

Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale

di Salvatore Curreri *

1. L'ampio ed articolato dibattito politico e dottrinale suscitato dal disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione, attualmente all'esame del Senato, si è incentrato sulle proposte formulate in merito alla struttura ed alle funzioni degli organi costituzionali, nonché ai loro reciproci rapporti. Ciò è del tutto comprensibile, considerate le incisive e profonde innovazioni che si vorrebbero introdurre nei "rami alti" del nostro ordinamento istituzionale. Mi sembra però che non meriti di essere trascurato un punto che, toccando il tema centrale della rappresentanza, si pone alla radice di alcuni dei delicati problemi sollevati dal progetto di riforma in discussione (forma di governo; composizione e funzioni del Senato federale). Mi riferisco alla nuova formulazione che si vorrebbe dare all'art. 67 Cost. in luogo di quella vigente secondo cui, com'è noto, "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Del resto, credo possa convenirsi che quell'attuale costituisce un'occasione più unica che rara per dare traduzione normativa alle riflessioni critiche che tale disposizione ha da sempre suscitato, specialmente negli ultimi anni sulla scia del noto fenomeno del transfughismo parlamentare. Per questi motivi, ritengo opportuno analizzare l'attuale proposta di riforma dell'art. 67 Cost. sia per coglierne le novità rispetto al testo vigente ed alle altre iniziative di modifica presentate nella passata legislatura, sia per valutarne la conformità al progetto di revisione nel suo complesso.

2. Il disegno di legge costituzionale n. 2544 approvato dal Consiglio dei ministri il 16 settembre 2003, accogliendo integralmente la proposta contenuta nella c.d. "bozza di Lorenzago", proponeva la seguente riformulazione dell'art. 67 Cost.: "I deputati e i senatori rappresentano la Nazione e la Repubblica ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato". Due le novità che si sarebbero volute così introdurre:

a) in riferimento all'"oggetto" della rappresentanza, i parlamentari avrebbero dovuto rappresentare non solo "la Nazione", come oggi sancisce l'art. 67 Cost., ma anche "la Repubblica";

b) in riferimento al "soggetto" della rappresentanza, essa sarebbe spettata non ad "ogni membro del Parlamento", ma ai deputati ed ai senatori nel loro insieme;

Rispetto al testo proposto dal Governo, quello approvato in sede referente dalla Commissione affari costituzionali del Senato (d'ora in poi Commissione) lo scorso 16 gennaio - secondo cui "ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato" - ribadisce la doppia rappresentanza della Nazione e della Repubblica, attribuendola, però, non più ai parlamentari nel loro insieme, ma ad "ogni deputato" e "ad ogni senatore", di fatto uniformandosi a quanto oggi sancisce l'art. 67 Cost. (v. l'emendamento 9.200 del relatore sen. D'Onofrio approvato dalla Commissione il 14 gennaio).

3. Entrambi i testi - quello presentato dal Governo e quello approvato dalla Commissione - concordano nel confermare il divieto di vincolo di mandato nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Sotto tale profilo, essi si discostano notevolmente dalle proposte di modifica dell'art. 67 Cost. presentate nella scorsa legislatura, le quali, intervenendo solo sulla sua seconda parte, si proponevano di limitare drasticamente la libertà di mandato parlamentare. Esse, infatti, prevedevano:

a) la sostituzione del parlamentare che, cambiando gruppo o modificando l'iniziale voto di fiducia, avesse alterato i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione, attraverso: il ricorso ad elezioni suppletive, se eletto nel maggioritario; la sostituzione con il primo dei non eletti, se eletto nel proporzionale. Ove ciò non fosse stato possibile (ad esempio, in caso di passaggio di un intero gruppo parlamentare da uno schieramento ad un altro), era prevista la decadenza dei parlamentari in questione, con conseguente riduzione del loro numero complessivo (v. il p.d.l. cost. n. 5923, presentato alla Camera dall'on. Armadori (A.N.) e da altri esponenti del centro-destra il 20 aprile 1999). Anche il p.d.l. cost. presentato dall'on. Pisapia (gruppo misto, componente politica di Rifondazione comunista) il 20 gennaio 2000 (n. 6694, riproposto nell'attuale legislatura il 10 luglio 2001, n. 1287) rinviava alla legge la previsione della decadenza dal mandato dei parlamentari che "tenuto conto della legge elettorale vigente", avessero aderito "a uno schieramento o ad una coalizione diversa da quella nell'ambito della quale [fossero] stati eletti";

b) il divieto per i parlamentari di cambiare il gruppo al quale avevano aderito ad inizio legislatura, pena la decadenza dal mandato e la loro sostituzione secondo il sistema elettorale vigente (v. il p.d.l. cost. n. 6663, presentato dall'on.

