

## Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola

---

Massimo Siclari

SOMMARIO: 1. I contributi di Paolo Ridola in tema di rappresentanza, assetti istituzionali e partiti. – 2. Il divieto di mandato imperativo come garanzia di un pluralismo dinamico. – 3. Per concludere.

### 1. *I contributi di Paolo Ridola in tema di rappresentanza, assetti istituzionali e partiti*

La grande attenzione che, nell'ambito della sua ricca produzione, Paolo Ridola ha rivolto ai temi della rappresentanza, degli assetti istituzionali e dei partiti politici – ai quali è dedicata la terza sessione dei nostri lavori – rende ardua la scelta di un contributo sulla base del quale svolgere le mie considerazioni. Sono temi che, nella sua riflessione, da sempre hanno avuto una grande rilevanza ed ai quali ha dedicato numerosi lavori, in gran parte rielaborati, aggiornati e raccolti in volumi che testimoniano la continuità di riflessione ad essi dedicata<sup>1</sup> e, forse, anche l'insoddisfazione dello studioso rispetto ai risultati raggiunti anche – e direi soprattutto – tenendo conto dei mutamenti dovuti allo svolgersi dell'esperienza giuridica.

Mi preme sottolineare, al riguardo, come attraverso i suoi contributi emerga prepotentemente l'inestricabile intreccio delle varie problematiche comprese nella nostra disciplina. Non si avverte, cioè, quella netta separazione tra le questioni relative al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti e delle libertà costituzionali e quelle legate all'organizzazione dei pubblici poteri, mentre «il collegamento tra parte organizzativa e parte sostanziale è così intimo e solido che l'una non può essere compresa e non può stare senza l'altra»<sup>2</sup>. Come pochi altri autori, mi sembra che correttamente colga l'unità dell'ordinamento attraverso la complessità delle sue componenti.

<sup>1</sup> Mi riferisco, in particolare a P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010; ID., *Democrazia rappresentativa e costituzionalismo*, Torino, 2011; ID., *Stato e costituzione in Germania*, Torino, 2016; ID., *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, 2019.

<sup>2</sup> Così M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme costituzionali in Italia*, Roma, 1991, 7.

Un secondo merito che va ascritto all'opera di Paolo Ridola consiste nella considerazione critica della letteratura senza mai trarne ispirazione dogmatica, ma valutando la portata dei singoli concetti nella loro relatività storica e sempre rifuggendo concezioni semplificatorie. Non è casuale che nell'*Avvertenza* posta in apertura del suo ultimo libro riporti l'ammonimento di Riccardo Orestano, secondo cui il «mondo *giuridico*» è «calato interamente nella storia, un mondo che è storia, anche quando sembra ne sia dato distaccarsi o distaccarlo da essa, un mondo che è la storia»<sup>3</sup>. E pertanto, non indulga a quelle ricostruzioni «mistiche», nei riguardi delle quali metteva opportunamente in guardia un altro grande Maestro che ha illustrato questa Facoltà: Carlo Esposito<sup>4</sup>.

Paolo Ridola, in altri termini, ha dimostrato di essere un ottimo interprete e continuatore delle suggestioni storicistiche e realistiche che si sono potute ricevere in queste aule dai Maestri che lo hanno preceduto, e particolarmente di Aldo Sandulli, del quale ha di recente ricordato la «spiccata propensione ad una visione realistica dell'esperienza giuridica e delle istituzioni»<sup>5</sup>. Guardando agli studi dedicati ai

<sup>3</sup> P. RIDOLA., *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, cit., X, citando R. ORESTANO, *Diritto. Incontri e scontri*, Bologna, 1981, ma si v. pure P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, XVI, ove si sottolinea la «ineludibile storicità del percorso giuridico del costituzionalista e che anche all'opera del giurista si attagli la suggestiva immagine di Fernand Braudel che essa “non esce mai dal tempo della storia” e che “il tempo si avvinghia al suo pensiero come la terra alla zappa del giardiniere”. E, per quanto riguarda in particolare il tentativo di offrire un quadro dei problemi generali dello studio dei diritti fondamentali, sono convinto che la pretesa di separare l'esperienza giuridica dalla storia si riveli non soltanto metodologicamente fallace, ma altresì illusoria sul terreno ricostruttivo».

