
RAPPRESENTANZA E MANDATO NELLE NOSTRE ANTICHE ASSEMBLEE COSTITUZIONALI

Chi abbia letto l'esposizione che precede (*) avrà certamente notato come, in più d'un documento, fosse stata attribuita e riconosciuta ora a questo ora a quello degli istituti parlamentari considerati la qualifica di rappresentante del paese, cioè di tutti gli abitanti dei rispettivi territori. Il lettore dotato di senso critico si domanderà se tali attribuzioni ufficiali, di tempi ormai lontani, siano di per sè tali da dover essere accettate senza discussioni o se invece siano da respingere perchè infondate o assurde.

È evidente che una statuizione ufficiale la quale definisca o qualifichi una norma, un istituto, un atto o un fatto giuridico possa, come ogni affermazione di principio da qualunque parte provenga, costituire materia di esame, essere criticata e anche respinta. Più d'una volta lo stesso legislatore, anzichè il fondatore di una norma, è, o vuol essere, soltanto un interprete e parla così — il fatto è antico ma si presenta anche oggi assai frequente (1) — non solo o non tanto come *conditor iuris*, ma quale giurista; piuttosto che creare dice il diritto e, piuttosto che prefiggere delle regole, formula delle definizioni: inoppugnabili se esse siano la premessa logica di una statuizione che per mezzo di esse sia volontà del legislatore di imporre e di fare osservare, ma più o meno accettabili in sede critica.

Nessuno dubita che la rappresentanza, cioè la sostituzione di una o più persone — o di un organo collegiale considerato esso

(*) Questo scritto è la prima stesura, vecchia ormai di circa tre anni, di un capitolo dell'opera *L'istituto parlamentare in Italia*, il cui primo volume (« dalle origini al 1500 ») sarà pubblicato tra breve. Non avevo allora conoscenza degli studi di G. Post e di altri sull'argomento.

(1) Su questo aspetto della tecnica legislativa, cfr., tra gli altri, Ray J., *Essai sur la structure logique du Code civil français*, thèse, Paris, 1926.

stesso quale persona — ad altre persone fisiche o giuridiche, possa provenire, anzichè dalla volontà espressa o tacita di coloro delle cui rappresentazioni si tratta, dalla legge, in forza della quale può infatti venire talvolta rappresentato anche chi non lo sappia o non lo voglia, indipendentemente cioè da una qualunque eventuale manifestazione di volontà da parte sua. Figure tipiche di rappresentanza *ex lege* sono, nell'ambito del diritto privato, quella del padre nei confronti dei figli minori e, nell'ambito del diritto pubblico, la funzione rappresentativa del capo dello Stato ma, oltre a questa rappresentanza legale esplicita, si dà più volte il caso di una rappresentanza implicita, fondata cioè non sulla norma espressa della legge ma su principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato o, più semplicemente, su norme consuetudinarie.

La rappresentanza di diritto pubblico trae, come è noto, la sua esistenza da una norma di diritto, legge o consuetudine, e la sua ragione di essere dal fatto che il governare, particolarmente il fare le leggi, non può essere opera delle moltitudini (1). Essa è infatti una necessità e nessun ordinamento giuridico (nemmeno lo Stato autocratico) può prescindere. Se non altro, dunque, sotto l'aspetto formale in virtù dei riconoscimenti ufficiali ai quali si è accennato all'inizio, i parlamenti fin qui studiati sono stati e devono essere considerati come istituti rappresentativi. Ma, oltre a tali riconoscimenti e dichiarazioni, sui quali stiamo per ritornare, c'era il consenso sul fondamento di essi da parte delle popolazioni dei vari Stati, che trovavano nei parlamenti la propria rappresentanza: o come individui o come stati o gruppi organizzati, a seconda delle singole figure istituzionali. Tale rappresentatività costituiva e costituisce sempre un elemento indispensabile, una *conditio sine qua non* della stessa esistenza dell'istituto parlamentare, un'aspetto tipico di questo.

I legislatori, ossia i sovrani, riconoscevano, come si diceva, ai parlamenti natura ed ufficio di organi rappresentativi. Così in Sardegna, attraverso la conclusione, sotto forma ed a titolo di contratto, di accordi bilaterali tra il re ed i Bracci parlamentari per cui egli sanzionava le proposte del parlamento in cambio del contributo finanziario che questo offriva a nome e per conto dei sudditi (2);

(1) Duguit L., *Leçons de droit public général*, Paris, 1926, p. 210.

(2) V. Dexart J., *Capitula sive acta curiarum regni Sardiniae*, Calari, 1645, passim.

così in Sicilia, dove una lunga serie di atti ufficiali, regi e viceregi, considerava il parlamento come " tutto il regno „ o addirittura come " tutti gli incolti del regno „ (1) e, sino alla fine del secolo XV, restò in vigore il sistema della legislazione negoziale già constatato in Sardegna; così pure nel Friuli dove il parlamento appare compartecipe dello stesso potere sovrano, tanto nei rapporti interni quanto in quelli internazionali, e impersona la collettività (*Universitas patriae Foriulii*); così infine nel parlamento piemontese dell'avanzato secolo XV il quale giunge a tale grado di autorità da ricevere e inviare ambasciatori di e presso i sovrani degli Stati confinanti e da essere chiamato a concedere o a negare la ratifica degli accordi internazionali.

Tali dichiarazioni e manifestazioni ufficiali più che nuove istituzioni erano soltanto dei riconoscimenti, vale a dire delle enunciazioni o definizioni giuridiche. Esse peraltro non solo rispecchiavano esattamente le realtà e le concezioni giuridiche e politiche, di quei tempi, ma devono essere accettate anche in quanto corrispondono al modo di intendere la rappresentanza di diritto pubblico anche oggi stimato il più esatto. Come si è ricordato poco prima, nel suo significato più generico la rappresentanza è propria di ogni istituto degli organismi statali moderni. Anzi, sotto certi aspetti, è addirittura una caratteristica di ogni forma di Stato, persino, per esempio, della repubblica consolare romana, del Senato dell'antica Roma, del Senato della cessata monarchia italiana ecc. (2).

Gli storici delle istituzioni parlamentari non possono avere dubbi a questo riguardo e, soltanto, si pongono il quesito, al quale non può essere risposto esattamente se non facendo le opportune distinzioni di tempi e di luoghi, se i parlamenti medioevali fossero la rappresentanza dei cittadini (o, se si preferisca, dei sudditi) considerati come individui oppure di categorie, e gruppi, cioè, come si diceva allora, di Ordini, stati, e simili, della popolazione.

(1) Cfr. Gregorio R., *Considerazioni sopra la storia di Sicilia dai tempi normanni sino ai presenti*, t. III, Palermo, 1806, p. 51 app., a. 1472; t. IV, Palermo, 1807, p. 27 app., a. 1478; Mongitore A., *Parlamenti Generali del regno di Sicilia dall'anno 1446 fino al 1748*, ristampa, Palermo, MDCCXLIX: a. 1446 e 1499.

(2) Cfr. Rossi L., *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna, 1894, p. 220; Duguit, *op. cit.*, p. 211; Rossi L., *Scritti vari di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 1939, p. 80.

Invece, più di un pubblicista moderno contesta l'affermazione che noi abbiamo fatta propria, dicendo che non poteva averci rappresentanza della popolazione, dove questa non si fosse pronunciata ossia non avesse partecipato, attraverso un congruo sistema elettorale, alla scelta delle persone le quali dovevano comporre le assemblee. Non vogliamo dire che tal punto di vista sappia di partito preso — sebbene ciò possa in qualche modo venir giustificato per scrittori, i quali scrivendo durante il periodo fascista erano, forse inconsciamente, portati, in odio al "regime", a manifestare la loro scarsa simpatia verso i sistemi di rappresentanza politica non fondati su libere elezioni — ma ritengo certo che tali autori non abbiano tenuto in giusto conto ciò che, per esempio, dal Perassi (1) e da me (2) era stato detto intorno al carattere rappresentativo dei parlamenti medievali. Se non sbaglio, questi scrittori hanno confuso l'aspetto funzionale con quello strutturale di tali istituzioni e la loro negazione del carattere rappresentativo di queste dovrebbe essere limitata a ciò che si riferisce al modo delle composizioni di tali assemblee: non certo al loro funzionamento che fu sempre e deve essere ritenuto quello di organi rappresentativi.

