

RAPPRESENTANZA POLITICA E DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO NEL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE*

di

Salvatore Curreri

(Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Palermo)

1. L'ampio ed articolato dibattito politico e dottrinale suscitato dal disegno di legge di revisione della Parte II della Costituzione (d'ora in poi progetto Cost.), approvato da entrambe le Camere in prima lettura, 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 – quello della rappresentanza politica – che, a ben considerare, è alla radice di alcuni dei delicati problemi sollevati dal suddetto disegno di legge sia sulla forma di governo che sulla composizione e sulle funzioni del cosiddetto Senato federale (*ego piscem te baptizo...*).

Invero, se si prende in considerazione l'art. 67 Cost. ("ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato"), in cui i più ritengono si esauriscano i principi costituzionali in tema di rappresentanza politica, poco o nulla sembra essere cambiato. Ad una prima lettura, infatti, la nuova formulazione di tale articolo - "ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato" - introduce alla prima parte del testo vigente modifiche apparentemente marginali: non più "ogni membro del Parlamento" ma "ogni deputato e ogni senatore" sarebbe chiamato a rappresentare non solo la Nazione, ma ora anche la Repubblica, continuando ad esercitare le proprie funzioni senza vincolo di mandato.

Tale impressione risulta confermata se si prendono in considerazione i lavori preparatori. Sull'art. 67 progetto Cost., infatti, il dibattito parlamentare è stato estremamente

* Scritto destinato a un volume di commento alla riforma costituzionale a cura del Ministero per le Riforme Istituzionali e la Devoluzione

esiguo, e talora del tutto nullo, tant'è che si tratta di una delle poche disposizioni su cui Camera e Senato si sono ritrovate concordi, senza apportare alcuna modifica al testo approvato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato il 16 gennaio 2004..

Ben diverso era invece il testo del nuovo art. 67 Cost. contenuto nel disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri il 16 settembre 2003, che recepiva integralmente la proposta di modifica formulata nella c.d. "bozza di Lorenzago". In base ad esso, infatti, non "ogni deputato e senatore" ma "i deputati ed i senatori" nel loro insieme avrebbero rappresentato la Nazione e la Repubblica ed esercitato le loro funzioni senza vincolo di mandato.

L'attribuzione della rappresentanza non al singolo parlamentare ma all'insieme di costoro avrebbe infatti potuto avvalorare una diversa interpretazione dell'articolo, che qui provo a sintetizzare:

a) il non essere legato da vincoli di mandato non avrebbe di per sé trasformato il singolo parlamentare in rappresentante della Nazione, come tale libero interprete della sua volontà. Sotto questo profilo, quindi, si sarebbe espressamente spezzato quel nesso d'interdipendenza funzionale tra rappresentanza politica del singolo parlamentare e divieto di mandato imperativo in base a cui la prima presupporrebbe necessariamente il secondo;

b) la rappresentanza non sarebbe più spettata al singolo parlamentare, ma al loro insieme; tale dimensione non più individuale ma collettiva della rappresentanza avrebbe rinvio necessariamente a quella delle Camere le quali, a tutela della loro corrispondenza con la volontà politica del popolo, avrebbero ben potuto introdurre nei regolamenti misure atte a limitare l'assoluta libertà di cui oggi gode il parlamentare nell'esercizio del proprio mandato. In tal senso la rappresentanza politica svolta dall'insieme dei parlamentari sarebbe stata il risultato della somma della rappresentanza non di ciascuno di loro, ma delle parti politiche in cui essi si suddividono.

Infine la marginalità delle modifiche apportate all'art. 67 Cost. risalta vieppiù appena si consideri che il testo approvato, nel ribadire il divieto di vincolo di mandato nell'esercizio delle funzioni parlamentari, si discosta notevolmente dalle proposte di modifica dell'art. 67 Cost. presentate senza successo nella scorsa legislatura, le quali, sull'onda dei fenomeni di transfughismo parlamentare a tutti ben noti, avevano come obiettivo la drastica limitazione della 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.

2. Come accennato, l'unica novità sostanziale che si vorrebbe introdurre nella formulazione dell'art. 67 riguarda l'oggetto della rappresentanza. Ciascun deputato e senatore, infatti, dovrebbe rappresentare non solo, come finora, la Nazione ma anche la Repubblica.

Tale "doppia" rappresentanza è stata giudicata dal relatore sen. D'Onofrio una semplice endiadi. Se così fosse, però, potrebbe subito agevolmente obiettarsi che ragioni di decoro linguistico e, ancor di più, il senso di deferenza che dovrebbe pervadere l'animo di chi si accinge a scolpire un *monumentum aëre perennius*, dovrebbero sconsigliare l'uso in Costituzione di espressioni inutilmente ridondanti.

