

II

LA RAPPRESENTANZA POLITICA: UN CONCETTO COMPLESSO

LORENZA CARLASSARE *

1. PROBLEMI ATTUALI

Gli istituti che si muovono intorno alla rappresentanza politica in questa lunga fase di transizione costituzionale sono stati sottoposti a tensioni forti per ragioni varie, prima fra tutte la crisi dei partiti che dovrebbero esserne i protagonisti e il mutamento della legge elettorale. Come ha rilevato il prof. Caretti nell'introduzione, sembra rotto l'equilibrio fra l'esigenza che nel Parlamento, sede della 'rappresentanza', trovi espressione il *pluralismo* della società civile nella molteplicità delle sue tendenze, interessi, istanze, e le esigenze di *governabilità* che hanno ispirato l'introduzione di un sistema elettorale di tipo maggioritario.

A questo elemento di tensione se ne aggiungono altri, certamente collegati: l'allentarsi del vincolo fra i parlamentari e il gruppo di appartenenza, il vistoso fenomeno della 'mobilità parlamentare' che ha caratterizzato le ultime legislature alterando la consistenza della maggioranza con conseguenze significative sul funzionamento delle istituzioni.

Il massiccio spostamento di parlamentari singoli o a gruppi – che ora sembra attenuarsi – ha riproposto all'attenzione critica l'art. 67 Cost. Non credo – dirò poi – che il problema sia quello di eliminare il principio del 'libero mandato', quanto piuttosto di intenderne in modo corretto il significato e di non confondere fra loro i due commi: divieto di mandato imperativo e rappresentanza della Nazione ¹.

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Padova.

¹ Come sottolinea la dottrina più avvertita: in particolare N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Percorsi e vicende at-*

Riaprire un dibattito sulla rappresentanza e gli istituti ad essa collegati appare dunque essenziale. Ripetere acriticamente formule consolidate, senza penetrarne il senso profondo e il legame con le situazioni contingenti², può essere solo dannoso: si provoca così un irrigidimento dei concetti con riflessi talora negativi sulla stessa giustizia costituzionale³ che dalla dottrina li recepisce.

Non si può, d'altra parte, ignorare la questione più grave, lo smarrimento degli elettori, il senso sconcertante di non contare, di non riuscire ad incidere sulle decisioni politiche, sulla gestione della cosa pubblica, di non avere canali di trasmissione e collegamenti effettivi con i membri stessi del Parlamento che ciascuno ha contribuito ad eleggere, che mette in crisi l'idea stessa di democrazia e scoraggia la partecipazione.

Il discorso è complesso e difficile da sintetizzare in un tempo breve.

Per iniziare la riflessione, conviene pertanto vedere subito in quale direzione si debba procedere e quali siano i punti di riferimento per orientarla.

2. IL 'PRINCIPIO DEMOCRATICO' COME FONDAIMENTO DELLA RIFLESSIONE

Inizierò da una frase di Vezio Crisafulli (che è stato il mio maestro e che molto amavo): "le questioni relative al Parlamento sono di importanza primaria in un sistema in cui il principio democratico è il principio esclusivo di organizzazione dello Stato".

Mi sembra questo il punto di partenza essenziale per condurre una riflessione: parlando di rappresentanza politica non ci riferiamo a questioni relative ad un organo qualsiasi, ma all'organo attraverso il quale in primo luogo – anche se non esclusivamente⁴ – si realizza il principio democratico. Il Parlamento, per il suo legame diretto col popolo, rappresenta lo strumento principale attraverso il quale il popolo stesso esercita la sua sovranità. I problemi molteplici che si sono

tuali della rappresentanza e della responsabilità politica, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano 2001, p. 131 ss. E già sottolineava V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, ora in *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985.

² Legame sottolineato in particolare da M. TROPER, *Del concetto di rappresentanza politica*, in *Filosofia politica*, 1987, pp. 195-199.

³ Penso in particolare alla sent. n. 422 del 1995, sulla quale U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle 'quote' nelle liste elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 3268 ss.

⁴ Sono senz'altro d'accordo con la dottrina (Esposito, Crisafulli, Ferrara solo per citare alcuni) che insiste nel sottolineare come non solo nel voto stia l'esercizio della sovranità, ma anche e fondamentalmente nell'esercizio dei diritti, da parte dei cittadini come singoli o uniti fra loro.

manifestati negli ultimi tempi in forme nuove e particolarmente vistose – espressione di una crisi del rapporto fra istituzioni rappresentative e cittadini elettori, con riflessi all'interno delle istituzioni medesime – denunciano crepe nella democrazia. I modi per risolverli, o anche solo i tentativi d'individuare la soluzione, non possono dunque essere indifferentemente orientati e prescindere dagli esiti sulla democrazia, perché è questa il cardine insostituibile dal quale nessuna scelta può discostarsi.

