Corte cost. sent. n. 173 del 2019](#), al punto 3.1.3.3 del *Considerato in diritto*. Ma è anche evidente che per indurre *metus publicae potestatis* occorre che il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio si trovino in una "posizione di preminenza" o di "dominio" in ragione del ruolo e dei poteri di cui sono titolari. Si rinvia sul punto a M. CATENACCI, *Capitolo IV Concussione*, in M. CATENACCI (cur.), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2017, 66 s., con riferimenti giurisprudenziali ivi richiamati. Sulle caratteristiche del *metus v.*, anche, R. BARTOLI, *Le Sezioni unite tracciano i confini tra concussione, induzione e corruzione*, Nota a Cass. sezz. un. pen. 14 marzo 2014, n. 12228, in *Giur. it.*, 5/2014, 1208 ss.

<sup>40</sup> Significativo il passaggio in cui la Corte afferma che "la peculiare ed essenziale finalità – che ha di mira la previsione che circoscrive (provvisoriamente, come si è detto) il diritto di accesso di taluni soggetti alla carica di consigliere dell'ordine circondariale forense – è quella, infatti, di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso «alle cariche elettive»: [Corte cost. sent. n. 173 del 2019](#), al punto 3.1.3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>41</sup> La posizione del Consiglio forense è richiamata dalla Corte nel considerato in diritto 3.1.2: "altro è, infatti, ragionare della rappresentatività di un ente territoriale avente carattere politico, altro è ragionare della rappresentatività di un ente pubblico associativo"; e "altro è, soprattutto, ragionare del divieto di rielezione relativo ad organi monocratici di vertice di enti politici – come il Sindaco, rappresentante organico del Comune e, di conseguenza, dotato di poteri gestionali diretti e di poteri autoritativi e di indirizzo di sicuro rilievo – e altro è ragionare su divieto di rielezione di membri di un organo collegiale chiamato a reggere un ente pubblico associativo avente natura meramente amministrativa". La disposizione censurata – afferma conclusivamente il giudice *a quo* non risponderebbe ad un «interesse di rilievo costituzionale in grado di "competere in ponderazione" con il diritto di elettorato passivo». Si veda anche il considerato in diritto 3.1.3.1 della medesima decisione, che considera "effettivamente non pertinente l'analogia tra il divieto di rielezione dei consiglieri dell'ordine circondariale forense e quello relativo ai sindaci": [Corte cost. sent. n. 173 del 2019](#).

<sup>42</sup> A titolo meramente esemplificativo si pensi ai nuovi poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana, per i quali si rinvia, da ultimo, a G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in [Federalismi.it](#), 1/2018.

<sup>43</sup> Si veda il già citato punto 3.1.3.3 del *Considerato in diritto* di [Corte cost. sent. n. 173 del 2019](#).

abbiamo già osservato, favorisce la clientela. Il concetto di “prossimità” appena espresso, ci consente di operare un ulteriore ed opportuno distinguo, che connota le differenti applicazioni del limite dei mandati. Se, infatti, l’esercizio reiterato del potere favorisce la nascita e il consolidarsi delle clientele, esso consente di intensificare la relazione con una parte dell’elettorato, quello, appunto, di prossimità. Ne discende, quindi, che quanto più piccolo è il corpo elettorale, tanto maggiori sono le possibilità di fidelizzarne una parte significativa; ma anche di esercitare su di essa, ove sussistenti, poteri penetranti che comportino *captatio benevolentiae* o addirittura *metus potestatis*<sup>44</sup>. Ora, sembra che si possa escludere per il Presidente della Regione questa vicinanza così intima con l’elettorato (“tratti peculiari di prossimità”), che, viceversa, si rinviene nel Sindaco<sup>45</sup>.

#### 4. In particolare: le ragioni ideologiche (e strumentali) a fondamento del limite del doppio mandato per i parlamentari

Nei paragrafi che precedono si è provato a dimostrare la non necessaria omogeneità nella *ratio* della limitazione dei mandati, a seconda delle elezioni cui si riferisce.

Un ragionamento peculiare va fatto adesso con riferimento al secondo tema balzato di recente agli onori delle cronache: il limite del doppio mandato attualmente vigente per il Movimento politico dei Cinque Stelle; ma previsto, sia pure con regime differente, anche nello statuto del Partito Democratico<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Il problema si pone, evidentemente, in particolare per i piccoli comuni. Sul tema v. C. FUSARO, *È un tale “nonsense”*, cit., 647 ss., che parimenti ritiene inopportuna l’eliminazione (o comunque l’allentamento) del limite dei mandati per i sindaci dei piccoli comuni. Al riguardo occorre, invece, segnalare che la c.d. “legge Del Rio” (legge 7 aprile 2014, n. 56), all’art. 1, comma 138, ha espressamente previsto che “ai comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell’articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati”. Sulla stessa linea, di recente, si è mosso anche il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, che in quanto Regione a Statuto speciale ha competenze specifiche in materia di enti locali, approvando la legge 8 marzo 2019, n. 4, il cui art. 2 ha introdotto il comma 3 bis nell’art. 4 della l. reg. n. 19/2013, per il quale “nei comuni con popolazione sino a 2.000 abitanti sono consentiti al sindaco tre mandati consecutivi, nonché un quarto mandato consecutivo nell’ipotesi di cui al comma 3” (cioè in caso di scioglimento anticipato e di durata di uno dei mandati elettivi per un periodo temporale inferiore alla metà dell’intero mandato).

<sup>45</sup> Valorizza lo stesso criterio della *captatio benevolentiae* e del *metus potestatis*, ma questa volta con riferimento al limite dei mandati relativamente ai sindaci, V. TONDI DELLA MURA, “Basta la parola!” *L’interpretazione letterale del Consiglio di Stato sulla deroga al divieto del terzo mandato consecutivo del sindaco uscente. Nota al parere n. 179 del 2016*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), 12/2016, 5, dove afferma che il Legislatore avrebbe “considerato che le condizioni di *captatio benevolentiae* e di *metus potestatis* nei confronti degli elettori possano realisticamente maturare solamente dopo il decorso di un certo periodo di tempo dall’insediamento del sindaco, complessivamente quantificato in sette anni, sei mesi e un giorno” (tenendo conto dell’art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, per il quale non opera il limite del doppio mandato nel caso in cui “uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie”). Tuttavia, come accennato nel testo, le due ipotesi non paiono del tutto comparabili: se, infatti, per un Sindaco, che amministra una comunità naturalmente più piccola di una Regione, il prolungarsi del mandato oltre un certo limite legislativamente prefissato può determinare effettivamente una limitazione alla libertà di voto; questa *ratio* non pare applicabile al Governatore di una Regione, per sua natura più distante dai cittadini amministrati e, quindi, certamente meno capace di influenzarli per *captatio benevolentiae* o *metus potestatis*, così da incrinare una delle caratteristiche principali del diritto di voto, ai sensi dell’art. 48 Cost., cioè la sua libertà.

<sup>46</sup> Lo Statuto del Partito Democratico, all’art. 21, dispone: “non è ricandidabile da parte del Partito Democratico per la carica di componente del Parlamento nazionale ed europeo chi ha ricoperto detta carica per la durata di tre mandati”. In vero, sia l’interpretazione che della norma è stata data a partire dal 2013, per cui deve trattarsi di tre mandati pieni - ammontanti, dunque, a quindici anni -, sia il numero considerevole di deroghe concesse dalla Direzione Nazionale del Partito hanno di fatto sminuito il rigore della previsione statutaria. Cfr. M. LANARO - A. SOFIA, *Dibba-Test, tocca al Pd. Nello statuto c’è il limite dei tre mandati: ecco chi punta alla deroga per ricandidarsi*, in [il Fatto Quotidiano](http://www.ilfattoquotidiano.it) del 28 novembre 2017. Non credo, tuttavia, sia un caso che proprio il Partito Democratico abbia adottato, fra i partiti italiani, il limite dei mandati, in ragione della matrice giacobina che pure è molto presente nella storia della sinistra italiana e che, in qualche modo, accomuna il PD ai Cinque Stelle. Riporto al riguardo due riflessioni apparse su importanti quotidiani italiani a distanza di circa vent’anni: B. SAVERGNINI, *La nostra sinistra giacobina*, in [Corriere della Sera](http://www.corriere.it) del 31 ottobre 2001, il cui esordio è particolarmente eloquente: “La sinistra italiana non ha mai abbandonato un fondo giacobino nel suo

Il tema è di quelli che hanno più di altri caratterizzato l'ascesa del Movimento. In un blog del 10 marzo 2017, il suo ideatore scriveva: "Il Movimento 5 Stelle è una comunità di cittadini fondata su delle regole. Sono poche, chiare e semplici. Proprio per questo inamovibili. Una delle regole fondamentali è quella dei due mandati elettivi a qualunque livello. Consigliere comunale, sindaco, consigliere regionale, parlamentare nazionale ed europeo. **Questa regola non si cambia né esisteranno mai deroghe ad essa.** "Ogni volta che deroghi ad una regola praticamente la cancelli" diceva Gianroberto. Non abbiamo intenzione di cancellare nessuna delle regole fondanti del Movimento 5 Stelle. **I nostri portavoce continueranno a fare un massimo di due mandati elettivi** e poi torneranno a fare il lavoro che facevano prima. Vogliamo cittadini 5 Stelle che si mettano al servizio della comunità, non professionisti della politica"<sup>47</sup>. In stretta coerenza con questa affermazione, l'attuale Capo politico del movimento, Luigi Di Maio, ribadiva in più occasioni, solo lo scorso anno, l'intangibilità del limite: "Regola del doppio mandato? Per noi è sacrosanta, non esistono politici di professione"<sup>48</sup>.

A fronte di queste esternazioni, di fatto il nuovo Statuto del Movimento, adottato nel 2017, non fa espresso riferimento al limite del doppio mandato: esso trova posto, però, nel Codice etico e nel Regolamento per la selezione dei candidati alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 nei collegi plurinominali e uninominali, il cui sottotitolo è "regolamento parlamentare per i collegi plurinominali elezioni Camera e Senato 2018". In particolare, il regolamento, come da ultimo integrato dal Comitato di Garanzia il 13 gennaio 2018, all'art. 6, rubricato "requisiti per l'autocandidatura", dispone: "ogni candidato, oltre ai requisiti previsti dallo Statuto e dal Codice etico, al momento della presentazione dell'autocandidatura, dovrà essere in possesso dei seguenti requisiti ed ottemperare ai seguenti obblighi: (...) g. non dovrà avere assolto in precedenza più di un mandato elettorale, a livello centrale o locale, a prescindere dalla circoscrizione nella quale presenta la propria candidatura"<sup>49</sup>. Nel Codice etico del movimento, invece, all'art. 2, *ad finem*, si legge che gli iscritti si impegnano "a non presentare la propria candidatura per una carica elettiva, qualora siano già stati esperiti dall'iscritto n. 2 mandati elettivi così come definiti in apposito Regolamento emanato ai sensi dell'art. 9, comma b) dello Statuto"<sup>50</sup>.