In realtà, mi pare innegabile che tale formulazione, nella sua intrinseca equivocità, sollevi seri e delicati dubbi interpretativi. Per questo motivo la quasi totalità degli emendamenti presentati hanno avuto per oggetto la soppressione di uno dei suddetti due termini – la Nazione o la Repubblica – in quanto considerati dicotomici. Essendo state tali proposte tutte respinte, si pone sin d’ora all’interprete 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 nuova formulazione si sia voluto evocare il rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale: la rappresentanza della Repubblica, rinviando *ex art.* 114 Cost. ai suoi plurimi livelli, 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. In tale prospettiva potrebbe spiegarsi anche il motivo per cui si voglia sostituire la vigente espressione “ogni membro del Parlamento” con quella “ogni deputato e ogni senatore”. Tale interpretazione, però, si scontra innanzi tutto con il dato testuale per cui “ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica”; diversamente avrebbe dovuto dirsi: “ogni deputato rappresenta la Nazione; ogni senatore rappresenta la Repubblica”. In secondo luogo, essa va incontro all’obiezione circa l’impossibilità di concepire una rappresentanza territoriale che non sia nello stesso tempo politica.

Piuttosto sembra che con la disposizione proposta si siano volute ricondurre all’unità di ciascun rappresentante due entità tenute distinte, e cioè la Repubblica, nelle istituzioni in cui essa territorialmente si articola, Stato *in primis*, e la Nazione, intesa come entità suprema in cui si riassumono gli interessi generali del popolo che delle suddette istituzioni repubblicane si avvale per il perseguimento delle sue finalità politiche. In definitiva, la Nazione costituirebbe la proiezione a livello politico degli interessi presenti nel territorio. Per quanto le si sia volute unire, Nazione e Repubblica rimangono però entità distinte. Il che appare sin d’ora d’estrema gravità, potendosi tale distinzione un domani tradurre in una contrapposizione funzionale a rivendicazioni antistatali e secessioniste.

3. Il dibattito parlamentare non ha toccato, come detto, la seconda parte dell’art. 67 Cost., riguardante com’è noto il divieto di vincolo di mandato. Da qui l’apparentemente ovvia conclusione che il progetto di riforma costituzionale non incida sul tema della rappresentanza politica. Si tratta, però, di una conclusione errata perché tale tema è ben lungi dall’esaurirsi nell’articolo in esame. Il libero mandato parlamentare non è più, infatti, il principio

fondamentale alla luce del quale ricostruire l'intero circuito della rappresentanza politica. Esso infatti è limitato dal principio democratico, secondo cui la sovranità popolare (art. 1 Cost.) si esercita nelle istituzioni statali attraverso il ruolo dei partiti (art. 49 Cost.) presenti in Parlamento tramite i gruppi parlamentari (artt. 72 e 82 Cost.).

Il progetto di riforma costituzionale conferma tale conclusione laddove, pur ribadendo il divieto di vincolo di mandato sancito dall'art. 67 Cost., introduce tutta una serie di condizioni in tema di scioglimento anticipato della Camera dei deputati che limitano sensibilmente la libertà di mandato del parlamentare al fine di rafforzare sia la stabilità del governo, espressione della maggioranza parlamentare uscita vincente dalle urne, che il ruolo direttivo del suo *leader*, indirettamente designato Primo ministro.

Contrariamente alla sua prima formulazione, ispirata al rigido meccanismo del *simul stabunt simul cadent*, l'art. 88 progetto Cost. prevede ora che la Camera dei deputati, unica titolare del potere fiduciario, possa opporsi alla richiesta di scioglimento formulata dal Primo ministro al Presidente della Repubblica. Questi, infatti, non deve sciogliere la Camera dei deputati - in caso di dimissioni, impedimento permanente o morte del Primo ministro o se quest'ultimo glielo abbia richiesto o sia stato colpito da mozione di sfiducia - se “entro i venti giorni successivi, venga presentata e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si designi un nuovo Primo ministro”. Analogamente, secondo l'art. 94.5 progetto Cost., “qualora sia presentata e approvata una mozione di sfiducia, con la designazione di un nuovo Primo ministro, da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, il Primo ministro si dimette e il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro designato dalla mozione”.