<sup>4</sup> V, in particolare, C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (1960) ora in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, 1992, 34. Sul 'realismo' di Esposito, v. P. RIDOLA, *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, cit., 284 ss. e, in precedenza, oltre agli atti del Convegno Nazionale *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito* (Università di Macerata, 5-6 aprile 1991), Milano, 1993, v., almeno, D. NOCILLA, *Presentazione*, in C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, cit., VII ss.; F. LANCHESTER, *Carlo Esposito*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 43, Roma, 1993, 278 ss.; F. MODUGNO, *La dottrina del diritto di Carlo Esposito*, ne *Gli scritti camerti di Carlo Esposito. 1928-1935*, a cura di M. Ruotolo, Napoli, 2008, 9 ss.; A PACE, *Il metodo di Carlo Esposito*, *ibidem*, 93 ss.; F. MODUGNO, *Carlo Esposito* (2012), in [http://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-esposito\\_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-esposito_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/); G.U. RESCIGNO, *Ricordo di Carlo Esposito*, ne *Lo Stato*, n. 8 (2017), 327 ss.

<sup>5</sup> P. RIDOLA, *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, cit., 400.

soggetti della rappresentanza politica nell'ultimo quarantennio, questa scelta metodologica si è rivelata particolarmente proficua.

Infine, non può tralasciarsi un'ulteriore merito: la sensibilità per i contesti culturali – anche extragiuridici – nei quali Ridola ha sempre collocato le sue riflessioni e che lo lega ai due studiosi destinatari di un particolare tributo di riconoscenza nell'*Avvertenza* dianzi citata<sup>6</sup> – Angelo Antonio Cervati e Peter Häberle – oltre che, ovviamente, a Leopoldo Elia – suo «maestro e [...] punto di riferimento costante»<sup>7</sup> – uno studioso «dai tratti profondamente originali e con molteplici aperture alla comparazione, alla storia, alle scienze sociali», particolarmente attento «al rapporto fra la costituzione e le forze politiche» e portatore di una «visione [...] aperta delle dinamiche pluralistiche»<sup>8</sup>.

## 2. *Il divieto di mandato imperativo come garanzia di un pluralismo dinamico*

In particolare, dedicherò le mie brevi riflessioni al tema del divieto di mandato imperativo partendo dal saggio apparso nella raccolta di studi in onore di Vezio Crisafulli<sup>9</sup> ove si prende in esame un istituto comune – anche se con varie sfumature – agli ordinamenti democratici contemporanei. La scelta è caduta su questo saggio perché, da un lato, mi sembra particolarmente espressivo di una qualità che sottolineavo in apertura – ovvero sia l'assidua attenzione alle reciproche implicazioni tra le questioni relative al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti e delle libertà costituzionali e quelle legate all'organizzazione dei pubblici poteri – dall'altro in quanto – pur riprendendo alcune ipotesi interpretative già accennate nella nota voce enciclopedica del 1981 dedicata ai partiti politici<sup>10</sup> – ha avviato una

<sup>6</sup> P. RIDOLA, *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, cit., X.

<sup>7</sup> P. RIDOLA, *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, cit., 441.

<sup>8</sup> P. RIDOLA, *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, cit., 443.

<sup>9</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, 679 ss.

<sup>10</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1981, 66 ss.: in generale, vale sottolineare come già in tale sede si avvia la riflessione sul pluralismo dinamico introdotto dalla Costituzione repubblicana, tema sul quale si rinvengono significativi apporti in gran parte delle opere successive e, particolarmente, Id., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987; Id., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997.

riflessione destinata ad essere ripresa dall'Autore in diverse occasioni, tenendo conto degli svolgimenti delle vicende relative alla rappresentanza nell'arco di più di trent'anni ed anche in connessione con le ricerche in tema di diritti fondamentali.

