



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

**SIMONE FREGA**

**L'ACCORDO DI "DONAZIONE FUTURA" DELL'ASPIRANTE CANDIDATO  
CON IL PARTITO PER LE ELEZIONI POLITICHE E LA SUCCESSIVA  
RICHIESTA DI DETRAZIONE FISCALE PER L'EROGAZIONE EFFETTUATA  
(ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA SENTENZA N. 207 DEL 2021)**

4 MAGGIO 2022

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

**Simone Frega**

**L'accordo di "donazione futura" dell'aspirante candidato con il partito per le elezioni politiche e la successiva richiesta di detrazione fiscale per l'erogazione effettuata (alcuni spunti di riflessione sulla [sentenza n. 207 del 2021](#))\***

**ABSTRACT:** *The article regards a judgment of the Italian Constitutional Court, which declares unfounded the request to affirm unconstitutional the Article 11, c. 4-bis, of Decree-Law No. 179/2014, formulated by the Trento Tax Commission. Especially, the sentence allows to explore a particular practice, which consists in a stipulation of a contract between candidate or elected people and the politician party or movement. This practice may not respect the principles of the Italian Constitution in the field of political rights (such as, i.e., Articles 3 and 49 of the Italian Constitution) but, in any cases, it is certainly not an appropriate practice.*

SOMMARIO: 1. La detraibilità delle erogazioni ai partiti o movimenti politici, effettuate da candidati/eletti ad incarichi pubblici in base ad un accordo di "donazione futura", violerebbe il divieto di mandato imperativo. – 2. La questione non è fondata: i contratti stipulati tra parlamentare e partito di appartenenza sono, dunque, legittimi? – 3. Alcuni spunti conclusivi: brevi riflessioni sull'opportunità di concludere accordi sinallagmatici tra candidati/eletti ad incarichi pubblici e formazioni politiche nell'imminenza delle scadenze elettorali.

*1. La detraibilità delle erogazioni ai partiti o movimenti politici, effettuate da candidati/eletti ad incarichi pubblici in base ad un accordo di "donazione futura", violerebbe il divieto di mandato imperativo.*

La questione, sollevata con ordinanza della Commissione tributaria di primo grado di Trento dell'11 settembre 2020 e dichiarata infondata dalla Corte con la [sentenza n. 207 del 2021](#), ha riguardato la vicenda di un soggetto il quale, qualche settimana prima delle elezioni politiche del 2008, aveva concluso un contratto di donazione con il partito politico nelle cui liste si sarebbe, appunto, candidato. Da tale accordo sarebbe derivato l'obbligo, per lo stesso candidato, di versare al partito politico la somma di € 145.000 nel caso in cui fosse stato eletto membro del Parlamento, circostanza che ebbe poi in effetti a verificarsi. La cifra così quantificata, secondo le clausole contrattuali, sarebbe dovuta essere spalmata in 60 rate mensili (corrispondenti alla durata naturale del mandato parlamentare) e non sarebbe stata più dovuta in caso di premorienza, rispetto alla conclusione del mandato, del "parlamentare-donante"<sup>1</sup>.

A seguito del pagamento dei ratei concordati, il parlamentare provvedeva a imputare le somme versate al partito in detrazione fiscale, sulla base dell'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149<sup>2</sup>, per cui, «[a] partire dall'anno di imposta 2007[,] le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, *devono comunque considerarsi detraibili*» e che «[l]e medesime erogazioni continuano a considerarsi detraibili [...] anche quando i relativi versamenti sono effettuati, anche in forma di donazione, dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche in conformità a previsioni regolamentari o



<sup>1</sup> Cfr. Commissione tributaria di primo grado di Trento, sezione seconda, [ordinanza 11 settembre 2020, n. 21 \(G.U. n. 9, prima serie speciale, 2021\)](#).

<sup>2</sup> Successivamente convertito con modificazioni nella [l. 21 febbraio 2014, n. 13](#).

*statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari delle erogazioni medesime»* (stile corsivo del carattere aggiunto)<sup>3</sup>.

Dalla disposizione testé citata, tuttavia, non appare immediatamente perspicuo se il legislatore, facendo riferimento genericamente alle “erogazioni”, abbia inteso far rientrare nella categoria delle somme portabili in detrazione anche quelle erogate al partito o movimento politico da parte dei candidati o dagli eletti a prescindere che la causa della prestazione sia liberale o meno. Tanto che l’Agenzia delle Entrate – Direzione provinciale di Trento, col disconoscere la natura di “erogazione liberale” al pagamento effettuato dal parlamentare, ha negato la possibilità della detrazione fiscale richiesta<sup>4</sup>.