Tali disposizioni, prefigurate nella c.d. bozza Amato fatta propria dal centro-sinistra e riprese dalla maggioranza di centro-destra, consentono quindi la sostituzione in corso di legislatura del Primo ministro, benché nominato dal Presidente della Repubblica “sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati” (art. 92.3 progetto Cost.). Tale sostituzione, però, può essere operata soltanto dai deputati appartenenti alla maggioranza parlamentare scaturita dalle urne, individuabili sin dall'atto della candidatura perché collegatisi, individualmente o tramite lista, con il candidato Primo ministro (art. 92.2 progetto Cost.). Non a caso, per consentire ciò, è stato eliminato l'inciso previsto nell'originaria formulazione dell'art. 92.2 progetto Cost., che prevedeva “la pubblicazione del nome del

candidato Primo ministro sulla scheda elettorale”

La Camera, quindi, non potrebbe conferire ad un nuovo Primo ministro la fiducia se questa fosse espressione di una maggioranza diversa da quella scaturita dalle urne. Analogamente, il Primo ministro dovrebbe ugualmente dimettersi qualora la mozione di sfiducia contro di lui fosse sì respinta, ma con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza uscita vincente dalle elezioni (art. 94.4 progetto Cost.). L'intento di tali disposizioni è evidente: evitare i c.d. ribaltoni, cioè il rovesciamento in corso di legislatura della maggioranza “espressa dalle elezioni”. Sarebbe pertanto precluso ai deputati dell'opposizione correre in soccorso della maggioranza per sostituire o per riconfermare il Primo ministro. Costoro, al limite, potrebbero pur sempre passare nelle file della maggioranza, senza però essere mai decisivi ai fini della sua stessa esistenza. Il loro voto, infatti, verrebbe “neutralizzato” perché non computato ai fini del raggiungimento della maggioranza assoluta richiesta in sede fiduciaria.

L'unico caso in cui lo scioglimento della Camera dei deputati sarebbe in ogni caso automatico, senza possibilità alcuna di sostituire il Primo ministro, rimarrebbe l'approvazione di una mozione di sfiducia distruttiva, senza cioè indicazione del nuovo Primo ministro, perché evidentemente frutto di una rottura insanabile all'interno della maggioranza (art. 94.3 progetto Cost.).

4. Non mi interessa in questa sede approfondire i riflessi di tali disposizioni sulla forma di governo, entrando al riguardo nella nota *querelle* sorta in dottrina tra premierato “assoluto” e premierato “debole”. Mi permetto solo una breve considerazione circa il paventato potere di condizionamento che le suddette disposizioni sullo scioglimento della Camera dei deputati finirebbero per conferire alle minoranze interne alla maggioranza, le quali potrebbero rendere il Primo ministro, a seconda dei casi, ora inamovibile, ora loro ostaggio. Si è osservato, infatti, che quote della maggioranza, numericamente decisive ai fini della sua stessa esistenza, potrebbero sfruttare tale rendita di posizione per impedire la sostituzione del Premier, se a lui fedeli, oppure per minacciarla, tenendolo così continuamente sotto scacco. Tale tesi non mi sembra però tenga nel dovuto conto le conseguenze politiche di siffatte forzature agli occhi degli alleati di governo e, soprattutto, dell'elettorato (la recente crisi del governo Berlusconi, per quanto non abbia certo prodotto segnali di sostanziale discontinuità, conferma comunque come il Primo ministro non possa restare in carica a dispetto di tutto e di tutti). In ogni caso, in presenza di simili evenienze, il progetto di riforma offre ad entrambe le parti – il Primo ministro o il resto della maggioranza – la possibilità di

arrivare allo scioglimento delle Camere ed al giudizio finale degli elettori. Per un verso, infatti, il Primo ministro, per smarcarsi dall'“abbraccio mortale” di uno dei suoi alleati di governo, potrebbe concordare con la parte restante della maggioranza il mancato ricorso da parte di quest'ultima alla sfiducia costruttiva, di modo che le proprie dimissioni provochino lo scioglimento della Camera e l'indizione di nuove elezioni. Per altro verso, invece, il resto della maggioranza, nell'impossibilità di sostituire il Premier arroccatosi con un manipolo di fedelissimi, potrebbe pur sempre valutare l'opportunità politica di votare insieme all'opposizione una mozione di sfiducia che, se approvata, determinerebbe irrimediabilmente le dimissioni del Primo ministro, lo scioglimento della Camera dei deputati e l'indizione di nuove elezioni (art. 94.3 progetto Cost.).