Non si esce dall'errore, o dall'incomprensione or ora lamentata, affermando che altro sia rappresentanza giuridica, attuata mediante elezioni e sotto forma di mandato, e altro rappresentanza politica e che l'una e l'altra figura giuridica rappresentino e concretino l'antitesi tra i parlamenti medievali e quelli moderni, nel senso che quelli mancassero, per lo meno sotto il secondo aspetto, di carattere rappresentativo. Per tacer d'altro bisognerebbe infatti, mi sembra, tener per base un concetto di rappresentanza politica univoco ed esauriente. Ora, mentre ci si dice ciò che rappresentanza politica non è, quanto all'essenza della medesima, ci si lascia più o meno disorientati e perplessi, disposti quindi ad accettare per buone ogni immagine e ogni idea appena approssimata: per esempio, che il rapporto di volontà il quale dovrebbe costituire il substrato della rappresentanza medesima si risolva in un rapporto di omogeneità, ossia di conformità di struttura, dell'organo

(1) *Parlamenti medievali e parlamenti moderni - Contenuto e limiti della distinzione*, in « Riv. dir. pubbl. », vol. I (1910).

(2) *I parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato*, Roma, 1932, pp. 35 sg.

che rappresenta rispetto alla massa dei singoli rappresentati. Se però tutto stesse qui, se veramente il carattere rappresentativo della singola persona eletta fosse un riflesso del carattere rappresentativo dell'organo di cui essa diviene membro o titolare, differenze strutturali tra parlamenti medievali e parlamenti moderni sarebbe assai difficile trovarne, vale a dire che gli uni e gli altri dovrebbero essere considerati organi egualmente, cioè allo stesso titolo, rappresentativi (1).

Sta di fatto che mentre oggi (salvo reliquati storici) i membri delle assemblee parlamentari diventano tali per elezione popolare, anzi per suffragio universale, nei parlamenti medievali molti intervenivano *iure proprio* o quali titolari di determinati uffici e dignità e gli eletti traevano il titolo per la loro partecipazione da una scelta fatta non dal popolo, ma soltanto da organi e collegi o da categorie straordinariamente limitati di sudditi. Quando dunque si legge in qualche scrittore recente (es. Origone) che la rappresentanza medievale e la moderna hanno per caratteristica comune la elettività popolare (si parla anzi di "popolarità",) o si dimentica la realtà o si usa l'espressione in modo che non può non provocare riserve (2). Se poi si chiarisca che per popolarità voglia intendersi che rappresentata sia sempre la collettività, si starà sì nel vero, ma si ritornerà *ab ovo* nel senso che si guarderà non alla composizione del parlamento, ma alla sua funzione e alla sua condizione di organo rappresentativo. Dobbiamo tornare, mi pare, a tener fermo che, sotto qualunque regime, vi sono degli organi rappresentativi (per lo meno il capo dello Stato) del popolo come collettività politicamente e giuridicamente organizzata. E che il comune carattere rappresentativo dei parlamenti medievali e di quelli moderni deve essere trovato in ciò, vale a dire nella posizione e nelle funzioni di tali organi, il cui ufficio comune era ed è di rappresentare il popolo (un popolo ristretto in quelli medievali, uno più vasto in quelli moderni) nei confronti del capo dello Stato.

Chiarito tale punto, sarà più facile rispondere alla questione se i nostri parlamenti medievali fossero costituiti di rappresentanti,

(1) V. ampiamente discusso tutto l'argomento in Origone A., *Note critiche sul concetto della rappresentanza politica*, Roma, 1935, al quale rinvio il lettore anche per gli ampi richiami bibliografici.

(2) Cfr. Origone, *ibidem*, p. 9.

cioè (dimentichiamo ch'essi possano venire considerati tali in quanto membri di un organo di per sè stesso rappresentativo) di eletti, come dice Origone, per elezione volontaria ed esplicita. Che questo avvenga nei parlamenti moderni non può (spesso soltanto in teoria, purtroppo) venir messo in dubbio. Che avvenisse invece in quelli precedenti non può nè affermarsi nè negarsi *sic et simpliciter* occorrendo, come per ogni altra conclusione da prendere, distinguere tra istituto e istituto e, per ciascuno, riguardo ai tempi. Unica generalità da ammettere resta pertanto quella relativa alla rappresentatività istituzionale, e funzionale, del parlamento: rappresentatività che costituisce non soltanto un elemento giuridico ma anche un dato di fatto, poichè in uno Stato così limitato dove tutti possano partecipare e partecipino direttamente alla decisione degli affari comuni (lo Stato-città del mondo greco romano, i Comuni medievali, qualche Cantone svizzero) si trovano assemblee deliberanti, ma non, almeno come elemento principale, organi rappresentativi.

La parte avuta dalle elezioni nella composizione dei parlamenti medievali è stata, come si è già accennato, alquanto limitata. È facile rendersi conto di ciò rievocando le origini stesse di tali istituti, i quali, mentre costituiscono una trasformazione di organi dei quali entravano in origine a far parte quasi esclusivamente nobili ed ecclesiastici, sono rimasti (in varia misura ma sempre in modo evidente) fino ai tempi moderni l'espressione di ordini privilegiati, in particolar modo di quello gentilizio, che ha, unico tra gli altri, la caratteristica di essere ereditario.

Non interessa il presente discorso ricordare che i grandi signori dell'aristocrazia siano stati considerati qua e là *ab antiquo* come partecipi della sovranità e come elettori degli stessi sovrani e che talvolta il sorgere dei parlamenti come organi consapevolmente rappresentativi del paese e limitatori della potestà regia sia stata prevalentemente opera loro. Sta di fatto che tale Ordine accedeva in genere alle assemblee parlamentari non per rappresentanza, ma per partecipazione diretta. L'opposto era eccezione e non ebbe mai in Italia grande rilevanza, limitandosi — dopo il contrario esempio verificatosi nel Regno di Sicilia sotto gli Svevi (1) — alla scelta, tutta in-

(1) Sui parlamenti siciliani dell'epoca sveva ho (già dal 1943!) consegnato all'editore Giuffrè di Milano un breve saggio, da inserire tra gli studi in memoria di Luigi Rossi.

terna, della persona la quale doveva rappresentare le singole famiglie o parentele, al fine di evitare agli altri parenti o consorti il fastidio e la spesa di un viaggio alla sede del parlamento.

Quando il parlamento fosse costituito di tre gruppi di persone e cioè vi partecipassero anche gli ecclesiastici, questi vi intervenivano, piuttosto che quali appartenenti a quella categoria, in funzione delle loro eventuali cariche: si procedeva ad elezioni soltanto per rappresentare i capitoli e le comunità, ma anche in questo caso si trattava di un atto interno di un gruppo ristretto e quindi lontano, per sostanza e per forma, dalle elezioni popolari le quali costituiscono oggi, secondo la generale opinione, il presupposto della rappresentanza politica o di diritto pubblico. Si trattava infatti, più che di riconoscimento di capacità, di attribuzione di poteri, di un vero e proprio mandato regolato dalle norme di diritto canonico relative all'amministrazione di tali enti.

Dove le elezioni spiegavano notevole importanza era nella costituzione della rappresentanza delle comunità, città e nuclei maggiori di popolazione (in Italia non si ebbe una rappresentanza della nobiltà campagnola, mancò quindi un corrispondente congegno elettorale). Sarebbe bello e semplice poter dire che, una volta ricevuta la convocazione al parlamento, gli amministratori dei singoli Comuni, convocato il popolo al suono delle trombe o delle campane, lo richiedessero della nomina di uno o più rappresentanti parlamentari. Se infatti talvolta fu presso a poco così (è superfluo avvertire che il "popolo", partecipe della scelta non fu mai tutta la popolazione, ma soltanto i nobili, professionisti, commercianti, artigiani e simili ai quali era allora riservata la partecipazione al governo della cosa pubblica), per lo più le cose andarono diversamente. Spesso i reggitori dei Comuni non erano neppur essi elettivi (quasi sempre essi venivano estratti a sorte tra un limitato numero di cittadini), eppure erano loro che dovevano fare la scelta, cosicchè i rappresentanti ("nunci", "ambasciatori", o altro) traevano i loro poteri da tutto fuorchè da elezione popolare. Oppure la scelta veniva effettuata da ristretti gruppi di *sapientes* locali ed in questo caso tali elettori operavano non una delega di poteri ma una scelta, un giudizio di capacità, una elezione di secondo grado (la prima era quella che li aveva portati a tale ufficio). In entrambe le ipotesi considerate — ed erano quelle più numerose — l'asserita popolarità

di questa specie di elezioni sarebbe di troppo ardua dimostrazione per potere essere ammessa senza formali riserve.

Pur con la cautela imposta dal dovere di non generalizzare ciò che è pura specie e di distinguere tra istituto e istituto — giacchè l'analogia che corre tra essi non è (salvo forse quella tra il parlamento siciliano e quello sardo dell'epoca spagnola) identità — può quindi ritenersi che, pur se egualmente rappresentativi sotto il profilo istituzionale o funzionale, i parlamenti medievali e quelli moderni non sono più altrettanto rappresentativi sotto il profilo strutturale, poichè, a differenza dei primi, questi sono totalmente o quasi composti per elezione popolare ed a suffragio generale o quanto meno molto largo da parte degli abitanti del territorio dello Stato, senza distinzione di classe o di categoria.