Ebbene, in questo caso il limite del doppio mandato non pare sia posto né per assicurare parità di *chance* fra quanti si candidano - se non altro per la banale considerazione che, operando quale autolimito interno ad una formazione politica, non è in grado di influire sull'uguaglianza sostanziale dell'elettorato passivo -, né tantomeno per garantire l'intangibilità dell'elettorato attivo da forme esterne di condizionamento (*captatio benevolentiae* e *metus potestatis*). Il divieto sembra piuttosto ispirato da ragioni ideologiche, essendo evidente l'influenza della concezione giacobina delle istituzioni, che predica il governo diretto da parte del popolo. In questa concezione si ammettono sì i rappresentanti (a differenza di quanto accadeva nell'antica Grecia, cui pure i rivoluzionari francesi si ispirano<sup>51</sup>), ma essi stessi sono prima di tutto "cittadini" (tuttal più "mandatari" di altri cittadini): una

---

modo di pensare la politica e di rapportarsi con l'opposizione"; nonché M. PUCCIARELLI, *Sinistra, giacobini e anti-sovrani: lo sbarco in Italia del modello Sanders*, in [la Repubblica](#) del 29 settembre 2018, in cui si annuncia la pubblicazione anche in Italia di *Jacobin*, rivista di riferimento del socialismo *democrat* negli Stati Uniti.

<sup>47</sup> [Il Blog delle Stelle](#) (corsivo e grassetto sono del testo originario).

<sup>48</sup> *M5S, Di Maio: "Regola del doppio mandato? Per noi è sacrosanta, non esistono politici di professione"*, in [il Fatto Quotidiano](#) del 13 marzo 2018. Successivamente, il 31 dicembre 2018, Di Maio ripeteva in un tweet che la regola dei due mandati era certa «come l'alternanza delle stagioni». Cfr. *Com'è la storia della regola dei due mandati*, in [Il post](#) di domenica 11 agosto 2019, cit.

<sup>49</sup> Cfr. il regolamento parlamentare 2018. Un esame del nuovo Statuto e delle regole per le candidature si trova su [Il Blog delle Stelle](#) postato il 30 dicembre 2017 da Luigi di Maio.

<sup>50</sup> Cfr. il Codice etico del Movimento Cinque Stelle.

<sup>51</sup> G. GILBERTI, *Introduzione storica ai diritti umani*, Torino, 2012, 90, secondo il quale i rivoluzionari francesi, soprattutto i giacobini, avevano fatto della libertà degli antichi un mito politico. Sul punto v., diffusamente, L. GUARCI, *Libertà degli antichi e libertà dei moderni. Sparta, Atene e i «philosophes» nella Francia del Settecento*, Napoli, 1979, *passim*. Si segnala che il riferimento preferito dai giacobini, in particolare da Robespierre, fu però soprattutto Sparta: la sottomissione alla legge, la devozione alla Patria e la costruzione di un nuovo modello di cittadino attraverso l'educazione furono i tratti che resero Sparta particolarmente cara ai rivoluzionari, un vero modello da imitare. Cfr. M. ROSSO, *The*

forma di democrazia a tutto tondo, che potremmo definire, mutuando l'espressione da un volume di recente pubblicato, la "democrazia dei cittadini"<sup>52</sup>, nella quale i cittadini sono i diretti detentori del potere e ciò può venir meno se gli eletti, con il susseguirsi dei mandati, diventano dei "professionisti della politica"... Ovviamente, quella professata dai Cinque Stelle è, rispetto alle precedenti, una nuova versione, che potremmo definire "democrazia dei cittadini 2.0", in quanto costruita sulle straordinarie potenzialità partecipative che ha aperto la diffusione di Internet e dei *social media*<sup>53</sup>.

A riprova di questa prossimità con l'ideologia giacobina, basti riportare alcuni passaggi del "discorso sulla Costituzione" pronunciato alla Convenzione da Maximilien Robespierre il 10 maggio 1793, dal quale emerge chiaramente l'idea della centralità del cittadino nel governo dello Stato<sup>54</sup>: "*I mali della società non vengono mai dal popolo, ma dal governo. E come potrebbe essere diversamente? L'interesse del popolo è il bene pubblico; l'interesse degli uomini di potere è un interesse privato. Per essere buono il popolo non ha che da preferire sé stesso a chi non è popolo; per essere buono un magistrato deve sacrificare sé stesso al popolo*"<sup>55</sup>. Più avanti: "*E' già stato sparso il sangue di trecentomila francesi; il sangue di altri trecentomila dovrà scorrere ancora perché il semplice operaio possa sedere al senato a fianco del ricco mercante di grano, perché l'artigiano possa votare nelle assemblee del popolo al fianco dell'illustre negoziante o del presuntuoso avvocato e perché il povero onesto e intelligente possa conservare la sua dignità di uomo in presenza del ricco imbecille e corrotto?*"<sup>56</sup>. E infine: "*Voi dunque, a cui la libertà, a cui la patria è cara, assumetevi, voi soli, il compito di salvarla (...). Ponete all'inizio questa incontestabile massima: che il popolo è buono e che i suoi delegati sono corrompibili; che bisogna cercare una difesa contro i vizi e il dispotismo del governo nella virtù e nella sovranità del popolo*"<sup>57</sup>.

---

*allusions to Sparta in the speeches and politics of Robespierre from 1789 to Thermidor*, in *Annales Historiques de la Révolution Française*, 3/2007, 51-77.

<sup>52</sup> Si prende a prestito il titolo del libro di P. MICHELOTTO, Vicenza, 2008.

<sup>53</sup> Sul tema si rinvia a F. GALLO, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, Lectio magistralis svolta a chiusura del Festival *Lector in fabula* organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno, Conversano, domenica 15 settembre 2013, reperibile al [sito telematico](#) della Corte costituzionale P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, Relazione al convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) "Democrazia, oggi", Università di Modena, 10-11 novembre 2017, in [Rivista AIC](#), 2/2018; G. CORSO, *La rappresentanza politica nell'era digitale*, in *Nuove autonomie*, 2/2018, 193-204.

Per quanto possa essere entusiasmante l'idea che i cittadini si autogovernino, comodamente seduti dietro alle proprie scrivanie, rimane purtroppo il dato di fatto dello scarsissimo successo in termini di partecipazione che storicamente ogni esperienza di democrazia diretta ha suscitato, al punto da far concludere di recente ad un Autore che, in sostanza, i cittadini non hanno interesse a governarsi, quanto ad essere ben governati. Cfr. G. GLADIO, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) "Democrazia, oggi", Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Modena, 10-11 novembre 2017, in [Rivista AIC](#), 3/2018, 201 ss., in cui si arriva a parlare di "inefficienza" della democrazia diretta (209). Peraltro, non va sottovalutato l'ulteriore considerazione che la partecipazione comporta una evidente discriminazione fra il cittadino che può investire tempo e risorse nella partecipazione stessa e il cittadino che non può farlo. Cfr. G. FALCON, *L'uomo situato. Due idealtipi di democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (cur.), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 79 ss.

<sup>54</sup> Per questa e le successive citazioni del "discorso sulla Costituzione" si fa riferimento alla raccolta curata da M.A. CATTANEO: M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo. Discorsi*, Verona, 1989, 99 ss. Il testo originale si trova in M. BOULOISEAU - G. LEFEBVRE - A. SOBOUL (cur.), *Oeuvres de Maximilien Robespierre, Société des études robespierristes*, Parigi, 1961-1967, vol. IX, 495-508.

<sup>55</sup> M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo. Discorsi*, cit., 100.

<sup>56</sup> M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo. Discorsi*, cit., 103.

<sup>57</sup> M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo. Discorsi*, cit., 104. Si può ricordare anche un ulteriore passo, più articolato ma parimenti significativo, di questo discorso: "*Se mi degnassi di rispondere a dei pregiudizi assurdi e barbari, osserverei che il potere e l'opulenza generano l'orgoglio e tutti i vizi; mentre il lavoro, la modestia, la povertà sono i guardiani delle virtù; che le aspirazioni dei deboli tendono alla giustizia e alla protezione di leggi benefiche, mentre le passioni dell'uomo potente lo spingono ad elevarsi sopra a leggi giuste o a crearne di tiranniche. Direi infine che la miseria dei cittadini non è altra cosa se non il delitto dei governanti. Ma pongo la base del mio sistema su un solo ragionamento. Il governo è istituito per far rispettare la volontà generale; gli uomini che governano hanno invece una volontà individuale e sappiamo che ogni volontà tende in sé a prevalere. Ora, se essi impiegano per questo scopo la forza pubblica di cui dispongono, il governo non è che il flagello della libertà. Concludete, dunque, che il primo fine di ogni costituzione*

La matrice ideologica del Movimento Cinque Stelle, alimentata dall'evidente crisi della rappresentanza politica<sup>58</sup>, è confermata dal linguaggio utilizzato nei suoi atti ufficiali<sup>59</sup> ed anche nelle espressioni dei suoi leader<sup>60</sup>, oltre che da una serie di programmi, alcuni dei quali realizzati dal governo "giallo-verde"<sup>61</sup>, altri in cantiere, a partire dal ridimensionamento della democrazia rappresentativa a favore di quella diretta (non è un caso se la piattaforma per la partecipazione dei cittadini sia stata intitolata a "Rousseau", con riferimento cioè al filosofo francese che più di ogni altro esaltò il ruolo della democrazia diretta)<sup>62</sup>.