Tesi, quest’ultima, condivisa dalla Commissione tributaria adita (dallo stesso parlamentare attraverso l’impugnativa dell’avviso dell’Agenzia delle Entrate con cui si disconosceva la detrazione e si accertava per l’anno 2008 una maggiore imposta di 8.622,00 euro dovuti all’Erario), benché, tuttavia, la stessa non abbia ritenuto – alla luce del disposto di cui all’art. 11, c. 4-bis, d.l. n. 179/2014 – necessario il carattere della liberalità per portare in detrazione fiscale l’erogazione effettuata dal parlamentare o candidato in favore del partito o movimento politico<sup>5</sup>.

Sotto tale profilo, non rileva neppure la circostanza per cui il contratto, concluso tra il futuro candidato (poi parlamentare) e il partito, sia stato dalle stesse parti definito come contratto di donazione. Infatti, l’accordo di donazione avente ad oggetto beni futuri sarebbe da intendersi nullo ai sensi dell’art. 771 c.c.; peraltro, la previsione di donazioni periodiche sarebbe possibile, ai sensi dell’art. 772 c.c., esclusivamente per “prestazioni alimentari e di soccorso”; da ultimo, come detto poc’anzi, nell’accordo tra le parti difetterebbe proprio il carattere della liberalità, «elemento essenziale della causa del contratto di donazione»<sup>6</sup>.

Tuttavia, pur ritenendo ammissibile che il legislatore possa estendere la detrazione fiscale anche a erogazioni che non siano, di fatto, liberali, il giudice *a quo* ha ritenuto che la possibilità (seppur, appunto, astrattamente legittima) data al parlamentare o candidato di detrarre l’erogazione – priva del carattere di liberalità – lo esporrebbe a «possibili condizionamenti» della sua «indipendenza [...] nell’espletamento delle [...] funzioni»<sup>7</sup> che gli sono proprie,

---

<sup>3</sup> Art. 11, c. 4-bis, [d.l. 28 dicembre 2013, n. 149](#).

<sup>4</sup> Tra l’altro, la stessa Agenzia delle Entrate riteneva che la detrazione potesse essere richiesta solo per le “erogazioni liberali”, poiché sarebbe la stessa rubrica dell’art. 11 a far riferimento alle «[d]etrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici» (stile corsivo del carattere aggiunto): cfr. Commissione tributaria di primo grado di Trento, sezione seconda, [ordinanza 11 settembre 2020, n. 21 \(G.U. n. 9, prima serie speciale, 2021\)](#), ritenuto in diritto.

<sup>5</sup> *Ibidem*. In particolare, la Commissione tributaria osserva che la volontà del legislatore di estendere la detraibilità anche alle erogazioni liberali si evincerebbe, in primo luogo, dal fatto che al termine “erogazione” non sia stato accostato l’aggettivo “liberale”, in secondo luogo, dalla circostanza che sia stato inserito l’inciso “devono comunque considerarsi detraibili” e, da ultimo, dall’indicazione che possono essere detraibili le erogazioni “anche in forma di donazione”, circostanza che porta ad escludere che il legislatore abbia voluto sottintendere, ai fini della detraibilità, la necessità di un’erogazione esclusivamente liberale.

<sup>6</sup> Cfr. Commissione tributaria di primo grado di Trento, sezione seconda, [ordinanza 11 settembre 2020, n. 21 \(G.U. n. 9, prima serie speciale, 2021\)](#), ritenuto in diritto, e le argomentazioni che poi sono state riprese dalla Corte cost., [sent. 29 ottobre 2021, n. 207](#), punto 1 del *considerato in diritto*. In particolare, infatti, è la stessa Commissione tributaria a riconoscere che «si sarebbe in realtà costituito “[un rapporto sinallagmatico]”, in forza del quale, “[a] fronte della disponibilità del partito di offrire al ricorrente la possibilità di essere candidato alle elezioni politiche del 13-14 aprile 2008[”], quest’ultimo avrebbe assunto l’obbligo, con contratto (solo apparentemente) di donazione [...], di corrispondere» al partito una somma prefissata (Corte cost., [sent. 29 ottobre 2021, n. 207](#), punto 1 del *considerato in diritto*).