Lo scritto in questione parte dalla considerazione dell'esiguo dibattito svoltosi in sede di Assemblea costituente in occasione della disposizione destinata a divenire l'art. 67 della Costituzione, ponendo in luce, soprattutto, la scarsa consapevolezza del ruolo che erano destinati ad assumere i partiti nell'ordinamento repubblicano: «tutto incentrato sul conflitto fra realtà dei legami di partito e tutela formale dell'autonomia del parlamentare, il dibattito fra i costituenti sembrò eludere il tema del nesso fra il carattere rappresentativo delle camere e la politica nazionale elaborata per il tramite dei partiti»<sup>11</sup>.

Tuttavia, facendo riferimento alle posizioni di alcuni costituenti (e segnatamente quelle di Umberto Terracini e di Costantino Mortati), Ridola osserva come emergano «due punti [...] di grande rilievo per la lettura dell'art. 67. In primo luogo, la percezione che la questione del mandato imperativo non si esaurisce nella protezione dello *status* del parlamentare e non può prescindere, altresì, dalla considerazione del rapporto fra autonomia del parlamentare e mutamento degli equilibri politico-partitici determinati dagli elettori. In secondo luogo, l'esigenza che il divieto di mandato imperativo venga coordinato con la funzione aggregante dei partiti, ritenuta coesenziale al tipo di rappresentanza politica voluta dai costituenti anche come fattore di integrazione di una comunità statale articolata e parcellizzata»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 679. Analogamente, cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 212, che definisce il dibattito sull'art. 67, «essenziale e sbrigativo» e F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua libertà. Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli, 2018, 51 s. Secondo G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, 217, «Può dirsi – col senno di poi – che scarsa fu l'attenzione del costituente per le virtualità del libero mandato in una democrazia pluralista e conflittuale di garantire la rappresentanza politica e sociale *oltre* i partiti. Ma non vi è dubbio che nel dopoguerra, e per una lunga fase della nostra Repubblica, il pluralismo politico e la divisione sociale furono garantiti e assorbiti per intero sul piano istituzionale dal sistema dei partiti. In caso si trattava di far valere i ragioni del pluralismo *entro* i partiti».

<sup>12</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 683, nonché, in precedenza, ID., *Partiti politici*, cit., 108 s.: «Bisogna chiedersi pertanto se la sfera di

Dunque, nel disegno costituzionale – diversamente che nella concezione liberale della rappresentanza politica – il postulato unificante non si realizza «nella separatezza dell’istituzione parlamentare». Piuttosto, la rappresentanza è «espressa dal popolo nella dimensione reale delle istituzioni del pluralismo politico»<sup>13</sup>. Ciò implica che il riferimento al pluralismo non sia dato una volta per tutte ed in particolare ai soggetti protagonisti del dibattito in Costituente e, per un quarantennio, motore della vita politica nazionale; anzi, come è stato sottolineato in un successivo contributo, più in generale «l’opzione pluralista dei costituenti è profondamente caratterizzata dall’idea che l’espansione del principio democratico è inseparabile dalla promozione di un assetto intrinsecamente dinamico dei rapporti fra le forze sociali»<sup>14</sup>.

D’altro canto, tale opzione segna il profondo distacco dalle esperienze costituzionali del dopoguerra in Europa dell’Est, nelle quali – coerentemente con il favore espresso da Marx e Lenin nei riguardi del mandato imperativo e della revocabilità di tutte le cariche pubbliche<sup>15</sup> – vennero introdotte disposizioni rivolte in tal