3. LA CONTROVERSA NATURA DELLA RAPPRESENTANZA E LA 'STORICITÀ' DEL CONCETTO

Si sono aperte, dunque, questioni nuove e difficili per gli istituti che ruotano intorno alla rappresentanza politica, nella fase complessa che attraversiamo; ma forse la loro novità sta soprattutto nei modi in cui si presentano, più che nella sostanza. Andando a ritroso e ripensando alle dottrine della rappresentanza che hanno caratterizzato diversi periodi della storia, constatiamo che in realtà non sempre si tratta di problemi nuovi, ma sovente di nodi cruciali antichi che riappaiono in modo prepotente e s'impongono all'attenzione. Interrogativi molteplici sono rimasti aperti nel tempo e non solo marginali: la rappresentanza politica stessa, nella sua natura, nel suo significato, in realtà è un concetto che mai ha trovato soddisfacente sistemazione. Qual è la sua natura e quale il senso, quale, in particolare, la sua funzione? Le risposte sono tutt'altro che univoche e sicure.

Ho parlato del passato, e da questo non si può prescindere perché la rappresentanza politica è un concetto carico di storia; la disomogeneità delle risposte – che sicuramente complica il discorso e non agevola le soluzioni – deriva anche dal fatto che la dottrina nei diversi momenti storici ha accentuato ora *taluni* dei molteplici aspetti presenti nel concetto di rappresentanza politica – che ha in sé comunque tensioni forse ineliminabili⁵ – ora ne ha accentuati *altri*, a seconda delle ragioni da cui era mossa. La diversa accentuazione può essere legata a situazioni contingenti o all'esigenza di legittimare istituzioni diverse; le stesse posizioni teoriche sovente sono in funzione dell'obiettivo che in quel momento si vuole raggiungere: ad esempio la spiegazione delle contrastanti affermazioni di Barnave – “la qualità di rappresentante *non è legata all'elezione*” – e di Robespierre – “la qualità di rappresentante *è legata all'elezione*” – nel dibattito del 10 agosto 1791 sta nella contrapposizione sul ‘diritto di veto’, che il secondo voleva rimettere in discussione: il re, non essendo eletto, non avrebbe potuto essere qua-

⁵ Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Representation*, in *Encyclopaedia Britannica*, 1964, p. 163 ss.

lificato 'rappresentante', e dunque non avrebbe potuto "partecipare con il veto all'esercizio della sovranità, cioè all'espressione della volontà generale" ⁶.

Se in ordine ad ogni problema giuridico la dottrina appare normalmente divisa, le divisioni sul tema della rappresentanza presentano una radicalità inusuale. Le affermazioni spesso sono del tutto antitetiche; non solo si propongono configurazioni diverse, si accentua l'uno o l'altro aspetto o si forniscono soluzioni differenti a specifiche domande: addirittura le questioni di fondo vengono poste in un modo *diverso e inconciliabile*, le correlazioni fra concetti appaiono radicalmente *opposte*. Una di tali correlazioni, quella tra elezione e rappresentanza, la si è appena vista. Un'altra, di non minore rilievo, riguarda il rapporto fra *rappresentanza e responsabilità*, concetti strettamente *correlati* per gli uni – dov'è rappresentanza ha da esserci responsabilità –, per altri, viceversa, *incompatibili*: il rappresentante dev'essere totalmente libero e questa libertà esclude in radice l'idea stessa di responsabilità che appare in assoluto contrasto con il concetto medesimo di rappresentanza.

Inutile sottolineare fino a che punto la diversità di prospettive sul rapporto fra rappresentanza e responsabilità sia di specifico interesse per le questioni che stiamo esaminando, allo stesso modo di quella sul rapporto rappresentanza/elezione, ancor oggi, per alcuni, scindibili (il che, almeno per la rappresentanza democratica, è sicuramente da respingere) ⁷; altre contrapposizioni radicali non sono di minore interesse. Leibholz, uno dei massimi studiosi della rappresentanza, riteneva, ad esempio, che gli interessi economici non fossero rappresentabili. Il discorso oggi sembra difficile da comprendere; gli interessi economici sono presenti non solo in modo occulto ma spesso espressamente dichiarato, e appaiono fortemente rappresentati; in concreto, anzi, la rappresentanza politica si struttura spesso sugli interessi. Tuttavia è discorso meglio comprensibile se si tiene conto che l'idea sottesa sta nel *carattere generale* della rappresentanza, nella sua *universalità*: condivisibile idea, purché correttamente intesa e purché non irrigidita all'estremo, fino a forzature in contrasto aperto con la realtà complessa che con l'"universalità" si vorrebbe, appunto, celare ⁸.

Sul problema stesso della *natura* le opinioni sono divaricate: la rappresentanza politica è diversa dalla *rappresentanza giuridica*? Rientra, con le sue peculiarità, in quest'ultima, oppure no? È una domanda alla quale alcuni danno risposta affermativa, altri negativa: persino su questo la dottrina si presenta dunque netta-

⁶ Come spiega M. TROPER, *Del concetto*, cit., pp. 196-199.

