

Per un voto libero e un mandato responsabile: alcune notazioni introduttive

di Andrea Pertici

1. Il seminario odierno, dal titolo “*Rafforzare la democrazia. Per un voto libero e un mandato responsabile*”, si inserisce nell’ambito del progetto PRIN “*Enhancing effectiveness of democratic re-presentation through transparency and accountability in Italy: neglected aspects of electoral mechanisms and their jurisdictional guarantees*”, di cui sono responsabile nazionale, che la nostra unità di ricerca, dell’Università di Pisa, conduce insieme ad altra unità dell’Università di Brescia, guidata dal prof. Lorenzo Spadacini.

Il seminario, la cui organizzazione scientifica ho curato con la prof.ssa Elena Bindi e il prof. Guido Rivosecchi, è articolato in due sessioni: la prima, introdotta da Elena Bindi (Università di Siena), ha ad oggetto il tema dell’effettività della libertà di voto, affrontata, in particolare, attraverso le relazioni di Marco Mancini (Università Ca’ Foscari di Venezia) su “*Le cause di ineleggibilità, tra garanzie del diritto di elettorato attivo e passivo e assenza di strumenti di tutela effettiva*” e di Edoardo Caterina (Università di Macerata) su “*Le regole per la campagna elettorale*”, con a seguire l’intervento di Francesco Medico (Università di Bologna), sull’astensionismo dal voto nel referendum; la seconda sessione, introdotta da Guido Rivosecchi (Università di Padova), verte sulla responsabilità degli eletti nell’esercizio del mandato, con una relazione di Lorenzo Spadacini (Università di Brescia) su “*Il divieto di mandato imperativo*”, una di Irene Pellizzone (Università degli Studi di Milano) su “*La prevenzione e soluzione dei conflitti d’interesse*” e una di Nicola Recchia (Università di Trieste) sui “*Profili penalistici della responsabilità del parlamentare*”, a cui seguono gli interventi di Nicola D’Anza (Università di Pisa), in merito alla conciliabilità degli istituti di revoca del mandato parlamentare con i principi della Costituzione italiana, di Nicola Strangis (Università degli Studi Roma Tre), che, prendendo in considerazione le prassi degli ultimi anni, ha esaminato i profili problematici che ostano all’eser-

cizio di un mandato consapevole e responsabile da parte dei parlamentari durante la sessione di bilancio, nonché di Lorenzo Monticelli (Università degli studi di Milano), sulle intercettazioni dei parlamentari. Le conclusioni sono state affidate ad Emanuele Rossi (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa).

I due temi di fondo del seminario – quali la libertà degli elettori nell'esercizio del diritto di voto e la responsabilità dei rappresentanti nel corso del mandato – evidenziano elementi di criticità degli ordinamenti democratici contemporanei.

Sul primo versante, infatti, come vedremo meglio anche di seguito, alcune leggi elettorali, a cui si lega anche la questione dell'offerta politica effettiva, possono determinare negli elettori la (complessivamente fondata) convinzione che il loro voto non abbia concrete possibilità di incidere, allontanandoli così dalle urne e più in generale dalla vita pubblica (come dimostra il fatto che la diminuzione dell'affluenza alle urne è stata preceduta da una ancor più consistente disaffezione rispetto alla partecipazione attraverso i partiti politici); sull'altro versante, invece, lo scarso rapporto tra elettori ed eletti (favorito dai sistemi elettorali che si sono succeduti negli ultimi anni), soprattutto dopo l'elezione, e l'emergere di ricorrenti episodi di conflitto d'interessi, quando non di effettivo utilizzo, da parte del funzionario pubblico, delle proprio funzioni a proprio vantaggio, hanno ingenerato sfiducia nelle istituzioni, contribuendo, del pari, ad allontanare i cittadini dalla cosa pubblica.

Pertanto, un miglior funzionamento della democrazia passa necessariamente anche attraverso una migliore implementazione della libertà di voto e della responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori, durante il loro mandato.

2. In effetti, gli ordinamenti giuridici contemporanei raramente scelgono forme apertamente diverse dalla forma di stato democratica, intesa come governo di tutti (classicamente contrapposta alla monarchia/tirannia e alla aristocrazia/oligarchia).

