LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

QUIRINO CAMERLENGO

RIFLESSIONI CONTROCORRENTE

SUL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI

30 LUGLIO 2019

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

Quirino Camerlengo
Riflessioni controcorrente sul divieto di mandato imperativo negli ordinamenti regionali

SOMMARIO: 1. Lo *status* del consigliere regionale. – 2. Il silenzio della Costituzione in tema di divieto di mandato imperativo a favore dei consiglieri regionali. – 3. Le vigenti disposizioni statutarie. – 4. Premesse per una interpretazione eterodossa. – 5. Per una piena autonomia dei legislatori statutari in materia.

1. *Lo* status *del consigliere regionale*

Lo *status* del consigliere regionale è l'insieme delle prerogative che assistono questo attore istituzionale nell'assolvimento delle proprie funzioni. È una condizione giuridica speciale in quanto derogatoria rispetto al complesso dei doveri e dei regimi di responsabilità che gravano sul comune cittadino. Non a caso si ricorre al termine "guarentigia" per sottolineare la necessità di approntare una peculiare disciplina giuridica idonea a permettere un sereno svolgimento della funzione: una esplicazione dell'azione istituzionale, cioè, scevra da condizionamenti, pressioni, rischi capaci di limitare pesantemente questo ruolo di interpretazione, rappresentazione e traduzione in decisioni politiche assegnato dall'ordinamento anche al consigliere regionale.

La similitudine con il parlamentare è una costante nelle analisi e nelle trattazioni dedicate al tema qui prescelto. Come si vedrà anche più avanti, la condizione complessiva del consigliere regionale viene il più delle volte definita attraverso un puntuale accostamento allo *status* del parlamentare: quasi una tendenzialmente piena sovrapposizione tra le due cariche tale da non lasciare spazio a differenziazioni anche solo marginali.

La ragione sottesa a questo approccio è intuibile: al pari delle Camere, l'organo cui appartiene il consigliere regionale è il luogo della rappresentanza politica in cui democraticamente sono assunte le determinazioni che, innanzitutto nella forma della legge, sono destinate a soddisfare le esigenze e le aspirazioni della comunità di cui la Regione, quale ente pubblico territoriale dotato di autonomia politica, è soggetto esponenziale. Al pari del parlamentare, il consigliere regionale è scelto dagli elettori residenti nel territorio regionale; concorre all'esercizio della potestà legislativa; è partecipe della relazione fiduciaria che avvince l'assemblea legislativa all'organo esecutivo regionale; svolge funzioni di indirizzo e di controllo politico. In questa veste, dunque, anche il consigliere regionale è chiamato a interpretare un ruolo che si concretizza in atti, comportamenti, espressioni del pensiero che lo espongono ad una serie di insidie rilevanti sul piano della integrità del proprio "patrimonio giuridico soggettivo": una querela per diffamazione se la formulazione di una critica, che è una componente essenziale dell'azione politica, è da altri percepita come offensiva della reputazione e dell'onore; una reprimenda da parte della formazione politica di appartenenza in caso di contegno incompatibile con la linea del partito, sino alla minaccia di conseguenze ben più gravi; l'esposizione a ricatti o pressioni da parte di gruppi di potere interessati a beneficiare dell'appoggio concreto di un consigliere in ambito istituzionale. Simili minacce rischiano di rendere il consigliere regionale, eletto quale incarnazione e interprete della rappresentanza democratica anche in ambito locale, una mera pedina nella piena disponibilità di altri soggetti (non importa se interni o esterni alle istituzioni) e, dunque, soggetto manovrabile secondo schemi e direzioni eterodeterminati.

Ora, se nel caso del parlamentare l'Assemblea costituente non ha lesinato una speciale cura inserendo nel testo costituzionale molteplici previsioni (gli artt. 67, 68 e 69), altrettanta premura non è stata dimostrata per i consiglieri regionali, ai quali è stata esplicitamente riconosciuta la sola garanzia della insindacabilità.

Una scelta consapevole dettata dalla volontà di rinviare agli statuti regionali questo compito oppure la consacrazione del silenzio quale rifiuto ad estendere ai consiglieri regionali tali prerogative?

In un caso, il silenzio serbato dalla Costituzione è stato interpretato in senso negativo: l'immunità o inviolabilità, nelle forme e nei modi disciplinati dall'art. 68, commi secondo e terzo.