⁷ Adatta, viceversa, per forme che con la rappresentanza democratica non hanno nulla da spartire, in particolare per la 'rappresentanza istituzionale'.

⁸ *Infra*, § 7.

mente divisa. Eppure si tratta di questione fondamentale, preliminare ad ogni indagine. Se la rappresentanza politica stesse fuori dal diritto, il giurista non dovrebbe, infatti, occuparsene; sarebbe una figura appartenente ad altro universo logico e concettuale, di cui egli, con le tecniche della sua disciplina, non sarebbe in grado di disegnare i contorni.

Queste raffigurazioni inconciliabili non facilitano la comprensione e nemmeno aiutano a chiarirci le idee sull'oggi; cosa dobbiamo pensare? La crisi della rappresentanza d'altronde è innegabile, la vediamo presente davanti a noi, evidente. Quali siano le vie per uscirne è incerto e difficile da ipotizzare, anche perché i percorsi sono diversi a seconda dei presupposti da cui possiamo muovere.

4. LA RAPPRESENTANZA DEMOCRATICA

Una qualche chiarezza sulla via da seguire, o almeno sulla direzione, viene dalla consapevolezza della ricordata storicità delle costruzioni: della rappresentanza si sono date nozioni così diverse da poterle conciliare con *tutti i bisogni di legittimazione* del 'politico', persino con i bisogni di legittimazione di un regime *autoritario*, fino a configurarla in modi che ne costituiscono la negazione⁹.

Ho già detto il presupposto da cui muovo, quello enunciato nella frase di Crisafulli che ho posto all'inizio del discorso: dato il sistema nel quale ci troviamo, dato l'art. 1 della Costituzione, il punto fermo di ogni tentativo di soluzione non può che essere la coerenza con la sovranità popolare. Non interessa dunque, una *qualsunque* rappresentanza, interessa la rappresentanza politica di un sistema *democratico*. E qui viene a proposito un'osservazione di Ugo Rescigno: la democrazia non è un fatto ma un *ideale regolativo*, "un ideale normativo rispetto a cui commisurare fatti"¹⁰. Se la democrazia è questo ideale normativo al quale commisurare i fatti, per valutare il livello di democraticità di un sistema si devono dunque prendere in esame *i risultati* che si producono. E alla luce di questi, valutare gli istituti per costruirli nel modo *più coerente* rispetto a quell'"ideale regolativo". Ciò vale in particolare per la rappresentanza politica, strumento primo della democrazia dalla quale certamente non può essere scissa. È necessario pertanto verificare in concreto quali riscontri abbia sul piano della democraticità l'uno o l'altro concetto.

⁹ La rappresentanza istituzionale, in particolare, sulla quale L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, II, Padova 1972, p. 853.

¹⁰ G.U. RESCIGNO, *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, 2001, p. 19 ss.

Il punto di partenza è così chiarito: un'idea di rappresentanza che la sconnetta dalla democraticità non può essere assunta in alcuno dei sistemi democratici, né può essere proposta una soluzione che vi si ispiri; in altri sistemi, forse, ma non nel nostro al quale *non* corrisponde. Ma ancora non basta: la democrazia prefigurata dalla Costituzione italiana è sicuramente una democrazia *pluralista* e questa connotazione ulteriore specifica ulteriormente quale concetto di rappresentanza si armonizzi col sistema.

Ho menzionato prima Vezio Crisafulli, ma voglio ricordare anche Carlo Lavagna; alcune sue osservazioni mi sembrano molto significative e utili per combattere una certa idea di rappresentanza che in questa fase si è fatta, e si fa, sempre più strada; un'idea collegata alla cosiddetta *democrazia di investitura* (e assai poco in armonia con una democrazia pluralista). Non la si può ignorare, infatti, visto che si sta traducendo in diritto positivo ai vari livelli dell'ordinamento.

5. LA RAPPRESENTANZA POLITICA NELLA 'DEMOCRAZIA D'INVESTITURA'

Ma a che serve la rappresentanza, nella prospettiva della democrazia d'investitura? La rappresentanza politica, in quella prospettiva, serve solo a investire qualcuno del potere, a porlo in una *posizione* che gli consenta di assumere decisioni collettive, in base a una procedura – l'elezione – che lo legittimi e consenta di qualificarlo come rappresentativo.

Con ciò il discorso, dal punto di vista dei 'rappresentati' – ossia del popolo cui la sovranità *appartiene* e non soltanto *emana*¹¹ – è chiuso: forte dell'investitura popolare, il rappresentante è libero di agire come crede, entro i limiti temporali del mandato.