incidenza dell’art. 67 possa essere davvero esaurita tutta in una portata meramente residuale del principio del divieto del mandato imperativo, o se invece la disposizione costituzionale non sia suscettibile di una chiave di lettura unitaria, che saldi la protezione dello *status* del parlamentare al concetto di rappresentanza della nazione da esso richiamato, ma colleghi sistematicamente quest’ultimo all’art. 49, stabilendo una continuità fra il momento comunitario della determinazione della politica nazionale e la rappresentanza politica della società statale nelle sue articolazioni. Dalla connesura con l’art. 49 il riferimento alla rappresentanza della nazione acquista un duplice significato: da un lato l’art. 67 configura la rappresentanza politica come “rappresentanza generale e non di interessi sezionali o locali” e valorizza pertanto il momento partitico dell’aggregazione e della ricomposizione unitaria delle domande politiche. Dall’altro, esso opera come fattore di difesa della libertà del processo di formazione della volontà popolare, ed in questo modo acquista una capacità di reazione sul piano dell’ordinamento interno dei partiti, garantendo ai singoli parlamentari ed ai gruppi, quasi per una sorta di *Drittwirkung*, di trovare in seno alle assemblee parlamentari la possibilità di esprimere e si rappresentare punti di vista divergenti dalla linea ufficiale del partito». In precedenza, indicazioni di particolare rilievo al riguardo, possono rinvenirsi in V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. civ.*, 1958, n. 10-11, 23 ss.; V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, 1977, 787 ss. (spec. 811 ss.).

<sup>13</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 685.

<sup>14</sup> P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, cit., 191.

<sup>15</sup> K. MARX, *La guerra civile in Francia* (1871), tr. di P. TOGLIATTI, Roma, 1977, 2<sup>a</sup> ed., 80 s., nel ricostruire l’esperienza della Comune di Parigi del 1871, osservava: «La Comune fu composta dei consiglieri municipali eletti a suffragio universale nei diversi

senso<sup>16</sup> e che coesistevano, là dove era stato mantenuto un pluripartitismo, con una distribuzione predeterminata dei seggi nelle assemblee elettive, che comunque assicurava un ruolo egemone al variamente denominato partito socialista<sup>17</sup>, precludendo un diverso assetto del sistema politico.

La scelta della Costituente, invece, era «funzionale al tipo di pluralismo politico che doveva ispirare l'assetto democratico complessivo. I costituenti avvertirono che il tentativo di coniugare il principio rappresentativo con l'allargamento della democrazia politica poteva riuscire solo a condizione di allocare il principio rappresentativo dell'unificazione politica *nel* pluralismo sociale, e poteva svolgersi nel quadro di una forma di governo che aveva il suo baricentro, non in un medio istituzionale sganciato dalle divisioni partitiche, ma, al contrario, in una rappresentanza parlamentare a forte dominanza partitica»<sup>18</sup>. Ridola sottolinea ancora come vi fosse «una stretta correlazione fra il problema della struttura della rappresentanza parlamentare e quello della posizione costituzionale dei partiti,

mandamenti di Parigi, responsabili e revocabili in qualunque momento. La maggioranza dei suoi membri erano naturalmente operai, o rappresentanti riconosciuti della classe operaia. La Comune doveva essere non un organismo parlamentare, ma di lavoro, esecutivo e legislativo allo stesso tempo. Invece di continuare ad essere l'agente del governo centrale, la polizia fu immediatamente spogliata delle sue attribuzioni politiche e trasformata in strumento responsabile della Comune, revocabile in qualunque momento. Lo stesso venne fatto per i funzionari di tutte le branche dell'amministrazione»; il testo di Marx fu ampiamente ripreso e chiosato da V.I. LENIN, *Stato e rivoluzione. La dottrina del marxismo sullo Stato e i compiti del proletariato nella rivoluzione* (1918), tr. a cura delle Edizioni in lingue estere di Mosca, in ID., *Stato e rivoluzione*, Milano, 1970, 2<sup>a</sup> ed., 80 ss.

<sup>16</sup> V. ad es., l'art. 57, comma 2 della Costituzione della Repubblica Democratica Tedesca del 1968 come emendata nel 1974, in base al quale «Un deputato che violi gravemente i suoi doveri può essere destituito dagli elettori conformemente ad un procedimento stabilito con legge» (ricavo la traduzione dal volume *Costituzione della Repubblica Democratica Tedesca*, a cura di I. Mercuri, Roma, 1976, 63).

<sup>17</sup> V., al riguardo, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le "forme di stato" e le "forme di governo"*. *Le costituzioni moderne*, Milano, 1988, 3<sup>a</sup> ed., 452 ss.