Trattandosi di norma eccezionale, in quanto derogatoria rispetto al regime ordinario che riconosce all'autorità giudiziaria il potere di procedere e di disporre misure limitative della libertà personale e delle altre libertà, tale previsione è stata ritenuta, dalla pressoché unanime dottrina, insuscettibile di applicazione analogica[1]. Non una lacuna, quella relativa ai consiglieri regionali, ma un silenzio leggibile esclusivamente come sottrazione dei consiglieri regionali dal regime favorevole abbozzato dalla Costituzione a favore della funzione parlamentare.

Quanto, poi, alla insindacabilità, come si è detto esplicitamente riconosciuta anche agli attori istituzionali qui considerati, il dubbio ha investito l'ampiezza effettiva di tale guarentigia. A fronte di numerosi scritti orientati verso una estensione globale della stessa, tale da abbracciare tutte le funzioni consiliari[2], la Corte costituzionale ha precluso agli statuti e alle leggi regionali la facoltà di rendere applicabile l'insindacabilità allo svolgimenti di funzioni amministrative, ad esempio[3]. E non sono mancate pronunce della Corte e prese di posizione della dottrina in merito ad altri profili: la tipologia degli atti giudiziari idonei a disattendere tale garanzia, l'efficacia inibitoria di una eventuale delibera consiliare di insindacabilità, il nesso funzionale per proteggere anche le dichiarazioni rese *extra moenia*[4].

È tangibile l'analogia tra il Parlamento nazionale e le assemblee legislative regionali.

Organi eletti a suffragio universale e diretto, titolari della funzione legislativa, chiamati ad interagire con i rispettivi organi esecutivi secondo un meccanismo fiduciario, destinati a restare in carica per un lasso temporale predeterminato salva l'ipotesi di scioglimento anticipato. In entrambi domina la logica del confronto dialettico tra maggioranza e opposizione, in armonia con la ontologica declinazione pluralista del principio democratico. Tanto le Camere quanto i consigli regionali sono le sedi della rappresentanza politica, destinate ad accogliere e attivare processi decisionali basati sul recepimento, l'interpretazione e la conseguente attuazione di interessi generali, intesi quali stati di aspirazione o di tensione ideali verso beni che le rispettive comunità reputano necessari per soddisfare determinati bisogni. In questi luoghi di contatto e interazione tra istituzione e società, la mediazione politica è devoluta a persone fisiche destinatarie di un mandato.

Questi punti di contatto appaiono, dunque, sufficienti a generare quelle condizioni di analogia idonee ad assimilare le corrispondenti regolamentazioni organizzative e funzionali. Detto in altri termini, parrebbe che la riscontrata similitudine sia tale da consentire la ricognizione di princìpi generali comuni ai due ordini di organi rappresentativi quali pilastri delle specifiche normative volte a disciplinare i profili strutturali e operativi.

Al cospetto di tali princìpi, pertanto, parrebbe possibile colmare eventuali lacune rinvenute nel testo costituzionale intorno a regole ed istituti caratterizzanti la vitalità democratica degli organi in parola. Sempre che – lo si è visto a proposito dell'immunità penale – si tratti di norme suscettibili di applicazione anche oltre i casi esplicitamente contemplati dalla Costituzione formale.

In questa sede rileva lo *status* del consigliere regionale, già sufficientemente abbozzato.

A tale riguardo affiora, sin da una sommaria lettura del dettato costituzionale, una apparente anomalia. Se la condizione giuridica del parlamentare è data dalla somma e dalla combinazione delle guarentigie testualmente previste dalla legge fondamentale (divieto di mandato imperativo, insindacabilità, inviolabilità, indennità), se ci limitassimo ad un raffronto guidato dalla lettura della

---

[1] Per tutti T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, III ed., Giuffrè, Milano, 1992, 54.

[2] Cfr., tra gli altri, S. GALEOTTI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali (il problema dell'attuazione dell'art. 122, comma IV, Cost.)*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1977, 711 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'insindacabilità dei voti e delle opinioni dei consiglieri regionali*, in *Reg.*, 1979, 208 ss.; S. MATTARELLA, *Osservazioni su recenti orientamenti in tema di sindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Studi in onore di A. Arena*, vol. III, Cedam, Padova, 1981, 1431 ss.

[3] Corte cost. 19 marzo 1985, n. 69, su cui P. COSTANZO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali nel quadro dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità elettive*, in *Quad. reg.*, 1985, 1007 ss.