E la 'sovranità popolare'? Cosa ne resta in questo tipo di visione? Il rapporto fra eletti ed elettori sembra *sospeso*; la sovranità popolare stessa, dunque, è sospesa per un lungo periodo di tempo fino alle elezioni, un rito che convince sempre meno.

L'idea della democrazia d'investitura si accompagna necessariamente ad altre due – la *personalizzazione* del potere e la *concentrazione* del potere (nella maggioranza e, in particolare, nei suoi vertici) – tutti concetti che con lo stato democratico di diritto hanno pochissimo da spartire.

Nella democrazia di investitura – forse ultimamente un po' meno enfatizzata, ma sempre di moda – si deve esprimere un *leader*, una personalità con una cari-

¹¹ Come si è sempre sottolineato, cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 10 ss.

ca simbolica e una presa emozionale, indispensabile a vari fini: la personalizzazione del potere non serve solo a sedurre – assecondando spinte irrazionali – mediante il fascino della figura del ‘Capo’, ma serve pure a celare il *vuoto di programmi*, il vuoto di pensieri. Si puntano i riflettori sulla persona, si decide che è *capace*, dotata di particolari virtù – il potere *carismatico* è al fondo di questa visione –, si può condurre una campagna elettorale basata sulle sue supposte capacità, senza mai dimostrare nulla.

Simile concetto ci viene presentato come un concetto moderno, ma ha radici lontane e non troppo armoniche con i fondamenti della Costituzione. Per questo mi piace ricordare Lavagna che in proposito si è espresso in un modo molto pregnante parlando di *continuità democratica*, o di democrazia permanente: le istituzioni democratiche devono essere in permanenza espressione della volontà popolare. Durante tutto il periodo in cui si trovano ad esercitare il potere, i soggetti che ne sono stati democraticamente investiti devono mantenere una corrispondenza costante con coloro da cui l’hanno ricevuto¹². L’idea di *democrazia permanente*, o continuità democratica, appare veramente il contrario della *democrazia di investitura*.

5. *SEGUE: DEMOCRAZIA D’INVESTITURA, PERSONALIZZAZIONE DEL POTERE, INFORMAZIONE*

I problemi, nella democrazia d’investitura, si ingigantiscono: la personalizzazione del potere in particolare, oggi diffusa a tutti i livelli ordinamentali – dai Comuni alle Regioni (i cui Presidenti si autodefiniscono ‘Governatori’), allo Stato –, è anche un problema di costruzione dell’immaginario collettivo. E questo è estremamente pericoloso per lo stretto legame tra informazione e comunicazione, rappresentanza politica, democrazia.

Nel rapporto fra corpo elettorale ed eletti, fra eletti ed elettori il discorso dell’informazione e della comunicazione gioca un ruolo decisivo perché attraverso i *media* non solo si forma l’opinione pubblica, ma addirittura si forma l’immaginario collettivo. Il quale – va sottolineato fortemente – non si forma soltanto con l’informazione vera e propria, non si forma solo con i telegiornali, con le notizie e i dibattiti politici (fra l’altro poverissimi) che ci vengono offerti, ma si forma soprattutto attraverso altre forme di comunicazione. Si forma anche con le *te-*

¹² C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1952, 856.

lenovelas, con tutti gli spettacoli, anche con i più banali, che sono fortemente seguiti, che colpiscono e penetrano profondamente per quel 'potere di suggestione' di cui parlava la stessa Corte costituzionale. Ne viene fuori una certa immagine dell'uomo, dei valori, di ciò che è importante. E questo condiziona le scelte, le orienta; e può far crescere o diminuire la popolarità dei soggetti politici sui quali i riflettori si appuntano, o addirittura *costruire* un personaggio la cui statura cresce con la notorietà.

Un discorso sull'informazione, su chi la fornisce, su come sono distribuite le risorse, sul ruolo del servizio pubblico, sull'intreccio fra interessi e *media*, su pluralismo e *anti-trust* – insomma su tutti i gravi problemi trattati a fondo dalla Corte costituzionale in un lungo arco di tempo con decisioni fondamentali ma sempre più disattese – riveste dunque un'importanza assolutamente primaria. Ma anche in questo settore regna l'incertezza più totale, il che certamente non aiuta, anzi costituisce una ulteriore e non secondaria ragione di crisi.

Gli elementi da considerare esaminando la rappresentanza politica sono dunque molteplici, complessi e così strettamente legati da rendere impossibile limitarsi a un discorso ristretto e quasi meccanico. Le schematizzazioni e gli accostamenti semplificanti servono a poco; a pochissimo, in particolare, quello fra elezione e democrazia, con in mezzo la rappresentanza. L'elezione, ho già detto, è indispensabile: si tratta poi di vedere *quale* elezione, con quali meccanismi; quali elettori – come e quanto informati –, e non solo di questo.

