

Rappresentanza proporzionale e mandato imperativo

SUP-REC-309/2018

1. La presente decisione del Tribunale Elettorale del Potere Giudiziario della Federazione messicana (TEPJF) presenta un grandissimo interesse, non solo per i profili di diritto costituzionale messicano, ma anche per l'approccio che in essa viene manifestato.

La questione, in estrema sintesi riguarda un deputato eletto con il sistema proporzionale nel Congresso dello Stato di Hidalgo e le conseguenze che giuridicamente derivano dall'abbandono del partito, una volta ottenuto il seggio in parlamento. In particolare, un altro soggetto chiedeva che si pronunciasse la decadenza del deputato eletto con sistema proporzionale nelle file del partito PAN a causa del suo passaggio al partito MORENA nel corso della Legislatura. Si tratta dunque di un caso di scuola di applicazione del divieto di mandato imperativo.

Per chiarire i termini della vicenda occorre rilevare, in estrema sintesi, che:

- La Costituzione dello Stato di Hidalgo, al pari di quella federale messicana, riserva una parte dei seggi della Camera dei deputati all'elezione con il sistema proporzionale (il resto essendo attribuito con metodo maggioritario): art. 29, Costituzione Stato Hidalgo, e artt. 52 ss., Costituzione messicana;
- Né la Costituzione dello Stato di Hidalgo né quella federale messicana prevedono espressamente il divieto di mandato imperativo. La Costituzione dello Stato di Hidalgo prevede solo, all'art. 30, che "*los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, son representantes del pueblo y tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones*". La Costituzione federale messicana non contiene neppure una siffatta previsione, tanto che, nel corso degli anni, sono stati avanzati progetti di riforma tendenti ad inserire uno specifico principio di divieto di mandato imperativo nel corpo dell'art. 61 che si occupa dei privilegi parlamentari (insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati)¹.

Nonostante questi elementi testuali, il TEPJF respinge la richiesta di decadenza del deputato transfugo e quella di sostituirlo con altro candidato dell'originario partito che aveva ottenuto il seggio in sede di prima assegnazione.

Le ragioni addotte dal TEPJF sono duplici, da un lato, una considerazione formale secondo la quale "*la renuncia de un diputado a un grupo parlamentario no implica la pérdida del derecho a*

¹ Cfr. ad es. Gaceta Parlamentaria, Número 3501-X, lunes 30 de abril de 2012, visitabile all'indirizzo: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/abr/20120430-X/Iniciativa-4.html>

ejercer el cargo, por lo que no se generó una vacante” (SUP-REC-0309-2018, p. 13) e, dall’altro, una considerazione sostanziale attinente al principio espresso dall’art. 30 della Costituzione dello Stato di Hidalgo (SUP-REC-0309-2018, p. 15).

Nel leggere la decisione non pare esservi dubbio che la *ratio* della decisione resti sulla considerazione formale in base alla quale il recesso da un partito (e dal relativo gruppo parlamentare) sia cosa logicamente e giuridicamente distinta dalla rinuncia/perdita del seggio.

Nonostante l’assenza di un divieto di mandato imperativo fissato costituzionalmente, il TEPJF giunge a soluzioni sostanzialmente identiche a quelle che potrebbe formulare un giudice costituzionale di un paese la cui costituzione tale divieto disponga. L’approccio (costituzionale) di fondo sembra dunque del tutto assimilabile a quello dei regimi parlamentari classici.

2. Questa decisione pare assai interessante anche di qua dall’Oceano, dove molte Costituzioni dispongono il divieto di mandato imperativo o dove comunque esso è tradizionalmente garantito (si pensi al Regno Unito e alle sempre valide e stringenti considerazioni svolte da Edmund Burke nel suo discorso agli elettori di Bristol il 3 novembre 1774).

Proprio in Europa si assiste sempre più spesso a tentativi, i più vari, di limitare o attenuare questo fondamentale principio del governo parlamentare: progetti di riforma costituzionale; dibattiti dottrinali e politici; riforme dei regolamenti parlamentari hanno da qualche anno iniziato ad incrinare l’assolutezza del divieto in parola.

Si pensi, con riferimento all’Italia, ai dibattiti politici attuali sulla sostituzione della rappresentanza con l’estrazione a sorte; oppure alla recente riforma del Regolamento del Senato del dicembre 2017 nella quale si è tentato di porre un limite al transfughismo parlamentare, venendo contestualmente ad attenuare il principio di divieto di mandato imperativo. Ma si pensi anche ai tentativi in più parti d’Europa di introdurre la regola del *recall* per i sindaci e i consiglieri locali e che ha dato luogo ad un’attività di studio da parte del Consiglio di Europa (Commissione di Venezia) ancora in corso².

Sembra ironico che laddove la regola del mandato non è costituzionalmente tutelata, questo principio sia stato fatto rispettare nella sostanza, mentre laddove questo valore è stato costituzionalizzato, si tenda a indebolirlo sempre di più.

Questo diverso approccio – che per ora porta ad una equiparazione delle due realtà giuridiche nonostante la diversità ordinamentale – forse dipende dal sostrato socio-politico-culturale sotteso: mentre il Messico e, in particolare, la sua classe dirigente più illuminata pare molto attenta a

² Cfr. 910/2017 - Study - Recall of Mayors. Cfr. anche Consiglio di Europa, Commissione di Venezia, 114th Plenary session of the Venice Commission of the Council of Europe 16/03/2018 - 17/03/2018 e projet de rapport (CDL(2018)012).

diffondere una cultura istituzionale del parlamentarismo e dei processi democratici, anche in assenza di precise indicazioni normative; l'Europa pare più che altro preoccupata di mantenere in vita (artificialmente) una istituzione che è certamente importantissima, ma forse non assolutamente necessaria se si guarda all'evoluzione costituzionale delle democrazie occidentali a partire dalle rivoluzioni liberali del XVII Secolo: il partito politico, nella forma nota nella seconda metà del XX Secolo.

Le attenuazioni al principio del divieto di mandato imperativo – che costituisce uno dei capisaldi della rappresentanza democratica – sono infatti dirette a garantire una qualche stabilità e continuità politica a gruppi politici sempre più slegati dalla loro base elettorale e sempre più verticistici, che non sono più in grado, con le loro forze, di mantenere la loro unità interna e di indirizzo politico. Ci si affida allora al diritto per tentare di cementare il gruppo e conservarlo di fronte alle perturbazioni politiche, senza rendersi conto che questa ingegneria costituzionale, priva di fondamenta nella società e nella cultura, è probabilmente assai fragile.

Mario Perini

LA
DEMOCRACIA

EL PAPEL DE LAS SENTENCIAS DEL TEPJF EN LAS ELECCIONES 2018

A JUICIO