---

*dev'essere di difendere la libertà pubblica e individuale contro il governo stesso. È precisamente questo problema che i legislatori hanno dimenticato; si sono occupati tutti della potenza del governo, nessuno si è preoccupato dei mezzi per riportarlo alla sua funzione istituzionale. Hanno preso infinite precauzioni contro l'insurrezione del popolo e hanno invece incoraggiato con tutto il loro potere la rivolta dei suoi rappresentanti. Ne ho già indicato le ragioni: l'ambizione, la forza e la perfidia sono stati i legislatori del mondo. Hanno asservito perfino la ragione umana depravandola e l'hanno resa complice delle misere condizioni dell'uomo. Il dispotismo ha prodotto la corruzione dei costumi e la corruzione dei costumi ha sostenuto il dispotismo. In questo stato di cose toccherà a chi ha venduto l'anima al più forte legittimare l'ingiustizia e condividere la tirannia. Allora la ragione non sarà più che follia; l'eguaglianza, anarchia; la libertà, disordine; la Natura, chimera; il ricordo dei diritti dell'umanità, rivolta. Allora ci saranno delle bastiglie e dei patiboli per la virtù, dei palazzi per la corruzione, dei tiranni e dei carri trionfali per il crimine. Allora ci saranno dei re, dei preti, dei nobili, dei borghesi, delle canaglie: ma non ci sarà più popolo, non ci saranno più uomini".* M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo. Discorsi*, cit., 100 s.

<sup>58</sup> A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale" (nota minima su un'annosa e irrisolta questione)*, in [Federalismi.it](#), 23/2018, 3, per il quale "il lento e sofferto processo di democratizzazione degli ordinamenti di tradizioni liberali, che ha avuto la sua spinta maggiore con l'allargamento del suffragio, fino a pervenire alla sua connotazione come universale (...) ha portato ad una crescita esponenziale della domanda sociale mettendo allo stesso tempo a nudo l'incapacità dei rappresentanti di farvi fronte in modo adeguato".

<sup>59</sup> A partire dallo Statuto del Movimento 5 Stelle, il cui art. 3, comma e), dispone: "gli iscritti eletti quali parlamentari italiani, si obbligano a rifiutare l'appellativo di "onorevole" e optare per il termine "cittadina" o "cittadino".

<sup>60</sup> G. MADDALENA, *Perché Di Maio non può evitare di fare i conti con la storia. La storia umana rientra sempre in gioco e si rivela nel linguaggio, dove spesso è custodita*, in [Il Foglio](#) del 10 marzo 2018.

<sup>61</sup> A titolo di mero esempio si ricorda la recente [l. 20 agosto 2019, n. 92](#), che introduce nelle scuole (ufficialmente a partire dal 2020, ma con sperimentazione già nel prossimo anno scolastico) l'insegnamento dell'educazione civica. La proposta di Robespierre alla Costituente del 1793 prevedeva, parallelamente, all'art. XX: "La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino sarà collocata nella posizione più in vista nei luoghi in cui le autorità costituite terranno le loro sedute; sarà portata, in forma solenne, in tutte le cerimonie pubbliche e costituirà il primo oggetto dell'istruzione pubblica". Cfr. M. ROBESPIERRE, *La Scalata al Cielo. Discorsi*, cit., 118.

<sup>62</sup> Basti al riguardo citare la proposta di legge costituzionale per l'introduzione di un referendum propositivo nell'ordinamento italiano, per il quale si rinvia ad A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, Editoriale di [Federalismi.it](#), n. 23/2018, ove si illustra la proposta, sottolineando come "il risultato, almeno nelle intenzioni dei proponenti, è quello di riportare al centro i cittadini nella produzione normativa, contrapponendo la legislazione popolare alla legislazione parlamentare". Sul tema, in generale dei rapporti fra democrazia rappresentativa e diretta v. E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2018. In particolare sul referendum propositivo ci si permette di rinviare alle considerazioni svolte in M. GALDI, *Il referendum "a contenuto positivo" nella democrazia che cambia*, in [Federalismi.it](#), 15/2018. §§§

Al di là dei proclami, che vogliono la proposta diretta ad assicurare un maggior prestigio all'istituzione parlamentare, non sfugge certo la coerenza con questa logica anche della revisione costituzionale, di recente approvata in via definitiva dal Parlamento (8 ottobre 2019), che riduce di un terzo il numero complessivo dei parlamentari (Atti S. 214-515-805 - d'iniziativa dei senatori: Quagliariello; Calderoli e Perilli; Patuanelli e Romeo recante "modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari - attuale A. C. 1585 -, con l'abbinata proposta di legge costituzionale: D'UVA ed altri - A. C. 1172). Su questa riforma v. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2019. Si segnala, in particolare, data la rilevanza del tema ai fini del nostro ragionamento, quanto l'A. sostiene a proposito legge 27 maggio 2019, n. 51. recante "disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari", adottata in previsione della riduzione del numero dei parlamentari. Infatti, l'A. ritiene che questa legge sarebbe "dirompente sul piano della rappresentanza politica", potendo determinare "casi limite di parlamentari rappresentativi, tra Camera e Senato, di un numero di abitanti che oscillerà tra ottocentomila e un milione" e causare, in particolare, il venir meno di ogni rappresentanza per le "aree interne del paese, demograficamente meno popolate": ID., 17. Prevede, inoltre, un "danno alla rappresentanza politica perché collegi inevitabilmente più grandi, fondati su un legame rappresentativo più debole (perché troppo ampio per non risultare distante), non faranno altro che fiaccare, in una logica strutturale - stavolta sì - densa di antipolitica, ogni volontà dei rappresentanti politici di dar forza al mandato

Non si intende, certo, attribuire a questa matrice un valore dispregiativo. Per molti versi, infatti, il giacobinismo, sia pure nella sua brevissima durata quale movimento politico, ha generato un crogiuolo di idee e aperto una serie di scenari assolutamente innovativi e di straordinaria attualità, alcuni dei quali possono leggersi anche nell'appena citato discorso sulla Costituzione di Robespierre (basti pensare all'affermazione del principio di sussidiarietà nelle sue dimensioni verticale ed orizzontale<sup>63</sup>; allo straordinario ruolo della trasparenza delle scelte pubbliche<sup>64</sup>; alla decisa affermazione della responsabilità dei pubblici funzionari<sup>65</sup>); mentre Rousseau e l'abate Seiyes operano un approccio rivoluzionario al costituzionalismo (il c.d. "costituzionalismo giacobino")<sup>66</sup>.

Tuttavia, è opportuno segnalare sul piano storico che, nonostante Robespierre abbia, quale costituente, negli anni che intercorsero fra l'erigersi degli Stati generali in Assemblea nazionale (maggio 1789) e lo scioglimento di questa (settembre 1791<sup>67</sup>), sostenuto la tesi della necessità di

---

rappresentativo ricevuto dai cittadini sul territorio; posto che, con un collegio elettorale territorialmente così esteso, la distanza naturale tra eletti ed elettori sarà impossibile da colmare, nonostante l'eventuale buona volontà degli eletti": ID. 19. In sostanza, per l'A., obiettivo delle due riforme sarebbe quello di "de-territorializzare - e quindi di smaterializzare - la rappresentanza politica di tipo parlamentare dal rapporto sul territorio degli eletti con gli elettori, svuotando così di senso, nella realtà concreta, il mandato parlamentare rappresentativo": ID., 20. Che d'altronde, nelle intenzioni dei leader del Movimento Cinque Stelle, queste riforme tendano a ridimensionare la rappresentanza parlamentare, lo si può verificare leggendo l'intervista di Davide Casaleggio, presidente dell'associazione Rousseau, *In futuro Parlamento inutile*, in *La Verità* di lunedì 23 luglio 2018, reperibile in [ANSA.it](http://ANSA.it). Tutto ciò a evidente riprova che effettivamente «tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa esiste una tensione ineliminabile». Cfr. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, 4/2006, 11. Da ultimo, con un giudizio sostanzialmente positivo, commenta la legge n. 51 del 2019 M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos*, 2/2019.

<sup>63</sup> "Fuggite l'antica mania dei governanti di voler troppo governare; lasciate agli individui, lasciate alle famiglie il diritto di fare ciò che non porta danno agli altri; lasciate i comuni di regolare da soli i loro affari in ogni campo che non riguardi essenzialmente l'amministrazione generale della Repubblica. In una parola: restituite alla libertà individuale tutto ciò che non appartiene per natura all'autorità pubblica e avrete, con ciò, lasciato molto minor spazio all'ambizione e all'arbitrio": M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo. Discorsi*, cit., 107 s. Parallelamente, nel testo costituzionale proposto da Robespierre all'art. XII si prevede: "La Costituzione non vuole che la legge ostacoli la libertà individuale se non a vantaggio del bene pubblico; essa lascia ai cittadini comuni il diritto di regolare i loro affari in ogni campo che non riguardi l'amministrazione generale della Repubblica": ID., 117.

<sup>64</sup> "La prima riguarda principalmente la pubblicità; ma è sufficiente che la Costituzione assicuri la pubblicità delle operazioni o delle deliberazioni del governo? No, bisogna darle ancora tutta l'estensione possibile. La nazione intera ha il diritto ad essere informata sulla condotta dei suoi mandatari. Bisognerebbe - se fosse possibile - che l'assemblea dei delegati deliberasse in presenza di tutti i francesi. Il luogo delle sedute del corpo legislativo dovrebbe essere un edificio fastoso e maestoso, aperto a dodicimila persone. Sotto gli occhi di un così gran numero di testimoni né la corruzione, né l'intrigo, né la perfidia oserebbero mostrarsi; sarebbe consultata la sola volontà generale; sarebbe ascoltata solo la voce della ragione e dell'interesse pubblico". M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo*, cit., 109. E ancora: "Che si deliberi a voce alta; la pubblicità è il sostegno della virtù, la salvaguardia della verità, il terrore del delitto, il flagello dell'intrigo. Lasciate le tenebre e lo scrutinio segreto ai criminali e agli schiavi. Gli uomini liberi vogliono che il popolo sia testimone dei loro pensieri. Questo metodo forma i cittadini e le virtù repubblicane. Esso conviene ad un popolo che ha appena conquistato la libertà e che combatte per difenderla. Quando cessa di convenirgli, la repubblica non esiste più": ID., 114. Come per molte idee di Robespierre, anche per la trasparenza si può individuare un legame strutturale con le teorie elaborate da Rousseau. Sul punto v. A. MARCHILI, *Rousseau e l'ideale della trasparenza. Nascita di un mito moderno*, in *Giornale di storia costituzionale*, 31/2016, 13 ss.

<sup>65</sup> "Un popolo i cui mandatari non debbono rendere conto a nessuno della loro gestione, non ha una Costituzione. Un popolo i cui mandatari devono rendere conto della loro gestione solo a degli altri mandatari inviolabili, non ha una Costituzione. Dipende da questi, infatti, di tradirlo impunemente o di lasciarlo tradire da altri". M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo*, cit., 111.