La domanda essenziale – che senso ha l'elezione? – resta sullo sfondo; ma oggi si complica con un'infinità di problemi, presenti da sempre ma sicuramente ingigantiti dalle nuove tecnologie, da queste anzi esasperati ai limiti estremi, con l'effetto finale di una confusione in grado di nascondere la realtà. Un esempio chiarirà meglio la pericolosità di tali meccanismi: la tendenza a concentrare l'attenzione e l'interesse su una persona, cui prima accennavo, non si manifesta solo in positivo. All'esaltazione del Capo si accompagna la rappresentazione negativa e paurosa del *nemico*, anch'esso enfatizzato: il pericolo viene individuato, ancora, in una *sola persona*. In una sola persona lo si localizza offuscando così, con la grande luce che si proietta su questa, la complessità del reale. Sono cose note¹³, e ne abbiamo fatto di recente una drammatica esperienza: il bisogno di identificare in una sola persona anche il male è ben espresso nella caccia a Bin Laden.

Tale personalizzazione è di una pericolosità estrema, quasi che i pensieri, gli orientamenti, i bisogni insopprimibili, i movimenti che li esprimono potessero ridursi entro i limiti di un essere umano e crea, fra l'altro, penose illusioni: se la fi-

¹³ Ne parlava in particolare F. NEUMAN, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, 1973, p. 113 ss.

gura fantomatica (di cui si presentano immagini assai differenti) sparisse, sparirebbero i problemi mondiali che essa incarna? Di quell'arabo col turbante ora non si parla più, ma in Afghanistan ancora si combatte e si muore (e forse poi si combatterà in Irak), e ancor più nel Medio-Oriente: il petrolio, intanto, resta sullo sfondo.

La situazione non è meno pericolosa quando la personalizzazione è in *positivo*, nell'esaltazione del Capo: anche in situazioni estranee a sistemi autoritari, serve però ottimamente, come dicevo, per offuscare la carenza di programmi se non addirittura per celare i programmi effettivi.

Come ho sottolineato altrove¹⁴, a un organo monocratico non si ataglia la rappresentanza politica: una sola persona, anche se il suo potere è collegato a un'elezione, non può considerarsi in senso proprio 'rappresentante politico': avrà *carattere rappresentativo*, si potrà parlare di rappresentanza simbolica come ad esempio per il Capo dello Stato che 'rappresenta l'unità nazionale' (art. 87, comma 1, Cost.); ma è altra cosa.

Tanto meno un organo monocratico potrà considerarsi 'rappresentante politico' in una democrazia pluralista.

Nel concetto di rappresentanza politica, com'è noto, convivono due aspetti legati fra loro e variamente sottolineati a seconda delle fasi storiche: la rappresentanza come *posizione* e la rappresentanza come *rapporto*¹⁵ e quest'ultimo non può essere negato. Dove conduce la sottolineatura del primo aspetto, cioè della 'posizione' e dunque del 'potere'?

6. LA RAPPRESENTANZA COME 'RAPPORTO' E COME 'POSIZIONE'. LA 'RAPPRESENTANZA ISTITUZIONALE'

Accennavo alle due componenti della rappresentanza: il *rapporto* che lega il rappresentante ai *rappresentati*, la *posizione* di colui che, in quanto rappresentante, ha poteri propri collegati a tale posizione; e al necessario equilibrio nel peso da attribuire ad entrambe.

In alcune versioni, viceversa, viene fortemente scolorito il primo aspetto per mettere essenzialmente in luce la situazione rappresentativa, la *posizione di pote-*

¹⁴ L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, cit., in particolare, p. 28 ss.

¹⁵ La letteratura è vastissima; sinteticamente, D. NOCILLA e R. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc.dir.*, XXXVIII, Milano 1987, p. 534 ss.

re del soggetto che ne è investito ed inserito nelle strutture istituzionali. Simili versioni non sono compatibili con la rappresentanza democratica, che non tollera la cancellazione del rapporto. Un simile concetto, in un sistema democratico, non ha alcun senso; non a caso si afferma in Italia durante il fascismo e prende corpo nel concetto di ‘rappresentanza *istituzionale*’.

È di grande interesse la lettura degli scritti di quel periodo, per lo sforzo di depurare totalmente il concetto di rappresentanza dal rapporto rappresentativo e in definitiva dalla democrazia, che il regime dichiaratamente rifiutava. Il rapporto rappresentativo sparisce in quanto spariscono gli elettori: la ‘rappresentanza’ è propria di alcuni soggetti considerati tali perché inseriti nelle istituzioni, perché esercitano un *potere* e rivestono, dunque, una *posizione rappresentativa*.

Il collegamento col momento elettorale più non rileva; le norme indicano i modi d’investitura dei soggetti dotati di potere. Si parla, appunto, di ‘rappresentanza istituzionale’ non più di rappresentanza politica, ma in tal modo il concetto stesso di rappresentanza perde significato: il Re, il Capo del governo, il Senato, la Camera, sono tutti *organi rappresentativi*, istituzioni rappresentative¹⁶.