Tuttavia, si riscontra la presenza non marginale di quelle che, con espressioni pur discutibili, vengono definite “democrazie illiberali”¹ o “elettorali”², con ciò indicandosi (sebbene con concetti non perfet-

¹ Cfr. Y. MOUNK, *Popolo vs. democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Feltrinelli, Milano, 2018, 24 e *passim*.

² Cfr., ad esempio, G. MARKS, L. DIAMOND (Eds.), *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Sage, Beverly Hills, 1992; ma v. anche, in questi stessi *Atti*, E. ROSSI, *L'importanza di rafforzare la democrazia, oggi*.

tamente sovrapponibili) esperienze in cui, pur svolgendosi le elezioni, non sono adeguatamente garantiti i diritti, a partire – per quanto più direttamente interessa in questa sede – da quello di voto, anche per l’assenza di una competizione effettiva. In tali contesti, infatti, pur essendo ammessa la (formale) competizione tra liste e candidati (differentemente da quanto avvenne, ad esempio, in Italia con la legge elettorale del 1928), la libertà di voto è messa sotto stress nella formazione del consenso e, magari, pure nell’espressione del voto, oltre che poi nella garanzia del rispetto dello stesso, non essendo comunque (pienamente) garantite le conquiste dello Stato di diritto (costituzionale).

Tuttavia, anche nelle “democrazie liberali” è possibile constatare difetti di funzionamento del sistema, sia rispetto alla possibilità per i cittadini di avere una piena (o comunque soddisfacente) possibilità di decidere e di incidere al momento dell’espressione del voto sia di contare su un corretto svolgimento del mandato degli eletti e di far valere la loro responsabilità. Tali difetti sembrano essere stati enfatizzati, in alcuni ordinamenti, a partire da quello italiano, dalla crisi dei partiti politici, che, in passato, svolgevano una funzione fondamentale nella selezione dei rappresentanti e rispetto al rapporto tra questi ultimi e gli elettori, costituendo lo spazio nel quale effettivamente i cittadini potevano contribuire a determinare la politica nazionale³.

Un’adeguata garanzia della libertà di voto, infatti, passa dalla correttezza dello svolgimento della campagna elettorale e dalla presenza di adeguate forme di sindacato sulla stessa, oltre che dalle procedure prodromiche alla votazione (relative, ad esempio, ammissione delle liste e dei candidati), con i relativi controlli. Successivamente la libertà di voto deve essere garantita anche nella fase della sua materiale espressione, nonché in fase di conteggio dei voti, essendo necessario assicurare adeguate forme di sindacato giurisdizionale sul procedimento e sugli esiti del voto.

Non meno rilevanti sono le garanzie relative al corretto esercizio del mandato.

Un corretto inquadramento del mandato rappresentativo implica – come noto – una riflessione sulla ricostruzione della “rappresentanza” come “rapporto” o come “situazione”, secondo una divisione tradizio-

³ Sul punto, da ultimo, v. F. SORRENTINO, M. FRANCAVIGLIA, *Riflessioni sulla storia recente della Costituzione italiana (1978-2024)*, Giappichelli, Torino, 2025, nonché, volendo, A. PERTICI, *L’esperienza repubblicana*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. La Costituzione, il diritto costituzionale e l’ordinamento statale*, Giappichelli, Torino, 2022, 103 ss.

nalmente apprestata dalla dottrina⁴. Seppure la seconda impostazione risulti, nel complesso, prevalente, è pacifico che non si possa prescindere dal rapporto tra eletti ed elettori, sulla cui configurazione, peraltro, incidono le stesse regole elettorali⁵. In ogni caso, la sottrazione dell'eletto ad un vincolo di mandato (secondo la logica della rappresentanza privatistica) è imprescindibile al fine di renderlo libero di perseguire l'interesse generale (o, per dirla con le parole dell'art. 67 della Costituzione, la rappresentanza della nazione), senza condizionamenti da parte di interessi particolari, che, in una società pluralistica, risultano particolarmente fitti e intrecciati, oltre che spesso confliggenti, come certamente non lo erano nei primi governi rappresentativi. In particolare, l'eletto – ai diversi livelli di governo – deve essere sottratto all'influenza non solo dei propri interessi privati (dovendosi prevenire i conflitti d'interessi), ma anche di interessi particolari, il perseguimento dei quali ultimi può avvenire, al di fuori di una diretta rispondenza ai loro titolari, soltanto al fine del perseguimento degli interessi generali, o meglio pubblici (cioè, del popolo, che è, in effetti, in un ordinamento democratico, il soggetto rappresentato, in quanto titolare della sovranità). Ciò non esime, tuttavia, dal porsi il problema di assicurare il mantenimento di un rapporto tra elettori ed eletti e forme di responsabilità di questi ultimi⁶.