Chiappori (Lega Nord) il 30 dicembre 1999);

c) più in generale, il rinvio alla legge per "stabilire vincoli specifici dei parlamentari nei confronti dei propri elettori" (v. il p.d.l. cost. n. 6718, presentato il 27 gennaio 2000 dall'on. Scalia del gruppo misto) o, semplicemente, l'introduzione del "vincolo di mandato" (d.d.l. cost. n. 4160, Stiffoni ed altri, presentato il 15 luglio 1999 e riproposto il 20 giugno 2001, n. 252).

Su nessuna di queste proposte nella passata legislatura la Commissione affari costituzionali della Camera riferì all'Aula (quella del Senato non ne iniziò nemmeno l'esame) per la netta contrarietà espressa sia da coloro che, pur avendone condiviso le finalità, ritennero opportuno esaminarle nell'ambito di una complessiva revisione della forma di Stato e di governo, sia da coloro che giudicarono (e giudicano) il mandato di partito in contrasto con la libertà del parlamentare, quale rappresentante della Nazione.

Tali proposte, però, intervenendo sul divieto di vincolo di mandato e lasciando inalterato il principio della rappresentanza nazionale, muovevano proprio dal condivisibile presupposto della non necessaria interdipendenza tra tali due concetti. Difatti, come forme di rappresentanza diverse da quella politica non comportano necessariamente il vincolo di mandato, così la presenza di quest'ultimo non conduce necessariamente alla rappresentanza di interessi particolari, qualora esso provenga dal partito che esprime visioni di parte dell'interesse generale.

4. Rispetto alle suddette proposte, il progetto attualmente in discussione sposta l'attenzione sulla prima parte dell'art. 67 Cost., interrogandosi sul "chi rappresenta cosa": se, cioè, come detto, sia "ogni deputato e ogni senatore", ovvero siano "i deputati e i senatori" a rappresentare "la Nazione e la Repubblica", ovvero una di esse.

Non mi pare dubbio che a tale nuovo indirizzo abbia contribuito il consolidamento del quadro politico maturato nella presente legislatura, con il drastico ridimensionamento dei trasferimenti di uno o più parlamentari da un gruppo ad un altro. Sotto il profilo meramente numerico, ad oggi, solo 14 deputati e 12 senatori hanno deciso, per scelta individuale, di cambiare gruppo politico (comprendendosi in tale espressione tanto i gruppi parlamentari quanto le componenti politiche del gruppo misto). Ma soprattutto, sotto il profilo per così dire qualitativo, tali cambiamenti non hanno portato alla creazione in corso di legislatura di alcun nuovo gruppo parlamentare, dopo quella autorizzata dalla Camera ad inizio legislatura riguardante Rifondazione comunista. Piuttosto alcuni sommovimenti hanno interessato le componenti politiche del gruppo misto della Camera, complice la permissiva disciplina regolamentare colà vigente, con la creazione di due nuove componenti politiche: i "Liberal-Democratici, Repubblicani, Nuovo P.s.i." e l'U.D.EUR. -Alleanza Popolare (già U.D.EUR. - Popolari per l'Europa), formatasi in corso di legislatura anche al Senato.

Alla luce di quanto sopra, qualcuno potrebbe concludere che un intervento normativo sul tema, anche quando costituzionalmente legittimo, non sarebbe comunque più necessario grazie all'assestamento del sistema partitico, a conferma della natura esclusivamente politica - e non giuridica - del problema sollevato dal transfughismo parlamentare. In punto di opportunità, può però replicarsi che proprio l'attuale stabilità rappresenta la migliore condizione per porre mano ad una materia così carica di implicazioni politiche, quale quella della rappresentanza (non fu forse questa una delle ragioni per cui nella passata legislatura il c.d. "decalogo Violante" si arenò?). In ogni caso, la natura costituzionale degli interventi proposti obbliga di per sé ad una loro valutazione meno legata all'immediata contingenza politica.