<sup>7</sup> Commissione tributaria di primo grado di Trento, sezione seconda, [ordinanza 11 settembre 2020, n. 21 \(G.U. n. 9, prima serie speciale, 2021\)](#), ritenuto in diritto.

violando, dunque, il divieto di mandato imperativo<sup>8</sup>. Più particolarmente, è stato osservato come potrebbero essere fonte di possibile menomazione dell'indipendenza del parlamentare, in primo luogo, la presenza di debiti di natura giuridica tra parlamentare e partito o movimento politico di afferenza, in quanto ciò comporterebbe l'ingresso di fattori esogeni al normale «rapporto rappresentativo» che dovrebbe intercorrere tra di essi, e, quindi, la vincolatività nel tempo dell'accordo (corresponsione di un importo uguale in tante rate mensili quanti sono i mesi di durata della legislatura), poiché un siffatto legame provocherebbe il rischio di «indurre il parlamentare ad una fedeltà forzata verso il partito politico creditore»<sup>9</sup>.

*2. La questione non è fondata: i contratti stipulati tra parlamentare e partito di appartenenza sono, dunque, legittimi?*

La Corte costituzionale, come anticipato, ha considerata infondata la questione poiché la disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità, in realtà, non vincolerebbe a comportamenti che potrebbero avere un «effetto diretto sullo status di parlamentare o sulla libertà di esercizio del mandato»<sup>10</sup>. Infatti, la previsione della detraibilità fiscale dei versamenti effettuati dai parlamentari al loro partito di riferimento non comporterebbe, secondo la Corte, l'obbligo per i medesimi né di concludere tali accordi, né di avvalersi della detrazione fiscale. Inoltre, lo stesso parlamentare che decidesse, come nel caso di specie, di stipulare un contratto con il partito e, poi, di accedere alla detrazione fiscale, non sarebbe, solo per tali ragioni, vincolato alle determinazioni del partito stesso: avrebbe solo la possibilità di ridurre l'imposta IRPEF dovuta allo Stato.

Come ricordato dalla Consulta, nel nostro ordinamento il divieto di mandato imperativo (di cui all'art. 67 della Costituzione)<sup>11</sup> comporta che gli accordi conclusi tra parlamentare e formazione politica, capaci di vincolare la piena libertà del primo, non siano soggetti ad alcun tipo di garanzia, restando, «la loro osservanza» «rimessa alla coscienza del singolo parlamentare»<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Di cui all'[art. 67 della Costituzione](#): «[o]gni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Sul divieto di mandato imperativo si vedano, tra i molti, i contributi di C. MORTATI, *Art. 67*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1986, 179-184, spec. 182 ss. e N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991. Ancora sul divieto di mandato imperativo (in particolare relazione alla disciplina dei gruppi parlamentari) si veda, tra gli altri, il contributo di E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2017, 133-186.

<sup>9</sup> Commissione tributaria di primo grado di Trento, sezione seconda, [ordinanza 11 settembre 2020, n. 21 \(G.U. n. 9, prima serie speciale, 2021\)](#), ritenuto in diritto. Il giudice *a quo* osserva, tra l'altro, che il parlamentare sarebbe indotto a perseguire le indicazioni del partito a cui afferisce, poiché, viceversa, si troverebbe in una posizione (secondo la Commissione tributaria) «paradossale», ossia nella «situazione [...] di dover sostenere finanziariamente un partito politico del quale si è dissociato».

<sup>10</sup> Corte cost., [sent. 29 ottobre 2021, n. 207](#), punto 4.2 del *considerato in diritto*, secondo cui, appunto, il contenuto della disposizione censurata dalla Commissione tributaria «non [...] determin[a] perciò effetti di sorta, né sullo status del parlamentare, né sulle modalità di esercizio del mandato, che può e deve continuare ad essere svolto liberamente, in conformità o meno agli indirizzi del partito o gruppo di riferimento». Infatti, sempre secondo la Consulta, «[l']obiettivo» del legislatore era stato «quello di estendere a tali erogazioni il beneficio della detraibilità, in quanto [...] eseguite in conformità a previsioni regolamentari o statutarie del partito beneficiario» (punto 2 del *considerato in diritto*).

<sup>11</sup> Il divieto di mandato imperativo, secondo la Consulta, esige che non possano essere instaurati, nei confronti del parlamentare, vincoli, «da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale», che siano in grado di condizionare l'indipendenza dello stesso parlamentare o comunque l'espletamento del suo mandato: cfr. Corte cost., [sent. 29 ottobre 2021, n. 207](#), punto 4.1 del *considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Corte cost., [sent. 29 ottobre 2021, n. 207](#), punto 4.1 del *considerato in diritto*.