Non vi è dubbio, del resto, che un simile sistema di governo, sotto il profilo politicocostituzionale, presupponga una costante, intensa e feconda dialettica tra il Primo ministro e le forze politiche che ne hanno sostenuto la candidatura. La possibile sostituzione del Primo ministro in corso di legislatura da parte della sua stessa maggioranza valorizza il confronto tra programmi alternativi di governo, ancora prima che tra candidati *Premier*, cosicché al posto del paventato governo del Primo ministro, si avrebbe un governo di legislatura della maggioranza che accrescerebbe il ruolo del corpo elettorale e per esso dei partiti nella scelta dell'indirizzo politico, alla base del programma di governo. Solo partiti forti, al loro interno democratici, sarebbero capaci di controllare l'operato del Premier, evitando possibili derive plebiscitarie, senza esserne né succubi né padroni. In questo modo il sistema troverebbe un suo equilibrio perché il Primo ministro verrebbe eletto non per la sua persona ma in quanto *leader* di una coalizione basata su un programma, la quale avrebbe quindi tutto il diritto di cambiarlo. È quanto avvenuto in Gran Bretagna, dove l'avvicendamento Thatcher – Major dimostra come il *Premier* risponda del suo operato innanzi tutto al gruppo parlamentare del suo partito, in grado financo di sfiduciarlo e costringerlo alle dimissioni. Sotto questo profilo, però, il sistema politico italiano presenta una scarsa vitalità, appena si consideri che i maggiori partiti sono per lo più dominati da più di un decennio dalla medesima *leadership*, per tacere ovviamente dell'anomalia costituita dal partito (di proprietà) dell'attuale Presidente del Consiglio, caratterizzato dall'assenza di una reale dialettica interna.

5. Le citate disposizioni in tema di scioglimento delle Camere, oltreché sulla forma di governo, incidono però anche sulla rappresentanza politica dei singoli deputati e sull'esercizio del loro mandato. Gli artt. 88 e 92 progetto Cost., nel prevedere la c.d. “mozione di sfiducia

costruttiva di maggioranza”, non si limitano soltanto a costituzionalizzare per la prima volta la nozione di maggioranza parlamentare, già presente nei regolamenti parlamentari, ma soprattutto la ancorano al dato elettorale. In tal modo, individuando 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 Cost.), sarebbero vincolati al “mandato di governo” ricevuto dagli elettori sulla base del programma di legislatura presentato e votato dalla Camera (art. 94.1 progetto Cost.). Parimenti vincolato sarebbe il mandato conferito ai deputati dell’opposizione, del cui voto fiduciario non si terrebbe conto ai fini della formazione di una nuova maggioranza o del mantenimento di quella attuale. In tal senso, del resto, depone la riduzione del numero dei deputati (art. 56.2 progetto Cost.) che rafforza il vincolo di mandato tra elettori, partito ed eletto. Tutto ciò nella coerente consapevolezza che non può esserci *cabinet government* senza *party government*.

Nonostante quindi, come detto, la formulazione dell’art. 67 Cost. rimanga quasi del tutto immutata, altri articoli del disegno di legge di riforma costituzionale incidono profondamente sulla rappresentanza politica dei deputati e sul libero esercizio del loro mandato, introducendo una netta distinzione a seconda se appartenenti o meno alla maggioranza parlamentare uscita vincente dalle elezioni.

In verità, i commentatori più attenti non hanno mancato di rilevare come le disposizioni in tema di votazioni fiduciarie, distinguendo i deputati in base alla loro appartenenza politica e, segnatamente, conferendo ai soli deputati della maggioranza il diritto di accordare o revocare la fiducia parlamentare, lederebbero i principi fondamentali della pari rappresentanza politica di ogni deputato e del libero mandato parlamentare sanciti dall’art. 67 Cost. Trattandosi di principi classici del costituzionalismo parlamentare, essi sarebbero peraltro sottratti al potere di revisione costituzionale ex art. 138 Cost.. La disparità di trattamento tra deputati che si vorrebbe introdurre, negando a taluni prerogative invece accordate ad altri, non avrebbe alcuna giustificazione per cui saremmo di fronte ad una disposizione costituzionale incostituzionale!

Quanto ritenuto un’inaccettabile lesione dell’eguale *status* di ogni parlamentare in base ad un elemento extra giuridico, quale l’appartenenza politica, costituisce invece a mio modesto avviso il legittimo tentativo di superare la tradizionale visione della rappresentanza politica del parlamentare, basata sulla sua assoluta libertà di mandato.