5. Scartato il tema del vincolo di mandato, la discussione sulla nuova formulazione dell'art. 67 Cost. svoltasi in Commissione (sedute del 27 novembre 2003 e del 14 gennaio 2004) si è concentrata sulla nuova prima parte dell'art. 67 Cost. per cui "i deputati e i senatori rappresentano la Nazione e la Repubblica...".

Tale "doppia" rappresentanza è stata giudicata dal relatore D'Onofrio una semplice endiadi. Se così fosse, però, potrebbe agevolmente obiettarsi che ragioni di decoro linguistico, dettate dal senso di deferenza che dovrebbe pervadere l'animo di chi si accinge a costruire un "monumentum aere perennius", dovrebbero sconsigliare l'uso in Costituzione di espressioni ridondanti.

In realtà, mi pare innegabile che tale formulazione, nella sua intrinseca equivocità, solleva seri e delicati dubbi interpretativi (v. gli interventi dei sen. Bassanini, Villone, Passigli e Manzella, il quale ha parlato di "dicotomia" perché "anche nel caso in cui si optasse per una composizione mista del Senato, Presidenti di Regione e Sindaci, entrando a far parte dell'organo Senato, rappresenterebbero la Nazione nella sua unità storica e culturale"). Da qui le varie proposte volte a ripristinare l'attuale formulazione dell'art. 67 (emendamenti soppressivi 9.1 Del Pennino; 9.5 Turrone ed altri; 9.10 Bassanini ed altri; 9.12 Battisti ed altri), ovvero a sopprimere uno dei due termini: la Nazione (emendamenti

9.2 Gubert; 9.4 Turrone ed altri; sub-emendamenti 9.200/2 Passigli; 9.200/5 Battisti ed altri) o la Repubblica (emendamenti 9.7 Passigli; 9.9 Bassanini ed altri; sub-emendamenti 9.200/1 Manzella ed altri; 9.200/3 Passigli; 9.200/4 Del Pennino).

Tali proposte sono state tutte respinte (v. seduta della Commissione del 14 gennaio 2004), per cui si pone sin d'ora il problema se sia possibile ricavare dalla rappresentanza della Repubblica un significato diverso da quello della rappresentanza della Nazione. In quest'ottica, si potrebbe ipotizzare che con la formulazione approvata in Commissione si sia voluto evocare il rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale: la rappresentanza della Repubblica, rinviando ex art. 114 Cost. alla pluralità di livelli di rappresentanza, avrebbe natura territoriale e sarebbe, pertanto, propria dei componenti del Senato federale; la rappresentanza della Nazione, invece, avrebbe natura politica e sarebbe propria dei deputati. Tale interpretazione, però, oltretutto scontrarsi con il dato testuale per cui "ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica", va incontro all'obiezione circa l'impossibilità di concepire una rappresentanza territoriale che non sia nello stesso tempo politica. Piuttosto la disposizione proposta cercherebbe di ricondurre nell'unità di ciascun rappresentante due entità tenute distinte, e cioè le istituzioni in cui la Repubblica si articola, Stato *in primis*, e la Nazione, entità suprema in cui si riconosce lo spirito del popolo che delle istituzioni repubblicane si avvale per il perseguimento delle sue finalità politiche. Una simile distinzione appare però sin d'ora d'estrema gravità, potendosi tradurre in una contrapposizione un domani funzionale a rivendicazioni antistatali e secessioniste (v. Manzella, in *La Repubblica*, 5 febbraio 2003).

Inoltre, va evidenziato che il testo approvato dal Consiglio dei ministri attribuiva la suddetta rappresentanza ai deputati ed ai senatori nel loro insieme, e non a ciascuno di loro, come invece prevede il testo varato dalla Commissione, in ciò uguale al vigente art. 67 Cost. Come da tempo rilevato (Crisafulli), tale differente formulazione non sarebbe irrilevante ai fini dell'interpretazione della disposizione in questione (Zanon), potendo indurre ad una duplice conclusione, che qui mi limito a sintetizzare:

a) il fatto che il singolo parlamentare non sia legato da vincoli di mandato non lo trasforma per ciò stesso in rappresentante della Nazione, come tale libero interprete della sua volontà. Sotto questo profilo, quindi, si spezzerebbe quel nesso d'interdipendenza funzionale stabilito (Virga) tra rappresentanza nazionale del singolo parlamentare e divieto di mandato imperativo;

b) la dimensione non singolare, ma collettiva della rappresentanza, rinvierebbe alla rappresentanza delle Camere le quali, a tutela della loro corrispondenza con la volontà politica del popolo, potrebbero ben introdurre nei regolamenti misure atte a limitare l'assoluta libertà di cui oggi gode il parlamentare nell'esercizio del suo mandato. In tal senso la rappresentanza politica svolta dall'insieme dei parlamentari sarebbe il risultato della somma della rappresentanza non di ciascuno di loro, ma della parti politiche in cui essi si suddividono.