Il rapporto rappresentativo è totalmente cancellato.

7. L’UNIVERSALITÀ DELLA RAPPRESENTANZA ‘LIBERALE’ E LA PRETESA ‘INDIFFERENZA’ DEL RAPPRESENTANTE: RIFLESSI SULLA GIURISPRUDENZA

Il fascismo ha insegnato qualcosa anche in materia di ‘rappresentanza’ ma fa parte ormai del passato anche se in forme diverse può tornare; maggiormente interessa una concezione attuale che tende a sottovalutare il rapporto con gli elettori in nome del concetto *liberale* di rappresentanza e del suo carattere necessariamente ‘universale’.

Come nasce l’idea della rappresentanza unitaria, generale, universale? La questione in parte coincide con quella del mandato *libero* o *vincolato*, in parte *no*: su questo permangono gravi equivoci. Invero, significato e origine “dell’istituto che va sotto il nome di divieto di mandato imperativo”¹⁷ hanno da essere correttamente intesi. E per quanto riguarda il presente, vanno correttamente intesi i rap-

¹⁶ Cfr. V. GUELI, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la rappresentatività degli organi di governo*, ora in *Scritti giuridici*, Milano, 1976, pp. 146-149.

¹⁷ Per un’analisi approfondita delle origini e giustificazioni resta fondamentale N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, pp. 1-88.

porti fra i due commi dell'art. 67 Cost.¹⁸, che non esclude affatto un collegamento con i 'rappresentati': l'eletto può rappresentare la nazione anche se per le sue caratteristiche 'rappresenta' e *rende presente* nelle istituzioni una frazione di elettori. Una legge costituzionale, lo Statuto del Trentino-Alto Adige¹⁹, serve bene da esempio: l'art. 48, comma 2, "garantisce la rappresentanza del gruppo linguistico ladino" nel Consiglio provinciale di Bolzano, e, nonostante l'evidente *non indifferenza* dei rappresentanti, per l'art. 48-*bis* i membri del Consiglio provinciale "rappresentano l'intera Provincia" e i membri del Consiglio regionale "rappresentano l'intera Regione" (art. 28, comma 1).

Come già sottolineava Crisafulli, il divieto di mandato imperativo significa "esclusione nella sfera dell'ordinamento costituzionale, di qualsiasi *effetto giuridico automatico* dei particolari obblighi, eventualmente assunti dai candidati verso i rispettivi partiti ed altri analoghi raggruppamenti organizzati"²⁰; oltretutto di specifici impegni anche privati (tanto più se configurano un illecito), in contrasto col libero mandato e con il *dovere* di rappresentare "la nazione"²¹. Nulla più. Non sicuramente, un distacco totale dagli elettori.

La rappresentanza medievale, già rilevavano gli autori dell'Ottocento²², è strutturata sul mandato, ossia *sul rapporto*. La svolta decisiva si ha quando l'eletto non è più rappresentante solo di chi lo ha investito, ma di tutti e *rappresenta la nazione*.

Nella Francia rivoluzionaria, all'inizio, l'idea del mandato era solida, anche in nome della trasparenza nella gestione del potere e della responsabilità di chi lo esercitava; al rapporto rappresentativo si dava dunque grande valore. Come si insinua e che ruolo gioca il concetto dell'interesse generale come interesse *unitario* da rappresentare? Secondo l'interpretazione della sinistra rivoluzionaria – ci ricorda Bobbio²³ – "la rappresentanza senza vincolo di mandato che *in nome di un preteso interesse generale*, aveva eliminato il particolarismo dei corpi intermedi,

¹⁸ V. in particolare N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, cit., p. 131 ss.

¹⁹ Modificato dalla l. cost. n. 2/2001.

²⁰ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 156, nota 6.

²¹ Come sottolinea N. ZANON, *Il divieto*, cit., p. 136 ss., l'espressione "rappresenta la Nazione" nell'art. 67 Cost. va letta come *dovere di rappresentare la nazione*.

²² Si veda ad esempio V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892, p. 15. Il discorso poi è stato ripreso: di recente F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza*, Napoli, 1997.

²³ N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in L. BALBO (et alia), *Rappresentanza e democrazia*, Bari, 1988, p. 20.

in realtà aveva favorito... la rappresentanza della classe che aveva sostituito il proprio potere a quello del monarca": la borghesia egemone.

L'universalità della rappresentanza implica anche – si afferma talora – l'*irrelevanza* del rappresentante. Non ha, e non può avere, rilievo la *persona* dell'eletto, con le sue caratteristiche (che talora lo avvicinano ai suoi elettori) dal momento che non esistono interessi frazionari (propri di una parte dell'elettorato) che possano essere rappresentati, ma esiste un unico e generale interesse che tutti gli eletti, *in egual modo*, rappresentano.