Peraltro, la portata dell'art. 67 della Costituzione è da intendersi non come limite alla possibilità per il parlamentare di aderire – liberamente – alle direttive del partito di riferimento, ma come barriera, per la medesima formazione politica, volta ad impedire che lo stesso possa essere obbligato ad un determinato comportamento o sia sanzionato nel caso in cui si discosti dalle decisioni assunte dalla segreteria (o dal *leader*) del partito: è una disposizione posta a tutela della libertà del parlamentare dai condizionamenti esterni (considerando tali, anche quelli che potrebbero provenire – e provengono – dal partito di riferimento)<sup>13</sup>.

3. *Alcuni spunti conclusivi: brevi riflessioni sull'opportunità di concludere accordi sinallagmatici tra candidati/eletti ad incarichi pubblici e formazioni politiche nell'imminenza delle scadenze elettorali.*

La Corte costituzionale, pertanto, benché abbia riconosciuto che la disposizione oggetto del giudizio non sia in grado di incidere sullo *status* del parlamentare, ha comunque rilevato che la validità o meno dei contratti stipulati tra candidato/eletto e partito di afferenza debba essere valutata dal giudice dinnanzi a cui potrebbe essere sottoposta la questione<sup>14</sup>.

Infatti, non può non notarsi che la questione di costituzionalità abbia buttato nuova luce su una “prassi” dei partiti e movimenti politici dai confini incerti. Né pare irrilevante che alcune di queste formazioni politiche abbiano manifestato – espressamente, o in maniera più velata – la loro “insofferenza” nei confronti del divieto di mandato imperativo.

A titolo esplicativo, è possibile riferirsi a due esempi emersi nel panorama politico più di recente. Il primo riguarda i tentativi che sono stati posti in essere per provare a vincolare il parlamentare a non discostarsi dalle scelte del partito politico: il parlamentare che se ne fosse discostato, sarebbe stato, appunto, “obbligato” a dimettersi o, in alternativa, a pagare una cospicua sanzione economica<sup>15</sup>; alle stesse conseguenze sarebbe andato incontro il

<sup>13</sup> *Ibidem*. Sul punto, la medesima Corte costituzionale si riferisce ad una sua precedente decisione lontana nel tempo, in cui si affermava che «[i]l divieto di mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito» (cfr. Corte cost., [sent. 7 marzo 1964, n. 14](#), punto 2 del *considerato in diritto*). Tra l'altro, è stato sostenuto che la portata dell'art. 67 della Costituzione debba far prestare molta attenzione a «rendere sempre più serrato il rapporto fra scelta del Gruppo parlamentare e lista di elezione o di evitare il fenomeno cosiddetto del “transfugismo”, oppure la disciplina del contingentamento degli emendamenti, o ancora la crescente marginalità del voto a scrutinio segreto, nell'ambito di disposizioni che appaiono sempre più “gruppo-cratichè”» (cfr. L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2, 2018, 25). Più in generale, a commento della sentenza 7 marzo 1964, n. 14, si vedano, tra gli altri, i contributi di N. CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Il foro italiano*, 1964, 465-475; M. BON VALSASSINA, *Considerazioni sulla sentenza n. 14 della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1964, 133-144.

<sup>14</sup> *Ivi*, punto 4.2 del *considerato in diritto*.

<sup>15</sup> Nello specifico, si segnala il codice di comportamento del Movimento 5 Stelle per i candidati alle elezioni europee del 2014 e per gli eletti al Parlamento europeo: si “obbligava” il parlamentare a dimettersi nel caso in cui avesse ricevuto una condanna penale in primo grado o qualora fosse ritenuto inadempiente al codice di comportamento e/o agli impegni assunti nel rispetto delle sue regole; si prevedeva che 500 iscritti al Movimento residenti nella circoscrizione in cui il parlamentare era stato eletto di motivare la sua grave inadempienza o quando la maggioranza tra gli iscritti residenti nella medesima circoscrizione abbiano approvato la proposta di dichiararlo inadempiente; nel caso in cui non si fosse dimesso, il parlamentare avrebbe dovuto pagare 250.000 euro di sanzione (cfr. sulla questione, tra gli altri, il contributo di G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2017; parimenti, si vedano, tra le altre, le osservazioni di G.L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera provata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, in [federalismi.it](#), 13/2018, spec. 5 s., 13 e di C.