[4] Sul punto si rinvia a F. CORVAJA, *Le regioni a statuto ordinario. L'autonomia statutaria e l'organizzazione fondamentale*, in R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, II ed., Mulino, Bologna, 2018, 199 ss.

Costituzione ci potremmo agevolmente avvedere che di tali prerogative quanto ai consiglieri regionali il testo ne contempla una sola: giustappunto l'insindacabilità.

E le altre guarentigie? Siamo in presenza di vuoti colmabili attingendo ai princìpi generali o estendendo in via analogica altre disposizioni costituzionali? Oppure il silenzio della Costituzione va inteso alla stregua di un tacito rinvio ad altre fonti, precipuamente agli statuti regionali, affinché sia deciso se, come e in quale misura estendere tali garanzie anche ai consiglieri regionali?

Il tema dell'immunità è già stato accennato quanto basta ai fini della presente riflessione. Una siffatta deroga al canone generale dell'eguaglianza formale avrebbe richiesto una esplicita previsione da parte del legislatore costituzionale[5].

Resta la garanzia del divieto di mandato imperativo.

2. *Il silenzio della Costituzione in tema di divieto di mandato imperativo a favore dei consiglieri regionali*

Nel testo costituzionale una previsione sovrapponibile a quella di cui all'art. 67, in ordine ai consiglieri regionali, non si rinviene.

Questo silenzio potrebbe essere interpretato in diversi modi.

Innanzitutto, qualificando questa assenza come lacuna del testo[6].

Una simile lacuna potrebbe essere colmata ricorrendo alle due note modalità di integrazione del testo: l'analogia *legis* (applicazione al caso non previsto di una norma che regola un caso analogo) e l'analogia *iuris* (ricorso ai princìpi generali).

Nel caso di specie, le due modalità tendono a confondersi dal momento che ai consiglieri regionali si potrebbe applicare tanto l'art. 67, quanto i princìpi generali che assistono, in un ordinamento democratico, il sereno svolgimento delle funzioni rappresentative all'interno di organi collegiali eletti a suffragio universale e diretto. E, tra questi, il principio che preserva l'autonomia di coscienza politica e di giudizio del singolo rappresentante di fronte a pressioni provenienti dagli elettori o dai partiti o movimenti di appartenenza (o che ne hanno consentito l'elezione con l'inserimento nelle liste).

Questa appare essere la tesi dominante[7].

In seno ad un ente, quale la Regione, costituzionalmente abilitato a perseguire "finalità generali", anche se connesse alla dimensione locale degli interessi da tutelare e soddisfare, il Consiglio regionale «assume la configurazione di una vera e propria rappresentanza politica». Pertanto, «si deve ritenere, pur nel silenzio della Costituzione, che i consiglieri regionali, al pari dei membri delle Camere rappresentative nazionali, esercitino le proprie funzioni senza vincolo di mandato, estendendosi ad essi, in via di analogia, il divieto di cui all'art. 67 Cost.»[8]. Secondo questa decifrazione del silenzio, l'art. 1 della legge n. 108 del 1968, secondo cui «i consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato», non fece che razionalizzare positivamente «un principio desumibile in via interpretativa direttamente dall'intero sistema costituzionale»[9].

Così ragionando verrebbe meno la fondatezza della contrapposta lettura del silenzio come diniego di estensione di tale prerogativa ai consiglieri regionali. In effetti, l'art. 67 non pare essere una norma eccezionale, in quanto insuscettibile di applicazione a casi non previsti. Anzi, il divieto

---

[5] Quanto all'indennità e agli altri emolumenti spettanti ai consiglieri regionali rinvio a M. BELLETTI, *Commento all'art. 122*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Mulino, Bologna, 2018, 394 s.

[6] In generale, v. Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2014, 269 ss., e A. RUGGERI, *Lacune costituzionali*, in Rivista AIC, 2016, 1 ss.

[7] Per A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 115, il divieto di mandato imperativo rientra nel contenuto necessario degli statuti ordinari.

[8] T. MARTINES-A. RUGGERI, *op. cit.*, 43.

[9] *Ibidem*.

di mandato imperativo è considerato la regola rispetto ad un sistema democratico quale quello delineato dalla nostra Costituzione che aspira ad erigere una barriera tra il singolo rappresentante e quanti potrebbero influenzarne la libertà di autodeterminazione politica[10].

