

13 GIUGNO 2018

Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo

di Cesare Pinelli

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*

di Cesare Pinelli

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

I regolamenti dei gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle prevedono che il membro della Camera o del Senato che abbandona il gruppo “a causa di espulsione, ovvero abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al Movimento 5 Stelle entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00”. E’ evidente il contrasto con l’art. 67 della nostra Costituzione, secondo il quale “Ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”.

Da oltre due secoli il libero mandato parlamentare è l’espressione per eccellenza della rappresentanza politica, proprio perché consente in principio al parlamentare di non dover sottostare a istruzioni, ordini o sanzioni nell’esercizio delle sue funzioni. Quando, circa un secolo fa, si formarono partiti politici di massa e si affermò il suffragio universale maschile, il divieto di mandato imperativo apparve un relitto del passato a grandi giuristi quali Hans Kelsen e Gerhard Leibholz. Eppure, dopo i totalitarismi, l’istituto venne nuovamente riconosciuto in tutte le Costituzioni democratiche, mentre lo Stato dei partiti era al suo apice, e ha continuato ad esserlo fino ad oggi in tutto il mondo. Come si spiega la sua vitalità? Il fatto è che la democrazia deve poter funzionare anzitutto in parlamento. Se gli elettori potessero revocare i parlamentari in corso di mandato, la composizione politica dell’assemblea parlamentare sarebbe costantemente soggetta a variazioni durante la legislatura, col risultato che i parlamentari subentranti potrebbero sempre ridiscutere le decisioni adottate dai precedenti titolari del medesimo seggio in ordine alla programmazione dell’attività parlamentare, e quindi mettere a repentaglio lo svolgimento delle funzioni costituzionalmente riservate all’assemblea. Lo stesso concetto di legislatura perderebbe allora significato.

Se invece fossero i partiti a poter revocare i parlamentari, a perdere di significato sarebbe il concetto di elezione. Infatti Kelsen si chiedeva: “perché costringere i partiti politici a mandare in Parlamento un certo numero permanente di deputati – singolarmente determinati – in rapporto alla consistenza del relativo partito, i quali – sempre i medesimi – si trovano a dover cooperare in merito alle questioni anche più

* Intervento alla Tavola rotonda “*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell’art. 67 della Costituzione*”, Roma, 16 maggio 2018.

diverse? Non sarebbe meglio permettere ai partiti di delegarvi, secondo la natura delle leggi da discutere e da votare, gli esperti di cui dispongono, avendo questi una parte nella decisione finale corrispondente alla consistenza del partito rappresentato? Una riforma di tal genere risponderebbe all'accusa che assai di frequente, oggigiorno, si sente fare al Parlamento di essere estraneo al popolo”.

Ma il mantenimento del divieto di mandato imperativo nelle democrazie costituzionali ha svolto un'altra funzione. Quella di lasciare una certa autonomia ai parlamentari nei confronti dei partiti nelle cui liste sono stati eletti. E' vero che in qualsiasi democrazia i partiti controllano la conformità degli eletti alla linea del partito attraverso i corrispondenti gruppi parlamentari, costituiti dagli eletti all'inizio di ciascuna legislatura dei parlamentari eletti in tali liste (c.d. disciplina di partito). Tuttavia si tratta di un controllo di fatto, che non obbliga giuridicamente il parlamentare a uniformarsi, assistita da una sanzione anch'essa di fatto come la molto probabile mancata presentazione del parlamentare dissenziente nella lista dello stesso partito nella successiva tornata elettorale. Ancora, le dimissioni presentate da un parlamentare, che soggiacciono alla regola dell'accettazione dell'assemblea di appartenenza, vengono respinte nella prassi ove siano motivate da dissensi col partito nelle cui liste sia stato eletto. Così come si ritengono nulle eventuali lettere di dimissioni con data lasciata in bianco, che i parlamentari abbiano firmato a garanzia della disciplina di partito.

Ecco perché, fin dalla sentenza n. 14 del 1964, la Corte costituzionale ha affermato che il divieto di mandato imperativo “è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento”, e “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”.

Anche secondo l'orientamento prevalente in sede scientifica, l'istituto del divieto del mandato imperativo si configura oggi soprattutto quale limite a un'interpretazione dell'art. 49 Cost. che legittimasse un potere assoluto dei partiti sugli eletti nelle proprie liste: i regolamenti dei gruppi parlamentari, infatti, possono prevedere l'espulsione dal gruppo del parlamentare dissenziente, ma non dal Parlamento.