parlamentare che avesse deciso di aderire ad un altro gruppo parlamentare durante l'esercizio del suo mandato. Il secondo esempio si riferisce alla riforma del regolamento parlamentare del Senato della Repubblica, avvenuta nel 2017, che ha ristretto la possibilità, per i parlamentari, di costituire nuovi gruppi durante la legislatura e ha previsto che questi debbano comunque rappresentare un partito o una formazione politica presentata alle elezioni, in cui sono stati eletti suoi esponenti. Certamente, quest'ultima è una misura che mira a garantire un maggior legame tra i partiti, che, di fatto, restano "fuori" dalle aule parlamentari, ed i gruppi parlamentari stessi<sup>16</sup>, costituendo essi, appunto, l'associazione dei deputati (o senatori) che afferiscono allo stesso partito o a partiti con orientamento politico comune o affine; nel contempo, però, un siffatto intervento è scaturito anche dalla volontà, di alcune formazioni politiche<sup>17</sup>, di incidere maggiormente sulla libertà d'azione del parlamentare, senza approdare<sup>18</sup>, per il momento, al superamento del divieto di mandato imperativo<sup>19</sup>.

Tuttavia, la "prassi" di concludere accordi tra partiti e parlamentari o per indurli a rimanere fedeli al partito o, come nel caso in esame, per ottenere un finanziamento in cambio della candidatura/elezione parrebbe costituzionalmente problematica.

---

PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 13/2018. In modo simile, si era verificata la "prassi" di far firmare ai parlamentari le dimissioni in bianco, garantendo al segretario del partito – che le conservava – un potere ed un'influenza nei parlamenti non indifferente. Sul punto si veda, tra gli altri, il richiamo effettuato da L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, cit., 25).

<sup>16</sup> Affinché i gruppi parlamentari siano il «riflesso dei partiti in Parlamento»: cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti.it), n. 3/2017, 15; si tenga conto che, come sottolineato dall'A. a p. 21, la disciplina, volta «a disincentivare la mobilità dei parlamentari», si limita a richiedere «il requisito della corrispondenza con un partito o movimento politico» al «capo del gruppo e non [a] singolo senatore»; infine, ricorda come «la disciplina [...] non sia idonea ad impedire l'iscrizione di un senatore ad un gruppo diverso da quello originario».

<sup>17</sup> Il riferimento, evidentemente, non è a tutte le formazioni politiche (che anzi hanno permesso un intervento modificatorio rispettoso del principio di divieto di mandato imperativo), ma, in particolare, al Movimento 5 Stelle e alla Lega: non si dimentichi che, proprio nel "contratto per il governo del cambiamento" della successiva primavera del 2018 (la modifica regolamentare del Senato della Repubblica era stata approvata a dicembre dell'anno precedente) le due formazioni politiche citate si erano proposte di abolire il divieto di mandato imperativo, per evitare (anche) forme di "transfughismo" parlamentare: cfr. T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](http://Forum.di.Quaderni.Costituzionali.it), luglio 2018, spec. 3 s. Sul punto, si vedano altresì le osservazioni di C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, cit., 13/2018, spec. 4 s., là dove condivisibilmente afferma che l'obiettivo del Movimento 5 Stelle (ma non solo) sia quello «di ridurre i parlamentari, non meno dei ministri, a esecutori di ordini impartiti da una società privata» (p. 5). Tuttavia, anche altre formazioni politiche, nel tempo, hanno manifestato la volontà di eliminare il divieto di mandato imperativo (non solo nella compagine di centro destra, ma anche in quella di centro sinistra): cfr. sul punto F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in [Osservatorio costituzionale](http://Osservatorio.costituzionale.it), 1/2020, 106-121, spec. 107 ss.

<sup>18</sup> E, si spera, mai si approderà: cfr., tra gli altri, i contributi di R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *AIC, Il Parlamento*, Padova, 2001, 87-108, spec. 87 s.; N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2001, 137-140, spec. 139 s., il quale conclude rilevando che «bisogn[erebbe] sempre domandarsi chi sia il "traditore"», ossia «se sia stato il parlamentare a "tradire" il programma elettorale, o se invece il "tradimento" sia stato perpetrato dal gruppo parlamentare: nel qual caso il dissenso o la ribellione», con anche la sua uscita dal gruppo (per la garanzia data dal divieto di mandato imperativo), «sarebbero testimonianza di fedeltà alle "promesse" fatte al corpo elettorale».