<sup>18</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 686 (il corsivo è nel testo originale). Sul punto, v. anche M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme costituzionali in Italia*, cit., 21: «la scelta in favore di una Costituzione e di una democrazia "aperte" era da imputare alla forte differenziazione – per non dire divaricazione tra le forze politiche protagoniste della lotta di liberazione. Di qui la tessitura pluralista dei valori costituzionali e il policentrismo istituzionale della forma di governo».

e più in generale del grado di mobilità assicurato dal sistema costituzionale nell'ambito dell'associazionismo politico, nei rapporti tra partiti come in quelli fra questi e le altre forme associative. E si intuisce altresì che quel disegno poteva riuscire solo a condizione di non lasciare il *partito in parlamento* in completa balia del *laissez-faire* intrapartitico, di estendere ad esso alcune regole del pluralismo politico, atte a garantire che la dominanza partitica non si converta nella completa identificazione fra partiti e stato»<sup>19</sup>.

L'istituto del libero mandato parlamentare, in altri termini, potrebbe tradursi in uno di quelli che Peter Häberle ha icasticamente definito «limiti all'“auto compiacimento” dei partiti politici esistenti», in grado di «eliminare alcune incrostazioni di potere»<sup>20</sup>. Ma la valenza del divieto di mandato imperativo nella ricostruzione proposta da Ridola è più articolata, giacché, «da un lato, garantendo la libertà del parlamentare, esso contribuisce a mantenere aperto il canale di comunicazione fra il sistema dei partiti ed il pluralismo sociale; dall'altro, allentandone i vincoli di dipendenza dalle cerchie particolari degli elettori, esso appare funzionale al raggiungimento di mediazioni e di compromessi sulla base di scelte politiche non immediatamente condizionate da istanze settoriali o corporative. In questa tensione dinamica fra il principio dell'autonomia del deputato ed il rilievo organizzatorio dei gruppi politici nella struttura del parlamento va ravvisata la chiave di volta per comprendere il significato e la sfera di operatività del divieto, che da un lato accresce la legittimazione autonoma dei gruppi parlamentari nella società civile, dall'altro contribuisce a decantare il confronto fra il sistema dei partiti ed il pluralismo sociale»<sup>21</sup>.

Le considerazioni di Ridola – risalenti alla metà degli anni '80 del secolo scorso e quindi nel quadro della c.d. prima fase della Repubblica, caratterizzata dalla vigenza di un sistema elettorale accentuatamente proporzionale (ma non definibile correttamente come un sistema proporzionale “puro”, come talvolta era ed è qualificato) – che valore assumono alla luce dei vistosi tentativi di semplificazione

<sup>19</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 687 (corsivi nel testo originale).

<sup>20</sup> P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali del pluralismo e la Costituzione del pluralismo* (trad. it. di M. BONINI e C. VITUCCI), in R. DAHL, G. FERRARA, P. HÄBERLE, G.E. RUSCONI, *La democrazia di fine secolo*, a cura di M. Luciani, Roma-Bari, 1994, 164.

<sup>21</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 688.

del quadro politico perpetrati dalle riforme elettorali tendenzialmente maggioritarie adottate tra il 1995 ed il 2005 ed alla contemporanea verticalizzazione dei rapporti all'interno delle forze politiche? Ed ora che si è pervenuti ad un nuovo sistema elettorale proporzionale (sia pur con una significativa clausola di sbarramento), può di nuovo farsi riferimento all'istituto del libero mandato parlamentare nei termini di garanzia di un pluralismo dinamico?

In riferimento a tali interrogativi è da chiarire preliminarmente che anche chi sostiene con determinazione l'esigenza di riforme delle disposizioni costituzionali relative alla forma costituzionale repubblicana non rinnega per questo la persistente validità dei principi fondamentali che ne sono alla base, tra i quali va annoverato, senza dubbio, il principio pluralista<sup>22</sup>. Tuttavia, tenendo conto delle modifiche subite dai sistemi elettorali, della progressiva personalizzazione dei partiti politici e della verticalizzazione dei rapporti al loro interno, dei tentativi di revisione costituzionale orientati ad un rafforzamento – pur variamente modulato – dell'esecutivo nei riguardi del Parlamento, del mutamento, nei fatti, dei rapporti tra Parlamento e Governo invertebratosi progressivamente nella “seconda fase” dell'esperienza repubblicana<sup>23</sup>, non è seriamente dubitabile che il principio