⁴ V., ad esempio, D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, voce *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 551 ss. e dottrina ivi riportata.

⁵ Si pone il problema che il mandato non diventi configurabile esclusivamente come "situazione", ad esempio, M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Cedam, Padova, 2000, 430.

⁶ Ampio è il dibattito sulla possibilità di rendere, entro certi limiti, compatibile con il principio generale del divieto di mandato imperativo, alcune forme di revoca, come emerge nello stesso scritto di N. D'ANZA, *La revoca popolare del mandato parlamentare nella crisi della rappresentanza politica attuata nelle forme dell'organizzazione partitica*, in questi *Atti*, e nella dottrina ivi citata. Può ricordarsi, in proposito, come nella scorsa legislatura (XVIII), l'on. Cecconi avesse presentato una proposta di legge che stabiliva, in collegamento con un sistema di elezione con sistema maggioritario, sulla base del collegio uninominale, la possibilità di revoca. Il Presidente della Camera, tuttavia, non ha ammesso la presentazione, o, più precisamente, la pubblicazione, con conseguente impossibilità di avvio dell'esame del progetto, tanto che l'on. Cecconi ha presentato un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, che – con motivazione sostanzialmente apodittica – è stato dichiarato inammissibile nella fase di delibazione: v. Corte cost. n. 188 del 2021 e le relative annotazioni di G. FAMILIETTI, *Presidente di Assemblea "giudice" (della costituzionalità) o "arbitro" (della vita parlamentare)? (Nota a Corte cost. ord. n. 188 del 24 settembre 2021)*, in *Consulta Online*, I, 2022, 85.

3. Sulla base di queste premesse, il buon funzionamento della democrazia richiede che l'ordinamento appresti efficaci meccanismi idonei a garantire la libertà di voto e il libero esercizio del mandato. In questi ambiti le relazioni e gli interventi che seguono affronteranno ampiamente alcuni punti nodali. Nell'introdurli, quindi, ci limiteremo a tratteggiare il quadro delle possibili criticità.

Iniziando dal profilo dell'effettività della libertà di voto, un primo ed assai delicato punto è quello della disciplina delle campagne elettorali, le quali mirano, naturalmente, ad influenzare gli elettori, ciò dovendo avvenire, però, nel rispetto di regole volte a garantire, almeno, la parità di condizioni e, quindi, di *chances* tra i diversi soggetti in competizione, l'assenza di condizionamenti diversi da quelli della persuasività delle idee e delle proposte e la correttezza di fondo dei messaggi veicolati.

Da ciò consegue la necessità di regole sulla comunicazione politica, che hanno una disciplina specifica (di rafforzata tutela) durante le campagne elettorali. In proposito, in Italia, la legislazione (basata soprattutto sulla legge n. 28 del 2000, recante “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*”) presenta certamente criticità, che sono risultate da tempo enfatizzate da quelle – mai realmente risolte – del sistema radiotelevisivo, la cui disciplina (in particolare contenuta nella legge n. 66 del 2004, poi modificata dalla n. 220 del 2015) lo rende eccessivamente condizionato dalla politica e poco aperto alla concorrenza⁷. Tali criticità, peraltro, sono emerse in modo più eclatante in presenza di un partito diretta espressione del principale azionista del maggiore gruppo televisivo privato⁸.

Più recentemente, invece, gli aspetti critici sono emersi anche nell'ambito dei *social media*, che sono ancor più difficili da disciplinare e che soprattutto suscitano preoccupazione per l'ipotesi in cui alcuni di essi si schierassero a favore di un soggetto politico⁹. In effetti, la legi-

⁷Non essendo possibile ripercorrere l'ampia letteratura in materia, si veda, di recente, in tema di *par condicio*, G. BAROZZI REGGIANI, *Soggetti politici e par condicio elettorale radiotelevisiva (alla luce di una recente delibera dell'Agcom)*, in *Federalismi*, n. 6/2023.