<sup>19</sup> Sul rapporto tra divieto di mandato imperativo e rappresentanza politica, si vedano, tra le altre, le osservazioni di A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](http://Forum.di.Quaderni.Costituzionali.it), 6 marzo 2018, spec. 10 ss., là dove l'A. si chiede «fino a che punto può essere compromesso il libero mandato parlamentare». Sempre sulla riforma del regolamento del Senato della Repubblica si veda, tra gli altri, N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](http://Forum.di.Quaderni.Costituzionali.it), 5 gennaio 2018.

Innanzitutto, ci si interroga sulla natura dell'accordo e sulla loro conformità al modello costituzionale italiano.

Come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nella decisione in commento, un accordo che preveda un'influenza sul parlamentare tale da non garantire allo stesso di poter esercitare liberamente il suo mandato o, comunque, in grado di ledere lo *status* di parlamentare, sarebbe in evidente contrasto con l'art. 67 della Costituzione. Del resto, pochi dubbi si nutrono sull'illegittimità delle pratiche della firma di una dimissione in bianco<sup>20</sup> o, più di recente, della disposizione statutaria che obbliga alle dimissioni all'avverarsi di alcune condizioni: simili accordi/imposizioni svincolano la portata del divieto di mandato imperativo e si pongono in contrasto con il dettato costituzionale.

Un accordo che, invece, preveda il sostegno economico al partito politico lungo la durata del mandato, apparentemente, sembrerebbe presentare meno problemi o, comunque, problemi di minore portata. Infatti, si è dinnanzi ad un mero accordo economico che, tra l'altro, esplicherebbe i suoi effetti solo in caso di elezione ed il partito potrebbe incidere sul parlamentare solo richiedendo il pagamento dei ratei (tralasciando, in questa sede, l'elemento della validità – dal punto di vista civilistico – di tali accordi di donazione futura).

Ma anche quest'ultimo caso ci appare foriero di problemi, da individuarsi non tanto nel momento in cui il partito o il movimento politico sia intento al richiedere il pagamento o in cui il parlamentare adempia alla sua "obbligazione" contrattuale, quanto, piuttosto, nel periodo intercorrente dalla conclusione dell'accordo alle trattative che lo precedono: trattative, queste ultime, che riguardano la promessa di candidatura in cambio dell'impegno al finanziamento del partito. Certo: contribuire al partito politico è importante e garantisce la stessa esistenza della formazione politica. Però, non sussistendo disposizioni legislative riguardanti la modalità di partecipazione alle spese del partito, la contrattazione candidatura-donazione è lasciata alla discrezione del partito medesimo, del suo segretario e del futuro candidato-eletto (senza, peraltro, alcuna garanzia di pubblicità dell'accordo): non tutti coloro che intendono candidarsi possono contribuire in egual misura (e, dunque, si potrebbe ravvisare una possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione) e la partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini sarebbe subordinata ad un accordo economico (il che farebbe emergere quantomeno alcuni dubbi sul rispetto dello stesso art. 49 della Costituzione).

Si pone, pertanto, la questione se ritenere anche tali "prassi" conformi al dettato costituzionale, e come, nel caso negativo, si possa operare per risolvere il contrasto. Allo stato attuale, simili accordi, se conclusi, potrebbero, esemplarmente, essere dichiarati nulli direttamente dal giudice in quanto in contrasto con norme imperative o facenti riferimento all'ordine pubblico dell'ordinamento che prevedono il divieto di mandato imperativo e la garanzia di uguali condizioni per partecipare alla vita politica del Paese<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, cit., 25. Sempre sul punto, si vedano, tra gli altri, il contributo di A. FRICANO, *Apologia del libero mandato parlamentare: quale futuro per una garanzia in crisi*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 1/2021, 247-282, spec. 262 s. e 274 ss. e i riferimenti degli studi di Mortati, Esposito e Crisafulli *ivi* citati e valorizzati. Infine, anche C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, cit., spec. 3, rileva l'incompatibilità con il dettato costituzionale delle "eventuali lettere di dimissioni con data lasciata in bianco, che i parlamentari abbiano firmato a garanzia della disciplina di partito".

<sup>21</sup> Diversamente, in dottrina è stato ritenuto necessario che la Corte costituzionale si pronunciasse dichiarando incostituzionale le disposizioni in materia di contratto, là dove non escludano la possibilità di concludere accordi tra partito politico e candidato/eletto nei casi visti nel testo del presente paragrafo: «[I]a questione di legittimità costituzionale [...] [h]a per oggetto la norma che consente di stipulare il contratto e non il contratto» stesso (cfr. G.L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera provata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, cit., spec. 15 s.).