<sup>66</sup> P. RIDOLA, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi concettuali*, in G. AZZARITI (cur.), *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 212 ss. e spec. 293 ss. In proposito v., anche, A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma - Bari, 2002, 2, dove l'A. contrappone il costituzionalismo di ispirazione giacobina, nel quale "la politica viene concepita come l'attività attraverso cui si enuclea la sovranità popolare e si individuano interessi generali", dal costituzionalismo di ispirazione anglosassone, nel quale, invece, "la politica è intesa soprattutto come conflitto e competizione".

<sup>67</sup> La revisione della Costituzione terminò il 12 settembre 1791 e il giorno dopo il re la ratificò, diventando "Luigi XVI Re dei Francesi".

limitare i mandati elettivi<sup>68</sup>; e, addirittura, abbia ottenuto il voto favorevole sulla sua proposta che nessun deputato della precedente Assemblea nazionale potesse presentarsi come candidato all'elezione della nuova Assemblea<sup>69</sup>; quando poi ebbe l'opportunità di determinare, in ragione dei mutati equilibri politici a favore dei "montagnardi"<sup>70</sup>, il contenuto della Costituzione, non ripropose più l'idea del limite dei mandati per i membri dell'Assemblea Nazionale, auspicando solamente, fin dal citato discorso del maggio 1793, una breve durata delle cariche<sup>71</sup>, l'incompatibilità fra più incarichi pubblici<sup>72</sup>, la possibilità in ogni tempo di revoca degli eletti, secondo un meccanismo assai simili al "recall" previsto oggi in alcuni ordinamenti (soprattutto, ma non solo, di matrice anglosassone)<sup>73</sup>, e, non da ultimo, la possibilità che il popolo decretasse la "morte politica", una sorta di "daspo" *ante litteram*, alla scadenza del mandato<sup>74</sup>: tutti correttivi e limitazioni evidentemente posti al meccanismo della rappresentanza.

---

<sup>68</sup> A. VENERI, *Robespierre costituente*, tesi di dottorato discussa presso il Dipartimento di Storia dell'Università degli Studi di Parma, 7 maggio 2008, 551 – 557, ove viene ricostruito analiticamente il dibattito dell'Assemblea. Appare degno di nota come dagli interventi di Robespierre emerga una notevole ammirazione per il mondo greco. Si segnala, in particolare, il suo costante riferirsi ad Aristide, che avrebbe di buon grado accettato l'ostracismo, per rispettare le regole poste a tutela della democrazia. Insomma, il legame con il "costituzionalismo degli antichi" si può cogliere senz'altro anche nelle posizioni giacobine: ID., 341, in particolare nt. 70. Sul rapporto con Sparta, v., invece, la nota 51.

<sup>69</sup> A. VENERI, *Robespierre costituente*, cit., 543 – 551, il quale riporta, conclusivamente, l'elogio del *Courier de Provence* per il successo conseguito da Robespierre: «il est possible qu'un génie ardent, qu'une imagination vive fournissent à un homme corrompu une éloquence brillante et passionnée; mais il est une éloquence sublime de la vertu, il est un lan-gage sacré du patriotisme que le vice et la passion ne peuvent emprunter et qui décèle toujours une âme grande et pure, c'est celui que M. Robespierre a fait entendre aujourd'hui». *Courier de Provence* t. XIV n° 291, 541-546, in M. ROBESPIERRE, *Oeuvres, Discours, Presses Universitaires de France*, Paris, 1950, tome VII, 394.

<sup>70</sup> Così era chiamato il gruppo dei giacobini in seno all'Assemblea nazionale, in ragione della posizione alta nella quale sedevano nell'Assemblea legislativa, distinguendosi dalla "pianura" (o, dispregiativamente, dalla "palude"), cioè dai banchi posti alla base dell'emiciclo ove sedeva il centro, e dai girondini, che sedevano a destra. Di fatto, i montagnardi si trovarono da soli alla guida della Convenzione nazionale dopo il 31 maggio 1793, in seguito a manifestazioni di sanculotti, che portarono all'arresto di ben ventinove deputati girondini.

<sup>71</sup> Nella proposta di Costituzione di Robespierre, all'art. IX, si legge: "La durata delle funzioni dei mandatari del popolo non può eccedere i due anni". M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo*, cit., 117.

<sup>72</sup> Nella proposta di Costituzione di Robespierre, all'art. X, si legge: "Nessuno può esercitare contemporaneamente due incarichi pubblici". *Ibidem*.

<sup>73</sup> "Io voglio che tutti i funzionari pubblici, eletti dal popolo, possano essere da lui revocati, nelle forme che saranno stabilite, senz'altro motivo che il diritto imprescrittibile che gli appartiene di revocare i suoi mandatari". M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo*, cit., 112. Per un quadro ampio relativo al *recall*, cioè alla revoca degli eletti, v. D.G. BIANCHI, *Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Soveria Mannelli, 2013. Di recente, inserisce l'istituto del *recall*, previsto per tutte le cariche pubbliche e le magistrature elettive dall'art. 72 della vigente Costituzione del Venezuela, fra gli istituti di democrazia diretta propri del "modello populista" (insieme al referendum consultivo, previsto dall'art.71, quello abrogativo, contemplato dagli artt. 73 e 74, e all'iniziativa legislativa, costituzionale e costituente) P. PISSICCHIO, *Venezuela. Tra crisi istituzionale e internazionale populista. Appunti su una vicenda non ancora conclusa*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), *News dal Mondo*, del 13 febbraio 2018, 2.

<sup>74</sup> "Allo scadere delle loro funzioni, i membri della legislatura e gli agenti o i ministri dell'esecutivo potranno essere deferiti al giudizio solenne dei loro committenti. Il popolo dichiarerà semplicemente se essi hanno conservato o perduto la sua fiducia. Il giudizio negativo comporterà l'interdizione a ricoprire qualunque ulteriore funzione. Il popolo non emetterà pene più gravi e, se i mandatari si saranno resi colpevoli di qualche delitto particolare e formale potrà rinviarli davanti al tribunale costituito per punirli". Cfr. M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo*, cit., 112. Coerente con queste affermazioni è l'art. XVI del testo costituzionale proposto da Robespierre: "I membri del corpo legislativo non potranno essere perseguiti da nessun tribunale costituito a causa delle opinioni che avranno espresso nell'assemblea: ma allo scadere delle loro funzioni la loro condotta sarà solennemente giudicata dal popolo che li aveva eletti. Il popolo si pronuncerà soltanto su questo punto: questo cittadino ha corrisposto o no alla fiducia di cui il popolo lo aveva onorato?" M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo*, cit., 118.

Va notato, tuttavia, che la Costituzione giacobina del 24 giugno 1793 finì per recepire solo in minima parte le proposte di Robespierre, che all'epoca non era ancora all'apice del suo potere. In ogni caso, anche in quel documento costituzionale ben evidenti sono i riferimenti all'idea forte del cittadino al potere. Basti leggere, ad esempio, gli articoli relativi ai rappresentanti, definiti "mandatari" o "agenti" (art. 29: "Ogni cittadino ha un eguale diritto di concorrere alla formazione della Legge ed alla nomina dei suoi mandatari o dei suoi agenti"; art. 30: "Le funzioni pubbliche sono essenzialmente temporanee; esse non possono essere considerate come distinzioni né come ricompense, ma come doveri"; art. 31: "I delitti dei mandatari del popolo e dei suoi agenti non devono mai essere impuniti. Nessuno ha il diritto di considerarsi più

Insomma, non sembra azzardato dire che gli stessi giacobini avevano proposto il limite dei mandati politici per esigenze strumentali, cioè per favorire l'azzeramento della classe dirigente esistente all'epoca degli Stati generali, prevalentemente moderata e filomonarchica, guardandosi poi bene dall'istituzionalizzarlo allorché di fatto raggiunsero il potere, con l'obiettivo di consolidarlo, anche attraverso l'introduzione del suffragio universale maschile<sup>75</sup>. Degno di nota, invece, è che la regola del limite dei mandati sarà di fatto introdotta, a distanza di appena due anni, con l'avvento del Direttorio<sup>76</sup>, con ogni probabilità per le stesse esigenze strumentali che ne avevano consigliato - da parte di Robespierre - l'adozione al tempo degli Stati Generali, cioè per conseguire un sostanziale azzeramento della classe politica frattanto affermatasi, in vista dell'istaurarsi del nuovo regime; azzeramento, invero, già favorito con il ritorno ad un suffragio elettorale di tipo censitario.

Sarebbe interessante indagare, con riferimento alla breve esperienza del Direttorio (com'è noto, già nel novembre del 1799 Napoleone Bonaparte proclamò il Consolato e, poco dopo, l'Impero), ma anche alle altre esperienze storiche nelle quali è stato costituzionalizzato il limite dei mandati per i membri delle Assemblee legislative (valga l'esempio di alcune Costituzioni degli Stati nord-americani prima della nascita dello Stato federale<sup>77</sup>), quale fosse il contesto nel quale questo limite è stato posto. Si ha, infatti, l'impressione, sia pure nell'evidente difficoltà di comparare situazioni così lontane nel tempo e nello spazio, che il limite del doppio mandato si sia affermato in passato nei contesti storici a sovranità indefinita, nei quali cioè si è alla ricerca di equilibri ed essi non siano ancora stati raggiunti. Ma, evidentemente, l'indagine esorbita tanto dall'economia del presente lavoro, quanto dalle competenze di chi lo scrive...

Più di recente, invece, si è registrato, soprattutto nell'esperienza nordamericana, la tendenza - sempre nell'ambito dell'approccio proprio della "democrazia dei cittadini" - ad introdurre l'istituto tramite referendum propositivi: la democrazia diretta (esaltata dal movimento per l'estensione dei "Term limits"), cioè, si è proposta di ridimensionare quella rappresentativa, operando, però, dopo l'intervento della Corte Suprema del 1995, essenzialmente al livello sub-federale<sup>78</sup>.

In ogni caso, a prescindere dai pur interessanti riferimenti ideologici e dagli autorevoli precedenti richiamati, appare senz'altro legittimo un ripensamento, sia pure parziale, da parte del Movimento Cinque Stelle, che riveda il limite del doppio mandato. Non vi è dubbio, peraltro, che esso era stato inizialmente concepito in modo eccessivamente rigido, in quanto applicato a "qualunque livello:

---

inviolabile degli altri cittadini) ovvero alla durata del loro mandato, particolarmente breve, per consentire periodiche verifiche (art. 32: Il popolo francese si riunisce in Assemblea tutti gli anni, il primo di maggio per le elezioni; art. 39: "Il Corpo legislativo è uno, indivisibile e permanente"; art. 40: "La sua sessione è di un anno"). L'Atto costituzionale del 24 giugno 1793, di fatto mai entrato in vigore in quanto immediatamente sospeso in ragione della guerra in corso con le altre Nazioni europee e quindi della sua immediata sospensione, è reperibile in [Archivio di diritto e storia costituzionale](#).