Più d'uno scrittore contemporaneo ha creduto di rilevare, sempre in tema di rappresentatività, un'altra fondamentale differenza tra parlamenti medievali e moderni, attribuendo ai primi la nota identificativa del mandato imperativo, la quale — guarda il caso! — è recentemente riapparsa e va diffondendosi nelle costituzioni moderne di ispirazione sovietica, a partire da quella staliniana del 1936 (1). Anche questa affermazione è criticabile ed assolutamente arbitraria, come quella la quale muove dall'ignoranza della grande varietà e variabilità, in una parola della non sistematicità, dei procedimenti di attuazione della rappresentanza in senso strutturale negli antichi parlamenti.

Questa mancanza di sistematicità non è, a dire il vero, limitata all'aspetto rappresentativo della figura giuridica considerata. I parlamenti sono nati, hanno vissuto, si sono trasformati per adattarsi ai tempi, come i secoli cioè le varie situazioni politiche hanno voluto, indipendentemente da una regola fissa o generale, per intimo e non sempre visibilmente graduale processo. Non si è trattato, come si tratta oggi delle nostre istituzioni politiche, di istituzioni create a tavolino, in modo razionale per adattare a schemi astratti e a quella mania del metodo che costituisce uno degli aspetti salienti della politica legislativa dei tempi moderni. Tenendo presente ciò dobbiamo essere poco propensi ad accettare una qualunque tesi

(1) Art. 142: « Ogni deputato è tenuto a render conto davanti agli elettori del proprio lavoro e del lavoro del Soviet dei lavoratori e può essere richiamato in qualunque momento, per decisione della maggioranza degli elettori, secondo la procedura stabilita dalla legge ».

la quale ci mostri, sia pur indirettamente, un modello astratto e perfetto di parlamento medievale, cosa la quale non si è avuta in realtà.

Tale ultima considerazione non è però la sola o la maggiore per cui noi rifuggiamo dal condividere l'affermazione di quei giuripubblicisti i quali asseriscono che i nostri primi parlamenti fossero costituiti di persone munite di mandato imperativo, investite cioè di una vera e propria e rigida rappresentanza giuridica, identica a quella stabilita mediante procura, ossia attraverso il negozio di mandato del diritto privato.

Altra cosa è veramente la rappresentanza in virtù di mandato e altra la rappresentanza con mandato imperativo, cioè prescrivente non solo i limiti ma anche i modi di attuazione dell'incarico. Se infatti la rappresentanza in virtù del mandato — e più precisamente di mandato formale, scritto — fu cosa normale e caratterizzò sempre la partecipazione ai nostri antichi parlamenti delle persone che non erano chiamate ad intervenire *iure proprio* o in ragione della dignità o dell'ufficio, il mandato imperativo non ebbe in essi che sporadiche e — da per tutto, fuorchè in Piemonte — modeste e trascurabili manifestazioni.

L'impiego del "mandato", cioè di una procura redatta per iscritto nelle dovute forme, era un portato dei tempi, soprattutto della difficoltà di circolazione delle notizie; doveva servire a fornire la prova della legittimazione dei rappresentanti designati ad adempiere all'ufficio parlamentare ed era del resto, anzitutto, un atto voluto ed imposto dall'ordinamento giuridico sia al fine ora indicato, sia anche per evitare dei mandati abusivi o redatti in modo da ostacolare o limitare il potere dei rappresentanti di consentire alle proposte o richieste dei sovrani o loro luogotenenti. Dato che i mandati erano posti in scritto (spettava ad apposite commissioni o ad altri organi per la "verifica dei poteri", di accertarne la regolarità) doveva riuscire impossibile o per lo meno difficile che i membri dei collegi elettorali costituissero tali limiti all'autonomia dei rappresentanti da ridurre costoro a puri e semplici portavoce.

Coloro i quali affermano che la rappresentanza fosse nei parlamenti medievali imperniata sul mandato imperativo, anzichè fondarsi sulla storia delle nostre istituzioni parlamentari (questa storia è assai poco nota, tanto più che essi omettono di considerare

quanto i nostri studiosi vanno scrivendo e documentando in argomento già da alcuni decenni), forse perchè il nostro ordinamento costituzionale del regime fino a poco tempo fa in vigore è stato attinto non dalle nostre tradizioni ma da, più o meno bene intesi ed assimilati, precedenti inglesi, belgi, francesi ecc., attingono dalle letterature straniere anche i richiami storici — anche questi suscettibili di rettifiche e di integrazioni — quasi esclusivamente relativi al parlamento inglese e agli “stati generali”, francesi. Essi si rifanno soprattutto alla storia di questi ultimi, cioè di un istituto parlamentare quanto altri mai anomalo e convulsionario, del quale il meno che si possa dire è quanto ebbe a scriverne P. Viollet, cioè che “la sua azione è stata discontinua e, quando pure si è esercitata, non è stata costantemente eguale a se stessa, di modo che tali assemblee sono state nella storia come degli accidenti, piuttosto che un’istituzione vera e propria”, (1); aggiungerei da parte mia qualche cosa, rilevando che tali rare tanto irregolari e spaziate assemblee hanno avuto, quale più quale meno, tutta la natura di assemblee straordinarie, simili a quelle che si è soliti chiamare Convenzioni o Costituenti, in cui pareva si dovesse ogni volta decidere un cambiamento essenziale nell’ordinamento dello Stato, in altre parole, che si sia trattato di assemblee deliberanti fuori da ogni ordine giuridico.

Sono partiti da simili premesse e hanno accolto il punto di vista in discussione, tra numerosi altri nostri giuspubblicisti, V. Miceli (2) e il compianto Luigi Rossi (3). Li ha seguiti da ultimo, con maggiore ampiezza di dettagli, Agostino Origone. Questi (4) ritiene che la rappresentanza medievale si adeguaesse al

(1) *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, t. III, Paris, 1903, p. 178. Cfr. anche E. Glasson, *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre, comparés au droit et aux institutions de la France*, vol. III, Paris, 1882, p. 150.

(2) *I moderni parlamenti*, Milano, 1913, pp. 47 segg.

(3) *Di un criterio storico nella evoluzione del principio rappresentativo*, in « Scritti di storia giur. e pol. », vol. IV. Lo stesso apprezzamento aveva manifestato persino G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, vol. II, Paris, 1911, p. 244. Lo mantiene il Ranelletti, *La rappresentanza nel nuovo ordinamento politico e amministrativo italiano*, « Riv. dir. pubb. » (1929), I, pp. 199 sg.

(4) *Nell'op. cit.*, p. 10.

tipo dello “Stato assoluto, patrimoniale, con struttura feudale”, nel quale essa sarebbe stata un privilegio concesso ai corpi morali o ai feudatari. La franchigia elettorale delle corporazioni sarebbe consistita nel diritto di partecipare in nome proprio alle consultazioni per la determinazione degli oneri spettanti ad esse, in riunioni saltuarie senza ordinamenti permanenti e perciò in occasioni straordinarie e limitate. Il mandato rappresentativo avrebbe comportato due conseguenze: la delegazione di volontà ed il conferimento di istruzioni, elemento perfettamente compatibile, anzi integrazione del primo. Implicando necessariamente — ed indipendentemente da qualsiasi istruzione — l’obbligo di agire nell’interesse del rappresentato, il mandato era sempre imperativo. Quasi a corollario di quest’ultima affermazione, l’autore citato (1) soggiunge che la imperatività del mandato sussisteva anche astrazione fatta da una qualunque formale predisposizione dei compiti ai quali il mandatario avrebbe dovuto adempiere: in primo luogo in quanto questi sarebbe stato inviato per trattare materie già determinate in concreto, in secondo luogo perchè il mandato sarebbe sempre un mandato speciale (“il conferimento di potestà non riguardava tutta la sfera giuridica del mandante”) e poteva anche essere limitato a determinati oggetti o essere congiunto ad istruzioni o a petizioni vincolanti il modo d’esercizio.

Il pensiero dell’Origone diventa ancor più chiaro, ma non per ciò — a quanto ritengo — più degno di essere condiviso, quand’egli dice inoltre (2) che “l’azione dei rappresentanti, con o senza istruzioni, si limitava ad esprimere il pensiero del mandante (a tale effetto era indifferente che questo pensiero fosse stato preconstituito dal mandante o fosse formato liberamente dal mandatario, come vero rappresentante) e perciò restava nella sfera di quest’ultimo senza trasferirsi ad una sfera più ampia e più comprensiva in cui dovessero accostarsi ed unificarsi le manifestazioni dei diversi mandatari”. Lo scrittore non tace che questa sua esposizione è schematica e generica, “sicchè molte particolarità astratte non vi rientrano”, ma si propone, egli dice, tuttavia di determinare “alcuni caratteri tipici, che servono a confrontare questo sistema di rappresentanza con quello moderno”.

(1) *Ivi*, p. 21.

(2) *A* p. 23.