3. *Le vigenti disposizioni statutarie*

Nell'alveo tracciato da questa interpretazione si sono mossi i nuovi statuti ordinari i quali, all'unisono (sia pure con qualche sfumata, quasi impercettibile differenza), hanno stabilito, anzi ribadito quanto già sancito nel 1971 e cioè che il divieto di mandato imperativo è indefettibile elemento costitutivo dello *status* del consigliere regionale.

Più precisamente, Tutti i nuovi statuti ordinari abbinano, in un legame indissolubile, la rappresentanza generale e l'esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato. Una piccola differenza riguarda l'entità rappresentata: in gran parte degli statuti è la regione[11], in altri è la comunità regionale[12]. Con la sola eccezione della Valle d'Aosta, gli statuti speciali ascrivono ai membri delle rispettive assemblee legislative la rappresentanza dell'intera Regione[13].

Quanto agli statuti ordinari, la riscontrata differenza non è da enfatizzare, a meno che non si voglia riconoscere nella "Regione" rappresentata l'ente pubblico territoriale, e non invece la comunità di persone che risiede all'interno di un dato territorio. Accedendo, però, alla interpretazione "istituzionale", il legame con la comunità (che invece l'interpretazione "sociale" mette in risalto) si affievolisce, rendendo i consiglieri regionali portatori delle sole istanze che, filtrate dagli organi politici di vertice, si sono affermate come espressione di un determinato indirizzo politico.

4. *Premesse per una interpretazione eterodossa*

È così vero che in un sistema democratico non può che essere sancito il divieto di mandato imperativo?

Oppure si tratta di una scelta che, tra le diverse possibili opzioni, il Costituente fece secondo un disegno ben preciso, ma non universale?

Stando a questa seconda ipotesi, allora gli statuti regionali potrebbero anche non appiattirsi sulla Costituzione. In altri termini, non è così automatica e scontata l'applicazione del principio di cui all'art. 67 anche ai consiglieri regionali, trattandosi di divieto valevole solo per i parlamentari nazionali. Nessuna lacuna da colmare, ma un rinvio alle scelte discrezionali rimesse ai legislatori regionali: se e in quale misura garantire la libera esplicazione del mandato consiliare.

Stando così le cose, si potrebbero sperimentare, in ambito regionale, inedite forme di controllo sui consiglieri.

I più danno per scontato che l'art. 67, in quanto espressivo di un principio generale applicabile a tutti gli organi collegiali che siano sede della rappresentanza politica, sia applicabile in via analogica ai consiglieri regionali. Sicché, gli statuti non farebbero che *confermare* questa tesi. In realtà, si potrebbe anche sostenere che gli statuti non confermano ma *recepiscono* questa tesi, nel senso che da essa ne sono stati condizionati.

---

[10] Interpreta questo sentimento l'art. 4 della legge n. 165 del 2004 che include il divieto di mandato imperativo tra i princìpi fondamentali cui debbono informarsi le leggi elettorali regionali. Sulle perplessità alimentate da questa scelta v., per tutti, P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2016, 203.

[11] Così gli artt. 18 Stat. Piemonte; 38 Stat. Veneto; 16 Stat. Marche; 57 Stat. Umbria; 29 Stat. Abruzzo; 29 Stat. Lazio; 19 Stat. Molise; 28 Stat. Campania; 38 Stat. Puglia; 36 Stat. Basilicata; 24 Stat. Calabria.

[12] In questi termini gli artt. 30 Stat. Liguria; 13 Stat. Lombardia; 27 Stat. Emilia-Romagna; 27 Stat. Toscana.

[13] Cfr., infatti, gli artt. 3 Stat. Sicilia; 24 Stat. Sardegna, 28, Stat. Trentino-Alto Adige; 16, Stat. Friuli-Venezia Giulia (quest'ultima previsione precisa: «senza vincolo di mandato»).

Si potrebbe, pertanto, tentare di dimostrare che la rappresentanza politica a livello nazionale e quella in ambito regionale non sono pienamente sovrapponibili, essendoci in realtà elementi di discrimine tali da giustificare una piena autonomia dei legislatori regionali in materia di mandato politico.

Per rispondere a questa fitta serie di interrogativi, occorre riflettere, sia pure senza ambizione di completezza, sul nesso tra rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo: un connubio indissolubile o un accostamento funzionale, ma non indispensabile?