Questo modo forzato di intendere la rappresentanza ha influenzato la giurisprudenza che, pure, in altre occasioni si era ispirata a ben altri concetti: nella sentenza 422 del '95 la Corte Costituzionale dichiara illegittime tutte le norme (contenute in leggi diverse) dirette a consentire l'eguale partecipazione di uomini e donne alle cariche elettive. E proprio ora il Governo (con delibera del 30 agosto 2002) – nonostante la riforma del Titolo V che (art. 117) impone alle Regioni di promuovere la parità – richiamandosi a quel concetto di rappresentanza e a quella sentenza – presenta ricorso contro la legge statutaria della Valle d'Aosta che si limita a richiedere la *presenza* di candidati dei due sessi nelle liste elettorali, senza neppure stabilire percentuali o quote. L'idea base su cui la decisione si sorregge è l'irrelevanza del rappresentante, l'indifferenza del sesso, idea falsa che distorce la storia: basta pensare che proprio il sesso è stato a lungo un *requisito* per l'elettorato, attivo e passivo ²⁴!

La rappresentanza unitaria intesa in modo così rigido *non* trova corrispondenza nel diritto positivo. Basta ricordare, in proposito, le numerose disposizioni degli Statuti speciali (alcune già richiamate) dedicate all'equilibrata presenza dei diversi gruppi linguistici nelle istituzioni. Ed è smentita del resto dalla stessa giurisprudenza che in altre occasioni si è espressa ben diversamente: in materia di rappresentanza dei ladini, ad esempio, la Corte Costituzionale (sent. n. 438 del '93) ha riconosciuto che alle minoranze "è costituzionalmente garantito il diritto di esprimere in condizioni di effettiva parità la *propria* rappresentanza politica", e nello stesso senso è la sent. n. 356 del 1998. La stessa Corte (anche se non sempre) dà rilevanza al legame tra rappresentante e rappresentato, esprimendosi in modo da mettere in crisi il concetto di rappresentanza universale *rigidamente inteso*. Quel concetto, dunque, recuperandone il valore di fondo, va spogliato da una rigidità che, in nome di un'astratta società di eguali fuori dalla storia, nega una realtà *plurale* e quindi, in definitiva, lo stesso concetto di democrazia (*pluralista*) della nostra Costituzione.

²⁴ In proposito, da ultimo L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova, 2002, in particolare, pp. 28-41.

Il collegamento con gli elettori, implicito nel ‘mandato’ elettorale, anche se non ‘imperativo’²⁵, trova specifica espressione nel potere di attivare la *responsabilità* dei rappresentanti previsto in alcuni sistemi. Negli Stati Uniti, in molti statuti di città oltre che in diversi Stati membri, alcuni elettori (di solito il 25%) possono chiedere una votazione sulla permanenza in carica di un loro rappresentante, talora anche proponendo un nome in sostituzione. Al di là del rilievo concreto del *recall* – pochissimo usato – esso resta a dimostrazione della compatibilità fra responsabilità verso gli elettori e concetto di rappresentanza delle democrazie *liberali*; a meno di non negare agli Stati Uniti tale qualifica. A rafforzare il discorso, vale la pena ricordare l’argomento usato contro la possibilità del *recall* nei confronti dei giudici: i giudici devono essere *indipendenti*, a differenza dei membri delle istituzioni politiche compresi i rappresentanti. Questi, dunque, *non* sono indipendenti (dagli elettori).

8. LA RAPPRESENTANZA E I PARTITI

Esistono molti interrogativi e molti problemi: la rappresentanza ritorna all’attenzione, come già dicevo, nei momenti in cui il concetto è in crisi perché qualcosa sta cambiando nelle istituzioni, nel sistema politico o nella società.

La rappresentanza venne studiata e riconfigurata, in Italia, durante il fascismo, e richiamò una generale attenzione quando si affermarono in modo consistente i partiti politici. All’inizio la loro presenza appariva un ostacolo che confondeva il rapporto fra rappresentanti e rappresentati, complicandolo: si trattava dunque di inserire un soggetto nuovo – il partito – tra i cittadini e le istituzioni rappresentative.

Viceversa, il partito ha costituito un elemento essenziale per la stessa sopravvivenza della rappresentanza, ha dato consistenza nuova al rapporto rappresentativo e reso possibile la responsabilità: l’elettore votava il candidato in quanto collocato in quel partito (e poteva sanzionare il partito non votandolo più); il candidato, se eletto, rispondeva almeno al partito. La dottrina, allora, ha riconfigurato la rappresentanza sulla presenza dei partiti²⁶.

²⁵ Infatti, l’idea del mandato elettorale “viva e presente nell’opinione comune e nelle ideologie politiche riaffiora spesso, sotto formulazioni varie, anche in sede tecnico-giuridica: segno che c’è in essa un fondo di verità, da cui non riesce in fin dei conti possibile prescindere” V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 176, nota 5.