Oggi è di moda romanzare non solo la vita dei personaggi storici ma anche la storia delle istituzioni politiche. Non faremo dunque torto di ciò allo scrittore nostro amico: ci limitiamo però ad osservare che la storia da lui costruita contiene una buona dose di inesattezze e che parlare di mandato imperativo dove si ammetta che il mandatario formasse liberamente le regole alle quali attenersi è patente abuso di linguaggio, se non contraddizione in termini.

Tra le discutibili realtà storiche astratte considerate dall'autore la prima è quella dello " Stato assoluto patrimoniale con struttura feudale „, che avrebbe di per sè solo bisogno di dimostrazione, perchè è formula composita, assai difficile, se non impossibile, a mettere in piedi: lo Stato feudale non è Stato assoluto e l'asserito Stato patrimoniale è piuttosto un'ipotesi o una deduzione *ex post* che una realtà concreta, in quanto, di regola, i beni privati del principe sono stati sempre tenuti distinti da quelli dello Stato e l'alienazione dei territori non costituì, per norma, alienazione di sovranità altro che nei rapporti internazionali. Un'altra ancora è quella del privilegio elettorale, considerato come una graziosa concessione sovrana: fatto che può essere stato vero per qualche città, in qualche momento, ma non può essere considerato come normale, giacchè, tipicamente, le città il diritto a partecipare ai parlamenti lo conquistarono attraverso le lotte politiche e lo ebbero dal sovrano quando questi non potè più chiudere gli occhi di fronte alla realtà o potè credere di ricavare da ciò diretto vantaggio. La partecipazione delle rappresentanze cittadine al parlamento fu senza dubbio un fatto assai più complesso che non la concessione di un privilegio: tanto è vero che, per molto tempo, fu considerata obbligatoria. E non è, a differenza di quanto assume l'Origone (1), che questo modo di considerare la cosa dipendesse dallo scarso interesse di inviare rappresentanti per trattare questioni che non riguardavano direttamente coloro i quali dovevano operare la scelta; bensì il sovrano esercitava il suo diritto di pretendere consiglio ed aiuto: un consiglio tanto più attendibile ed un aiuto tanto più cospicuo quanti più erano coloro che vi concorrevano.

Il cosiddetto " diritto elettorale „, delle singole città o dei singoli borghi o castelli va considerato non come " una delle franchigie concesse ai gruppi „, ma la conseguenza del passaggio di un

(1) P. 19.

nucleo di popolazione in uno stadio di sviluppo pari o simile a quello dei centri già chiamati al parlamento. Giudicare se si trattasse di una franchigia o di un diritto piuttosto che della imposizione di un onere è pura valutazione soggettiva, posto che si tratta di due aspetti di una medesima, complessa, realtà. L'atto costitutivo di tale diritto o dovere era l'invito a nominare rappresentanti, cioè l'attribuzione della funzione di scelta di una o più persone di particolare capacità perchè partecipassero all'assemblea parlamentare. Se ciò avesse corrisposto alle aspirazioni della collettività, la cosa doveva o poteva essere considerata come una concessione o franchigia. Se invece essa non era desiderata e l'iniziativa partiva dall'autorità (in quanto il governo si fosse proposto di rendere quanto più possibile aderente alla realtà l'organizzazione parlamentare o di giovare del voto dei nuovi ammessi contro eventuali opposizioni o di ottenere un "aiuto", sussidio o "donativo", maggiore che in passato ecc.), la città o il borgo potevano considerare la cosa come l'imposizione di un onere.

Era o non il sovrano libero di concedere la qualifica parlamentare, cioè di diramare gli inviti, anche a Comuni o borghi prima non convocati? La questione non poteva, in linea di principio, non essere risolta affermativamente. Essa coinvolgeva però non soltanto gli interessi di questa o quella comunità, ma la base stessa dell'ordinamento dei poteri dello Stato, cioè della sua organizzazione centrale, di modo che l'operato del re in questo campo non poteva non essere cauto e riflessivo. Si trattava di una funzione regia, non dissimile da quella dei ristretti nuclei di elettori localmente chiamati a designare gli individui capaci di sedere in parlamento. Determinare, come faceva il sovrano, quali comunità avessero i requisiti necessari e sufficienti per procedere alla designazione di uno o più membri del parlamento voleva dire esercitare non una potestà meramente arbitraria ma una delle funzioni tipiche, secondo le concezioni dei tempi, della sovranità, una delle più specifiche prerogative del suo ufficio. Il provvedimento superava di gran lunga i limiti della ordinaria amministrazione ed aveva la maggiore importanza non solo giuridica ma politica.

Tornando, dopo questa breve digressione polemica, a parlare della rappresentanza e del mandato, dobbiamo rilevare prima di ogni altra cosa la generale applicazione della norma secondo la quale la nomina dei parlamentari doveva constare per iscritto, so-

stanziarsi cioè in una formale scrittura di mandato, da sottoporre, all'inizio dei lavori delle assemblee, a giudizio di legittimità o di convalida. Tale prassi soddisfaceva alle più varie istanze, giuridiche e politiche. Tra l'altro doveva evitare che, in un qualunque momento, le comunità rappresentate si arrogassero il diritto di sconfessare l'operato dei propri rappresentati e di non riconoscersene impegnate trincerandosi dietro l'affermazione di mancanza di poteri da parte di essi: ciò implicava che la formula di questi mandati fosse quella del mandato "pieno,, o "ampio e bastante,,, in altre parole dei pieni poteri e della facoltà dei rappresentanti così costituiti di orientare in un senso piuttosto che in un altro, secondo il loro prudente arbitrio, la propria attività in seno al parlamento. L'esistenza di tale atto scritto non è di per sè affatto argomento per asserire che dovesse trattarsi di mandati, esplicitamente o meno, imperativi.

Il mandato scritto risale alle origini delle istituzioni parlamentari, cioè ad un tempo nel quale la designazione dei membri delle assemblee non aveva nulla di comune con una elezione popolare o col suffragio elettorale sotto alcuna specie. Tale mandato non fa che attestare il conferimento della qualifica parlamentare e attribuisce all'eletto piena e illimitata capacità e libertà di fare quel che egli ritenga più vantaggioso per il sovrano e per il paese, vale a dire libera e completa autonomia, con impegno da parte dell'ente rappresentato di tenere per fermo e di adempiere quanto tale rappresentante avesse fatto o promesso in nome e per conto di esso. Corollari di cosiffatta rappresentanza erano: 1) la comparizione in parlamento del rappresentante, a prova dell'adempimento da parte dell'ente convocato all'apposito invito; 2) che l'intervento del rappresentante venisse, a tutti gli effetti, considerato come intervento della comunità.

Si trattava, certo, di un mandato speciale, cioè limitato quanto all'oggetto (colui il quale era costituito rappresentante in parlamento non era certo legittimato a dare la città in mano ad un signore o tiranno o ad alienare od ipotecare i beni comunali ecc.) e, per quanto non in modo preciso, quanto alla durata (la nomina e l'incarico riguardavano quella determinata convocazione parlamentare); ma tale limitazione non significava già prescrizione di una certa regola di condotta, ossia obbligo di comportarsi in un modo specificamente determinato,

L'Origone — alla cui opera soprattutto mi riferisco, sebbene le mie critiche si rivolgano ad un punto di vista antico e diffuso — ritiene (1) che il mandato parlamentare risultasse *a priori* limitato dalla concreta limitatezza degli scopi propri delle assemblee (egli parla di “ Consigli „), alle quali egli attribuisce infatti funzioni assai ristrette, essenzialmente quella di esaminare la proposta del tributo presentata dal governo. Riguardo alla legislazione, la competenza di questi “ Consigli „ era, egli dice, essenzialmente consultiva, “ perchè il solo organo di produzione della legge è il sovrano e il concorso del Consiglio si limita a far sì che questo atto abbia un contenuto conforme al sentimento giuridico del paese „.

Poichè la realtà storica assunta come punto di partenza per le sue considerazioni dal nostro scrittore è, a quanto egli asserisce, una... realtà astratta, noi non possiamo dimostrare con i documenti alla mano che tale suo modo di considerare la storia delle istituzioni parlamentari è in buona parte fantasia e che la figura da lui ipotizzata di parlamento-consiglio con rappresentanza limitata e con attribuzioni puramente consultive non corrisponde neppure alle vicende di quegli Stati Generali francesi, che pure per la loro irregolarità e mancanza di periodicità e per vari altri elementi più si avvicinano al modello da lui costruito. La storia concreta e reale — quanto meno quella delle istituzioni parlamentari italiane — vieta comunque di ritenere che tali ipotesi possano venire ritenute esatte o, tanto meno, tipiche ed offre invece validi argomenti in contrario.