A suo tempo Kelsen rammentò che l'affermazione del divieto di mandato imperativo suggellò la transizione dalla rappresentanza politica degli antichi a quella dei moderni[14]. Dominanti i corpi rappresentativi, essi davvero operavano come entità di mediazione tra i rappresentati e il sovrano. Ma quando tali entità furono progressivamente fagocitate nella architettura istituzionale dello Stato e, contemporaneamente, la sovranità cambiò titolare (dalla corona alla nazione, sino ad arrivare al popolo), detti corpi finirono col funzionare a favore dello Stato. I parlamenti che sorsero, quale innovazione organica introdotta al culmine di tale processo, assunsero la piena e coerente fisionomia di organi dello Stato, con la conseguenza che i rispettivi membri non avrebbero potuto che rappresentare gli interessi dell'intera nazione, e non di gruppi o realtà territoriali. Ed in effetti Leibholz puntualizzò che questo passaggio fu segnato dall'affrancamento di una visione privatistica della rappresentazione degli interessi in ambito istituzionale a favore di una pubblicizzazione di tale modello, con conseguente affermazione della rappresentanza come formula evocativa di una cura degli interessi generali della nazione[15]. Stando così le cose, nulla di più solido e fermo del legame tra la rappresentanza politica e il divieto di mandato imperativo[16]. Nel discorso rivolto agli elettori di Bristol nel 1774, Burke corroborò la tesi secondo cui i rappresentanti non possono essere mandatari dei rappresentati, dal momento che il loro mandato è congeniale alla tutela degli interessi dell'intera nazione[17]. E così pure Carré de Malberg, Burdeau, Bigne de Villeneuve, e tanti altri[18].

Senonché, Ciaurro ha fatto notare come «il risolvere con una cesura così netta ed apodittica il senso della rappresentanza politica nelle moderne democrazie sarebbe semplicistico»[19]. Sartori, in particolare, rimarca la complessità della questione, dal momento che, nelle contemporanee assemblee rappresentative, non appare così geometrica la distinzione tra la rappresentanza dell'intera nazione e la rappresentazione, in questi organi, degli interessi frazionati fatti valere da specifici contesti sociali o territoriali: sicché, «in forza della proibizione costituzionale del mandato imperativo e della idea della rappresentanza della nazione, il rappresentante non rappresenta – o non dovrebbe rappresentare – coloro che lo eleggono. Ma se il rappresentante non rappresenta i propri elettori, sembra conseguirne che non è l'elezione che crea un rappresentante»[20].

Appunto, l'elezione. Se i membri dell'assemblea legislativa venissero scelti tramite sorteggio, secondo una soluzione accarezzata già nell'antica Grecia quale formula congeniale ad un genuino inveramento dell'ideale democratico, il divieto di mandato imperativo avrebbe un senso quasi logico. Un individuo è chiamato a svolgere la funzione rappresentativa in modo casuale, in quanto affidato all'alea e non a processi volitivi, e, dunque, non sussistendo alcun legame con la variegata e multiforme platea di rappresentati, sarebbe giocoforza logico asservire i rappresentanti al solo bene del popolo o della nazione o della moltitudine. Se, invece, la selezione dei rappresentanti avviene tramite elezioni, con candidature, movimenti politici, programmi, consapevoli azioni di persuasione e di *captatio benevolentiae*, un legame con la massa degli elettori, specie se questi sono distribuiti

---

[14] Cfr. H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1945, trad. it., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1966, 295 ss.

[15] V. G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, De Gruyter, Berlin-New York, 1973, trad. it., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, 25 ss.

[16] Si rinvia a N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991.

[17] E. BURKE, *The Works*, vol. I, Bell, London, 1834, 180.

[18] V., sul punto, G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Mulino, Bologna, 1987, 271 ss.

[19] L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino 2006, 1288.

[20] G. SARTORI, *op. cit.*, 276 s.

territorialmente, viene ad esistere inevitabilmente. E altrettanto inevitabile è la più o meno costante e palese interazione tra rappresentanti e rappresentati, specie se, a mediare, agiscono strutture ben articolate e organizzate quali i partiti. In questi casi, il rappresentante, come efficacemente scrisse Duverger, finisce coll'essere schiacciato da un «doppio mandato», quale vincolo sostanziale, complesso, eterogeneo con gli elettori, da un lato, e con il partito che ne ha consentito l'elezione, dall'altro[21].