Diversamente, qualora fosse ritenuta lecita la “prassi” di cui sopra, sarebbe pur da domandarsi se non sia, almeno, da qualificarsi inopportuna la circostanza in cui un soggetto, in vista della possibile candidatura delle elezioni politiche o, forse, proprio contestualmente alla promessa di una candidatura, si impegni a versare, in “controprestazione”, una somma lungo l’arco del possibile mandato parlamentare.

Si consideri, tra l’altro, che il sistema elettorale vigente al momento dell’accordo tra futuro parlamentare e partito prevedeva le liste bloccate<sup>22</sup>: è da ritenersi ammissibile una “prassi” che prevede una “contrattazione” – anche economica – per l’inserimento di un soggetto nella lista elettorale di un partito o movimento politico? Peraltro, non potrebbe escludersi di poter immaginare che avvenga altresì una contrattazione in base al posizionamento all’interno della lista (con più alta probabilità, dunque, di elezione), nel senso di una maggiore offerta (“economica”) in cambio di una candidatura più “sicura”<sup>23</sup>. Indubbiamente, il contratto di “donazione” concluso nel caso di specie “esplicava” i suoi effetti solo a seguito dell’effettiva elezione del candidato-parte contrattuale; però, tale evenienza non permette di escludere che possa esserci chi, proprio nel momento in cui vengono stilate le liste elettorali, pur di vedersi garantito un seggio provi ad “offrire di più”, con la conseguenza che si potrebbe assistere ad un gioco “del chi promette di più”, che non farebbe sicuramente bene alla politica.

Per altro diverso aspetto, non si ignora come l’esigenza del partito politico di recuperare fondi per svolgere l’attività politica sia all’ordine del giorno; il legislatore dovrebbe, dunque, trovare soluzioni in grado di non svilire ulteriormente il rapporto rappresentante-partito e quello rappresentante-rappresentato, da un lato, e di garantire al partito o movimento politico un finanziamento adeguato, dall’altro<sup>24</sup>. Ad esempio, si potrebbe almeno vietare la “prassi” di concludere accordi economici nel periodo che precede una consultazione elettorale oppure, prevedere che, per concorrere alle spese sostenute dalla formazione politica di appartenenza, tutti i titolari di incarichi elettivi versino al loro partito una percentuale fissa dell’indennità percepita per il medesimo incarico o, in alternativa, fissare un tetto massimo entro cui ciascuno possa compartecipare alle spese. Più in generale, bisognerebbe affrontare il nodo del finanziamento della politica: l’abolizione totale di ogni sovvenzione pubblica in favore della politica ha portato inevitabilmente il partito o movimento politico a cercare altre forme di finanziamento, non sempre trasparenti o, comunque, opportune<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. [l. 21 dicembre 2005, n. 270](#), che ha introdotto un nuovo sistema elettorale, successivamente dichiarato incostituzionale in alcuni punti dalla [sentenza 13 gennaio 2014, n. 1](#): in particolare, sulla presenza di liste bloccate (e lunghe), formate sulla base della scelta esclusiva dei *leader* di partito, il giudice costituzionale ha ritenuto che siano «tali da alterare per l’intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti» (punto 5.1 del *considerato in diritto*). A commento della sentenza si vedano, tra tanti, i contributi reperibili nella rassegna fornita da questa [Rivista](#), in [esergo](#) alla decisione di cui trattasi. Sulla relazione tra la decisione del Corte e le successive modifiche al sistema elettorale italiano si veda, altresì, il contributo di L. TRUCCO, [Il sistema elettorale “Italicum” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 \(note a prima lettura\)](#), in [Consulta OnLine](#), 2014, spec., sulle liste “lenzuola”, 2 ss.

<sup>23</sup> Tra l’altro, si è certi che il segretario del partito o movimento politico chiederà a tutti la promessa di versamento della medesima cifra, oppure ad alcuni potrebbe chiedere una quota e ad altri un’altra più bassa o più alta?

<sup>24</sup> Sul percorso effettuato dal legislatore sul tema del finanziamento della politica si veda, tra gli altri, il contributo di F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall’introduzione del finanziamento pubblico alla sua “abolizione”*, in G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 11-50. Per quanto riguarda, invece, il possibile ricorso a forme di finanziamento oscure si vedano, tra le altre, le osservazioni di F. CINGARI, *Il finanziamento della politica: tra “vecchi” e “nuovi” fenomeni corruttivi*, in G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., 257-273.