Un apriorismo fondamentale del punto di vista in discussione è l'affermazione dell'esistenza di un negozio di mandato costruito secondo le regole del corrispondente contratto di diritto privato. Senza tale premessa non sarebbe certo possibile affermare, come fa l'autore qui ripetuto (2), che ogni mandato, anche se non definisca specificamente il comportamento del mandatario, vincoli costui ad agire, nel negozio cui deve partecipare per conto del mandante, con un dato comportamento. Che poi il “ mandato rappresentativo „ implichi, come viene pure sostenuto, l'obbligo del mandatario di

(1) *Op. cit.*, p. 16.

(2) *Ibidem*, p. 22.

agire indipendentemente da qualsiasi istruzione, nell'interesse dei rappresentati, è affermazione sulla quale si potrebbe convenire soltanto se si mettesse prima bene in chiaro che gli interessi al quale il "mandatario" deve servire sono non quelli ritenuti tali dal corpo elettorale, ma quelli che egli stesso ritenga tali, a suo modo di vedere.

C'è un principio generale di diritto ed è che chiunque svolga un'attività la quale possa produrre effetti nei confronti di altri deve agire da buon padre di famiglia o, comunque, in modo da evitare l'altrui danno e che chi assume un incarico deve bene e fedelmente adempiervi, indipendentemente da ogni prefissione di limiti o di norme di condotta. A tale principio non può sfuggire, anche se per caso espressamente dichiarato insindacabile, l'operato del rappresentante, sia di diritto pubblico che di diritto privato. Ma affermare ciò non vuol dire che il mandatario non sia (purchè si tenga entro tali grandi limiti) libero di autodeterminare la propria condotta, cioè di seguire gli impulsi della propria coscienza. Non è dunque che il rappresentante in parlamento fosse "legato al pensiero del mandante", o che "era indifferente che questo pensiero fosse stato precostituito dal mandante o fosse formato liberamente dal mandatario come vero rappresentante", ma è piuttosto vero che egli fosse libero di pensare e di agire secondo il suo proprio criterio, di modo che la coincidenza tra il punto di vista suo personale e quello presunto o meno degli elettori dovesse essere considerato casuale, non forzato. Egli pensava ed agiva, probabilmente, come avrebbe agito un altro qualificato esponente del corpo elettorale dal quale aveva ricevuto l'investitura a membro del parlamento. La pensava allo stesso modo perchè apparteneva anche lui allo stesso ambiente, oppresso dagli stessi bisogni e spinto dalle stesse aspirazioni, ed aveva comuni con ogni altro interessi, gusti e desideri: ma il suo modo di pensare (sebbene l'idea che di esso avevano gli altri fosse stata, probabilmente, la causa determinante del conferimento dell'incarico parlamentare a lui piuttosto che ad altri) e la sua ulteriore attività erano, prima di ogni altra cosa, la risultante di sentimenti, volizioni e riflessioni — in una parola di un processo logico — suoi personali.

Per concludere quanto si riferisce alla natura rappresentativa dei parlamenti e, in particolare, alla loro rappresentatività non solo istituzionale o funzionale ma anche strutturale, occorre considerare

più da vicino la questione dei mandati limitati o addirittura imperativi e i famosi memoriali o *cahiers* che — tipicamente in Francia, ed eccezionalmente anche da noi — i membri del parlamento ricevevano dalle loro rispettive comunità per presentarli e sostenerli.

Nessuno può negare che questa pratica abbia avuta la sua importanza. Anzi l'importanza di questi precedenti è documentata, sia pure *a contrario*, dal divieto dei mandati imperativi sancito, a partire dalla costituzione francese del 1791 (1), in più d'una costituzione moderna e nello stesso Statuto albertino del 1848. Nel parlamento piemontese, per esempio, spesso città e borghi davano al loro ambasciatore vero e proprio mandato di non consentire alla richiesta governativa di un contributo finanziario o sussidio se non entro precisi limiti di ammontare e di modalità di pagamento e in cambio di concessioni varie egualmente predeterminate. Esempi consimili, per quanto meno numerosi, si sono avuti anche altrove, per esempio nei parlamenti di Sicilia e di Sardegna, qui però eccezionali e contrastanti non solo con la generale consuetudine, ma anche con l'opposizione dei funzionari regi, i quali — partecipando ai lavori parlamentari ed in specie alla verifica dei poteri in rappresentanza del sovrano — contestavano sistematicamente la validità di tali clausole ed infrazioni alla regola del mandato illimitato.

È già stato rilevato da storici obiettivi e ben informati (e perciò non ci sarebbe bisogno di ripeterlo, se non ci si trovasse di fronte alla singolare contrapposizione di una storia razionale, astratta, o deontologica che dirsi voglia, alla storia senza aggettivi che poi è la sola che dovrebbe contare) che l'adozione dei mandati imperativi doveva urtare non solo con le norme istituzionali or ora accennate, ma pure contro difficoltà varie di altra natura. In linea di principio, in quanto la riunione di persone legate ad istruzioni particolari e diverse non avrebbe dato a tali delegati altra possibilità se non quella di una presa di contatto e di scambio di punti di vista, senza una possibilità di adottare una qualunque decisione collettiva, fuorchè nell'ipotesi di identità di tali punti di vista

(1) Art. 7. Già l'atto regio del 23 giugno 1789 aveva sciolto i deputati da questa dipendenza. Il principio divenne tradizionale nelle successive costituzioni francesi e fu riconfermato anche dalla legge organica sull'elezione dei deputati del 30 novembre 1875, art. 13.

o di nuove consultazioni con le comunità deleganti e di nuove istruzioni da parte di costoro: ciò era tanto ovvio che, appunto, le convocatorie parlamentari richiedevano che i rappresentanti parlamentari dovessero essere persone capaci ed informate dei pubblici affari ed autorizzate ad agire secondo il loro retto criterio e che a garanzia dell'adempimento di tale prescrizione vigeva apposito giudizio di verifica dei titoli. In linea di fatto, poichè il più delle volte le convocatorie, invece di enunciare con precisione l'oggetto o gli oggetti delle discussioni, erano concepite in modo così generico che una, sia pur accorta, amministrazione o commissione elettorale molto difficilmente avrebbe potuto prevedere il corso delle proposte e gli sviluppi delle discussioni e conseguentemente determinare con sufficiente esattezza ciò che, argomento per argomento, il rappresentante locale sarebbe stato tratto a dire o a fare (1).

Quando pure, superando tali ostacoli, il mandato imperativo avesse potuto funzionare in pieno, anche allora, pur limitata, l'autonomia del rappresentante non sarebbe mai potuta venire del tutto meno. Mandato imperativo significava soltanto obbligo di fare o di non fare o di fare in un certo modo o soltanto a certe condizioni determinate cose. Ma, al di là di questi precisi limiti (a meno che il mandatario non avesse avuto soltanto l'incarico di udire e poi tornare a riferire, cosa che doveva essere molto difficile a realizzarsi e che noi troviamo realizzata soltanto nel parlamento piemontese), il parlamentare era libero delle sue azioni ed impersonava la collettività dalla quale aveva tratto i suoi poteri, di modo che egli agiva e parlava per essa costituendone la volontà e l'azione ed impegnandone quindi la responsabilità.

L'Origone e gli altri i quali hanno spiegato nel modo fin qui vagliato l'evoluzione della rappresentanza politica (o piuttosto la genesi di essa) hanno, come si è detto, volto lo sguardo soprattutto alla pratica francese dei *cahiers* contenenti rimostanze (*doléances*), istruzioni e proposte. Come si è già accennato, a suo modo di vedere, dal mandato imperativo sarebbero derivate le due conseguenze della delegazione di volontà e del conferimento di istruzioni (a me parrebbe piuttosto che la delegazione di volontà dovesse essere

(1) Mi si permetta di richiamare quanto ho già scritto sull'argomento nella mia *op. cit.*

considerata non una conseguenza ma la stessa essenza del mandato) quindi l'elemento *cahier* è da lui messo in un piano secondario. Eppure un'opinione più aderente della sua alla storia delle istituzioni rappresentative francesi ci assicura che gli stessi *cahiers* di istruzioni erano non una conseguenza del mandato, ma lo stesso mandato imperativo: questo se la questione debba essere esaminata alla luce della storia concreta e reale e non di quella astratta o soggettiva dell'istituto in questione. La storia degli Stati generali francesi (1) ci insegna che la partecipazione dei deputati delle singole circoscrizioni alla redazione dei *cahiers* generali, mediante il conferimento o travaso da parte loro dei *cahiers* locali in questi documenti collettivi, concordati appunto tra i parlamentari di ciascuno dei tre stati, era ben lontano dall'esaurire il compito loro affidato.