<sup>75</sup> Sulle concitate vicende di quegli anni in Francia si rinvia, fra gli altri, a J. ISRAEL, *La rivoluzione francese. Una storia intellettuale dai Diritti dell'uomo a Robespierre*, Torino, 2015.

<sup>76</sup> V. la Costituzione del 5 fruttidoro anno III del 22 agosto 1795, in [Archivio di diritto e storia costituzionale](#). Di rilievo, per il tema che ci occupa, il Titolo V della Costituzione, rubricato "Potere legislativo. Disposizioni generali", del quale si riportano di seguito gli articoli più significativi: "art. 44 - Il Corpo legislativo è composto da un Consiglio degli Anziani e da un Consiglio dei Cinquecento; Art. 53 - L'uno e l'altro Consiglio è rinnovato ogni anno per un terzo; Art. 54 - I membri che escono dopo tre anni possono essere immediatamente rieletti per i tre anni successivi, dopo di che sarà necessario un intervallo di due anni perché possano essere eletti di nuovo; Art. 55 - Nessuno, e per nessun motivo, può essere membro del Corpo legislativo per più di sei anni consecutivi".

<sup>77</sup> V. MONDELLO, *Il mandato parlamentare nelle costituzioni degli Stati dell'Unione e degli Stati Uniti (1776-1789)*, in *Amministrare*, 1/2016, 173 ss. che si riferisce, ad esempio, alla Virginia (183) e al Massachusetts (184).

<sup>78</sup> C. FUSARO, *Il limite al numero dei mandati. Esperienza italiana e modello americano*, cit., 783 ss., il quale, dopo aver affrontato il tema con riferimento all'elezione presidenziale, ripercorre l'esperienza di diversi Stati nordamericani, ricordando come "nel 1995 ben 23 dei 50 Stati avevano introdotto un limite dei mandati dei propri rappresentanti al Congresso". Cita, però, la decisione *US Term Limits Inc. et al. versus Thornton et al.* del 22 maggio 1995, con cui la Corte Suprema ha dichiarato incompatibili con la Costituzione, e quindi da disapplicare, tutte queste leggi, con la seguente motivazione: "permettere ai singoli Stati di definire autonomamente i requisiti per l'elezione al Congresso minerebbe la struttura prefigurata dai padri costituenti, una struttura volta, secondo le parole del Preambolo della nostra Costituzione, a formare 'una più perfetta Unione'": ID., 788.

consigliere comunale, sindaco, consigliere regionale, parlamentare nazionale ed europeo”<sup>79</sup>. Coticché, mantenere questa impostazione, che peraltro non ha precedenti, non consentirebbe il compiersi di alcun *cursus honorum* ai cittadini che mettono a disposizione le proprie competenze ed il proprio tempo al servizio della Comunità (o della Nazione intera): con la conseguenza che la critica normalmente portata al limite dei mandati, per cui favorirebbe una classe dirigente priva di esperienza<sup>80</sup>, finirebbe per assumere una valenza ancor più stringente.

5. *Dopo la riduzione del numero dei parlamentari, si può giustificare anche la previsione costituzionale del limite dei mandati, purché sia garantito il metodo democratico nell'organizzazione interna dei partiti*

L'approccio diacronico applicato alle riflessioni che precedono ci consente di porre in essere un ultimo passo in avanti, a mo' di conclusione: se la democrazia dei *kyrios* ad Atene non conosce per niente la rappresentanza, anche perché l'idea stessa della persona giuridica pubblica, che ne costituisce il necessario presupposto, ancora non è entrata nel lessico istituzionale<sup>81</sup>; se la democrazia giacobina giustifica la rappresentanza come interprete della “volontà generale”<sup>82</sup> - anche se si propone di limitarla (e, in ogni caso, la ancora al meccanismo privatistico del mandato, se possibile revocabile)<sup>83</sup> - ma aborrisce il ruolo dei corpi intermedi<sup>84</sup>; l'odierna democrazia dei cittadini, in aderenza al quadro costituzionale, è auspicabile che si connoti per un ulteriore momento di discontinuità rispetto alla sua tradizione, superando il pregiudizio nei confronti della mediazione dei corpi sociali ed affermando, quindi, l'idea forte della partecipazione dei cittadini anche all'interno del partito politico.

Segnali in questa direzione si colgono in modo evidente nella recente vicenda politica che ha accompagnato la nascita del secondo Governo Conte, allorché – dopo che i gruppi parlamentari del PD e dei Cinque Stelle avevano indicato al Presidente della Repubblica nel prof. Giuseppe Conte la personalità in grado di ottenere la fiducia necessaria per la costituzione del nuovo esecutivo “giallo-rosso” (secondo le regole proprie della forma di governo parlamentare e della democrazia rappresentativa) – il Movimento pentastellato ha subordinato l'espressione del voto di fiducia in

---

<sup>79</sup> Ci si riferisce al blog di Beppe Grillo del 10 marzo 2017, citato, *retro*, alla nt. 47.

<sup>80</sup> G. PASQUINO, *La lezione di Sartori*, in *La lezione di Sartori, La rappresentanza politica*, Atti del Convegno in memoria di Giovanni Sartori, Sala degli Atti parlamentari, 24 maggio 2018, Roma, 2018, 8, a giudizio del quale: “la rappresentanza politica è un'attività esigente e impegnativa. Richiede che i rappresentanti conoscano la politica e le istituzioni, la Costituzione e le tecniche parlamentari. Non ci si improvvisa rappresentanti anche se lo si può diventare improvvisamente in situazioni di politica fluida e di destrutturazione dei partiti e del relativo sistema. Quando si affermano rappresentanti attenti e competenti, preparati e rispettati, sarebbe un errore grave e un vero e proprio impoverimento impedirne la rielezione con un meccanismo burocratico e populista che ponga limiti invalicabili al numero dei mandati. I puniti non sarebbero soltanto e neppure principalmente i rappresentanti che riuscirebbero a trovare molte alternative anche occupazionali. Sarebbero soprattutto i cittadini-elettori ai quali si precluderebbe la soddisfazione politica di sconfiggere rappresentanti inadeguati e ancor più la possibilità di rieleggere rappresentanti divenuti nel corso del tempo più competenti e più abili, migliori. Senza una buona rappresentanza politica non si avrà mai nessuna governabilità”.

<sup>81</sup> V. la nt. 29.

<sup>82</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, a cura di M. CALAMO SPECCHIA, Milano, 2008, che individua le radici dell'assunto per cui la legge è espressione della volontà generale nella tradizione rivoluzionaria fin dalla Costituzione francese del 1791.

<sup>83</sup> V., al § 3, la nt. 73.

<sup>84</sup> È noto che con la rivoluzione francese matura l'idea di un necessario rapporto diretto fra il cittadino e lo Stato, nel quale non può più frapporsi alcuna formazione intermedia. Espressione di questa scelta fu la nota legge *Le Chapelier* (che porta il nome di Isaac René Guy Le Chapelier, presentatore della legge e primo presidente del Club dei Giacobini), con la quale tutte le consociazioni fondate sulla base di “*pretendus intérêts communs*” sono formalmente abolite in nome dell'interesse generale: cfr. *Décret relatif aux assemblées des citoyens d'un même état ou profession (14-17 Juin 1791)*, in *Collection des lois, depuis 1789 jusqu'au 22 prairial an II*, Paris, 1804, V, 364-366. La *loi Le Chapelier* sarà abrogata solo dalla legge *Waldeck-Rousseau* sulla libertà sindacale del 21 marzo 1884. Sul tema v. D. BARBET, *Retour sur la loi de 1884. La production des frontières du syndical et du politique*, in *Genèses*, 3/1991, 5-30.

Parlamento ad una previa consultazione degli iscritti<sup>85</sup>. Al di là della critica, non del tutto condivisibile, secondo cui questa consultazione avrebbe dovuto espletarsi tempestivamente, cioè prima dell'incarico a formare il nuovo governo da parte del Presidente della Repubblica, e non, come invece è avvenuto, successivamente ad esso (anche per evitare la contraddizione che si sarebbe venuta a creare nel caso di un voto sulla "piattaforma Rousseau" dagli esiti diversi rispetto alle indicazioni espresse dai gruppi parlamentari in occasione delle consultazioni presidenziali<sup>86</sup>),<sup>87</sup> questo episodio è sintomatico del ruolo che inizia ad assumere l'organizzazione-partito nell'ambito del Movimento Cinque Stelle. Peraltro, il tendenziale superamento da parte del Movimento di questa sorta di "idiosincrasia partitica" è testimoniato anche dalla recente decisione di individuare una sede fisica (inizialmente e volutamente il Movimento è stato costituito senza sede), di adottare uno "statuto", rinunciando all'espressione "non-statuto", di darsi una struttura territoriale, a partire dall'istituzione dei c.d. "facilitatori" regionali<sup>88</sup>; da ultimo questa tendenza è accentuata anche da spinte interne al Movimento, come dimostra il recentissimo documento del 4 ottobre 2019 intitolato "Carta di Firenze 2019", il cui sottotitolo appare, al riguardo, molto evocativo: "per un rinascimento 5 Stelle: coerenza, democrazia interna e centralità degli attivisti"<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Hanno partecipato al voto gli iscritti al Movimento da almeno sei mesi sulla c.d. "piattaforma Rousseau". I dati della consultazione sono riportati nel Comunicato Ansa del 4 settembre 2019, *Rousseau dice sì all'accordo, via libera al governo giallo-rosso*, reperibile in [ANSA.it](#), secondo cui "dalle 9 alle 18 hanno espresso la propria preferenza 79.634 iscritti, su una base di aventi diritto che, alla mezzanotte del 2 settembre 2019, ha raggiunto il numero di 117.194 iscritti" annuncia l'Associazione Rousseau. I SI sono stati 63.146 (79,3%), i NO 16.488 (20,7%)".

