



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2019

«Il divieto di mandato imperativo:
un principio in discussione»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2019

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. La Spagna	1-70
II. Il Portogallo	71-166
III. L'Unione europea	167-248
IV. Gli Stati Uniti d'America	249-312
V. L'Italia	313-380

Introduzione alla Ricerca

La ricerca svolta quest'anno dai partecipanti al Seminario di studi e ricerche parlamentari 2019 affronta un tema strettamente legato alla vita delle Assemblee elettive e più in particolare alle modalità di funzionamento degli istituti della rappresentanza politica, ossia il principio del divieto di mandato imperativo per i membri delle Assemblee elettive; principio che la nostra Costituzione sancisce all'art 67, là dove afferma che "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

Come è noto il principio ha lontane origini nell'esperienza parlamentare inglese, ma successivamente ha trovato applicazione anche nelle esperienze continentali e ha segnato il passaggio da una visione privatistico-contrattualistica della rappresentanza ad una sua dimensione propriamente politica. Si tratta di un processo che vede la diffusione di questo principio in parallelo alla costruzione di quella concezione dello Stato-Nazione che caratterizzerà tutta l'esperienza liberale ottocentesca, di cui costituisce un corollario coerente. Nasce infatti allora un modello nel quale il rapporto tra Stato-persona e società, pur centrato sulla rappresentanza, intende i due poli come necessariamente separati: da una

parte l'apparato di governo tutore degli interessi generali della Nazione e dell'unità dell'ordinamento, dall'altra i cittadini, *uti singuli* portatori di interessi particolari. Non è un caso che anche nelle sue formulazioni più recenti (come quella contenuta nella nostra Costituzione) rappresentanza della Nazione e divieto di mandato imperativo sono di regola termini associati.

L'avvento delle democrazie moderne, con l'emergere dei soggetti sociali organizzati, in primo luogo i partiti politici e l'ingresso nelle Costituzioni del '900 della società vista nelle sue diverse articolazioni e non più come un insieme di monadi, nell'affermarsi di un nuovo principio di legittimazione del potere politico che fa capo alla sovranità popolare sono tutti elementi che hanno profondamente mutato i paradigmi dello Stato ottocentesco e hanno costretto a ripensare tanto il concetto di rappresentanza della nazione quanto quello della rappresentanza politica in generale e, in quest'ambito, anche il significato da attribuire oggi al principio del divieto del mandato imperativo.

Una riflessione che dunque deve fare i conti con i dati di un contesto profondamente mutato e che va reinterpretato alla luce degli elementi generali che contraddistinguono oggi i diversi ordinamenti costituzionali: dalla loro storia, al loro assetto attuale. E che, più in particolare, deve tener conto dell'assetto politico partitico, della legislazione elettorale, dell'organizzazione interna delle Assemblee elettive, dei rapporti tra partiti e cittadini, dei rapporti tra partiti e membri degli stessi. E ciò solo per citare i profili principali. Ne deriva una serie di elementi che rendono l'analisi complessa, ma che non possono essere trascurati perché, come i rapporti di ricerca qui presentati dimostrano, condizionano le diverse interpretazioni date allo stesso divieto di mandato imperativo.

2. La ricerca, come ogni anno, prende spunto da quanto l'attualità della vita delle Assemblee parlamentari offre alla nostra attenzione. Lo spunto è venuto dal dibattito che si è aperto circa una possibile riforma dell'art. 67 Cost. Infatti, come è noto, il "contratto di governo" sulla base del quale opera l'attuale maggioranza, alla sezione 20, dedicata alle riforme costituzionali, sottolinea l'esigenza di contrastare il trasformismo parlamentare. E precisa, a tal fine, che "occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari

per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi agli elettori. È un assunto evidente, ad esempio, nell'art.160 della Costituzione portoghese o nella disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna”.

Al momento il tema non è ancora stato oggetto di specifiche proposte, anche se il Ministro Fraccaro, nella sua audizione presso le prime Commissioni permanenti congiunte di Camera e Senato del 12 luglio 2018, delineando un programma di riforme con un orizzonte di legislatura, con riferimento alle questioni connesse all'art. 67 Cost. si è limitato ad alludere alla "l'introduzione di forme di rafforzamento del mandato elettorale potrebbe essere realizzata efficacemente attraverso modifiche ai regolamenti parlamentari che scorragino i «cambi di casacca»", affermando che "utili indicazioni potranno essere tratte anche dalla riforma regolamentare approvata dal Senato sul finire della scorsa legislatura, rispetto alla quale potrebbero rivelarsi necessarie alcune modifiche migliorative".

Poiché però il tema è all'attenzione dell'opinione pubblica ormai da anni, la ricerca svolta potrebbe essere un utile contributo per lo sviluppo del dibattito al riguardo, attraverso l'analisi di esperienze diverse.

Secondo una scelta metodologica da sempre seguita, infatti, la ricerca ha un taglio comparatistico e riguarda, oltre all'Italia, la Spagna, il Portogallo, l'Unione Europea e l'ordinamento degli Stati Uniti d'America.

Gli estensori dei singoli rapporti hanno lavorato sulla base di una griglia comune muovendo, in primo luogo, dall'esame dei dati normativi: disposizioni costituzionali, leggi ordinarie, regolamenti parlamentari, statuti dei partiti, regole interne ai gruppi parlamentari. Così, dopo aver ricostruito il quadro d'insieme sulla scorta dei dati normativi ne hanno saggiato la portata alla luce delle prassi applicative e tenendo conto degli elementi generali che connotano i diversi scenari nazionali.

