volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

A proposito di mandato imperativo

Autore: Valentina Pazé

Piaceva a Rousseau e a Marx. Piace oggi alle forze politiche firmatarie del "Contratto per il governo del cambiamento", in particolare ai 5 Stelle, che ne fanno una delle bandiere della loro "diversità". È il mandato imperativo, o vincolo di mandato, esplicitamente vietato dall'art. 67 della Costituzione, che oggi in molti vorrebbero modificare.

Apparentemente, non sembra una cattiva idea. Si tratterebbe di responsabilizzare i rappresentanti sui loro obblighi nei confronti degli elettori. Di «contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo» – come recita il par. 20 del "Contratto per il governo", impedendo che chi viene eletto nelle liste di un partito, una volta conquistato il seggio, passi disinvoltamente da un gruppo all'altro.

Ma di che cosa si tratta, veramente? E perché, se intuitivamente non appare irragionevole, è stato vietato da pressoché tutte le Costituzioni della modernità, a partire da quella francese del 1791?

Il mandato imperativo è un istituto tipico della rappresentanza pre-moderna (e pre-democratica). Risale alle assemblee medioevali, che i sovrani convocavano per ottenere l'approvazione di nuovi tributi. Assemblee, quindi, chiamate a decidere su temi circoscritti e preventivamente noti, in relazione ai quali gli elettori erano in grado di formulare istruzioni precise. Quando, in età moderna, le competenze dei parlamenti si diversificano e si moltiplicano, diventa complicato prevedere in anticipo tutte le questioni su cui i deputati saranno chiamati a esprimersi, e problematico immaginare consultazioni continue tra i rappresentanti e la loro base elettorale. Sono quindi innanzitutto problemi pratici a spiegare perché, anche prima della rivoluzione francese, la teoria e la prassi del "libero mandato" inizia a farsi strada in Inghilterra. Ma non si tratta solo di problemi pratici.

Con l'estensione del suffragio, cambia la composizione dei parlamenti, originariamente espressione di una ristretta élite, e la formazione della volontà collettiva diventa più difficile. In un'assemblea democratica, espressione di una molteplicità di interessi, bisogni, ideologie tra loro in conflitto, il rappresentante non può limitarsi a fare da "portavoce" della volontà dei suoi elettori, ma deve assumersi la responsabilità di confrontarsi e cercare una mediazione con le posizioni altrui. Se ogni deputato si attenesse rigidamente al mandato ricevuto dalla propria base, svanirebbe qualsiasi possibilità di accordo e la ragion d'essere del parlamento, luogo in cui "si parla" e ci si confronta per arrivare a un compromesso, verrebbe meno. Lungi dall'essere una questione meramente tecnica, l'alternativa tra mandato libero e vincolato rinvia dunque a una precisa concezione della democrazia.

Nel tornare oggi a riflettere su questo tema, c'è poi un ulteriore aspetto da tenere presente. Quando Rousseau o Marx caldeggiavano il mandato imperativo, immaginavano

che vincolasse gli eletti al loro “popolo”. Con la nascita e il consolidarsi delle istituzioni democratiche, un nuovo soggetto viene però a porsi come mediatore tra i cittadini e i loro rappresentanti: il partito politico. Da strumento di democrazia diretta – come era stato originariamente concepito – il mandato imperativo diventa allora un mezzo in mano ai partiti per imporre ai loro parlamentari una ferrea disciplina. A ciò si riferiva Norberto Bobbio, negli anni Ottanta, quando sosteneva che «mai divieto è stato più violato del divieto di mandato imperativo». Parole che non cessano di essere attuali oggi, se si pensa non solo a chi vorrebbe riformare l’art. 67, ma a chi silenziosamente e pervicacemente lo viola: il caso più clamoroso, negli ultimi anni, è stata la rimozione dalla commissione Affari costituzionali del Senato degli esponenti del PD, rei di avere maturato un’opinione diversa da quella di Renzi e Boschi sulla riforma costituzionale.

Un ulteriore problema riguarda l’effettiva possibilità di fare valere il vincolo di mandato. Il principio è chiaro, o sembra esserlo: gli eletti dovrebbero attenersi strettamente a quanto stabilito nel programma elettorale. Ma chi giudica della “fedeltà” ai programmi, stante il carattere inevitabilmente generico di molte previsioni, la necessità di tenere conto dei rapporti di forza venutisi a creare in parlamento, l’esigenza di far fronte a situazioni impreviste? In ogni caso, quando un parlamentare vota in dissenso dalle indicazioni del suo gruppo, non è scontato che sia lui il “traditore”. Pensiamo, di nuovo, ai dissenzienti del PD, rimossi dal loro incarico nonostante il Senato non elettivo non fosse previsto nel programma “Italia-bene comune” con cui il loro partito si era presentato alle elezioni…

Il problema delle sanzioni, infine. Anche ammettendo che una qualche forma di responsabilizzazione degli eletti sia auspicabile, come renderla effettiva? Costringendo i candidati a firmare contratti che prevedono multe stratosferiche per chi traligna e si rifiuta di dimettersi? Come sappiamo, si tratta di atti privi di valore giuridico, che non hanno impedito ai dissidenti dei 5 Stelle di fare le loro scelte. Imitando l’art. 160 della Costituzione portoghese, più volte portato ad esempio da Di Maio e compagni? Quell’articolo prevede in realtà solo il divieto, per chi si è presentato nelle liste di un partito, di iscriversi al gruppo parlamentare di un altro partito, pena la decadenza. Non impedisce a chi ha cambiato idea di continuare a sedere nei banchi parlamentari come “indipendente”. Se ci si spingesse oltre, prevedendo senz’altro la decadenza automatica di chiunque abbandoni il gruppo d’origine, o ne venga espulso, si conferirebbe un potere immenso ai capi-partito, in spregio al voto dei cittadini.

Per concludere, da qualsiasi lato lo si esamini, il vincolo di mandato appare in forte tensione con i princìpi della democrazia rappresentativa. Esprime, in fondo, il tentativo disperato di affrontare con strumenti giuridici una crisi che è tutta politica e coinvolge innanzitutto i partiti: la loro incapacità di essere luoghi di elaborazione e condivisione di un progetto politico; la loro difficoltà a selezionare al loro interno candidati affidabili; la scarsa democraticità dei loro processi decisionali; il loro drammatico distacco dalla società.