<sup>25</sup> Si vedano, tra le altre, le osservazioni di F. CINGARI, *Il finanziamento della politica: tra “vecchi” e “nuovi” fenomeni corruttivi*, cit.



Ancor più sul piano sistemico, si potrebbe, finalmente, prevedere l'abolizione delle liste bloccate ed il ritorno alle preferenze<sup>26</sup>, inducendo i partiti ad inserire nelle liste da presentare per le elezioni coloro che per la preparazione o per il collegamento con la società (o, magari, per entrambe le caratteristiche) abbiano un seguito elettorale maggiore rispetto a chi, invece, sarebbe (anche proprio per il fatto stesso di non avere un seguito elettorale sufficiente) disposto a promettere una maggiore erogazione "liberale" al partito politico (o, comunque, ad assicurare il *leader* del partito o movimento politico che asseconderà le "indicazioni" di volta in volta impartite)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Come, recentemente, è stato sostenuto anche da autorevoli costituzionalisti, che hanno presentato una proposta di legge al fine di reintrodurre una preferenza unica per la parte proporzionale della legge elettorale attualmente in vigore e per eliminare la possibilità di proporre candidature multiple (cfr. [Proposta di legge recante "Reintroduzione del voto di preferenza e divieto di candidature multiple"](#), elaborata da F. SALMONI, L. TRUCCO, A. MORELLI, M. RUOTOLO, B. DE MARIA, G. MOSCHELLA, A. APOSTOLI, C. DE FIORES, G. AZZARITI, M. DELLA MORTE, G. TARLI BARBIERI, V. MARCENÒ). Dalla relazione di accompagnamento al progetto, si rinviene la medesima preoccupazione, ossia quella che «ormai [sembra] sufficientemente comprovato che la presenza di meccanismi in cui spetta esclusivamente ai leader dei partiti politici fissare l'ordine di elezione dei candidati, specie in assenza di precise regole di reclutamento [...], favorisca la negoziazione di candidature inadeguate, data la facilità di garantire l'elezione soltanto a coloro che si intendono agevolare collocandoli nelle parti alte delle liste bloccate».

<sup>27</sup> Una simile previsione riporterebbe il rappresentante ad uscire, incontrare i cittadini e mantenere le relazioni, fondamentali, sì per un'eventuale rielezione, ma anche (e soprattutto) per rafforzare il rapporto rappresentante-rappresentato. Tuttavia, si dovrebbe intraprendere uno sforzo ulteriore affinché per la scelta delle persone da inserire nelle liste elettorali sia garantito un ampio coinvolgimento degli iscritti al partito o movimento politico. Si consideri, tra l'altro, che, purtroppo, «[p]iù che i limiti formali o le procedure tendente a coinvolgere gli iscritti, sembra che le uniche preoccupazioni che hanno animati i partiti, almeno fino a qualche anno fa (vale a dire fino al 2005, quando con la nuova legge elettorale anche tale preoccupazione è venuta meno», anche perché senza preferenze e con le liste bloccate i candidati possono venire eletti senza neanche aver mai conosciuto un elettore della circoscrizione di riferimento), «siano consistite in ragioni di carattere sostanziale, ovvero l'opportunità di individuare persone capaci di attrarre consensi nell'elettorato (che poi queste siano o meno capaci di svolgere il ruolo per il quale sono state elette è elemento del tutto secondario)» (stile sottolineatura carattere aggiunto): cfr. E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in [Rivista AIC](#), 1/2011, spec. 12 s. Sul punto, più di recente, A. MORELLI, F. SALMONI, *Tre ottime ragioni per introdurre il voto di preferenza*, in [laCostituzione.info](#), 22 febbraio 2022, affermano che l'introduzione delle preferenze (oltre a garantire una maggiore «rappresentatività» e «a rafforzare», appunto, «il rapporto tra eletti e territorio») permette «l'ingresso in Parlamento di persone competenti», in quanto «[i]l "merito" [...] si traduce», non solo «nell'idoneità del candidato di acquisire una diffusa fiducia circa le sue capacità di interpretare interessi avvertiti da ampie fasce della società e di dare loro soddisfazione», ma anche (e soprattutto) nel «poter sanzionare politicamente il candidato già eletto, che abbia svolto in modo insoddisfacente il proprio mandato, scegliendo di non votarlo più, anche se la sua fedeltà al capo gli continua a garantire un posto utile in lista».