Nelle moderne democrazie, fondate sulla mediazione politica dei partiti, il divieto di mandato imperativo vale a svincolare il parlamentare dagli interessi particolari dei suoi elettori per permettergli così di rappresentare gli interessi generali dell'intera collettività. Esso però non può essere opposto con la medesima efficacia ai partiti politici i quali, a differenza dei singoli elettori, perseguono proprio quegli interessi generali che il parlamentare deve rappresentare, seppur valutati da un punto di vista particolare. Oggi, infatti, il parlamentare è legato al mandato di partito proveniente dagli elettori e rappresenta gli interessi nazionali per come sono sintetizzati e mediati dai partiti politici. Egli non rappresenta un'entità astratta ma i cittadini così come organizzati politicamente dai partiti.

In tale contesto il principio (*rectius*: la disposizione) sul libero mandato parlamentare non va ignorato ma interpretato in modo non giustapposto ma conforme al ruolo dei partiti politici delineato nell'art. 49 Cost. e, ancor prima, al principio costituzionale, questo sì fondamentale, della sovranità popolare. Di più: poiché la sovranità appartiene al popolo e non alle Camere (art. 1) non si deve interpretare il ruolo dei partiti politici alla luce del divieto di vincolo di mandato, e delle sue potenzialità disgregatrici, ma al contrario si deve interpretare il divieto di vincolo di mandato alla luce del ruolo dei partiti politici.

In quest'ottica il divieto di vincolo sancito dall'art. 67 Cost. vale essenzialmente ad impedire che il mandato parlamentare possa essere revocato dagli elettori e (arbitrariamente) dal partito. Ciò sancito, nel suo esercizio la libertà di mandato può subire limitazioni (com'è l'eccezionalità del voto segreto) allo scopo di perseguire finalità costituzionali parimenti rilevanti, quali il rispetto della volontà elettorale, la stabilità di governo, la realizzazione del programma politico.

Il progetto di riforma costituzionale si pone esattamente in questa prospettiva: conferendo dignità giuridica al vincolo programmatico che lega il deputato al candidato Primo ministro ed alla sua maggioranza, esso limita, in funzione di tale "mandato di governo", la libertà del deputato, così da evitare che da rappresentante del popolo sovrano egli si trasformi in sovrano rappresentante del popolo, in diritto di fare e disfare i governi a dispetto della volontà elettorale.

Né l'essere ogni parlamentare rappresentante della Nazione significa che a ciascun di essi debbano spettare in tutto e per tutto eguali diritti. Ovviamente vi è un nucleo irriducibile di diritti e doveri che devono far parte dello *status* di ogni parlamentare. Oltre tale sfera, però, è possibile attribuire diritti ulteriori in funzione di parametri sia quantitativi (appartenere ad un gruppo politico anziché confluire nel misto) che qualitativi (far parte della maggioranza o dell'opposizione). Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, non è estranea alla logica delle

democrazie parlamentari maggioritarie una netta suddivisione di compiti tra maggioranza ed opposizione, con l'attribuzione a quest'ultima di poteri ispettivi e di controllo in misura maggiore o esclusiva rispetto alla maggioranza, alla quale, di converso, garantire il diritto di decidere in tempi certi.

In quest'ottica, l'attribuzione esclusiva del potere fiduciario ai soli deputati facenti parte della maggioranza espressa dalle elezioni appare frutto di un ragionevole bilanciamento tra il principio della parità di mandato ed il principio del rispetto della sovrana volontà del popolo, la quale oggi più che mai si esprime nella scelta della maggioranza di governo, ancor prima che nell'elezione dei suoi rappresentanti (non a caso le elezioni suppletive registrano da tempo una scarsa affluenza alle urne). Tale limitazione si palesa come costituzionalmente ragionevole laddove mira a tutelare la continuità e la stabilità del rapporto che lega gli elettori alla maggioranza di governo da loro espressa, al suo *leader* nominato Primo ministro ed al programma prescelto.

6. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, il progetto di riforma costituzionale solleva piuttosto il problema del rapporto tra stabilità dell'esecutivo e rappresentanza politica. Esso, infatti, affronta il primo tema ponendo nel contempo le premesse per limitare la 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, oppure a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro non volutosi spontaneamente dimettere.

Certamente la decisione di uno o più deputati di cambiare schieramento politico può essere oggetto di una disciplina particolare qualora 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 permanenza del Primo Ministro o alla nomina di uno nuovo. 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, come detto, 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 nell'art. 88 progetto Cost.

Da qui la legittimità costituzionale di una modifica del regolamento della Camera dei deputati diretto a circoscrivere la discrezionalità del parlamentare nell'esercizio della sua funzione di rappresentanza politica, a cominciare dalla disciplina sulla formazione dei gruppi parlamentari, 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.