Ho già rilevato altrove (2) — e mi sorprende sinceramente che l'amico Origone lo ignori — come uno degli scopi normali delle riunioni parlamentari fosse quello di dare ai rappresentanti del paese il mezzo di sottoporre agli organi centrali dello Stato i reclami contro gli abusi ed ingiustizie compiuti dalla pubblica amministrazione. I parlamentari si presentavano dunque spesso, in più d'un parlamento, fin dai primi secoli di vita di tali istituzioni, quali portatori di petizioni, gravami, rimostranze (complessivamente *cahiers*, memoriali e simili) ecc., il cui contenuto era stato loro fornito dagli organi elettorali locali o dai privati: si può dire infatti, col Perassi (3), che l'eletto facesse sotto questo aspetto da intermediario tra gli elettori e il governo centrale. Ma ciò, di regola, non modificava la sua posizione giuridica. Egli assumeva l'obbligo di consegnare il testo dei reclami e di insistere per ottenerne la richiesta soddisfazione. Talvolta a tale incarico veniva data tanta importanza che gli venisse imposto di condizionare all'accoglimento dei medesimi reclami il voto favorevole a questa o a quella proposta governativa.

(1) Cfr. la voce *Cahier* (di E. Champion) della *Grande Encyclopédie*.

(2) In *I parlamenti*, cit., pp. 44, 59, 142, 156, 172 sg. Cfr. pure la mia recensione ad opere (di G. L. Haskins, H. G. Richardson e G. O. Sayles) di storia parlamentare inglese in « Riv. st. dir. it. », vol. XII, fasc. I (1939).

(3) *Op. cit.*, p. 461.

In questa seconda ipotesi la libertà di azione del rappresentante era certamente assai scarsa, se non addirittura inesistente. La sua volontà non era più libera ed egli diventava in tale caso soltanto il portavoce e l'esecutore della volontà degli enti dai quali era stato designato. Una volta che i gravami fossero stati accolti e soddisfatti il parlamentare ritornava quello che doveva essere, non rappresentante di persone determinate ed interprete del pensiero di costoro, ma organo di un ente astratto, quindi costitutivo di diritti e di doveri della collettività. Il mandato limitato perdeva questa sua caratteristica per ridiventare quello che doveva essere in astratto, pieno e libero. L'eccezione tornava alla regola. Le limitazioni erano dunque non solo poco facili ad imporsi, ma anche di ampiezza ben circoscritta.

Tra le istituzioni parlamentari italiane, dove mandati simili a quello comunemente definito imperativo ebbero a manifestarsi con maggiore frequenza fu in quella piemontese, che ha avuto effettivamente molto di comune con gli Stati Generali francesi (1).

In essa (2) le convocatorie erano, come si è già rilevato, assai sommarie e generiche nell'esporre il contenuto dei negozi sui quali i parlamentari avrebbero dovuto pronunciarsi. In conseguenza di ciò e siccome d'altra parte esse prescrivevano che "sindici", od "ambasciatori", venissero alle assemblee muniti di pieno mandato, cioè investiti della facoltà di esprimere liberamente le loro opinioni personali e il loro voto, i mandati parlamentari sarebbero dovuti risultare illimitati. Tuttavia il funzionamento del parlamento era così organizzato che i membri di esso, una volta riunitisi ed udita la proposta ossia le richieste del governo, venivano messi in libertà per potere tornare alle loro rispettive sedi e qui prendere consiglio ed istruzioni dalle rispettive amministrazioni comunali o da commissioni appositamente costituite.

(1) Marongiu, *I parlamenti, cit.*, p. 53 e in recensione a M. Viora (*Su un memoriale del parlamento piemontese al Duca Amedeo IX di Savoia*), « Riv. st. dir. it. » XII, 1, (1939); Tallone A., *Di alcuni rapporti fra le Assemblee di Stato della monarchia di Savoia e gli Stati generali e provinciali francesi*, in « Bull. internat. Comm. hist. sc. », vol. X, part. I, Paris, 1938, p. 463 sg.

(2) Cfr. l'introduzione a Tallone A., *Parlamento sabaudo, I, Parte prima, Patria cismontana*, vol. I (1286-1385), in « R. Acc. Linc., Commiss. atti assembl. cost. it. », Bologna, MCMXXVIII e i numerosi ricchi volumi di documenti editi dallo stesso autore nella stessa collezione.

Gli inviati dei Comuni piemontesi ritornavano al parlamento perciò non solo per esporre — come avveniva un po' da per tutto in occasione delle riunioni parlamentari — gravami e reclami ma con l'espresso mandato di comportarsi in un determinato modo, cioè come agenti ed esecutori di un'altrui volontà. Il loro voto, anzichè la risultante di loro personali valutazioni e determinazioni, era soltanto l'espressione della volontà degli organi deliberativi dei singoli rispettivi Comuni, i quali agivano pertanto non solo come collegi elettorali ma come organi espressivi della volontà generale anche nell'ambito parlamentare. Non era del tutto vero che "ambasciator non porta pena", poichè infatti — sia pure in casi del tutto eccezionali — il governo se la pigliava anche con essi; ma, in sostanza, la responsabilità del loro operato ricadeva sulle comunità e, se gli "ambasciatori", venivano talvolta arrestati e minacciati di essere processati per sedizione o "monopolio", gravi misure di rappresaglia venivano adottate anche contro le città recalcitranti alle voglie del principe.

Con tutto ciò, ossia pur con tutte queste limitazioni, gli ambasciatori dei Comuni al parlamento piemontese erano o restavano dei veri rappresentanti, ed ecco perchè il più delle volte le istruzioni loro impartite erano sottoposte a condizione (non votare questo se non in cambio di quello) e restava dunque commesso al loro discernimento di valutare se le condizioni poste si fossero o non verificate e, poi, quasi sempre, nel corso dei lavori e delle discussioni parlamentari si presentavano dei fatti nuovi ed argomenti di deliberazione estranei a quelli originariamente proposti, per cui essi dovevano dare voto e decidere autonomamente. Quanto meno in via sussidiaria essi apparivano ed agivano quali organi dei rispettivi Comuni ed esprimevano volontà e prendevano decisioni libere nelle formazioni ma vincolanti rispetto agli enti da essi in tal modo rappresentati. Esistevano pertanto, per tale istituto parlamentare, degli organi parlamentari primari, costituiti dalle persone le quali dovevano nelle rispettive sedi dire e decidere che cosa i rispettivi ambasciatori avrebbero dovuto dire e potuto accettare in parlamento, e degli organi secondari impersonati dagli stessi ambasciatori, i quali, come si è detto, oltre a svolgere il loro compito normale di agenti, ministri, portavoce ed esecutori, agivano anche come dei rappresentanti veri e propri per autodeterminazione. Sempre che gli stessi ambasciatori non fossero stati muniti della facoltà di poter

deliberare ed agire secondo il loro libero arbitrio (*prout eis videbitur*, come si leggeva più d'una volta nei mandati). In questo caso, evidentemente, organo primario sarebbero stati gli stessi inviati parlamentari.

Nel parlamento del patriarcato d'Aquileia, (1) ossia del Friuli, la partecipazione alle assemblee di persone munite di mandato si verificava in modo normale per gli enti ecclesiastici collegiali (capitoli), talvolta per le casate (*domus*) gentilizie, le quali anche se rappresentate da più membri non esprimevano che un solo voto, e organicamente per i Comuni parlamentari, cioè soggetti alla taglia e titolari di particolari immunità e franchigia. Sarebbe assai difficile poter spiegare la partecipazione al parlamento dei Comuni più importanti e più antichi, come concessione patriarcale. Essi avevano gli obblighi comuni ai partecipanti all'organizzazione feudale ma avevano pure il diritto di impedire che il loro regime giuridico venisse modificato senza il loro concorso, cosicchè il patriarca non poteva compiere nulla di fondamentale e generale interesse per il paese senza consultarsi con essi. Il fatto che le città fossero governate da gastaldi o altri funzionari di nomina patriarcale non impediva che i nunci al parlamento fossero scelti, come volevano le convocatorie, non solo da essi ma anche dai membri del consiglio cittadino e, almeno in teoria, da tutta la comunità. Questi rappresentanti (nunci, sindaci o ambasciatori che si chiamassero) erano generalmente scelti tra i membri dei consigli. I mandati erano normalmente illimitati e solo per eccezione si verificò, nel 1358 e nel 1371, che taluno dichiarasse di non poter dare il suo voto senza prima consultarsi con il proprio rispettivo consiglio cittadino.

Qualche cosa di più è possibile dire del parlamento siciliano (2). Nell'epoca aragonese i signori feudali convocati ed impossibilitati a

(1) Sulla storia di esso, v. Leicht, *Il parlamento della patria del Friuli, sua origine, costituzione e evoluzione* (1231 - 1420), in « Atti Acc. Udine », s. III, (1902-03) e *Parlamento friulano*, volume primo (1228 - 1420), parte prima, in « R. Acc. Linc., Commiss. atti assembl. costit. it. », Bologna, MCMXVII.