<sup>22</sup> Esemplare al riguardo è la posizione di A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir., Annali*, vol. VIII, Milano, 2016, *passim* e, particolarmente, 354 s. «i principi costituzionali si sono irrobustiti in questi ultimi decenni. Costituiscono ormai un patrimonio comune – anche se talvolta diversamente declinato – sempre più radicato nella coscienza degli italiani grazie alla maturazione e trasformazione delle culture politiche che erano state (e sono) alla base del testo costituzionale. Un processo evolutivo non sempre facile né scontato ma nel tempo sempre più deciso. La Carta costituzionale rimane un punto di riferimento ed un ricco giacimento di valori e di principi che danno identità alla Repubblica: l'antifascismo della Costituzione è ormai accettato anche da quanti per anni si sono richiamati al vecchio regime; sono alle nostre spalle le riserve di chi guardava a modelli di democrazia “sostanziale” diversi da quelli del costituzionalismo liberaldemocratico; non riescono a compiere passi convincenti quanti puntano a confusi modelli di democrazia “diretta” alternativi ai modelli costituzionali; il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica ha resistito con successo a insidiosi attacchi mentre si è consolidato il principio autonomista dell'art. 5 cost.; il principio di laicità non solo accomuna ormai cattolici e laici ma appare oggi un punto di forza per un non facile incontro con altre fedi e culture mentre i principi pluralisti riescono a superare le prove cui è sottoposta la società italiana – soprattutto nelle periferie metropolitane – per effetto delle pressioni multietniche».

<sup>23</sup> Su tali vicende la letteratura è assai ricca, tra i molti contributi, oltre alla voce di A. BARBERA citata alla nota che precede, v., con varietà di posizioni, C. AMIRANTE, *Dal Governo rappresentativo alla governance dalla forma stato alla forma mercato*, in P. STAN-



pluralista sia stato in questi anni sottoposto ad una formidabile tensione.

Nel libro del 1997 intitolato *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Paolo Ridola, dopo aver ribadito che l'«opzione di fondo della Costituzione repubblicana nelle condizioni storiche della genesi del patto costituente piuttosto che in una cultura omogenea dei costituenti» debba ritenersi uno «statuto costituzionale delle formazioni sociali e delle libertà associative [...] orientato a favorire un assetto di tipo competitivo e la mobilità dei rapporti all'interno di essa», tracciando un sommario consuntivo sul rendimento del principio pluralista desumibile dal disegno costituzionale, osserva che tale principio «da un lato, non ha liberato e potenziato tutte le energie che la società italiana ha espresso, dall'altro non ha posto argini sufficienti alla cristallizzazione di forti “poteri sociali” ed al sacrificio di pur significative aree di libertà associative»<sup>24</sup>.

Una «lettura sostanzialmente pessimistica», per ammissione dello stesso autore, che aggiunge: «viene [...] da domandarsi quale “modello di pluralismo” si delinei sullo sfondo del pullulare di iden-

CATI (a cura di), *Rappresentare chi e che cosa nel terzo millennio. Crisi, vicende e trasformazioni del mercato elettorale*, Roma, 2015, 11 ss. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale Tornare ai fondamentali*, cit., *passim* e, particolarmente, 224 ss.; A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia. Il Parlamento ridimensionato*, Brescia, 2015; M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica*, Roma, 2016; L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, 2009, 65 ss.; M. MANETTI, *Costituzione partecipazione democratica, populismo*, in *Democrazia, oggi* (Atti del XXXII Convegno annuale dell'AIC - Modena, 10-11 novembre 2017), Napoli, 2018, 3 ss.; M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo fra progetti di riforma e modificazioni tacite*, Roma, 2008; P. STANCATI, «Sindrome di Weimar» e caso Italia: di alcuni impropri parallelismi (e di alcune solo apparenti analogie) fra i più recenti tratti evolutivi del sistema politico-istituzionale italiano e la forma di governo weimariana, in C. AMIRANTE, S. GAMBINO (a cura di), *Weimar e la crisi europea. Economia Costituzione politica*, Cosenza, 2013, 111; P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed istanze di rivisitazione*, in ID. (a cura di), *Rappresentare chi e che cosa nel terzo millennio. Crisi, vicende e trasformazioni del mercato elettorale*, cit., 65 ss.; M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2013. Sulle tendenze al rafforzamento degli esecutivi nelle esperienze costituzionali comparate, v. A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in [https://www.associazione-deicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/materiali/speciali/elia/lectio.html](https://www.associazione-deicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/speciali/elia/lectio.html); C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, 2009, 2<sup>a</sup> ed., 263 ss.