²⁶ Oltre a N. BOBBIO, v. in particolare A. NEGRI, *Alcune riflessioni sullo “Stato dei partiti”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, p. 106 ss.

Per lungo tempo il partito ha svolto, più o meno bene, una funzione di mediazione. Distacchi fra elettori e programma realizzato in concreto dai loro rappresentanti sicuramente esistevano, ma non del tutto radicali: il partito rappresentava un momento di aggregazione ideologica. Gli elettori, pur non potendo sapere quali posizioni gli eletti avrebbero assunto su ogni *specific*a questione, avevano almeno punti di riferimento sicuri sull'orientamento generale di ciascun partito, sulle grandi scelte.

Per questa via poteva prendere corpo la concezione della rappresentanza come rappresentanza di *idee*. Idee *politiche*, appunto. Nel senso di *prospettive di parte* della *soluzione complessiva*. Il voto veniva dato alla persona in quanto appartenente a un partito perché rappresentava idee, programmi, per una certa visione del sociale, della vita collettiva, dei modi di affrontare i problemi. Non sempre il rapporto funzionava nel modo migliore, anzi, ad un certo punto, in modo assai poco soddisfacente; così si giunse al punto di rottura.

9. QUALI SOLUZIONI?

I partiti dunque hanno creato problemi quando sono sorti, costringendo dapprima la dottrina a interrogarsi sulle trasformazioni che la rappresentanza subiva in conseguenza del loro affermarsi; ora, viceversa, la dottrina deve fare i conti con la crisi dei partiti o, meglio, con la crisi della politica che, di nuovo, impone di ripensare i concetti. Attraverso il partito si era riusciti a riprendere in mano un filo sensato della *rappresentanza* e della *responsabilità*, senza spezzare il legame con gli elettori, senza negare la responsabilità degli eletti.

Proprio qui si collocano i problemi accennati all'inizio: in particolare lo spostamento di parlamentari da un gruppo all'altro, che è forse contingente, e quello, ben più grave dal punto di vista democratico, della formazione di gruppi parlamentari in corso di legislatura indipendentemente da un previo *passaggio elettorale*. In quest'assenza sta il vero contrasto con i principi di una corretta rappresentanza democratica che può risultarne alterata: questi gruppi, infatti, formati senza passaggio elettorale, composti da deputati che gli elettori hanno votato in quanto parte di una delle due formazioni alternative e da questa messi in lista, successivamente vantano forti pretese, condizionano i poli nei quali si inseriscono e possono determinarne la crisi. La domanda inquietante per la democrazia è: questi parlamentari sono rappresentanti *di chi*? In definitiva essi parlano soltanto in nome di se stessi. Non sappiamo neppure se abbiano veramente un seguito nel paese e, comunque, non ne verifichiamo l'entità.

Intervenire sui regolamenti parlamentari, stabilire sanzioni²⁷ risolve solo un aspetto del problema seppure importante, la consistenza della maggioranza, di cui però, ponendosi *all'interno* in posizione di disturbo, quei gruppi possono provocare la caduta. Ma in ogni caso non si risolve il problema dal punto di vista della democrazia.

Infatti questo fenomeno imprime una marcia inversa al circuito della rappresentanza politica, una marcia che “anziché partire dai cittadini per approdare nelle aule parlamentari, con la mediazione dei partiti e dei gruppi, parte in seno alle assemblee elettive attraverso un atto di autolegittimazione, per procedere poi verso ... l'elettorato”²⁸. Poiché cercando soluzioni per contrastarlo si dovrebbe tener conto di tre principi – il rispetto della volontà dell'elettore, la tutela della libertà d'azione degli eletti, la salvaguardia della funzionalità dell'organo²⁹ –, l'esito è problematico, trattandosi della ricerca di un equilibrio certamente difficile.

Il rimedio non è solo nelle norme dei regolamenti parlamentari, che pure in qualche caso potrebbero aiutare: ad esempio, la necessità di modificarli nelle parti in cui irragionevolmente facilitano la frammentazione, concedendo finanziamenti a gruppi di pochissime persone, è sicura!

Ma, prima ancora, sono i sistemi elettorali i meccanismi entro i quali tentiamo di forzare *pluralismo e differenze* (politiche, sociali, culturali, linguistiche, religiose ecc.) che vanno rivisti e ripensati. Forse ciò faciliterebbe il ritorno alla politica, alla formazione di gruppi che si riferiscano a un'idea, a un progetto in cui gli elettori possano riconoscersi.

Che i cittadini ne abbiano la voglia è ben dimostrato dai cortei, dalle manifestazioni spontanee, sempre più frequenti e numerose: pressanti richieste di cui 'i rappresentanti' sapranno tenere conto?

²⁷ Su alcune proposte, S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, cit., p. 94 ss.; per alcune proposte, A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, ivi, p. 61 ss.

²⁸ P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, cit., p. 53 ss.

²⁹ P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, cit.