⁸La questione assunse particolare rilievo nella seconda metà degli anni '90, come risulta, ad esempio, in *Il Forum – Media, poteri, diritti*, con interventi di P. MURIALDI, A. PACE, R. ZACCARIA, V. ZENO ZENCOVICH, coordinati da P. Costanzo e C. Pinelli, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 297.

⁹In merito, nell'amplissima letteratura, v., ad esempio, E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3/2021; L. CALIFANO, *Comunicazione politica e social network*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, vol. 10 (2022); G.E. VIGEVANI and M.

slazione vigente in materia di comunicazione politica si è rivelata spesso incapace di assicurare lo svolgimento di una equilibrata campagna elettorale, soprattutto per l'assenza di adeguati strumenti rimediali e comunque perché innestata su un sistema di informazione eccessivamente controllato dalla politica.

Alla comunicazione si lega, poi, la questione dei finanziamenti della politica e più in particolare delle campagne elettorali. Le risorse economiche sono, infatti, così essenziali che negli Stati Uniti il denaro è considerato «*the mother's milk of politics*». Tuttavia, è evidente che, per evitare un eccessivo vantaggio di chi dispone direttamente di ingenti risorse, e per impedire un'eccessiva ingerenza di forti finanziatori, alterando così il sistema democratico, è necessario introdurre regole che limitino i finanziamenti privati. In questa logica può essere opportuno introdurre anche un sistema di finanziamento pubblico, cosa che era avvenuta in Italia nel 1974. Tuttavia, tale sistema aveva dato luogo a pesanti abusi, che lo hanno fortemente screditato, portando all'abrogazione dello stesso (con uno dei referendum del 18 e 19 aprile 1993¹⁰), successivamente reintrodotta in forma di "rimborsi elettorali", con legge 515 del 1993 (in almeno parziale elusione del pronunciamento popolare), per subire poi ulteriori modifiche, fino alla sua eliminazione e alla sua sostituzione con la contribuzione volontaria del 2 per mille con legge n. 149 del 2013, convertito con modificazioni in legge n. 13 del 2014. L'approdo al nuovo sistema ha suscitato critiche in chi ritiene utile, al fine di evitare interferenze di poteri privati nella politica, la presenza di un finanziamento pubblico, rispetto al quale occorre tuttavia riconoscere come gli abusi siano stati davvero molti ed insopportabili, contribuendo a ingenerare la sfiducia nei cittadini nella politica, per cui una eventuale reintroduzione, a nostro avviso, non potrebbe che essere successiva ad una ricostituzione di un rapporto di maggiore fiducia tra eletti ed elettori, oltre che ad una legge sui partiti politici e comunque dovrebbe basarsi su un sistema di rimborsi assistito da regole rigorosissime di trasparenza e responsabilità¹¹.

D'altronde, gli stessi sistemi elettorali che sono stati introdotti negli anni non sempre hanno favorito la libertà di voto.

CAZZANIGA, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *Medialaws*, n. 1/2024.

¹⁰ Con un'affluenza del 76,95%, i favorevoli all'abrogazione raggiunsero addirittura il 90,25%.

¹¹ Anche su questo punto la letteratura è assai ampia. Per un inquadramento della questione si può rinviare a F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, mentre tra gli studi più recenti, ad esempio, F. BIONDI, *Ripensare il finanziamento della politica*, in *Il Mulino*, n. 3/2024, 104 ss.

