

Il divieto del mandato imperativo
Origine e funzionamento del sistema
di Angelo Grimaldi
(proprietà letteraria riservata)

L'organizzazione della società feudale era caratterizzata dalla molteplicità dei centri di autorità (pluralismo del potere politico). Questi centri di potere, rifacendosi sui diritti e sui doveri reciproci che derivavano dal contratto feudale, si contrapponevano alle pretese del sovrano. Questi, quando aveva bisogno di tasse e prestazioni superiori a quelli normalmente dovuti in base al patto di vassallaggio, convocava i signori feudali in assemblea. Queste assemblee rappresentavano il germe dei moderni parlamenti. Alle assemblee partecipavano i singoli in rappresentanza dei rispettivi ceti che all'inizio erano la nobiltà ed il clero. Questi rappresentanti prestavano consenso alle richieste del sovrano ma potevano fissare controprestazioni a suo carico. Lentamente si affacciarono sulla scena politica i borghesi (mercanti, banchieri, liberi professionisti, ecc.) che, grazie al loro peso economico e finanziario, rivendicarono il loro diritto di partecipare alle assemblee. La borghesia era la classe che meglio poteva contribuire alle prestazioni richieste dal sovrano.

L'evoluzione delle assemblee dipese essenzialmente dalla composizione degli interessi. In alcuni Stati i rappresentanti dei "Comuni" (borghesi) continuarono a riunirsi in un'unica assemblea (Francia), mentre in Inghilterra (ma anche in Sicilia) si formarono due camere distinte: la Camera dei Lords (nobiltà ed alto clero) e la Camera dei Comuni (contee e borghi). Con la seconda Camera separata si volle evitare che le esigenze dei Comuni fossero sopraffatte dai Lords dato che il regolamento interno prevedeva il voto per "ceto" e non per singolo rappresentante.

In queste assemblee i membri rappresentavano i delegati della loro Comunità, che davano loro precise istruzioni su come pronunciarsi sui vari argomenti da trattare. In questo contesto la rappresentanza esprimeva il rapporto tra rappresentante e rappresentato, secondo cui quest'ultimo, attraverso un atto di volontà chiamato "mandato imperativo", conferiva al primo il potere di agire nel suo interesse con l'osservanza dei limiti e delle istruzioni contenute nel "mandato".

E' utile ricordare che queste assemblee avevano una serie di prerogative, per esempio, potevano "limitare" il potere regio, ma è altrettanto vero che i sovrani cercavano di affrancarsi da tali limiti.

Il parlamento medioevale aveva in genere una funzione consultiva, mentre quella deliberativa apparteneva al sovrano che poteva approvare (sanzionare) o respingere le proposte assembleari.

L'evoluzione storica, attraverso battaglie anche sanguinose, ha mostrato l'affermazione progressiva e stabile del principio della limitazione del potere monarchico ad opera delle assemblee

indipendenti dal sovrano. I rappresentanti avevano un mandato vincolato. Infatti, i rappresentanti erano tenuti ad agire nell'interesse dei rappresentati. I due soggetti, rappresentante e rappresentato, erano legati da un rapporto basato su un mandato imperativo. Il mandato libero era prerogativa del sovrano e dunque era palese espressione della sovranità.

L'affermazione dello Stato liberale ha portato alla eliminazione dei corpi intermedi, in questo modo dal punto di vista giuridico, la società si è presentata come formata da singoli individui eguali davanti alla legge. In questo modo, il rappresentante non era più espressione di "corpi" che non esistevano più, ma doveva agire nell'interesse generale. Ecco la grande trasformazione della rappresentanza! Da rappresentanza di interessi diventa rappresentanza politica ovvero una situazione nella quale il rappresentante, adesso chiamato a perseguire gli interessi della nazione, non può essere soggetto a mandato vincolato.

Questa trasformazione è avvenuta durante la rivoluzione francese. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789) afferma, tra gli altri, un grande principio di organizzazione politica: quello della sovranità nazionale: "Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un'autorità che non emani espressamente da essa" (articolo 3). Questo principio fu inserito nell'articolo 1 (Titolo III) della Costituzione del 3 settembre 1791: "La sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla Nazione; nessuna sezione del popolo, né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio".

Il principio della "sovranità nazionale", fondata su una teoria per certi versi sottile, è stata in realtà elaborata per raggiungere scopi molto pratici, di natura politica. Se la sovranità non appartiene al monarca, come si sosteneva nell'antico regime, e non appartiene agli individui che compongono la società, come teorizzato da J.J. Rousseau, cioè dai democratici-radicali, viene allora trasferita alla "Nazione", questa considerata come un soggetto distinto dai cittadini che la compongono. Viene affermato un concetto di "Nazione" come persona giuridica distinta dai singoli individui che ne fanno parte.