(2) Intorno al quale cfr. principalmente Calisse C., *Storia del Parlamento in Sicilia dalla fondazione alla caduta della monarchia*, Torino, 1887 e Genuardi L., *Parlamento siciliano*, vol. I, p. I (1034 - 1282), « R. Acc. Linc., Commiss. atti assembl. costit. it. », Bologna, MCMXXIV.

comparire personalmente furono autorizzati ad inviarvi in vece loro dei rappresentanti personali, forniti di pieno mandato; vi furono proteste e persino un voto contrario dei tre Bracci ma l'usanza fu mantenuta anche in epoca assai più tarda. I rappresentanti delle comunità religiose avevano anch'essi regolare pieno mandato. Per quanto riguarda la rappresentanza dei Comuni conviene, benchè non sia cosa troppo agevole, distinguere tra periodo e periodo.

Come avvenisse la scelta dei migliori (*meliores et fideiores*) deputati ai parlamenti del periodo svevo e del periodo della indipendenza non è facile a dirsi con sicurezza e quindi non sarebbe da scartare l'ipotesi ch'essa venisse compiuta, anzichè dai cittadini o dalle amministrazioni locali, dagli stessi giustizieri o altri funzionari di nomina regia: questa sembra anzi la più probabile, giusta l'intimazione fridericiana del 1240 ("ordiniamo che nel termine predetto destinate alla nostra presenza due nunci che per parte di tutti voi mirino la serenità del nostro volto,,). La convocatoria fatta notificare da re Pietro ai Comuni nel novembre del 1282 diceva soltanto: "eleggete dei nunci,, (*nuncios eligatis*): sembra che tale elezione sia stata compiuta allora per la prima volta — fu infatti in seguito il procedimento più comune — dai consigli cittadini. Nel 1311 (o 1312), i reggitori del Comune di Palermo comunicavano al re Federico III che, in conformità alla convocatoria parlamentare da lui qualche tempo prima intimata ai "giudici, giurati e uomini tutti della città,,", erano stati scelti cinque cittadini "fedeli, idonei e sufficienti,,", muniti di pieno mandato e di garanzia da parte del Comune di adempiere a quanto da essi fatto: chi però precisamente avesse provveduto alla scelta non si sa. Ancora Palermo, nel 1328, rendeva noto di avere eletto *sindaci* per la imminente *curia* di Messina, sempre con poteri illimitati, le persone che il re aveva dichiarato in precedenza di desiderare, cioè le stesse che avevano rappresentato le città nel parlamento del 1311 e forse anche in altri posteriori (1).

(1) I documenti richiamati nel testo sono tratti o dalla citata opera del Genuardi o da: Carini I., *De rebus regni Siciliae*, « Documenti p. serv. alla st. di di Sicilia, a cura della Soc. sic. St. Patr. », S. I; Bozzo S. V., *Note storiche siciliane del secolo XIV* (1302-1333), Palermo, 1882; Starrabba R. e Tirrito L., *Assise e consuetudini della terra di Corleone*, « Documenti p. serv. alla st. di Sicilia... », S. II; Pollacci N. F., *Gli atti della città di Palermo dal 1311 al 1410...*,

Unico, ampio e preciso, documento di tal genere di elezioni è quello corleonese del 1439. Esso ci dice che la scelta (venivano nominati tre ambasciatori, in solido, muniti di pieni poteri, con promessa e garanzia da parte della città di riconoscere per fermo e valido il loro operato) era stata compiuta dal regio capitano, dal baiulo, dai giurati, giudici e ufficiali del Comune quali "rappresentanti tutta la collettività", e, per maggiore cautela ed autorità, anche da ventotto probi uomini i quali avevano sottoscritto l'atto di conferimento dei poteri qualificandosi insieme come "testi e consenzienti". Mi pare probabile che l'elezione, una volta discussa e concordata tra i capi e consiglieri dell'amministrazione cittadina, fosse stata poi resa nota anche ai più cospicui cittadini, al fine di averne approvazione e conferma.

Nonostante questa generale pratica dei mandati incondizionati e illimitati, anche nel parlamento siciliano fecero la loro saltuaria apparizione dei mandati limitati. Ciò si verificò, sia pure per eccezione, durante il famoso parlamento del 1478 per reazione alle pressioni e alla minacce del vicerè conte di Cardona. Un'altra questione procedurale assai interessante presentatasi nella stessa contingenza e non senza nesso col fatto poco prima ricordato fu quella agitata a proposito della rappresentanza parlamentare palermitana. Ci si domandava se, dato che i tre rappresentanti della città — rivestenti rispettivamente l'ufficio di Pretore e di giurati cittadini — erano scaduti dagli uffici da loro precedentemente coperti in seno alla amministrazione civica, tale decadenza dovesse coinvolgere o meno il mandato parlamentare. La curia del Pretore opinò di sì partendo dal presupposto che l'incarico parlamentare fosse stato commesso ai tre a causa del loro ufficio (*sub nomine dignitatis*): in fatto essi continuarono a sedere in parlamento.

La prassi parlamentare sarda non offre sotto il profilo qui esaminato elementi concreti diversi da quelli visti nel parlamento siciliano dei corrispondenti periodi aragonese e spagnolo. Le città erano rappresentate nelle assemblee e nelle commissioni da inviati muniti di regolare ed amplissimo mandato (anche qui si verificò di quando in quando il tentativo di sfuggire a tale norma e di restrin-

gere le attribuzioni di essi prescrivendo determinati comportamenti) eletti da un ristretto corpo di amministratori e di maggiorenti. Del tutto particolare era la posizione della rappresentanza della città di Cagliari. Questa, oltre ad essere composta di tre persone, a differenza delle altre le quali erano di due soltanto, prendeva su ogni questione istruzioni da una speciale commissione parlamentare cittadina (Commissione dei Tredici, *Tretzena de Cort*), la quale durante i lavori parlamentari sedeva in permanenza appunto al fine di dirigere l'attività dei membri della rappresentanza ufficiale. Questi erano dunque soltanto dei portavoce ed esecutori e perciò, analogamente a ciò che si verificava con maggiore ampiezza nel parlamento piemontese, organo primario della città relativamente ai negozi parlamentari era non la rappresentanza ufficiale ma lo speciale collegio prima indicato (1).

Con maggiore o minore ampiezza — cioè con suffragio più o meno largo — il criterio elettorale, ossia il criterio rappresentativo in senso formale, entrava, come si è visto fin qui, tra gli elementi strutturali delle nostre antiche istituzioni parlamentari, pur senza avervi la prevalenza. L'elezione non aveva quel carattere di popolarità che i moderni scrittori dei quali ci siamo all'inizio ripetutamente occupati le vogliono attribuire. La rappresentanza attribuita agli eletti era costituita mediante scrittura di mandato. Ma questo mandato, sebbene speciale quanto all'occasione o al negozio per cui veniva conferito, era di regola pieno ed illimitato e rendeva gli eletti liberi di adempiere al loro ufficio di rappresentanti nel modo che avessero ritenuto più utile. Essi si sostituivano non alle persone fisiche dalle quali erano stati materialmente designati ma alle collettività ed agli enti, i quali venivano ad esporre i loro voti in parlamento soltanto per mezzo di quegli stessi rappresentanti. Corrisponda o meno al concetto che oggi si voglia dare della rappresentanza politica, la posizione e la funzione di tali rappresentanti non può affatto essere racchiusa nella equivoca e del tutto inadeguata formula della rappresentanza giuridica di diritto privato. L'incarico dato ai membri del parlamento di presentare reclami o richieste non rivestiva che un carattere accessorio rispetto alla loro funzione principale di rappresentanti pieni e liberi. Il mandato imperativo

(1) Sulla storia parlamentare sarda rinvio il lettore al mio volume altra volta citato *I parlamenti di Sardegna*.

limitava sì grandemente questa autonomia ma non pervenne mai ad escluderla del tutto. In ogni modo non assunse mai, se non per eccezione, quella importanza e tanto meno quella generalità e tipicità che qualche scrittore moderno ha creduto di dovergli attribuire.

Da per tutto ed in ogni tempo — questa è forse l'unica generalizzazione consentita nell'argomento fin qui preso a trattare — la nomina dei membri elettivi delle assemblee parlamentari oltre a soddisfare all'esigenza primordiale delle persone giuridiche di costituirsi ed avere dei propri organi ed interpreti, nel parlamento in particolare, rivestì l'aspetto di scelta dei migliori e dei più capaci. L'attività di costoro fu considerata esercizio di funzione pubblica, con indennità sì ma obbligatoria, cioè non declinabile, come ufficio legalmente dovuto.

L'idoneità e la capacità — talvolta si parlava anche di fedeltà e di discretezza (discrezione?) e sufficienza — degli eligendi dovevano riferirsi, con ogni probabilità, alle loro doti personali di serietà, cultura, esperienza dei pubblici affari, zelo per il bene pubblico, coraggio ecc. Ma, sia pure per implicito, molto doveva pesare sulla scelta il modo di pensare di essi, la loro valutazione delle situazioni contingenti e, in una parola, l'opinione corrente della conformità del loro modo di vedere le cose a quello degli stessi elettori e della loro maggiore o minore capacità di sostenere e di far valere gli interessi dei quali stava per essere loro affidata la cura.