<sup>24</sup> P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., 40.

tità politiche consolidate e di collaudati meccanismi di integrazione politica e sociale. A questi esiti hanno sicuramente contribuito la reazione contro un pluralismo egemonizzato dal sistema dei partiti, così come il bisogno, diffusamente avvertito, di una società più vivace e dinamica, non ingessata nei *cleveages* tradizionali. È dubbio tuttavia che queste spinte siano riuscite fino ad ora a rinnovare un tessuto pluralistico rimasto ancora sostanzialmente povero [...]. Resta una variegata galassia di forme associative, spesso unificate soltanto dal localismo o dal legame con influenti conglomerati di interessi economici. Non è questa la sede per discutere se tutto ciò abbia prodotto una semplificazione, se non un sacrificio, “della comunicazione pubblica” in Italia. Si ha in ogni caso l'impressione che anche sullo sfondo dell'insofferenza per la politica, intesa come “tattica” deteriorata cui viene sacrificata la concretezza dei problemi, vi sia il rifiuto della politica come sintesi, come capacità del tessuto pluralistico di articolarsi e di organizzarsi intorno a visioni globali»<sup>25</sup>.

L'analisi è spietata, la critica agli esiti raggiunti attraverso gli svolgimenti dell'esperienza costituzionale italiana non potrebbe essere più radicale, ma non perviene ad una petizione di rimedi semplificatori, anzi, nel prosieguo dell'opera, si prospetta una valorizzazione del principio pluralista in funzione di un consolidamento della democrazia. Un pluralismo «il cui nucleo centrale venga individuato [...] nella diffusione delle *chances*, e dunque anzitutto in meccanismi inclusivi di mediazione e di temperamento fra interessi e visioni politiche differenti». In tale contesto, i partiti possono continuare a svolgere il ruolo di «perno del rapporto fra democrazia e pluralismo», a patto che sia definito «uno *status* del partito politico del quale libertà, trasparenza e responsabilità formino aspetti inscindibili. Ma dinanzi alle suggestioni ricorrenti di una “democrazia senza partiti” o di una democrazia totalizzante o plebiscitaria, capace di travolgere il sistema di garanzie e di contrappesi che sono l'essenza [del] costituzionalismo, non vanno neppure sottovalutate, nonostante le pesanti degenerazioni che la storia della “democrazia di partiti” ha conosciuto, le virtualità che essa è capace di sviluppare, in quanto democrazia che si alimenta dalle divisioni, e che si realizza attraverso processi di interazione fra le diverse componenti della società»<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., 41, (corsivo nostro).

<sup>26</sup> P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., 123 s. Nello stesso senso, v. pure le osservazioni di D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, ne *Il Parlamento*

Altri contributi, pressoché coevi o successivi a quello ora citato, non fanno che confermare l'indirizzo interpretativo ora ricordato sia relativamente allo *status* dei partiti<sup>27</sup>, sia con specifico riferimento al divieto di mandato imperativo<sup>28</sup>, sia riguardo a vari altri aspetti dello *status* del parlamentare<sup>29</sup>.

Nell'attuale temperie, nella quale emergono diffusamente tendenze che, più o meno consapevolmente, spingono verso una democrazia variamente qualificata o qualificabile come d'investitura, decidente o plebiscitaria, la lezione di Paolo Ridola appare quanto mai attuale anche come antidoto ad un disinvolto abbandono o ridimensionamento del divieto di mandato imperativo *ex art. 67 cost.* e, di conseguenza, della democrazia pluralistica, che, come dimostrano i suoi scritti, può definirsi democrazia *tout court*<sup>30</sup>.

