

Mandato imperativo e Senato delle Autonomie Una breve riflessione

di **Federica Grandi** - Dottore di ricerca in diritto costituzionale e diritto pubblico generale presso l'Università di Roma, "Sapienza"

La proposta di legge costituzionale approvata lo scorso 31 marzo 2014 dalla Camera dei deputati in prima lettura, così modifica l'art. 57: *"Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.*

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti.

La legge disciplina il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione, entro sessanta giorni, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

Ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica. Tali membri durano in carica sette anni".

Il nuovo Senato, dunque, si differenzia dalla Camera dei deputati per la legittimazione di secondo grado dei suoi componenti¹, nonché per la durata variabile di parte di essi. A parte i ventuno senatori nominati dal Presidente della Repubblica, per gli altri membri di estrazione territoriale la durata del mandato *"coincide con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti"*. Nondimeno, spetterà al legislatore ordinario *"disciplinare il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione, entro sessanta giorni, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale"*.

Quello che emerge dalle norme è che il nuovo Senato delle Autonomie ancora la posizione dei suoi membri al loro essere espressione dei territori, sia in termini di cooptazione che di durata

¹ Si ricorda a tale proposito il commento di L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, 1530 ss., a margine della sentenza n. 86 del 1968 della Corte costituzionale, che distingue tra elezione indiretta e elezione di secondo grado. Nel primo caso esiste un solo corpo elettorale elettivo o, meglio, formato da un'assemblea elettiva; nel secondo caso, vi sono due corpi elettorali "il primo, quello più ampio, interviene appunto eleggendo i grandi elettori, il secondo, formato da questi ultimi, interviene eleggendo il titolare o i titolari della carica da coprire [... peraltro] Questa distinzione tende a mettere nel giusto rilievo due situazioni assai note: elezione da collegio di legittimati eletti *ad hoc* (che perciò opera *una tantum*) ed elezione da collegio preesistente eletto per altri scopi (e che perciò opera in un arco di tempo in ogni caso più lungo)".

dalla carica. L'intervento pare suggellare la volontà di creare una Camera capace di esprimere un circuito di rappresentanza territoriale dove i livelli di governo periferici possano dare il loro apporto alla determinazione della politica nazionale. In tal caso la nuova Camera parrebbe rispondere all'esigenza invocata da più parti² di creare una sede di confronto tra centro e periferia sugli indirizzi politici generali ispirata ai quei principi di pubblicità e trasparenza propri delle assemblee legislative³. Potrebbe, allora, azzardarsi l'ipotesi della necessità di una disposizione fondamentale per garantire l'effettiva rispondenza dell'azione politica all'interno del Senato alla volontà degli enti esponenziali degli interessi territoriali: il mandato imperativo⁴.

Come emerge dal dato comparato in Germania, nella camera dei *Länder*, il *Bundesrat* - che collabora all'esercizio della funzione legislativa del *Bund* e dà espressione alla rappresentanza territoriale - vige la regola del mandato imperativo.

Ai sensi dell'art. 51, comma primo, della Legge fondamentale tedesca, il *Bundesrat* è composto da membri dei governi dei singoli *Länder*, i quali hanno il potere di nominarli ed eventualmente di revocarli, essi peraltro cessano dalle funzioni nel momento in cui cambia il governo del rispettivo *Land*. Sempre l'art. 51 prevede che il diritto di voto venga espresso unitariamente da ogni *Land*.

Vi sono alcune differenze tra la composizione del *Bundesrat* e quella del Senato ridisegnata dalla proposta di revisione costituzionale⁵, ma esse non sembrano tali da escludere la necessità di una riflessione sull'opportunità dell'introduzione del mandato imperativo. In particolare nel Senato delle Autonomie italiano non si è voluto affidare il potere di scegliere rappresentanti agli esecutivi⁶, ma agli organi legislativi regionali, così come viene disposta la nomina "d'ufficio" di taluni sindaci-senatori, nonché l'elezione di altri sindaci. Ad ogni modo, si ripete, l'elezione di secondo grado, la diretta dipendenza della carica di senatore dalla durata del mandato territoriale renderebbe più che giustificata la creazione, per questa Camera, di un meccanismo che assicuri la rispondenza alle istanze territoriali. Calare le logiche proprie della responsabilità politica nell'esercizio delle funzioni attribuite ai componenti del Senato delle Autonomie, difatti, comporterebbe un indiscutibile snaturamento del loro mandato.

La rappresentanza politica in senso moderno, invero, si accompagna ad un superamento delle ragioni territoriali per il rinvio ad un'idea complessiva di territorio nazionale che sintetizza tutte le istanze (territoriali, sociali, economiche, culturali, religiose, ect...) in un interesse generale che può essere elaborato solo a partire dalla precondizione della libertà giuridica del mandato dalle istruzioni impartite dal collegio di elezione, dal partito o dal gruppo parlamentare di appartenenza,

² M. FILIPPESCHI, Relazione introduttiva al Convegno nazionale Legautonomie "Senato delle autonomie - Federalismo e riforma dell'ordinamento locale", Roma - 14 Ottobre 2013, disponibile su <http://www.senatodelleautonomie.it/>.