In proposito, un elemento di costrizione del voto è dato dalla limitata – quando non assente – possibilità per gli elettori di scegliere *chi* eleggere. La crisi dei partiti politici, a cui abbiamo già fatto riferimento, aveva portato, all’inizio degli anni ’90 del secolo scorso, a privilegiare la scelta delle persone rispetto, appunto, alle forze politiche, con – a livello nazionale – il superamento del sistema proporzionale e l’introduzione del collegio uninominale¹², che identificava con chiarezza i candidati, mentre, a livello locale, l’elezione diretta del vertice dell’ente e il voto di preferenza per i candidati in Consiglio andavano sostanzialmente nella stessa direzione. Una netta inversione di tendenza si è però registrata, a livello nazionale, con la legge n. 270 del 2005, che, combinando le lunghe liste bloccate (non riportate sulla scheda) alle candidature plurime e al premio di maggioranza rendeva all’elettore impossibile non solo scegliere, ma perfino comprendere chi avrebbe votato (tanto da determinare, con la sentenza n. 1 del 2014, l’incostituzionalità, oltre che del premio di maggioranza, delle lunghe liste bloccate, con la reintroduzione della preferenza unica). Le successive leggi elettorali per le Camere si sono comunque ben guardate dal prevedere le preferenze (la legge n. 52 del 2015 le introduceva soltanto dopo i capilista bloccati che avrebbero, però, coperto la grande parte degli eletti e la totalità di questi per alcune liste), assenti, in particolare, nella vigente legge n. 165 del 2017, che – accanto alle liste bloccate – prevede candidati nei collegi uninominali, i quali ultimi sono però di ben più ampia dimensione rispetto alla legislazione del 1993, con la conseguenza di rendere più difficile il rapporto eletto-elettore (ulteriormente messo in crisi dal sistema di trasferimento dei seggi tra le circoscrizioni, che, nuovamente, non consente agli elettori neppure di capire chi stanno eleggendo). Ma la vigente legge elettorale sacrifica la libertà di scelta dell’elettore anche attraverso l’inscindibile legame tra il circuito della rappresentanza maggioritaria e quello della rappresentanza proporzionale. Infatti, come noto, l’elettore può votare per una lista e per il corrispondente candidato nel collegio uninominale, senza nessuna possibilità di disgiungere le due scelte, nonostante il candidato all’uninomiale possa essere espressione di una forza politica, la cui lista è collegata allo stesso, ma che è diversa da quella prescelta dall’elettore, portatrice di un programma politico (più o meno)

¹² In merito al diverso legame che si realizza tra eletto ed elettore con il passaggio dal proporzionale al maggioritario, v., ad esempio, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, 21 ss., ma v. poi, tra gli altri, anche G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte cost. (n. 1 del 2024 e n. 35 del 2017) e la legge n. 165 del 2017*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3/2017.

differente (non essendovi alcuna previsione di un programma comune tra le liste che appoggiano un medesimo candidato all'uninomiale). Gli effetti possono essere paradossali. Basti pensare all'elettore della "Lega Salvini Premier", che, nel 2018, nel collegio uninominale di Brescia, votando (soltanto) per il suo partito preferito, si era automaticamente espresso anche per la candidata nel collegio uninominale Gelmini, trovandosi così – dopo le elezioni – ad avere eletto (attraverso la lista) parlamentari che sostenevano il Governo (Conte I) e (nel collegio uninominale corrispondente) la presidente del secondo gruppo parlamentare d'opposizione.

Ai limiti dei sistemi elettorali si aggiungono quelli della legislazione relativa alle ineleggibilità e alle incompatibilità. Essa non solo prevede fattispecie spesso datate, ma anche un sistema di sindacato delle stesse del tutto inefficace. In primo luogo, l'accertamento successivo risulta – rispetto alle cause di ineleggibilità – del tutto inadeguato, in quanto l'inquinamento della campagna elettorale a cui la previsione di tali cause mirerebbe non è impedito. In secondo luogo, la competenza esclusiva delle Camere, ai sensi dell'art. 66 Cost., rappresenta un notevole limite alla effettiva possibilità di sindacare le elezioni ed anche le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il giudizio finendo per essere attratto in una logica interamente politica. Basti in proposito ricordare come l'art 10 del d.P.R. n. 361 del 1957, che esclude l'eleggibilità dei titolari di grandi concessioni, sia stato ripetutamente ritenuto inapplicabile all'on. Berlusconi¹³.