<sup>86</sup> S. CASSESE, *Iscritti contro elettori*, in *Corriere della Sera* di martedì 3 settembre 2019, 1 e 22, il quale critica la circostanza che con il voto degli iscritti sulla piattaforma i rappresentanti del popolo "sarebbero smentiti dal partito, rinverdendo i fasti della migliore partitocrazia". In vero, sia pure con modalità (invio di lettere da parte degli iscritti) - e soprattutto tempistiche - diverse, anche in Germania si è fatto ricorso nel marzo del 2018 al referendum da parte degli iscritti della SPD per la ratifica del contratto di governo con la CDU. T. MASTROBUONI, *Germania, base Spd approva Grosse Koalition: sì al governo con Merkel*, in [la Repubblica](#) del 4 marzo 2018. Parimenti critici sulla consultazione informatica C. MELZI D'ERIL - G. E. VIGEVANI, *Con il voto su Rousseau uno sgorbio costituzionale e due sgarbi alle istituzioni*, in [Il Sole 24 Ore](#) del 28 agosto 2019, nonché G. FLICK, nell'intervista rilasciata a L. MILELLA, *Flick: "Far dipendere la nascita del governo dal voto su Rousseau è contro lo spirito della Costituzione"*, in [la Repubblica](#) del 3 settembre 2019. Ritiene, invece, che questa consultazione non abbia determinato alcuna lesione di prerogative di altri organi costituzionali, a partire dal Presidente della Repubblica, M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, Editoriale di [federalismi.it](#), 16/20019, 13 s.

<sup>87</sup> Di contro si potrebbe osservare che solo in seguito all'incarico formale conferito dal Presidente della Repubblica ed all'ulteriore verifica da parte del Presidente del Consiglio incaricato delle convergenze programmatiche che rendono effettivamente praticabile l'ipotesi di un'alleanza di governo si concretizza la possibilità di detta alleanza, se ne definiscono i contenuti programmatici e, quindi, si delinea un quadro politico sufficientemente chiaro da sottoporre al vaglio della base. Senonché, come da ultimo rilevato, "al momento del voto assai poco si sapeva del programma del futuro Governo e, nulla (se non le sole congetture della vigilia, solo in parte confermate), della composizione dello stesso", costituendo queste circostanze "una ulteriore, appariscente testimonianza del carattere pseudo-democratico della consultazione". A. RUGGERI, [La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web](#), in questa [Rivista, Studi, 2019/III](#), 403.

<sup>88</sup> Sulla trasformazione in atto nel movimento 5 Stelle v. M. PERRONE, *Da Grillo al "mandato zero" di Di Maio, la mutazione genetica del M5S*, in [Il Sole 24 Ore](#) del 25 luglio 2019. Più di recente v., A. TROCINO, *Dai facilitatori al ruolo del capo, il M5S si fa partito. No dei «falchi»*, in *Corriere della Sera* del 14.10.2019, p. 6. Invero, non è da escludere che questa evoluzione del Movimento sia collegata alle recenti normative in materia di finanziamento dei partiti politici, su cui v., *infra*, nt. 112. Sulla figura dei "facilitatori regionali" v. l'intervento di L. Di Maio, in [Il Blog delle Stelle](#).

<sup>89</sup> Reperibile al sito telematico [CartadiFirenze2019.it](#). In particolare si segnalano fra gli obiettivi che una parte della base del Movimento pentastellato si propone di conseguire sul piano dell'organizzazione interna (e sui quali è in corso una raccolta di adesioni da parte degli iscritti): 1) TRASPARENZA E DEMOCRAZIA INTERNA: - Convocazione di un'assemblea fisica nazionale, (Forum degli attivisti) con avvio di un processo di riforma dello Statuto stesso, e attribuzione all'assemblea degli iscritti del potere democratico di esprimersi sulle cariche interne, tutte elettive; - revisione dello Statuto e superamento della figura del capo politico mediante l'introduzione di organi elettivi e collegiali a livello nazionale, regionale e provinciale, che abbiano l'autorità di intervenire nella gestione dei conflitti interni nelle aree di competenza (...); 3) RIORGANIZZAZIONE DAL BASSO: - Avvio di una riorganizzazione dal basso che valorizzi il ruolo centrale dei gruppi locali e degli attivisti attraverso assemblee territoriali periodiche (...); 4) PROCESSI PARTECIPATIVI: - Creazione di un regolamento nazionale unico di funzionamento dei gruppi locali; - Costituzione di tavoli di lavoro permanenti volti a rimettere al centro della vita politica del M5S gruppi locali in rete fra loro che

Plurime esigenze militano a favore di una valorizzazione della struttura-partito. Ne indico una tutta interna ai Cinque Stelle (che pure riverbera inevitabilmente i suoi effetti sull'ordinamento generale, dal momento che detta forza politica è attualmente al governo del Paese), connessa al limite dei mandati, ed una di portata più generale.

La prima. La critica per cui il limite dei mandati, previsto nei regolamenti interni del Movimento Cinque Stelle, favorirebbe una classe dirigente priva di esperienza<sup>90</sup> non appare affatto peregrina, soprattutto in una realtà che è divenuta via via più complessa, nella quale ci si confronta a livello nazionale, europeo e globale con burocrati e tecnici, a fronte dei quali persone inesperte e, peggio ancora, incompetenti sono naturalmente destinate a soccombere<sup>91</sup>. Tuttavia, a ben vedere, piuttosto che la sola esperienza, è l'elemento della competenza che si presenta come quello maggiormente utile perché l'interesse nazionale sia rappresentato in modo efficace; e ciò pone ineludibilmente il problema della selezione della classe dirigente, a maggior ragione se si intende limitare il numero dei mandati, controbilanciando appunto con la competenza l'inesperienza politico-amministrativa<sup>92</sup>. D'altronde, se l'obiettivo è quello di proporre un nuovo modello di democrazia, che sappia colmare il gap ormai irrimediabilmente apertosi fra i cittadini e le istituzioni in seguito alla crisi economica strutturale di questi anni<sup>93</sup>, la vera sfida rimane quella di assicurare competenze in grado di rispondere concretamente ed efficacemente ai bisogni. La democrazia diretta, infatti, per quanto utile, non può certo costituire lo strumento per conseguire nella quotidianità gli obiettivi di governo, al punto che anche nell'esperienza storica in cui essa ha assunto un ruolo centrale, come nell'Atene del IV secolo a.C., era ampiamente temperata dall'assegnazione delle magistrature in larghissima misura all'aristocrazia, per educazione e tradizione capace di esprimere classe dirigente adeguata<sup>94</sup>. Ebbene, non pare dubbio che oggi il luogo naturale della selezione (e della formazione) della classe dirigente, in una democrazia matura e pluralista, sia e rimanga il partito politico, peraltro indicato dalla nostra stessa Costituzione, all'art. 49, come la via maestra attraverso la quale i cittadini possono concorrere a determinare la "politica nazionale"<sup>95</sup>. In sostanza, la qualità della classe dirigente (nella quale

---

producano un supporto concreto ai portavoce municipali e comunali e stabiliscano linee politiche a cui i portavoce regionali e nazionali debbano far riferimento; - Creazione di strumenti interni, in qualsiasi modo si dimostrerà utile, che consentano agli iscritti di avviare consultazioni referendarie e interrogazioni agli organi di vertice del Movimento; 5) CANDIDATURE, NOMINE e VALUTAZIONE DEI PORTAVOCE: - Riformulazione di criteri univoci, oggettivi e democratici per le candidature e le nomine all'interno del M5S, che premino l'esperienza, la competenza e il comprovato attivismo sui territori; - Apertura alla discussione di nuovi strumenti di valutazione degli eletti (...)"

<sup>90</sup> G. PASQUINO, *La lezione di Sartori, La rappresentanza politica*, cit.

<sup>91</sup> D. CHIRICO, *Tecnica e politica nelle dinamiche inter-ordinamentali*, in questa *Rivista, Studi*, 2009 (1° luglio 2009); G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, in *Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, AIR Osservatorio*, settembre 2010; C. PINELLI, *Governi populistici, governi tecnocratici, governi democratici*, in *Parolechiave*, 1/2012, 137 ss.

<sup>92</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Report on democracy*, cit, § 23, per il quale "le democrazie non sono tutte uguali. È vero che alcuni sistemi democratici favoriscono una rappresentanza migliore di altri. Certamente, la qualità della rappresentazione dell'interesse dei cittadini nella politica di un determinato paese dipende ampiamente dal modello accettato di selezione dei politici e dei dirigenti".

<sup>93</sup> Il tema della trasformazione della democrazia è divenuto di notevole attualità, non solo in Italia, in seguito alla crisi economica del 2008, come dimostra il documento della COMMISSIONE DI VENEZIA, *Report on democracy*, cit, per il quale "la crisi economica del 2008 – 2010 ha dimostrato la fragilità dei sistemi democratici europei e spesso la loro incapacità di fare fronte alle situazioni di crisi" (§ 7). Ciò avrebbe anche determinato "la necessità di inclusione della democrazia diretta che consente ai cittadini di esprimere le proprie opinioni e interessi e che crea una cittadinanza politicamente più sofisticata. Ciò contribuisce efficacemente all'obiettivo che tutti i livelli di potere siano guidati dall'interesse comune piuttosto che da interessi particolari" (§ 8).

<sup>94</sup> M. GALDI, *Il Contributo della Grecia antica al diritto pubblico dei moderni*, cit., 8. In generale su questa pagina di storia così cruciale v. M. H. HANSEN, *La democrazia ateniese nel IV secolo a. C.*, Milano 2003, *passim*.

<sup>95</sup> *Ex plurimis*: P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012 e, da ultimo, M. R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente dei partiti politici*, in *Nomos*, 2/2019. Invero, occorre onestamente segnalare che il clima di guerra fredda che iniziò a spirare proprio negli ultimi mesi di lavoro dell'Assemblea costituente non consentì la regolamentazione dei partiti politici nel senso che si richiedesse una garanzia piena della democraticità interna. Non a caso, se nella I Sottocommissione, il 20 novembre 1946 fu approvato un ordine del giorno proposto da Dossetti che invocava la necessità di un riconoscimento giuridico dei partiti politici, quando Costantino

accanto alla competenza ricomprenderei quanto meno la duttilità e la propensione al dialogo) può essere solo il prodotto di un intenso e proficuo lavoro all'interno del partito politico, nel quale maturi il dibattito, si faccia formazione e informazione e si assumano le scelte programmatiche, anche utilizzando modelli partecipativi che valorizzino, attraverso la rete, la connettività fra le persone; nonché dove si selezionino le classi dirigenti, che ovviamente non devono essere formate solo dall'*élite* culturale del Paese, ma debbano rappresentare uno spaccato interclassista della società, cosa che i partiti maggiori della tanto vituperata (ed oggi spesso rivalutata) "prima Repubblica", attraverso l'esperimento di adeguati percorsi negli enti locali e, appunto, nei partiti, erano indubbiamente capaci di ottenere<sup>96</sup>.