6. Come detto, la discussione sul nuovo art. 67 Cost. non ha toccato il tema del vincolo di mandato. Di contro, per rafforzare la stabilità del governo espressione della maggioranza uscita vincente dalle urne ed il ruolo direttivo del suo *leader*, indirettamente designato, il progetto di riforma introduce tutta una serie di condizioni che limitano la libertà di mandato del parlamentare. Infatti l'art. 88.2 del testo approvato dalla Commissione, prevede che il Presidente della Repubblica possa rifiutarsi di emanare il decreto di scioglimento della Camera dei deputati richiesto dal Primo ministro, anche a seguito del voto contrario su una questione di fiducia (art. 94.2 Progetto), se "entro dieci giorni da tale richiesta, venga presentata alla Camera dei deputati una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di *voler continuare nell'attuazione del programma* e si indichi il nome di un nuovo primo ministro" (corsivo mio). Analogamente "in caso di morte, di impedimento permanente, accertato secondo modalità fissate dalla legge, ovvero di dimissioni del Primo ministro per cause diverse da quelle di cui all'articolo 94, il Presidente della Repubblica, nomina un nuovo Primo ministro indicato da una mozione, presentata entro quindici giorni dalla data di cessazione dalla carica, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni, in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera dei deputati. In caso di impossibilità, decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni" (art. 92.4 Progetto). Infine, secondo l'art. 94.3 del Progetto, la Camera dei deputati viene sciolta se approva la mozione di sfiducia contro il Primo ministro.

In virtù dei suddetti articoli, frutto dell'approvazione di taluni emendamenti presentati dalla maggioranza per venire incontro alle richieste dell'opposizione, è possibile sostituire il *Premier* in corso di legislatura, nonostante sia stato nominato dal Capo dello Stato "sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati" (art. 92.3 Progetto). Il Presidente della Repubblica, infatti, può nominare un nuovo *Premier* senza dover tener conto "dei risultati delle elezioni

della Camera dei deputati", avendo la Commissione soppresso tale inciso, presente invece nell'art. 92.4 Progetto approvato dal Consiglio dei ministri. Per nominare un nuovo Primo ministro non basta, però, che la relativa richiesta sia sottoscritta dalla maggioranza assoluta della Camera, ma occorre che di questa facciano parte i deputati "appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni". La Camera, quindi, non potrebbe conferire ad un nuovo Primo ministro la fiducia qualora questa fosse espressione di una maggioranza diversa da quella scaturita dalle urne. L'intento di tali disposizioni è chiaro: evitare i c.d. ribaltoni, ammettendosi al limite solo un allargamento della maggioranza espressa dalle elezioni grazie all'adesione di deputati inizialmente ad essa non appartenenti. Il voto favorevole, *rectius* la firma di questi ultimi verrebbe però "neutralizzata" perché non computata ai fini del raggiungimento della maggioranza assoluta richiesta.

Tali disposizioni non si limitano soltanto a costituzionalizzare la nozione di maggioranza parlamentare, già presente nei regolamenti parlamentari, ma soprattutto la ancorano al dato elettorale. In tal modo, identificando nei deputati facenti parte ad inizio legislatura della maggioranza espressa dalle elezioni i soli in grado di poter proporre un nuovo Primo ministro, i suddetti articoli conferiscono dignità costituzionale ad un dato politico, qual è l'appartenenza ad uno schieramento politico anziché ad un altro, scontrandosi così con la tradizionale libertà di mandato. I deputati appartenenti alla coalizione elettorale vincente, eletti in collegamento con il candidato Premier (art. 92.2 Progetto), sarebbero vincolati al mandato di governo ricevuto dagli elettori sulla base del programma presentato (art. 88.3 Progetto). Parimenti vincolato sarebbe il mandato conferito ai deputati dell'opposizione, del cui voto fiduciario non si tiene conto ai fini della formazione di una nuova maggioranza. In tal senso, del resto, depone la riduzione del numero dei parlamentari (art. 56.2 Progetto) che, come da tempo intuito (Martines), conduce al rafforzamento del vincolo di mandato tra partito ed eletto. Tutto ciò nella coerente consapevolezza che non può esserci *cabinet government* senza *party government* (v., da ultimo, Frosini)