Proseguendo attraverso una serie di punti salienti, rispetto al voto popolare, possiamo individuare ulteriori elementi di (crescente) criticità nell'ambito del referendum abrogativo. Nella logica di una virtuosa integrazione della democrazia diretta con quella rappresentativa, infatti, questo strumento consentirebbe agli elettori puntuali correzioni dell'indirizzo politico. L'effettività di utilizzare tale strumento, tuttavia, è oggi limitata da due elementi: un eccesso di interventismo della Corte costituzionale, nell'esercizio del controllo di ammissibilità, e la presenza del *quorum* di partecipazione¹⁴. Quest'ultimo elemento è particolarmente critico, avendo portato – dal 1997 al 2022 – di tutti i refe-

¹³ In merito sia consentito rinviare ad A. PERTICI, *Spunti per una migliore regolamentazione ed una più completa trasparenza delle cause di ineleggibilità e delle situazioni di conflitto d'interessi*, in *Foro it.*, 1998, III, 309 ss.

¹⁴ Per praticità, v., ad esempio, A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quad. cost.*, 2022, 493 ss. Con specifico riferimento alla questione dell'astensionismo nel voto referendario, v., poi, in questi *Atti*, F. MEDICO, *L'astensionismo dal voto nel referendum: oltre la sua normalizzazione*.

rendum, salvo quelli votati nel 2011. Per questo è stato più volte proposto un abbassamento o una eliminazione del quorum (o almeno una sua riparametrazione sui votanti nelle ultime elezioni politiche). Tuttavia, soltanto nella XVIII legislatura era stata approvata dalla Camera una proposta di revisione costituzionale che andava in tal senso, che non ha poi concluso l'*iter*. Il mantenimento di un quorum di validità, peraltro, produce oggi effetti paradossali. Infatti, mentre è preservata la validità di elezioni a cui ha partecipato una minoranza di elettori, per l'abrogazione di una legge, peraltro approvata da una maggioranza parlamentare corrispondente a una minoranza di elettori, è necessario che la maggioranza di questi ultimi partecipi al voto.

4. Come accennavamo, profili problematici sono emersi anche sul piano dell'esercizio del mandato rappresentativo. Infatti, l'esigenza – connaturata alla stessa rappresentanza politica – di assicurare che il mandato sia esercitato liberamente, e cioè senza indicazioni provenienti da specifiche persone o gruppi di persone, rendendone loro conto, non può condurre ad esercitare le proprie funzioni senza alcun collegamento con i propri elettori, potendo assumere qualunque posizione come se la propria presenza nell'organo fosse a titolo individuale.

In proposito, certamente la crisi dei partiti politici ha reso il comportamento dei parlamentari meno “disciplinato”, coerente e prevedibile. Infatti, da un lato, una attenuazione del legame ideologico ha portato a più frequenti passaggi degli eletti ad altre forze politiche (in alcuni casi anche con più passaggi, da parte della stessa persona, nel corso della stessa legislatura)¹⁵ e, d'altro lato, all'interno degli stessi partiti politici, le posizioni sono più variabili, sia per la maggiore frequenza di dissensi a titolo personale sia, soprattutto, per la possibilità che su alcune posizioni sia lo stesso partito politico a mutare orientamento.

Se questa imprevedibilità e variabilità delle posizioni politiche da parte degli eletti allontana certamente da questi ultimi gli elettori, ingenerando una crisi di fiducia, che si verifica a maggior ragione quando gli eletti agiscono in conflitto d'interessi. Esso si realizza, in particolare, in presenza di una «*situazione in cui il titolare di una carica elettiva o di un pubblico ufficio ha (o è preposto alla cura di) un interesse economico privato tale da poter influenzare (o anche soltanto*

¹⁵ La questione era stata affrontata da A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, 136 ss. ed è stata più recentemente ripresa, ad esempio, da M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Oss. cost.*, n. 1/2023, 75 ss.

*apparire di influenzare) l'esercizio dei suoi doveri pubblici, potendo preferire tale interesse all'interesse pubblico che dovrebbe perseguire in considerazione delle funzioni che è chiamato a svolgere»*¹⁶. È tale situazione, naturalmente, può riguardare benissimo anche gli eletti, seppure la legislazione in materia abbia sempre teso ad ignorare i parlamentari.