Insomma, là dove si predilige l'elezione, quale modalità di scelta dei rappresentanti, consentendo a formazioni intermedie (i partiti) di partecipare alla competizione formando le liste e individuando quindi i candidati, la rigidità del divieto di mandato imperativo contraddice non solo la forza dei fatti, ma ancor prima la stessa coerenza giuridica dell'impianto normativo edificato per disciplinare questo frangente essenziale della vita democratica di ogni Stato pluralista e partecipativo. L'esposizione mediatica dei rappresentanti, lo sviluppo delle forme di comunicazione politica anche grazie a tecnologie sempre più efficaci e accessibili, il peso determinante dei movimenti politici anche sul versante del finanziamento della competizione elettorale, la presenza massiccia (anche se il più delle volte ben celata) dei gruppi di pressione, non sono che alcuni dei fattori che rendono impraticabile o difficilmente percorribile la strada solcata dal divieto di mandato imperativo così come inteso alla luce delle suggestioni esercitate dall'esperienza rivoluzionaria francese.

E, poi, chi è rappresentato? La nazione, il popolo, la comunità degli elettori, l'intera popolazione, atteso che anche i soggetti privi dell'elettorato attivo (perché non hanno raggiunto l'età prescritta o perché privi dello *status civitatis*) sono i destinatari delle decisioni assunte dal Parlamento? E, ancora, cosa è rappresentato? I valori condivisi dalla comunità o propugnati da gruppi più o meno articolati? Gli interessi (locali, professionali, politici, personali)? E, infine, come agisce il rappresentato? Nel solo rispetto dei canoni costituzionali o anche dimostrando virtù e buoni pratiche? Con il necessario distacco dalla contingenza della vita quotidiana (la nazione, al cui servizio essi operano, esige uno sguardo proiettato più in alto e più lontano) o invece rapportandosi con i rappresentati, accettando il confronto costante?[22]

Tutto ciò, dunque, comprova quanto non sia così pacifica la qualificazione del divieto di mandato imperativo come principio generale applicabile alla totalità dei casi in cui vi siano organi collegiali eletti e destinati ad accogliere, nel loro seno, i rappresentanti del popolo. Sicché, l'acritica estensione di tale principio agli ordinamenti regionali, per colmare una presunta lacuna del testo costituzionale, non è così piana e persuasiva.

5. *Per una piena autonomia dei legislatori statutari in materia*

La Corte costituzionale ha in molte occasioni ribadito che, «diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano nell'esplicazione di *autonomie* costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di *sovranità*»[23].

La distinzione tra sovranità (dello Stato) e autonomia (delle regioni) non può non essere irrilevante quanto alla ricostruzione dell'essenza del potere di rappresentanza devoluto ai rispettivi "delegati" dal popolo e, rispettivamente, dalle comunità regionali. E questo dovrebbe suscitare qualche riserva in merito alla automatica e acritica trasposizione del divieto di mandato imperativo anche negli ordinamenti regionali.

In Parlamento il deputato o il senatore rappresenta la nazione che, dal momento che ci si muove a livello statale, può ben identificarsi con il popolo sovrano[24]. Egli, dunque, si fa da mediatore e

[21] Cfr. M. DUVERGER, *Esquisse d'une théorie de la répresentation politique*, in *L'evolution du droit public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, Paris, 1956, 211 ss.

[22] Tutti interrogativi ispirati dalla analisi condotta da G. SARTORI, *op. cit.*, 286 ss.

[23] Corte cost. 20 luglio 2007, n. 301 (enfasi aggiunta).

interprete della sovranità calata nel concreto sviluppo della complessiva azione di governo, fatta di leggi e di atti di indirizzo e di controllo nei confronti dell'esecutivo. Quella sovranità che è la matrice ultima di tutti i poteri dislocati presso le diverse istituzioni repubblicane. Si potrebbe, perciò, dire che il parlamentare è la figura soggettiva che rende vitale la sovranità attraverso la partecipazione alle attività devolute dalla Costituzione alle due Camere. In questi termini, dunque, rappresentando la nazione il singolo parlamentare, agente della sovranità, è chiamato a cogliere, interpretare e inverare gli interessi dell'intera comunità nazionale, allentando sino ad annullare la presa esercitata da coloro che lo hanno scelto in occasione delle elezioni. Non solo: rendendo soltanto auspicabile, politicamente doveroso, uniformarsi alle direttive del partito di appartenenza.

Se il singolo parlamentare, rappresentando l'intera nazione, incarna la sovranità, a livello della quale – come ha più volte ripetuto la Corte costituzionale – si muovono le due Camere, il singolo consigliere regionale, rappresentando l'intera regione, è fautore, insieme agli altri membri delle assemblee legislative regionali, dell'autonomia, intesa come capacità di soddisfare gli interessi della comunità di cui la regione è ente esponenziale, secondo un proprio indirizzo politico, in ipotesi anche diverso da quello dello Stato[25]. Il legame con gli interessi espressi dalle rispettive comunità di riferimento diviene, già a livello di definizione compiuta dell'autonomia, assai più stringente atteso che questa qualità è stata proprio pensata per favorire un soddisfacimento di tali esigenze più mirato e consapevole, in quanto rimesso ad organi prossimi alla realtà sociale incisa dalle variegate determinazioni assunte in sede istituzionale. La natura mutevole di tali interessi qualifica l'azione dei consiglieri regionali, avvinti da legami più intensi alla comunità rispetto ai parlamentari chiamati a rappresentare il popolo sovrano.

Numerosi fattori alimentano quella che è stata perspicuamente definita la crisi del rappresentato[26]: l'incapacità dei partiti di comunicare con la società, i ripetuti fallimenti di una classe politica attraversata da scandali e promesse non esaudite, il divario sempre più crescente tra l'agenda politica e le concrete sollecitazioni provenienti dalla comunità, senza dimenticare lo scadimento del linguaggio politico e l'uso spesso distorto e strumentale dei mezzi di comunicazione di massa. Ebbene, rinunciando ai facili automatismi qui stigmatizzati, le Regioni potrebbero divenire un prezioso laboratorio per sperimentare soluzioni in grado di riaccorciare le distanze tra i due poli della rappresentanza politica.

Le riflessioni testé sviluppate non riflettono alcuna adesione alla teoria democratica di impronta rousseauviana del conferimento di un vero e proprio mandato per la realizzazione di interessi particolari. Molto più sobriamente, esse intendono richiamare l'attenzione su di una diversa lettura del dettato costituzionale che rifugga da facili automatismi, quali quelli che hanno indotto i legislatori statutari ad inserire pedissequamente tale istituto nelle rispettive "leggi fondamentali". Posto che il divieto di mandato imperativo non è un principio generale di universale e univoca applicazione, e che dunque l'art. 67 Cost. è stato pensato e scritto ad uso esclusivo dei parlamentari, dovrebbe spettare alle istituzioni regionali la scelta sull'*an* e sul *quantum* di coattività di tale divieto. D'altro canto, negli Stati Uniti (ordinamento federale) nessuna Costituzione statale vieta in modo esplicito il mandato imperativo[27]. Senza dimenticare la possibilità di riservare quote di rappresentanza alle minoranze linguistiche, una cui autentica rappresentazione non può prescindere ad un legame forte tra il singolo consigliere e la comunità che lo ha espresso. Ribaltoni e transfughismo, che in ambito regionale hanno assunto dimensioni notevoli, potrebbero così essere agevolmente governati e gestiti senza rendere i consiglieri regionali veri e propri automi chiamati ad assecondare la volontà altrui (degli elettori e del partito), ma inducendoli a muoversi entro binari

[24] Così V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Cedam, Padova, 1952, 135; R. MORETTI, *Commento all'art. 67*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 409; L. CIAURRO, *op. cit.*, 1290.

[25] T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 102 ss.

[26] M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 117 ss.

[27] Ce lo ricorda G. SARTORI, *op. cit.*, 275, il quale nondimeno riconosce che in questo Stato non c'era un regime medievale da rinnegare.

di responsabilità più rigorosi e affidabili rispetto a quelli posti dalle comuni regole di etica politica. Una apertura, quindi, verso quel modello di *responsiveness* alla stregua del quale i rappresentanti agiscono non solo nel nome di interessi generali, ma anche per soddisfare le esigenze dei rappresentati, a meno che non vi siano buone ragioni per non farlo[28].

[28] Come ricorda C. BOLOGNA, *Commento all'art. 67*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008, 620, questo modello è propugnato, in particolare, da H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1972.