³ M. DOGLIANI, (*Appunto sulla possibile riforma del Senato: una seconda Camera, non una Camera secondaria*, in piemonteautonomie.cr.piemonte.it) auspica che il nuovo Senato "assuma la piena funzione di «interprete» delle competenze statali e regionali (e degli enti locali): tutti i «contrast» aventi ad oggetto l'esercizio di una competenza legislativa o amministrativa andrebbero devoluti al Senato come questioni di merito. Contro le decisioni del Senato che dirimono tali «contrast» potrebbero essere sollevati conflitti di attribuzioni".

⁴ M. LUCIANI, *Nota su disegno di legge recante disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in <http://www.astrid.eu/>.

⁵ Cfr. S. CECCANTI, Intervento al Convegno nazionale Legautonomie "Senato delle autonomie - Federalismo e riforma dell'ordinamento locale", Roma - 14 Ottobre 2013, disponibile su <http://www.senatodelleautonomie.it/>.

⁶ Il voto unitario per ogni singolo *Land* in Germania ha posto seri problemi laddove lo stesso *Land* fosse governato da una coalizione eterogenea: si vd. A. DE PETRIS, *Bundesrat: istruzioni per l'uso. Il ruolo della seconda camera in un ordinamento federale*, in www.rivista.aic.it.

salva la responsabilità politica e il rischio della mancata rielezione o ricandidatura. Il divieto di mandato imperativo, dunque, caratterizza la rappresentanza politica moderna, quella delle assemblee nazionali che devono decidere su tutti e su tutto, in tempi ragionevoli.

Il deputato in questi parlamenti è un rappresentante, non un semplice *nuncius*: egli rende presente ciò che è assente, esprimendo una volontà sua propria anche diversa da quella che conosce essere dei suoi mandanti.

Sebbene la natura politica e non giuridica della responsabilità del rappresentante non sia pacifica in tutti gli ordinamenti⁷, nel nostro l'istituto del divieto di mandato imperativo è stato sin qui individuato come uno dei principi cardine delle assemblee rappresentative, il quale raccordandosi con altri istituti quali immunità e l'indennità va a comporre il quadro delle guarentigie parlamentari a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia degli organi legislativi.

Tuttavia la rappresentanza politica non preclude ogni ruolo a quella territoriale, anzi, con essa sempre si intreccia per valorizzare gli interessi locali nella mediazione con quelli nazionali⁸.

D'altronde, anche dal punto di vista storico, la prima forma di rappresentanza è essenzialmente territoriale⁹. La Costituente rivoluzionaria francese, con la decisione dell'8 gennaio 1790 ed affermando solennemente che "*Les mandats impératifs étants contraires à la nature du Corps législatif qui est essentiellement délibérant, à la liberté des suffrages dont chacun de ses membres doit jouir pour l'intérêt général*", ha poi operato una scelta netta per il libero mandato rappresentativo¹⁰. I rivoluzionari, infatti, individuarono nel divieto di mandato imperativo uno snodo obbligato per legittimare i membri dell'Assemblea nazionale come rappresentanti della Nazione¹¹. Nel nuovo schema di rappresentanza, dunque, il soggetto rappresentato non era più il collegio (riflesso di un gruppo sociale, economico o politico con i suoi specifici interessi), ma la Nazione, divisa sì in circoscrizione elettorali, le quali però nel nuovo corso assumevano solo il valore di semplice una partizione geometrica del territorio.

La nuova rappresentanza "politica", come anticipato, si afferma perché capace di superare il problema della tempestività della decisione politica e, nondimeno, di garantire la possibilità logica di giungere ad una decisione compromissoria in quello che verrà chiamato il modello del *gouvernement by discussion*¹², anche quando con la nascita dei partiti i margini di manovra politica saranno più limitati. La tendenziale affermazione del libero mandato per le assemblee elettive, pur tuttavia, come dimostra l'esperienza tedesca, non esclude alla radice la possibilità del mandato imperativo, laddove la legittimazione della c.d. "Camera alta" sia squisitamente territoriale.

Ne segue che davanti alla creazione di una Camera che con la sua vocazione territoriale è chiamata a divenire lo snodo istituzionale fondamentale per i rapporti tra centro e periferia, dovrebbe valutarsi in che modo la nuova legittimazione di uno dei due rami del Parlamento possa modificare la natura della responsabilità del rappresentante verso il collegio dei "grandi elettori" territoriali, con i dovuti distinguo rispetto alle esperienze comparate.

⁷ Si pensi ai meccanismi di *recall* negli Stati Uniti oppure all'art. 160, primo comma, della Costituzione portoghese: R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005.

⁸ I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010.

⁹ A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981, 725 ss.

¹⁰ Questa scelta venne dunque ribadita con l'art. 7, titolo III, della costituzione francese del 3 settembre 1791: "*Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particuleier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donnè aucun mandat*".

¹¹ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67*, Milano, 1991.

¹² P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, 453 s.