In effetti, la legislazione sul conflitto d'interessi è sempre stata tradizionalmente piuttosto carente in Italia, non andando oltre alcuni casi di incompatibilità e – meno appropriatamente – di ineleggibilità. Soltanto con legge n. 215 del 2004, su iniziativa del secondo Governo Berlusconi, particolarmente esposto sul versante del conflitto d'interessi (a partire dal suo vertice), fu approvata una legge in materia, esclusivamente per i membri dell'Esecutivo. Si tratta di una disciplina inidonea a prevenire adeguatamente le situazioni di conflitto d'interessi, soprattutto quando esso non si verifichi in conseguenza della contestuale titolarità di un'altra carica, ciò essendo risolvibile con la previsione di un'ipotesi di incompatibilità, ma quando, invece, consegua alla titolarità di interessi economici privati. Infatti, il sistema italiano, a differenza di altri, non prevede alcuna forma di dismissione di tali interessi, anche attraverso gli strumenti del *blind trust* o dell'amministrazione fiduciaria, con obbligo di trasformazione patrimoniale, che consentirebbe al titolare della carica di Governo di operare senza conoscere i propri interessi privati. L'inefficacia del sistema, peraltro, è stata quasi immediatamente rilevata dal consiglio d'Europa, che ha invitato l'Italia a intervenire nuovamente¹⁷ (su questa legge come su quella sul sistema radiotelevisivo), anche se ciò, a vent'anni di distanza, non è ancor stato fatto (nonostante siano state presentate proposte di legge che avrebbero certamente introdotto un sistema di prevenzione dotato di efficacia¹⁸).

¹⁶ Cfr. A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Giappichelli, Torino, 2002 o, più recentemente, ad esempio, ID., *Conflitto di interessi e poteri pubblici*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, I Tematici, V, *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 2023, 1 ss.

¹⁷ V. il parere n. 309/2004, del 13 giugno 2005, della Commissione di Venezia «sulla compatibilità delle leggi italiane "Gasparri" e "Frattini" con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione e pluralismo dei media», consultabile all'indirizzo web <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/-/conclusioni-del-parese-sulla-compatibilita-delle-leggi-italiane-gasparri-e-frattini-con-gli-standard-del-consiglio-d-europa-in-materia-di-liberta-di-espressione-e-pluralismo-dei-media-adottato-dalla-commissione-di-venezia-nel-corso-della-63%C2%AA-sessio-1>.

¹⁸ In questa legislatura, ad esempio, la proposta A.C. 320, Conte ed altri, recante «Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai compo-

Per i parlamentari, a parte gli obblighi di trasparenza previsti dalla legge (n. 441 del 1982), vi sono limitate e piuttosto blande previsioni dei codici di condotta (adottati negli ultimi anni, e, segnatamente, alla Camera nel 2016 e al Senato nel 2023), mentre solo recentemente con legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio per il 2025) è stato previsto il divieto di accettare, durante il mandato, «contributi, prestazioni, controprestazioni o altre utilità erogati, direttamente o indirettamente, da parte di soggetti pubblici o privati, anche mediante interposizione di persona, di società o di enti, non aventi sede legale e operativa nell'Unione europea o nei Paesi aderenti allo Spazio economico europeo», salvo che il compenso non superi i 100.000 euro annui e vi sia stata la preventiva autorizzazione dell'organo di appartenenza (la disposizione peraltro si applica anche ai membri del Governo, senza alcuna possibilità di autorizzazione in deroga, e per i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome). A livello locale, invece, oltre ai casi di incompatibilità, per gli amministratori, è previsto (art. 78 TUEL) l'obbligo di astensione dalla partecipazione alla discussione e alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di parenti o affini sino al quarto grado, che non si applica agli atti normativi o di carattere generale, se non quando sussista una correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi loro o di parenti o affini entro il quarto grado.

In ogni caso, possiamo evidenziare come, mentre per i funzionari pubblici l'ordinamento abbia apprestato regole che nel complesso garantiscono adeguatamente l'assenza di conflitti d'interessi non altrettanto può dirsi con riferimento ai titolari di cariche politiche¹⁹, ciò contribuendo a determinare una certa sfiducia dei cittadini nelle istituzioni rappresentative.

Rimane da accennare al fatto che coloro che hanno funzioni di rappresentanza politica si sono resi, in talune occasioni, anche sospetti o addirittura responsabili di comportamenti penalmente rilevanti. In questi casi, l'ordinamento appresta, per i parlamentari ed i membri del Governo, particolari garanzie, generalmente nate in epoche in cui occorreva evitare che il sovrano, attraverso i "suoi" giudici, potesse esercitare un controllo sui rappresentanti del popolo. Tali guarentigie sono almeno in parte sopravvissute e risultano generalmente abusate soprattutto per il prevalere, all'interno delle Camere, di un certo spirito "corporativo", oltre che talvolta interpretate estensivamente dalla giuri-

nenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche".