Il problema che qui intendo sollevare non riguarda tanto la possibile sostituzione del Primo Ministro indirettamente designato dagli elettori attraverso la pubblicazione del suo nome sulla scheda elettorale ed il suo collegamento con i candidati alla Camera. Del resto, sia detto per inciso, l'art. 92.2 del progetto appare coerente con la complessiva disciplina delineata sul rapporto di fiducia, considerato che "senza dubbio non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico" (Corte cost. 2/2004).

Piuttosto, il progetto pone il problema del rapporto tra stabilità dell'esecutivo e rappresentanza politica, affrontando la prima tematica senza però trarre le dovute conseguenze sulla libertà di mandato che finora ha contrassegnato la seconda. In base al progetto, infatti, la rappresentanza politica dei singoli deputati può, attraverso i cambi di schieramento, subire alterazioni fintantoché non erodano irrimediabilmente quella maggioranza parlamentare espressa dagli elettori su cui poggia l'esecutivo. In pratica: se uno o più deputati dell'opposizione passano alla maggioranza, *nulla quaestio*; altrettanto può dirsi nel caso inverso, fintantoché ciò non determini il venir meno della maggioranza governativa; qualora ciò accada, non sarebbe possibile sostituire i deputati che hanno abbandonato la maggioranza con altri provenienti dall'opposizione. Di conseguenza, la Camera dei deputati sarebbe sciolta, o perché all'eventuale nuova maggioranza sarebbe preclusa l'indicazione di un nuovo Primo Ministro, ovvero per l'approvazione di una mozione di sfiducia contro il Primo Ministro che non si fosse voluto dimettere.

Non nego che la decisione di uno o più deputati di cambiare schieramento politico possa essere oggetto di una disciplina particolare qualora quella provochi la caduta del Governo. Ciò nondimeno, va rilevato che una siffatta decisione, ancor prima che sulla stabilità dell'esecutivo, incide sulla rappresentanza politica. Il mutato orientamento politico del deputato pone, infatti, il problema dell'alterazione del suo rapporto rappresentativo con gli elettori che lo hanno votato perché candidato in un determinato partito. Tale problema non può essere semplicemente risolto nell'ottica dei congegni istituzionali diretti ad evitare cambiamenti di maggioranza.

La proposta in discussione, invece, da un lato infrange il "mito" della irrilevanza giuridica del rapporto che lega elettori, partiti ed eletti, precludendo a coloro che non appartengono alla maggioranza espressa dagli elettori la possibilità di concorrere in modo determinante alla nomina di un nuovo Primo Ministro. Dall'altro lato, mantiene ferma la libertà di mandato per quanto riguarda sia il voto, sia i cambiamenti di gruppo e di schieramento politico.

Tale contrasto, però, potrebbe essere risolto se si optasse per quell'interpretazione dell'art. 67 Cost., finora minoritaria in dottrina, secondo cui il divieto di vincolo di mandato non potrebbe essere opposto ai partiti politici, in considerazione degli interessi generali da loro perseguiti. Tale interpretazione, conforme al ruolo svolto dai partiti politici nelle moderne

democrazie rappresentative, riconosciuto dall'art. 49 Cost., potrebbe quindi trovare un'ulteriore conferma nella nuova formulazione degli artt. 88.2 e 92.4 del Progetto. Da qui la legittimità costituzionale di una disciplina camerale diretta a circoscrivere la discrezionalità del parlamentare nell'esercizio della sua funzione di rappresentanza politica, così da rafforzare alla radice il rapporto tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare.

In conclusione, le riforme costituzionali proposte testimoniano un'apprezzabile sensibilità verso il rispetto della volontà del corpo elettorale nel corso della legislatura, la quale, però, meriterebbe di essere estesa e sviluppata anche in riferimento ai singoli eletti.

* Ricercatore confermato in Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università di Firenze - curreri@cce.unifi.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali