Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 2497

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori DELLA SETA, FERRANTE, RAMPONI, RANUCCI e SCANU

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 DICEMBRE 2010

Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, in materia di divieto di mandato imperativo

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

ONOREVOLI SENATORI. – Il divieto di vincolo di mandato fu introdotto in Francia nel 1789 per consentire agli eletti di rappresentare gli interessi generali del Paese e non quelli particolari di coloro che li avevano votati. In questo senso tale istituto, d'origine tipicamente liberale, mantiene la sua validità e si ritrova in molte costituzioni degli Stati liberaldemocratici, europei e no, tra cui la nostra, la quale com'è noto sancisce all'articolo 67 che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

Tale articolo fu votato dall'Assemblea costituente senza discussione, anche se non mancarono in sede di sottocommissioni voci autorevoli che già allora evidenziarono l'esigenza di dare al divieto di mandato imperativo un'interpretazione compatibile con il principio democratico della sovranità popolare e del ruolo che a tal fine svolgono i partiti politici. Per Umberto Terracini, il divieto di vincolo di mandato aveva svolto un'importante funzione in passato, quando il diritto di voto era di pochi e la rappresentanza era circoscritta al collegio uninominale, ma non sarebbe valso «a rallentare i legami tra l'eletto ed il partito che esso rappresenta o tra l'eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura». Analogamente, per Ruggero Grieco «i deputati sono tutti vincolati a un mandato: si presentano difatti alle elezioni sostenendo un programma, un orientamento politico particolare».

Il divieto di vincolo di mandato va quindi oggi interpretato alla luce del ruolo decisivo di mediazione svolto dai partiti politici nelle moderne democrazie rappresentative e che la nostra Costituzione, al pari di molte altre, espressamente riconosce all'articolo 49. Essi, infatti, intermediando tra elettori ed eletti sulla base di comuni visioni politiche, trasformano il significato di tali due termini e la relazione rappresentativa tra loro intercorrente. Gli elettori oggi non votano per il candidato a prescindere dal partito, delegandolo come un tempo perché decida liberamente ciò che è bene per tutti, ma votano per il partito, scegliendo uno dei suoi candidati, perché ne condividono la visioni particolare dell'interesse generale. Di conseguenza, gli eletti sono tali non in forza delle loro superiori doti personali ma se ed in quanto candidati dal partito, di cui ha condiviso gli ideali e la linea politica all'atto dell'accettazione della candidatura e la cui visione politica sono chiamati a rappresentare in Parlamento. Gli eletti quindi ricevono dagli elettori attraverso il partito un mandato non in bianco ma politico. Non esiste, quindi, un rapporto diretto tra elettori ed eletti al di fuori dei partiti politici, come non esiste un rapporto tra elettori e partiti politici al di fuori degli eletti. Piuttosto tra elettori, partito ed eletto esiste un *continuum* per cui come il partito rappresenta gli elettori che hanno votato per il candidato da esso proposto, così l'eletto rappresenta gli elettori che hanno votato per il partito.

Tale mandato di partito non va considerato in contrasto con il divieto di vincolo di mandato.

Quest'ultimo, infatti, va mantenuto perché validamente opponibile nei confronti degli interessi particolari degli elettori o della circoscrizione, i quali vanno trascesi in funzione dell'interesse generale (da qui, ad esempio, la legislazione penale che punisce il cosiddetto voto di scambio). Non può invece essere opposto allo stesso modo ai partiti politici che non rappresentano interessi particolari ma visioni di parte dell'interesse

generale, del bene comune. Da ciò consegue un dato che a noi e, ancor prima agli elettori, pare incontestabile: la decisione del parlamentare di aderire in corso di legislatura ad un gruppo parlamentare che non sia espressione del partito per cui è stato eletto produce un'evidente alterazione del circuito rappresentativo che lo lega agli elettori, i quali lo hanno votato non per le sue capacità personali ma in quanto candidato di un determinato partito. Rivendicare la piena ed assoluta libertà di mandato dell'eletto nei confronti non solo degli elettori ma anche del partito, significa restare ancorati ad una visione ottocentesca e liberale della rappresentanza, improponibile nelle moderne democrazie partitiche.

Tali considerazioni, se valide in tutte le moderne democrazie in cui la rappresentanza politica si fonda sul ruolo dei partiti, tanto più lo sono in una democrazia parlamentare maggioritaria, come ormai è la nostra, dove gli elettori scelgono tra schieramenti contrapposti; ciò *a fortori* se si considera che l'attuale sistema elettorale, basato su liste bloccate, non consente all'elettore di esprimere alcuna preferenza per i candidati, il cui mandato politico è quindi frutto esclusivamente della nomina quali candidati dei partiti.

Di fronte al fenomeno del transfughismo parlamentare, dei passaggi cioè dei parlamentari da un gruppo politico ad un altro, magari appositamente formato, dettati talvolta da ragioni non politico-ideologiche ma personali, legate a prospettive di carriera nel *cursus honorum*, aspettative di rielezione e – non ultimi – vantaggi economici, come in passato hanno dimostrano vicende francamente ignominiose, gli elettori esprimono tutto il loro sconcerto e la loro indignazione, sentendosi traditi e defraudati della loro sovranità e confermati nei loro sentimenti di disaffezione e di sfiducia verso la politica, come il crescente fenomeno dell'astensionismo elettorale dimostra.

La nostra proposta di rivedere la formulazione dell'articolo 67 della Costituzione, che s'ispira liberamente a quanto prevede l'articolo 160.1, lettera *c)* della Costituzione portoghese («Perdono il mandato i deputati che (...) s'iscrivono ad un partito diverso da quello per cui si sono presentati alle elezioni»), ha come obiettivo non il rafforzamento del potere di controllo del partito sui loro parlamentari ma la limitazione del fenomeno del transfughismo parlamentare e dei suoi effetti. Il divieto di vincolo di mandato deve valere ad evitare la decadenza dal mandato in caso di dimissioni o espulsione dal partito ma non deve essere l'alibi per il trasformismo politico.

Per questo prevediamo la decadenza dal mandato del parlamentare non per il solo fatto di aver cambiato partito o per essere stata da questo espulso, perché in tal modo il partito avrebbe una sorta di *ius vitae ac necis* sul parlamentare, con intuibili quanto negative conseguenze sullo già scarso livello di democrazia interna al partito stesso. Piuttosto proponiamo che il parlamentare decada dal mandato nel caso in cui egli, anziché confluire nel gruppo misto da cui poter continuare a svolgere il proprio mandato, decida di aderire ad un gruppo parlamentare diverso da quello formato dal partito per cui è stato eletto e che liberamente ha deciso di abbandonare.

Tale proposta si salda con quelle, di natura regolamentare, presentate da quasi tutte le forze politiche finalizzate alla corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti presentati si alle elezioni. Ciò non solo consentirebbe una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare, che la proliferazione dei soggetti politici rischia seriamente di compromettere, ma risponderebbe anche all'elementare principio democratico secondo cui sono i partiti votati dagli elettori a costituirsi in gruppo e non, viceversa, i parlamentari a riunirsi in gruppo per costituire un partito. In tal modo, di conseguenza, i parlamentari non potrebbero più concorrere a costituire gruppi parlamentari o componenti politiche non corrispondenti

alle liste presentatesi alle elezioni, come oggi accade. Il che, a ben riflettere, costituisce una espressione abnorme e distorta della libertà di mandato e non certo un suo contenuto essenziale. Non si tratta di voler cristallizzare il sistema politico, quanto piuttosto di tutelare quella rappresentanza che i partiti hanno legittimamente conseguito in sede elettorale e che manovre parlamentari, già rivelatesi talvolta poco limpide, contribuiscono ad erodere.

Infine, in conseguenza di quanto premesso, la rappresentanza della Nazione non va attribuita al singolo parlamentare ma al loro insieme, in quanto espressione collettiva del pluralismo politico del Paese.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 67. – I membri del Parlamento rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato.

Decade dal mandato il parlamentare che s'iscrive ad un gruppo parlamentare, diverso dal misto, che non rappresenti il partito per cui è stato eletto».

€ 1,00