Il quadro che emerge è, come detto, assai variegato e spesso sono proprio gli elementi di carattere generale - sul piano culturale e storico-istituzionale - a caratterizzare l'una esperienza rispetto all'altra. Anche solo qualche sintetico riferimento al riguardo può darne conto.

In **Spagna**, è il ruolo particolarmente forte dei partiti politici, disegnato nella Costituzione e che si riflette nella legislazione elettorale, a determinare un'interpretazione del divieto di mandato imperativo che si riflette nella particolare rigidità della disciplina dei gruppi parlamentari: una rigidità che ha fatto parlare di un regime basato sul "mandato di partito", nel quale ai gruppi sono riconosciute prerogative forti nei confronti dei propri aderenti.

In **Portogallo** è la particolare posizione assicurata ai partiti a rendere ragione di un'interpretazione del principio in questione del tutto peculiare. L'art.160 Cost. prevede infatti la decadenza dalla carica del parlamentare che si iscriva ad un partito diverso da quello col quale si è presentato alle elezioni. Dunque, anche in questo caso, si potrebbe parlare, e forse a maggior ragione che in Spagna, proprio e appunto di "mandato di partito". Esistono tuttavia altre disposizioni costituzionali che tutelano l'autonomia dei singoli parlamentari, sì che forse non si può parlare di un capovolgimento della regola (da divieto di mandato imperativo a obbligo di mandato imperativo). E va tenuto in ogni caso presente che a determinare la decadenza è l'atto formale di iscrizione ad altro partito, sì che più che di mandato imperativo si è parlato di "clausola di defezione".

Del tutto diversa e assai più complicata l'analisi dell'esperienza del **Parlamento europeo** nel quale non vige l'obbligo di iscriversi ad un gruppo (esiste infatti il gruppo dei non iscritti) ed è previsto il principio del divieto di mandato imperativo. Il "modello" europeo è complicato dal fatto, com'è notorio, che il singolo parlamentare è eletto da un partito nazionale e in genere si iscrive ad un gruppo nel quale confluiscono parlamentari di altri Stati membri: certo appartenenti una stessa "famiglia" politica ma comunque portatori di sensibilità politiche diverse e naturalmente sensibili a interessi nazionali potenzialmente divergenti. Di qui l'esigenza di una disciplina particolarmente rigida dei gruppi, che svolgono un ruolo dominante nella dialettica parlamentare nell'Assemblea dell'Unione. Ciò

spiega perché solo in casi eccezionali sia consentita l'espressione di posizioni di dissenso rispetto alla linea decisa dalla maggioranza del gruppo parlamentare di riferimento, e perché le sanzioni inflitte al parlamentare dissenziente possano comportare financo il suo allontanamento, ancorché temporaneo, dal gruppo stesso.

In prospettiva ancora diversa si pone **l'esperienza statunitense**: ove l'istituto del *recall* prospetta, nell'opinione comune, un principio opposto a quello del divieto di mandato imperativo. La ricognizione compiuta dallo specifico gruppo di ricerca mette in luce due dati essenziali. Il primo è che l'istituto non opera a livello federale ma solo nell'ambito di alcuni singoli Stati della Federazione. E ciò per una scelta precisa operata in sede costituente: dove sul punto si scontrarono le posizioni dei più accesi federalisti e quella di coloro che intendevano mantenere più stretti i controlli sugli organi della Federazione. Il risultato fu con la sconfitta di questi ultimi. Tuttavia, anche sul piano dei singoli Stati, la ricognizione evidenzia come l'istituto del *recall* conosce discipline differenziate e flessibili convivendo con altri e diversi istituti diretti a far valere il vincolo di mandato. Si tratta, in ogni caso, di un istituto che si spiega con le particolari caratteristiche della democrazia americana che non conosce un ruolo dei partiti politici paragonabile a quello che essi occupano nelle democrazie europee: nelle quali si può parlare in certi casi di mandato di partito o di gruppo mentre risulta del tutto superata l'idea di un mandato rappresentativo riferibile ai singoli cittadini in quanto mandatari.

Quanto **all'Italia**, il dibattito è quanto mai noto e attinge ad una copiosa dottrina ma a scarsi riferimenti giurisprudenziali (per quanto riguarda la Corte costituzionale, si deve risalire ad un riferimento, sia pure importante, contenuto nella sent. 14/1964). Si tratta forse dell'esperienza che più di ogni altra è stata segnata dalle profonde trasformazioni che ha subito, a partire dagli anni '90, il nostro sistema politico partitico con i riflessi che esse hanno avuto sul piano della vita delle Assemblee elettive: dall'abnorme transfughismo parlamentare alla nascita di nuovi partiti nell'ambito dell'ordinaria funzionalità del Parlamento. Fenomeni che hanno rappresentato un'interpretazione estrema e distorta del divieto di mandato imperativo e che non sono stati adeguatamente arginati sul piano normativo e delle prassi etico-politiche. Non stupisce allora che il tema torni d'attualità e

che si pensi di mettere mano a qualche riforma al riguardo: anche sulla scorta di quanto deciso dal Senato nell'ultimo scorcio della scorsa legislatura, allorché si è statuito che, in sede di formazione dei gruppi, oltre al limite numerico, sia necessario un formale collegamento del singolo gruppo con un partito specifico. Ossia una formazione politica che abbia avuto propri eletti in Senato. Una riforma più che opportuna, ma che sconta il limite di non avere il suo corrispondente nel regolamento della Camera.