¹⁹ V., per praticità, A. PERTICI, *Conflitto di interessi e poteri pubblici*, cit.

sprudenza (costituzionale)²⁰, anche questo incrinando ulteriormente la fiducia popolare nei rappresentanti.

5. In conclusione, quindi, a fronte di un progressivo allontanamento dei cittadini dalle istituzioni, sarebbe il caso di affrontarne le ragioni e cercare di porvi rimedio, muovendosi proprio lungo le direttrici di una valorizzazione del peso dei cittadini nel voto e del rapporto tra questi e gli eletti nel corso dell'esercizio del mandato. Si tratterebbe di interventi in larga parte da realizzare attraverso legislazione ordinaria e quindi molto più agevoli rispetto agli interventi di revisione costituzionale ai quali si è più volte messo mano negli ultimi anni. I pochi interventi di revisione costituzionale ai quali abbiamo fatto riferimento (come l'abbassamento o eliminazione del *quorum* di validità del referendum abrogativo o la sottrazione della decisione sulle elezioni parlamentari alla esclusiva competenza delle Camere) sarebbero comunque puntuali e, quindi, volendo, di rapida approvazione.

La distanza tra i cittadini e le forze politiche, però, sembra ormai così profonda che le seconde stentano ad avviare un percorso di riforma delle istituzioni capace di portare ad un riavvicinamento, insistendo (sostanzialmente dalla fine degli anni '70 ad oggi) nel proporre revisioni della forma di governo, dettate esclusivamente da un desiderio di maggiore stabilità degli Esecutivi, che ha caratterizzato, in particolare, la riforma costituzionale del 2006 e quella del 2016, non a caso respinte dagli elettori²¹ e, poi, quella avanzata dal Governo in questa legislatura²².

²⁰ Si pensi, ad esempio, alla sentenza n. 170 del 2023, in cui la Corte costituzionale ha esteso oltremodo l'ambito di applicazione dell'autorizzazione al sequestro della corrispondenza, come evidenziato da N. D'ANZA, *La Corte costituzionale estende ai soggetti non parlamentari l'immunità di cui all'art. 68, comma 3, Cost. con riguardo alla corrispondenza scambiata con membri del Parlamento*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 3/2023. Tuttavia, a conferma dell'abnormità di tale impostazione la stessa Corte sembra avere almeno in parte rivisto la sua impostazione poco dopo, con la sentenza n. 117 del 2024: in proposito, v., in questi stessi *Atti*, L. MONTICELLI, *Intercettazioni indirette, mirate e occasionali dei parlamentari: un tentativo di sistematizzazione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale*.

²¹ Nel 2006, la revisione costituzionale approvata dalle Camere sulla base della proposta del Governo Berlusconi fu respinta, nel referendum del 25 e 26 giugno, dal 61,29 dei votanti (pari al 52,46% degli aventi diritto); nel 2016, la revisione costituzionale approvata dalle Camere sulla base della proposta del Governo Renzi fu respinta dal 59,125 dei votanti (pari al 65,48% degli aventi diritto). Anche su questo sia consentito rinviare, per praticità, a A. PERTICI, *L'esperienza repubblicana*, cit.

²² Ci riferiamo in particolare alla proposta di legge costituzionale (A.S. 935, poi A.C. 1921), presentata nella corrente (XIX) legislatura, relativa al c.d. "premierato", su cui v., ad esempio, da ultimo, M. BETZU, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 1/2025; F. BLANDO (a cura di), *Un presidente*

Gli esiti dei referendum costituzionali sopra ricordati sembrerebbero poter indicare, in effetti, che forse i cittadini – comprensibilmente – ritengano esservi altre priorità per il miglioramento del nostro ordinamento, sintetizzabili nel poter avere un maggior peso nelle scelte politiche e nel vedere rispettati gli impegni assunti dagli eletti, ciò includendo la possibilità di esercitare un controllo e far valere le responsabilità non solo con un “voto-omnibus” (magari concentrato su una carica monocratica) a cinque anni di distanza.