### 3. *Per concludere*

Molti avranno notato che l'immagine che corredata la locandina predisposta per questa giornata di studi riproduce il dipinto del pittore tedesco Caspar David Friedrich, *Viandante sul mare di nebbia*, conservata all'*Hamburger Kunsthalle*. La scelta non è affatto casuale.

(Atti del XV Convegno annuale dell'AIC - Firenze, 12-13-14 ottobre 2000), Padova, 2001, 47 ss. (spec. 71 ss.).

<sup>27</sup> P. RIDOLA, *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giur. cost.*, 1993, 2959 ss.; ID., *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 668 ss.; ID., *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti di libertà in prospettiva storico-comparativa*, cit., 196 ss.; 317; ID., *Democrazia rappresentativa e costituzionalismo*, cit., 56 ss.

<sup>28</sup> P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Dir. Soc.*, 1994, 709 ss.

<sup>29</sup> P. RIDOLA, *Le «parole della politica» e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2004, 1220 ss.; ID., *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, *ibidem*, 3167 ss. Sulla connessione tra il divieto di mandato imperativo e le altre garanzie poste a presidio delle funzioni parlamentari, v. pure D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., e, più di recente, F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua libertà. Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, cit.

<sup>30</sup> Sul punto convergono vari autori, cfr., ad es., G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale Tornare ai fondamentali*, cit., 238 ss.; C. PINELLI, *La sfida populistica allo Stato costituzionale*, in *Parolechiave*, 2010, fasc. 1, 143 ss.; ID., *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, 2019.

È un'opera che compare sulla copertina del libro di Paolo Ridola intitolato *Stato e Costituzione in Germania*, ove, in apertura si osserva che il libro non è «nato solo nel chiuso di una biblioteca o nell'isolamento di una stanza da lavoro, sebbene esso sia l'esito di un itinerario intellettuale tormentato del suo autore, che si è spesso sentito [...] quel solitario viandante in un mare di nebbia rappresentato nella notissima tela di Friedrich»<sup>31</sup>.

A guardar quell'immagine, la figura del viandante è assai nitida e, rispetto al mare di nebbia, dà l'idea di un punto di riferimento, di una guida per attraversarlo. Ecco, per molti di noi Paolo Ridola ha costituito una guida e un prezioso punto di riferimento per tanti anni (oltre quaranta, per quanto mi riguarda, da quando ero studente del secondo anno del corso di laurea in Giurisprudenza alla Sapienza e frequentavo il seminario sulle forme di governo al quale contribuiva con altri assistenti – allora<sup>32</sup> – delle cattedre di diritto costituzionale, passando per le varie fasi del mio percorso accademico, potendo contare sempre sulla sua considerazione ed il suo sostegno). Questa giornata, nella quale noi tutti abbiamo voluto ricambiare l'amore per la ricerca e le conoscenze che è riuscito a trasmetterci in questi anni, è anche l'occasione per formulare l'auspicio che prosegua a lungo a volerci guidare, per poterci orientare nelle nebbie che sovente ci circondano dovendoci occupare delle nostre istituzioni.

Anche perché,  
«Solo l'amare, solo il conoscere  
conta, non l'aver amato,  
l'aver conosciuto»<sup>33</sup>.

### *Abstracts*

Lo studio analizza l'interpretazione data da Paolo Ridola al ruolo del divieto di mandato imperativo nell'esperienza costituzionale repubblicana.

The essay analyzes Paolo Ridola's interpretation of the role of the prohibition of the imperative mandate in the republican constitutional experience.

<sup>31</sup> P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, cit., VI.

<sup>32</sup> Erano Mario Patrono, Roberto Nania, Marcello Romei e Nicola Sandulli.

<sup>33</sup> P.P. PASOLINI, *Il pianto della scavatrice*, in *Le ceneri di Gramsci* (1957), Milano, 1976, 91.