La seconda esigenza è evidentemente di portata più generale. Attualmente la vera emergenza della democrazia italiana è quella di garantire, con legge dello Stato, meccanismi certi e trasparenti di partecipazione democratica all'interno delle formazioni politiche<sup>97</sup>. In realtà, i fenomeni di malaffare che hanno interessato i partiti negli anni di tangentopoli avrebbero da tempo richiesto un intervento chiaro del legislatore su di essi, perché, come autorevolmente sostenuto, "una nuova cultura della legalità esige, insieme alla questione morale, che i partiti appaiano e siano sub-legge"<sup>98</sup>. Ma a maggior ragione oggi la risposta dell'ordinamento non può più essere procrastinata, in presenza di leggi elettorali che continuano a garantire rendite di posizione intollerabili in capo ai leader dei partiti, liberi di indicare non "i candidati", ma gli "eletti" fra quanti assicurino maggiore fedeltà alla loro persona e non certo alla Repubblica, in chiaro dispregio dell'art. 67 Cost.<sup>99</sup>. Nonostante gli interventi della Consulta, infatti, le leggi elettorali vigenti nel nostro Paese continuano a prevedere, con un

---

Mortati presentò (insieme al collega Carlo Ruggiero), nella seduta dell'Assemblea del 22 maggio 1947, un emendamento che implicava la garanzia della democrazia interna ai partiti, questo fu respinto. Ecco il testo dell'emendamento Mortati: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale». Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, III, Roma, 1970, 4159. Va ricordato che in quella stessa seduta intervenne anche Aldo Moro, per sostenere l'opportunità di costituzionalizzare il vincolo della democrazia interna alle forze politiche, in quanto, i partiti privi di "una base di democrazia interna" sarebbero stati incapaci di "trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese". Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica*, cit., 4164.

<sup>96</sup> L. VERZICHELLI, *Mutamento e continuità nell'élite parlamentare repubblicana*, in *Ventesimo Secolo*, Vol. 8, No. 19, *Classi dirigenti ed élite politiche nella storia d'Italia*, Soveria Mannelli, 2009, 51 ss., in particolare 57.

<sup>97</sup> L'esigenza di una disciplina pubblicistica dei partiti comprende anche la necessità di garantire che si svolgano in modo imparziale le consultazioni degli iscritti mediante forme di *e-voting*, di cui iniziano a servirsi i partiti e movimenti politici ed è presumibile si serviranno in modo sempre più diffuso per il futuro. Il tema della sicurezza del voto in rete, infatti, è stato di recente posto all'attenzione dell'opinione pubblica dal Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali su *data breach*, del 4 aprile 2019, n. 9101974 (reg.provv. n. 83), reperibile all'indirizzo telematico [www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9101974](http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9101974), con il quale il Garante, a fronte di un articolato procedimento e di vari accertamenti tecnici ed a fronte di adeguamenti ritenuti solo parziali rispetto alle prescrizioni impartite, "pur avendo constatato come le attività poste in essere abbiano migliorato in modo significativo gli aspetti di sicurezza della piattaforma Rousseau", ha comminato all'Associazione Rousseau, "quale responsabile del trattamento e in tale qualità trasgressore, il pagamento, (...) di euro 50.000 a titolo di sanzione per la violazione di cui al combinato disposto degli artt. 32 e 83, paragrafo 4, lettera a) del Regolamento (UE) 2016/679". Si riassumono le contestazioni del Garante, che metterebbero a rischio "i diritti e le libertà degli utenti del sistema di e-voting" in *Le 6 contestazioni formulate dal Garante Privacy italiano nei confronti dell'associazione Rousseau - M5s*, in [Ius Privacy](#). Sul tema v., anche, A. PESCAPÈ, *Voto elettronico è come sperimentare su cavie umane, ecco perché*, in [Agenda digitale](#) del 2 settembre 2019. Per completezza si riporta anche la posizione espressa dal responsabile dell'Associazione Rousseau, citata da G. VITALE, *M5S, Garante della privacy multa Rousseau: "Voto manipolabile". La replica: "Uso politico dell'authority"*, in [Repubblica.it](#) del 4 aprile 2019. Esprime da ultimo dubbi circa l'assenza di un meccanismo di certificazione del voto collocato in posizione di terzietà nonché sul monopolio nella formulazione della domanda su cui far svolgere la consultazione M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse*, cit., 14.

<sup>98</sup> L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, 411.

<sup>99</sup> Collega espressamente l'attuale sistema elettorale alla necessità di provvedere ad una nuova "disciplina di tipo pubblicistico" che assicuri democraticità interna ai partiti: R. De Menech, in A.C. 558/2018, cit., 2, ove afferma: "già da alcuni anni, con l'approvazione della legge n. 52 del 2015, più nota come *Italicum* (che, prima dell'attuale legge cosiddetta *Rosatellum*, disciplinava il sistema di elezione delle Camere), il tema della regolazione dei partiti politici è tornato di grande attualità, poiché i partiti sono tornati ad essere i soggetti decisivi del sistema elettorale".

sistema che garantisce loro fino al 60% dei seggi in Parlamento, capilista bloccati decisi dai segretari di partito<sup>100</sup>, non necessariamente in funzione dello spessore professionale e culturale ovvero della militanza politica dei candidati, quanto della presunta fedeltà al capo<sup>101</sup>, con l'ulteriore svantaggio di allontanare in tal modo non solo i cittadini dalle istituzioni, ma anche gli stessi eletti dal corpo elettorale, considerandosi i primi piuttosto responsabili nei confronti di chi li ha scelti e solo secondariamente di chi li ha votati<sup>102</sup>. Ma soprattutto, l'emergenza segnalata è diventata addirittura vitale in seguito all'approvazione definitiva - lo scorso 8 ottobre - della legge di riforma costituzionale che riduce di un terzo il numero dei parlamentari<sup>103</sup>, anche per gli effetti che il combinato disposto fra questa riforma e la legge n. 51 del 2019 potrà determinare da una parte sulla rappresentanza delle minoranze politiche, dall'altra sull'ulteriore intensificarsi del vincolo che lega gli eletti ai partiti di appartenenza<sup>104</sup>.

Ora, non vi è dubbio che i Cinque Stelle, proprio in ragione della matrice giacobina della loro ideologia, siano refrattari ad organizzarsi in partito; non da ultimo in ragione del pessimo ricordo che ha lasciato di sé la stagione storica chiusasi con "tangentopoli", in cui il potere era detenuto

---

<sup>100</sup> V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, ove si ricostruisce la recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, giudicandosi non del tutto ragionevoli le valutazioni da ultimo svolte dalla Consulta nella [decisione n. 35 del 2017](#). Ai fini che ci occupano, preme sottolineare il ragionamento che compie l'A. rispetto alla conferma da parte della Consulta della disciplina relativa ai capilista bloccati: ID., 341, 26 ss. L'A. parte dall'affermazione del giudice rimettente, il quale ipotizza una violazione del diritto di voto degli elettori, nella misura in cui "il sistema del voto bloccato avrebbe potuto interessare sino al 60% degli eletti". La Corte, applicando una logica strettamente sillogistica rispetto al suo precedente ([Corte cost. n. 1/2014](#)) esclude l'incostituzionalità e fa salva la discrezionalità del legislatore. A questo punto l'Autore evidenzia il punto debole della decisione della Corte: «E tuttavia, proprio la rigidità del sillogismo tratteggiato ha fatto emergere il sostanziale *cedimento* della Consulta verso le ragioni politiche sottese all'*Italicum*. Nell'argomentazione impiegata, la prospettiva di una Camera composta per il 60% da *nominati* dalle segreterie di partito è stata intesa come meramente eventuale, in quanto condizionata al verificarsi di "variabili" di ordine politico. Essendo connessa, "di fatto, anche [al] modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato", detta prospettiva è stata derubricata nella categoria dei meri "inconvenienti di fatto" e, dunque, è stata ritenuta non sindacabile dalla giustizia costituzionale». E tuttavia, «la dichiarazione d'infondatezza non si è mostrata lineare sul duplice piano della razionalità e della ragionevolezza, non essendo sufficiente demandare la selezione dei candidati alla responsabilità dei partiti politici, per poter conseguire un esito coerente con l'orientamento giurisprudenziale e conforme alle finalità della legge elettorale. Tanto più che, in assenza di regole sulle elezioni primarie o sulla disciplina interna dei partiti, la responsabilità dei partiti invocata dalla sentenza a rimedio della questione scrutinata, paradossalmente costituisce, più che la soluzione, proprio la parte cruciale del problema»: ID., 27.

<sup>101</sup> V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale*, cit., 28 s., ove si configura "la candidatura alla stregua di un «premio di fedeltà» da dispensare sulla base della comprovata obbedienza alle indicazioni di partito; rilievo, questo, tanto più stringente, ove rapportato allo stato «gassoso» più che «liquido» che caratterizza i partiti politici, ridotti a comitati elettorali di un leader che decide in splendida solitudine la «linea» politica, facendola poi avallare dagli organismi dirigenti".

<sup>102</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Report on democracy*, cit, § 19, per il quale "i politici eletti nell'ambito di sistemi per i quali i cittadini votano gli elenchi dei partiti piuttosto che i singoli rappresentanti tendono ad essere dapprima responsabili nei confronti della leadership del proprio partito e, solo secondariamente, nei confronti dei cittadini".

<sup>103</sup> Per la quale v., *retro*, nt. 62.