Si dirà che un assetto del genere riflette l'epoca in cui i partiti esprimevano concezioni e valori politici ben definiti ed erano fortemente strutturati al loro interno: in effetti, essi hanno perduto da tempo tali caratteristiche, con un conseguente aumento di parlamentari che transitano da un gruppo all'altro nel corso della legislatura o ne costituiscono di nuovi e il ritorno a un trasformismo risalente al Parlamento del Regno d'Italia, che svilisce la figura del parlamentare e danneggia il rendimento democratico delle istituzioni rappresentative. Sono perciò venute meno le ragioni del divieto di mandato imperativo? O non

sono piuttosto ipotizzabili rimedi interni all'ordinamento parlamentare volti a disincentivare il trasformismo?

Al primo interrogativo non può non risponderci negativamente, dal momento che le prestazioni dell'istituto non si esauriscono come si è visto nel limitare la disciplina di partito, investendo tanto il rapporto fra elettori ed eletti quanto la funzionalità interna delle camere. Sono invece possibili rimedi al trasformismo che mantengano il divieto di mandato imperativo.

Occorre considerare che un potente incentivo al trasformismo è costituito dalla regola della necessaria appartenenza del parlamentare a un gruppo, risalente a una modifica del regolamento della Camera del 1920 onde assicurare una proiezione in parlamento della forza e dell'organizzazione dei partiti di massa allora in ascesa. La regola, che non si può ritenere costituzionalmente obbligatoria né trova riscontro nella gran parte degli ordinamenti democratici, si è prestata a un uso sempre più distorto, dal momento che consente al parlamentare, non solo in caso di dissenso dal gruppo originario ma soprattutto quando ritenga di poter ottenere ricompense dalla sua mutata collocazione politica, di trasferirsi ad altro gruppo, o di formarne con altri uno nuovo che raggiunga il tetto minimo previsto dai regolamenti parlamentari, senza subire alcuna conseguenza negativa. La stessa strutturazione del gruppo misto risente della regola ora detta. Vi confluiscono infatti i parlamentari che non abbiano dichiarato di voler appartenere a un gruppo, oltre a quelli che si riconoscano in forze politiche che non abbiano raggiunto il requisito minimo di consistenza numerica di un gruppo (che alla Camera è fissato in venti membri e al Senato in dieci membri). Tuttavia, laddove si tratti di un partito organizzato nel Paese che abbia ottenuto un certo numero di eletti, l'Ufficio di presidenza della Camera può autorizzare la costituzione in gruppo di un numero di parlamentari inferiore al requisito minimo: ciò incoraggia ulteriormente il trasformismo. L'art. 14 Reg. Senato, nel testo approvato il 20 dicembre 2017, disincentiva invece il fenomeno, sia col vietare la formazione di gruppi in corso di legislatura, sia col subordinare la costituzione di "gruppi autonomi" alla condizione che corrispondano a partiti o a movimenti presentatisi alle elezioni uniti o collegati.

La tendenza al trasformismo verrebbe ulteriormente scoraggiata se, in luogo della regola della necessaria appartenenza di ogni parlamentare a un gruppo, al parlamentare non aderente a un gruppo venisse riservato, come stabilisce il regolamento del *Bundestag* (la camera rappresentativa nella Repubblica federale tedesca), un trattamento deteriore rispetto a quello che a un gruppo aderisca, sia per le funzioni assegnate ai soli gruppi relativamente ai lavori parlamentari, sia per l'accesso ai finanziamenti. Oppure si può guardare all'ordinamento spagnolo, che è un interessante teatro di sperimentazioni volte a combattere il "*transfugismo*" senza toccare il divieto costituzionale di mandato imperativo.

E' sicuramente possibile, anche alla luce di altre esperienze europee, contrastare i frequenti e deprecabili fenomeni di trasformismo senza toccare il libero mandato parlamentare. Ma questa attitudine costruttiva,



che porterebbe a salvare il bambino gettando l'acqua sporca, non interessa minimamente al Movimento 5 Stelle, che dopo aver previsto la sanzione dei 100.000 euro a carico dei parlamentari dissenzienti nei regolamenti interni dei gruppi, ha proposto, nel “Contratto per il governo del cambiamento” stipulato con la Lega, di “introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo”. Se è vero che questo fenomeno si può contrastare in altri modi e con efficacia non minore, si capisce che l'obiettivo è proprio quello di gettare il bambino, ossia di ridurre i parlamentari, non meno dei ministri, a esecutori di ordini impartiti da una società privata. Qualcuno ha spiegato loro che, fino a quanto resterà in vigore l'art. 67, questo obiettivo non sarà raggiungibile. E proprio per ciò ne propongono l'abrogazione.

La proposta si presenta come misura “anti-casta”, e ha perciò dalla sua il vento favorevole di un'opinione pubblica che si vuole mantenere in uno stato di continuo risentimento verso chi “ha il potere e i privilegi”. Ma il discorso va ribaltato. Proprio eliminando il libero mandato parlamentare, infatti, verrebbe fuori una casta ristretta e potente, che giocando coi privilegi, questa volta privatistici, farebbe della nostra Repubblica un Frankenstein che uscirebbe fuori dai radar del mondo.