Perché sfoderare tutta questa ingegnosità politico-costituzionale? Per comprenderla appieno non dobbiamo perdere di vista il maggiore protagonista della rivoluzione: la borghesia mercantile e finanziaria.

La borghesia, in quel momento, temeva allo stesso modo i rigurgiti assolutistici come eventuali fughe in avanti da parte dei giacobini che si mostravano di idee democratiche-radicali.

La Nazione, in quanto entità astratta, non poteva agire direttamente, di conseguenza doveva esercitare i suoi poteri per delegazione. In questo modo si spazzano via gli istituti di democrazia diretta (oltre ad evitare il suffragio universale) e si organizza un governo rappresentativo. L'elettorato non è un diritto ma è solo una

funzione pubblica perché nessun cittadino può invocare una sua piccola porzione di sovranità, ma è un dovere di cui la Nazione investe gli individui giudicati idonei ad esercitarla. Se il parlamentare doveva rappresentare l'intera Nazione, egli non doveva curare gli interessi particolari del suo collegio elettorale, bensì l'interesse nazionale e, di conseguenza, non doveva essere vincolato da istruzioni ricevute dagli elettori. Questo principio, affermatosi nella Costituzione francese del 3 settembre 1791, è stato recepito da tutte le Costituzioni del periodo liberale ed è trapassato anche nelle attuali Costituzioni degli Stati di democrazia pluralista.

Perché parlare di rivincita del mandato imperativo dopo circa duecento anni dalla sua affermazione? Per il fatto che il divieto di mandato imperativo, pur essendo un caposaldo del sistema politico-costituzionale del periodo liberale, è stato sistematicamente violato sin dall'inizio. Il sistema poggiava e poggia tuttora su due capisaldi: una società senza corpi intermedi e la rappresentanza politica con mandato libero.

Come sappiamo, il pensiero politico del Settecento aveva immaginato una società senza corpi intermedi. Secondo questa concezione due sarebbero stati i protagonisti della vita pubblica: i singoli cittadini e lo Stato. L'assenza di corpi intermedi nella società durò ben poco: del resto sarebbe stato difficile che quella teorizzazione trovasse attuazione in una società composta da gruppi autonomi che lottano per far affermare i propri interessi contro quelli degli altri gruppi. Inoltre, non è trascurabile il comportamento delle organizzazioni: ogni gruppo tende a identificare gli interessi di cui è portatore con "l'interesse generale" anche perché non esiste un criterio univoco per distinguere l'interesse particolare o di una parte politica con quello generale.

La riscossa della rappresentanza di interessi è arrivata presto! Pensate alle tante situazioni del passato e del presente nelle quali i conflitti economici tra industriali e dipendenti, vengono negoziati dal governo dando vita così ad un rapporto triangolare nel quale il governo, idealmente rappresentante degli interessi generali, ma in realtà espressione di una maggioranza cioè di una parte politica, interviene come mediatore delle parti e garante dell'osservanza dell'accordo.

A distanza di duecento anni, i capisaldi ideologici dell'illuminismo giuridico hanno permeato il nostro sistema politico-giuridico i cui presupposti sono stati trasferiti nella Costituzione repubblicana. Mentre il sistema politico-giuridico è incentrato sull'idealizzazione della rappresentanza politica, proprio di una società composta da singoli individui, senza gruppi intermedi tra il cittadino e lo Stato, nella realtà si affacciano sulla scena politica le grandi organizzazioni: le associazioni di categoria che per statuto tutelano gli interessi degli associati (Confindustria, Confedilizia, ABI, ANIA, Confcommercio, Confartigianato, Coldiretti, Farindustria, ecc.), i sindacati dei lavoratori (CGIL, CISL, UIL, USB, UGL, ecc.), i partiti politici, gli

ordini professionali, le grandi società commerciali ed industriali italiane e straniere, ecc.

Tutti i corpi intermedi premono sulle istituzioni secondo il modello dell'accordo tra grandi organizzazioni che non ha niente a che fare con la rappresentanza politica, ma è espressione della rappresentanza di interessi.

Per questo motivo non riesco a comprendere quei giuristi che, a proposito di diatribe interne ai partiti o quando si votano provvedimenti che palesemente favoriscono determinati gruppi sociali, richiamano di volta in volta il "divieto di mandato imperativo" per far risaltare che si sta violando un principio ritenuto sacro. Siamo in presenza dei soliti giuristi bacchettoni o fanno finta di non sapere?