<sup>104</sup> Al riguardo è opportuno segnalare anche la riflessione di F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 29 circa l'effetto che il combinato disposto fra la riduzione del numero dei parlamentari e la legge n. 51 del 2019 potrà determinare sulla rappresentanza delle minoranze politiche e sull'intensificarsi ulteriore del vincolo che lega gli eletti ai partiti di appartenenza. Se infatti, "la rappresentanza delle minoranze politiche" sarà "pressoché impossibile in molte realtà", solo la garanzia della democraticità interna ai partiti maggiori potrà assicurare uno spazio di espressione per queste minoranze; del pari, se "il numero ridotto dei parlamentari eletti rafforza il vincolo che li lega ai partiti" (in questo caso le parole virgolettate e citate a propria volta da F. CLEMENTI, *Sulla proposta*, cit, si riferiscono all'audizione di S. CURRERI, in *Atti Camera, Resoconto stenografico*, 26 marzo 2019, 9), a maggior ragione si rende indispensabile garantire con legge la democrazia interna ai partiti, per evitare che il legame si instauri solo fra eletti e leader e non, piuttosto, fra eletti e base del partito.

principalmente dai partiti politici<sup>105</sup>, tanto da far parlare di “partitocrazia”<sup>106</sup> o di “Repubblica dei partiti”<sup>107</sup>. Tuttavia, questo pregiudizio ideologico (e storico) andrebbe superato, anche perché, altrimenti opinando, di fatto si contraddice uno dei principi strumentali portanti della Costituzione repubblicana: principio complesso, che trova un saldo radicamento non solo nell’art. 49 Cost., ma anche e, ancor prima, nella previsione in Costituzione delle formazioni sociali, intese come luogo nel quale si sviluppa la personalità individuale (art. 2 Cost.), della libertà di associazione (art. 18 Cost.) e della sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.). Peraltro, al di fuori di questo approccio, si alimenta la sensazione che il Movimento, pur rifiutando la qualificazione di “partito”, abbia assunto molti dei caratteri che stanno connotando i partiti politici nel nostro Paese, fin dai primi anni ’90, allorché i c.d. partiti democratici di massa sono stati soppiantati dai “partiti post-democratici del leader”, cioè da strutture leggere, prive di organizzazione, senza radicamento locale e sostanzialmente mancanti di una cultura politica adeguata<sup>108</sup>, sempre più connotati, cioè, in senso verticistico ed oligarchico<sup>109</sup>. Insomma, la scommessa di incarnare una nuova stagione della democrazia, più trasparente, effettivamente partecipata, meno influenzata dalle *lobby* e dagli interessi forti, passerà pure dal potenziamento della democrazia diretta<sup>110</sup> o dal limite dei mandati, ma non potrà eludere il fondamentale banco di prova rappresentato dalla valorizzazione dello “strumento costituzionale” del partito politico, rinnovato, liberato da tentazioni leaderistiche, finalmente “regolato” (e controllato)<sup>111</sup> in modo da assicurare quella democrazia interna e quelle garanzie di partecipazione politica (non da ultimo in sede giudiziale), che in altri ordinamenti statali sono da anni una realtà<sup>112</sup>.

---

<sup>105</sup> Descrive in modo particolarmente chiaro e direi “crudo” il sistema di corruzione imperniato sui partiti e la sua evoluzione negli anni successivi a tangentopoli A. VANNUCCI, *Corruzione nella politica e corruzione della politica: l’evoluzione del caso italiano*, in A. PERTICI - M. TRAPANI (curr.), *La prevenzione della corruzione*, Atti del Convegno di Pisa, 5 ottobre 2018, Torino, 2019, 23 ss.

<sup>106</sup> E. CAPOZZI, *Partitocrazia. Il “regime” italiano e i suoi critici*, Napoli, 2009, ove si ricostruisce il tema dell’avversione ai partiti politici dall’unificazione nazionale al fascismo (11 ss.), nonché la polemica antipartitica nella crisi della “prima Repubblica” (103 ss.).

<sup>107</sup> P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991. D’altronde che i partiti politici avessero un ruolo centrale nell’indirizzare le istituzioni è stato teorizzato da C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, con riferimento al partito fascista, e, nelle successive edizioni dell’opera, con riferimento più in generale al sistema dei partiti. V., da ultimo, l’edizione del 1998.

<sup>108</sup> C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 1/2018. Sul ruolo dei leader di partito v. M. CALISE, *La democrazia del leader*, in *Il Mulino*, 2/2015.

<sup>109</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Report on democracy*, cit., § 24, secondo cui “in un certo numero di Paesi democratici, nonostante un ambiente effettivamente pluralistico, l’influenza degli apparati di partito e il controllo da parte dell’élite di partito è in aumento e la rappresentazione degli interessi individuali sta diminuendo, concentrandosi il potere politico nelle mani di pochi, con la conseguenza che si ripresenti il pericolo del modello oligarchico, descritto da Ostrogorski e Michels”. Esprime dubbi, sia pure *en passant*, sulla coerenza con il principio democratico del modello di *governance* interna del Movimento Cinque Stelle M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse*, cit., 14, nt. 22.

<sup>110</sup> In vero, questa positiva aspettativa rispetto agli istituti di democrazia diretta non è generalmente condivisa. V., ad es., M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l’iniziativa popolare: l’esempio nordamericano e la prospettiva delle regioni italiane*, in *Le Regioni*, 3/2008, 490 ss., che denuncia per il referendum propositivo il rischio di iniziative demagogiche sostenute da gruppi di interesse dotati di risorse per una campagna elettorale che possa orientare il consenso (491). In tal senso già G. AMBROSINI, *Referendum*, Torino, 1993, 122, a giudizio del quale l’attività propositiva si presta a spinte di tipo corporativo; infine, v. S. RODRIQUEZ, *I limiti della democrazia diretta, L’iniziativa popolare nell’esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all’Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2017, 497.

<sup>111</sup> F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, 3/1988, 487 ss.

<sup>112</sup> Tentativi di favorire una riforma dal basso dei partiti si sono registrati nel nostro ordinamento a partire dalla legge 6 luglio 2012, n. 96, recante “norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l’armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”. Per la prima volta, infatti, con questa legge l’ordinamento italiano ha imposto ai partiti statuti e atti costitutivi vincolati nei contenuti ad una, per quanto generica, conformità ai principi di democrazia interna, quale onere per accedere ai contributi. Ha proseguito questa strada il D.L. 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito nella l. 21 febbraio 2014, n. 13), che ha abolito il sistema di finanziamento pubblico diretto dei partiti politici, prevedendo al suo posto un meccanismo di finanziamento consistente in detrazioni fiscali delle donazioni private, oltre che nella destinazione volontaria del 2 per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche: la

Da questo punto di vista, non pare affatto azzardato affermare che, accanto e forse ancor prima della riforma elettorale, di quella dei regolamenti parlamentari e del corpo elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica, dopo l'approvazione della riforma costituzionale che taglia il numero dei parlamentari<sup>113</sup> l'emergenza per la democrazia italiana sia diventata una riforma legislativa dei partiti politici, che ne assicuri la democrazia interna. Peraltro, a seguito di questa riforma, potrebbe anche considerarsi la possibilità di introdurre a livello costituzionale il limite dei mandati parlamentari - reso più opportuno dell'esiguità del numero dei parlamentari e quindi dall'esigenza di assicurarne un significativo e periodico ricambio<sup>114</sup>, ma al tempo stesso garantito nella qualità dei rappresentanti da un scrutinio severo, trasparente e democratico operato all'interno dei partiti - nonché, forse, la stessa abolizione del divieto di mandato imperativo, con la possibilità di configurare un "mandato di partito", sul modello spagnolo, giustificato proprio in ragione del dibattito democratico e della partecipazione di tutti gli iscritti alle decisioni garantito dall'ordinamento.

---

contribuzione da parte dei privati, infatti, è subordinata, fra l'altro, all'adozione da parte dei partiti di statuti che diano garanzia di democrazia interna, all'iscrizione in un apposito registro, alla pubblicizzazione tramite internet delle informazioni relative agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, alla riduzione delle risorse loro spettanti per i partiti che non rispettino le norme in materia di parità di accesso alle cariche elettive. Sul tema v. R. DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in [Federalismi.it](#), 5/2014. Di recente analizza la capacità di adattamento dei partiti al nuovo meccanismo di finanziamento P. IGNAZI - C. FORELLI, *Le risorse dei partiti. I partiti italiani alla prova della legge n. 13 del 21 febbraio 2014*, in [Nomos](#), 1/2019. Tuttavia, questi tentativi non sono sufficienti. Sussiste piuttosto la necessità di una legge generale, per la quale si registrano diverse proposte nelle trascorse legislature in Parlamento e un ampio dibattito in dottrina, in cui si elenchino dettagliatamente gli elementi indispensabili per qualificare in senso democratico la vita interna dei partiti. Cfr. E. CHELI - S. PASSIGLI, *La disciplina dei partiti politici*, in *Astrid, Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Bagni a Ripoli, 2013, 38. Si veda, inoltre, I. LAGROTTA, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, Bari, 2018; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017; P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2017; F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in [Federalismi.it](#), 6/2015; A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in [Rivista AIC](#), 4/2015; A. MASTROPAOLO, *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2013. Per un approccio di diritto comparato v. E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Democrazia e diritto*, 1/2016, 143-168 e G. SAVOIA, *Democrazia interna nei partiti politici in Italia e nell'Unione europea: discipline a confronto*, in [Federalismi.it](#), 6/2014.

Nonostante l'urgenza di fare fronte alla regolamentazione dei partiti politici, nel corso dell'attuale legislatura risulta presentato un solo progetto di legge in tal senso da parte di Roger De Menech, del gruppo PD. Cfr. *Atti parl., XVIII Legislatura, Camera dei Deputati*, n. 558/2018, depositato il 24 aprile 2018. Il progetto prevede che i partiti, con l'iscrizione nel registro tenuto dalla "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici", di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, ottengano la personalità giuridica, con la conseguente applicazione dei controlli previsti dall'art. 23 c.c., secondo il quale le deliberazioni dell'assemblea dell'ente riconosciute contrarie alla legge, allo statuto o all'atto costitutivo possono essere annullate su domanda dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero. In ragione di questa proposta, "l'acquisizione della personalità giuridica costituisce condizione per la presentazione delle candidature e delle liste di candidati per l'elezione alla Camera dei deputati, com'è oggi regolamentata dal *Rosatellum* (articolo 2) e per l'accesso ai benefici previsti dal citato decreto-legge n. 149 del 2013". Cfr. A.C. n. 558/2018, cit., 5.

<sup>113</sup> Quanto ai contrappesi ipotizzati dalle forze politiche si veda l'intervento del relatore alla Camera, in sede di ultima lettura, sulla proposta di legge costituzionale S. 214-515-805-B, recante Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari, Giuseppe Brescia, nonché l'intervento di Stefano Ceccanti, entrambi reperibili in *Atti parl., XVIII Legislatura, Camera dei Deputati, Resoconto stenografico*, Seduta di lunedì 7 ottobre 2019, rispettivamente 3 e 41 ss.

<sup>114</sup> Se, infatti, come si è visto, il limite dei mandati previsto nei regolamenti interni del Movimento Cinque Stelle risponde solo ad una logica di natura ideologica, ben altra cosa sarebbe il limite ove scritto direttamente in Costituzione. In questa sede, infatti, esso varrebbe ad eliminare quel vantaggio competitivo che indubbiamente hanno i parlamentari uscenti rispetto agli altri candidati.