In questo senso, posto che ciò che ora si è detto contiene gli estremi della cosiddetta rappresentanza politica, è chiaro che i parlamentari in questione meritino di essere considerati come dei rappresentanti politici dei Comuni o collettività dall'elezione delle quali traevano appunto la loro legittimazione ad entrare a far parte del parlamento. Mentre poi ciascuno doveva, dal punto di vista formale, essere considerato rappresentante soltanto del Comune di provenienza, in sostanza essi venivano ad agire in corpo, quali rappresentanti di tutto il paese o, quanto meno, dello stato o ceto della popolazione detto cittadino, o demaniale o, più tardi, borghese. Tutto il parlamento rappresentava tutto il paese. Ogni Ordine o Braccio parlamentare rappresentava tutti gli appartenenti alla rispettiva categoria: ma gli eletti del gruppo delle città e Comuni rappresentavano, per esclusione, tutti coloro i quali non fossero da considerare rappresentati dai nobili o dagli ecclesiastici, vale a dire non solo

gli abitanti delle città direttamente rappresentate, ma anche quelli dei centri minori e, in una parola, il terzo stato della popolazione.

Era, certo, una finzione giuridica, una rappresentanza implicita soltanto. Ma così generalmente e pacificamente accettata da non sollevare discussioni nè dubbi. Oggi, di fronte al grandioso fenomeno delle elezioni a suffragio universale o quanto meno estremamente largo, ed eguale per tutti i cittadini di ogni ceto e dell'uno e dell'altro sesso, analoga finzione viene comunemente abbandonata per la difficoltà di conciliarla con le idee del nostro tempo. I nostri scrittori più autorevoli respingono nettamente la teoria, tuttora dominante tra gli Anglosassoni, della rappresentanza dei non elettori da parte degli elettori, scrivendo che "questa presunta rappresentanza sarà un postulato etico, o tutt'al più politico, ma non mai giuridico, che non è per nulla giustificata", (1), ma il fondamento di essa sta nella storia giuridica e nella tradizione che, nei paesi di lingua inglese più che altrove, costituisce come una fonte di diritto. Non solo, ma essa risponde inoltre ad un fine pratico, quello di spiegare sotto l'aspetto giuridico ciò che, con più diffuso consenso ma non con maggiore fondamento, viene comunemente sottinteso nella formula della rappresentanza politica.

Le costituzioni moderne a partire da quelle francesi del 1791 (2) e 1793 (3), e così anche il nostro Statuto albertino del 1848 (4) affermano che i membri dell'assemblea nazionale rappresentano non il loro singolo collegio elettorale ma tutto il paese. Essi non sono dunque tanto rappresentanti in quanto scelti ed eletti, ma in quanto membri di quell'organismo parlamentare al quale l'ordinamento giuridico e la coscienza generale attribuiscono appunto il compito e l'autorità di esprimere volizioni e di agire a nome e per conto della collettività nazionale, degli elettori come dei non elettori, dei votanti come dei non votanti.

Il criterio della rappresentanza in senso strutturale cede pertanto dinanzi a quello meramente funzionale, il quale prevale oggi

(1) Così Rossi L., *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico* (1907), ora in « Scritti vari », vol. VI, Milano, 1941, p. 48.

(2) Tit. III, c. I, s. IV.

(3) Art. 29.

(4) Art. 41.

come ha prevalso in passato e dovrà prevalere sempre, se non altro attraverso la già rilevata finzione per cui coloro i quali non votano (siano o non elettori) sono rappresentati dai votanti e che le minoranze consentano nell'essere rappresentate da coloro i quali abbiamo ricevuto il suffragio della maggioranza, o che ciò sia volontà del legislatore.

Se la prevalenza dell'elemento funzionale su quello strutturale e l'analoga posizione dei membri di nomina elettiva mette sullo stesso piano parlamenti medievali e parlamenti moderni, differenze più o meno sensibili tra gli uni e gli altri certamente non ne mancano quanto alla struttura, giacchè se membri degli attuali parlamenti sono normalmente eletti a suffragio universale o generale quelli dei parlamenti medievali erano eletti soltanto in parte e, quando avveniva, l'elezione veniva compiuta non dai cittadini come individui, ma soltanto da persone aventi determinate qualità e privilegi; altra differenza è quella che attiene al mandato parlamentare, del quale si parla anche oggi, pur dopo la scomparsa del documento formale che dà il nome a tale rapporto.

Qualche differenza sussiste anche quanto agli elementi qualificativi del rapporto tra eletti ed elettori. I membri del parlamento adempiono oggi come una volta ad una pubblica funzione ed erano in genere allora come oggi (salve le eccezioni a suo tempo considerate, particolarmente sensibili negli stati sabaudi) liberi di agire, cioè guidati dal loro personale criterio. Ma, essendo nominati per lo più da ristretti corpi elettorali, nei quali prevalevano i magistrati e amministratori in genere, essi si trovano, *uti cives*, in una situazione di inferiorità che doveva indurre un qualche *metus reverentialis* ed una, sia pure giuridicamente non rilevante, condizione di dipendenza.

Nell'osservare che per quanto lo spostamento geografico della popolazione e il sorgere di nuove classi, affrettati dalla rivoluzione industriale, non si rifletterono nella seconda metà del XVIII secolo in nessun mutamento di rappresentanza parlamentare costretta nei suoi vecchi schemi (la riforma elettorale doveva avvenire nel 1832), "agitato nel profondo il paese poteva ancora far sentire la sua volontà anche nella vecchia Camera dei Comuni", un recente scrittore inglese (1) ha espresso una grande verità, tanto più esatta quan-

(1) Trevelyan G. M., *La rivoluzione inglese del 1688-89*, trad. dall'ingl. da C. Pavese², Torino, 1945, p. 131.

to più l'osservazione venga riferita a periodi ancor più lontani, precedenti alla grande rivoluzione economica e sociale ed a periodi di dinamica sociale meno intensa di quello al quale egli ha fatto diretto riferimento. Sta di fatto che — lo notavo or son già tre lustri — il regime delle istituzioni rappresentative può sì limitare, ma non mai impedire, la rispondenza di esse alle forze ed agli elementi della collettività nazionale. Restrizioni più o meno ampie alla partecipazione dei singoli alla scelta dei membri del parlamento potranno certo influire sui risultati, ma non in maniera decisiva: sotto qualunque ordinamento giuridico il peso della pubblica opinione potrà essere per qualche tempo neutralizzato, ma, se le popolazioni non vivano sotto il regime del terrore, alla fine dovrà avere il sopravvento.

Non bisogna credere che l'ordinamento delle nostre prime istituzioni rappresentative e la loro struttura fossero un espediente dei monarchi o dei governi per impedire la libera espressione delle volontà individuali, come non bisogna pensare che la esclusione dal suffragio, fino a tempi vicini a noi, degli analfabeti o dei non contribuenti o, fino ai giorni nostri, delle donne fossero degli espedienti preordinati allo scopo di esercitare e mantenere un monopolio di casta o di sesso. Oggi l'universalità del suffragio elettorale e la elettività del maggior numero possibile delle cariche pubbliche è un dato che non può essere discusso, tanto è penetrato nella coscienza universale. In passato però non era così, anzi era del tutto l'opposto. Le forze politiche, castali, economiche e religiose (teniamo conto anche di questo elemento che ha spiegato per lunghissimo tempo così notevoli effetti!) espresse e rappresentate in parlamento erano le sole che valessero, le sole che potessero imporsi e perciò le sole riconosciute.

I parlamenti nacquerò per soddisfare alle esigenze politiche generali dei singoli paesi e l'attività svolta da ciascuno di essi dà la maggiore e la più esatta misura del grado di civiltà e di elevatèzza politica delle singole popolazioni. Dove e quando i sovrani spadroneggiarono, ciò avvenne perchè la coscienza giuridica della popolazione era meno progredita o le forze politiche mancarono di coerenza o per effetto di particolari situazioni geopolitiche o militari.

In ogni tempo e dovunque però il loro carattere rappresentativo fu, oltre che un'esatta qualificazione d'ordine giuridico, una

realità viva e tangibile. La limitatezza dei risultati non fu dovuta, io penso, soltanto alla composizione, bensì alla tecnica stessa del regime costituzionale, la quale negava per lo più che il parlamento restasse a lungo in funzione ed esercitasse fruttuosamente delle iniziative atte ad innovare profondamente l'ordinamento dello Stato.

Un pieno sviluppo dell'istituto ed una partecipazione più diretta e più feconda di esso alla decisione dei problemi fondamentali della vita nazionale non si sarebbero avuti e non si ebbero che dove e quando la sua rappresentatività avesse avuto ed ebbe la possibilità di manifestarsi e di realizzarsi giorno per giorno, sistematicamente, indipendentemente da ogni altro pubblico potere.

Prof. ANTONIO MARONGIU