

LA COMPONENTE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA DEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI MODERNI

PROFILI STORICI E TEORICI

di **Guido De Togni** – Dottorando in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

SOMMARIO: 1. Il diritto costituzionale alla partecipazione politica – 2. La rappresentanza politica liberale nella forma di Stato di democrazia pluralista – 3. Lo Stato dei partiti in Italia: dal governo provvisorio al dibattito in Assemblea costituente – 4. Lo spazio politico pubblico: quali confini e quali funzioni? – 5. Crisi delle costituzioni nazionali e depoliticizzazione della rappresentanza politica – 6. La sentenza 1/2014 Corte Cost. e la nuova legge elettorale: pluralismo vs governabilità? – 7. Alcune riflessioni conclusive

1. IL DIRITTO COSTITUZIONALE ALLA PARTECIPAZIONE POLITICA

La questione della rappresentanza politica non è certo questione nuova: si può sostenere che essa sia emersa, in epoca moderna, nel dibattito pubblico, durante i periodi delle grandi trasformazioni sociali e politiche: in quei momenti di crisi del regime politico e delle gerarchie sociali in cui il popolo, o la comunità politica, perde progressivamente fiducia nelle forme di organizzazione e di governo che si è dato, e si propone, in modo più o meno radicale, di cambiarle.

Il concetto originale della rappresentanza politica moderna è fissato nella Costituzione francese del 1791 (la cosiddetta *costituzione girondina*, per indicare la fazione rivoluzionaria di maggioranza nell'Assemblea) che, agli artt 1 e 7¹, sancisce la fine del mandato imperativo, caratteristico della società divisa per ceti, e introduce il principio della sovranità nazionale, una e indivisibile, affiancando a questo anche quello dell'irresponsabilità dei rappresentanti per gli atti compiuti o le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il sistema del mandato imperativo risultava d'altra parte inconciliabile con la comprensione che l'Assemblea nazionale aveva di sé stessa, quale organo deliberante e sovrano, che si assumeva, per la prima volta, il diritto di decidere da sola e in via definitiva sull'interesse generale della nazione, attraverso la legge, obbligatoria per la generalità dei cittadini.² Il passaggio fu dunque motivato dalla necessità di garantire l'autonomia dell'Assemblea nazionale nei confronti delle volontà particolaristiche la cui espressione in sede decisionale era in precedenza garantita dalla visione organicistica tipica dell'*ancient regime*, a cui si sostituiva invece una visione individualistica ed egualitaria.

In questo senso il pensiero di Sieyès era chiaro: "Il diritto a farsi rappresentare spetta ai cittadini non in forza delle qualità che li differenziano ma in forza delle qualità che sono ad essi comuni".³

L'altro elemento dell'impianto descritto era legato alla tutela di quali interessi erano posti a fondamento della forma di Stato definita in costituzione e questi interessi erano quelli "per cui i cittadini si uniscono fra loro e sono dunque i soli a poter essere curati in comune, i soli a

¹ Art 1: "La sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla nazione; nessuna sezione del popolo, né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio".

Art 7: "I rappresentanti della nazione sono inviolabili: essi non potranno essere mai ricercati, accusati o giudicati, per quello che avranno detto, scritto o fatto nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanti".

² N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare, saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, 1991, 51.

³ E. J. Sieyès, *Qu'est ce que le Tiers Etat?*, trad. it. A cura di U. Cerroni, Roma, 1972, 121.

causa e a nome dei quali essi [i cittadini] possono rivendicare dei diritti politici, cioè una partecipazione attiva alla formazione della legge, e i soli che imprimano nel cittadino la qualità di rappresentabilità. Poiché l'unione sociale è potuta sorgere soltanto sulla base di interessi comuni, solo questo attributo deve esprimersi nella legislazione".⁴

Se è vero dunque che il divieto di mandato imperativo fu elaborato per garantire la piena autonomia deliberativa all'Assemblea rappresentativa, risulta altrettanto comprensibile che l'elemento della rappresentanza della nazione fu ciò che può chiamarsi una "finzione", ideata anche per giustificare la tutela degli interessi di una parte ristretta del popolo come tutela dell'interesse generale di tutti.

È questo l'impianto complessivo della rappresentanza politica liberale, una rappresentanza politica inserita in una forma di Stato caratterizzata da un'eguaglianza politica ristretta, regolata secondo criteri censitari e/o capacitari; un impianto poi recepito più o meno acriticamente negli ordinamenti costituzionali successivi, sino ad arrivare a quelli contemporanei.

C'è da dire che durante la rivoluzione francese ci fu anche chi propose una differente idea di rappresentanza politica, in cui era presente sia la possibilità di revoca in corso di mandato sia la responsabilità personale del rappresentante, in particolare riguardo all'eventuale mala gestione delle risorse pubbliche, e si ipotizzava l'istituzione di un tribunale che giudicasse i rappresentanti messi in stato di accusa: era la rappresentanza politica vincolata giacobina, illustrata nelle sue linee principali nel discorso *Sul governo rappresentativo* pronunciato da Maximilien Robespierre il 10 maggio 1793 di fronte all'Assemblea.

"Colui che è indipendente dagli uomini si renderà ben presto indipendente dai suoi doveri. L'impunità è la madre e la salvaguardia del crimine, e il popolo sarà sempre asservito se non viene più temuto". Sulla base di questi presupposti Robespierre individuava le due responsabilità in capo al rappresentante politico: una era chiamata, appunto, "politica", l'altra "fisica".

La prima consisteva principalmente nella pubblicità dei lavori parlamentari, e si sostanziava nella più diffusa accessibilità, da parte del popolo, ai locali dove si svolgevano i lavori, e dunque implicava l'esistenza di un edificio abbastanza ampio da "*aver la capacità di ospitare migliaia di cittadini che potessero essere vivi testimoni dell'azione legislativa dei propri rappresentanti*".

Certamente esisteva, durante la rivoluzione, un generale favore per il principio di pubblicità e una diffusa riprovazione per ogni forma di segreto che potesse celare tradimenti degli ideali rivoluzionari; da un altro punto di vista il principio di pubblicità⁵ del voto indica che è configurabile una responsabilità del cittadino-elettore nei confronti della collettività, mentre lo sviluppo degli ordinamenti democratico-liberali mostrerà l'affermarsi del principio

⁴ E. J. Sieyès, *op.cit.*, 122.

⁵ Sul principio di pubblicità durante la rivoluzione e dopo di essa vedi anche P. Costanzo, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, 222 - 223: "nella fase più largamente e autenticamente democratica corrispondente al primo esplodere della rivoluzione, il principio della pubblicità riceve un energico ed inusitato impulso: le vicende statali escono dal segreto della corte e diventano oggetto del pubblico dibattito. Il riflusso di segno conservatore, proteso a prendere stabilmente in mano le redini della situazione, pur con la motivazione, non infondata, di far cessare le intemperanze del pubblico, conduce a un ridimensionamento del principio, fino a che la possibilità di osmosi fra governanti e governati diventa del tutto astratta. L'affermazione in chiave cesarista di Napoleone cancella definitivamente il principio".

Inoltre il principio di pubblicità investiva anche le modalità di esercizio del diritto di voto: infatti, se si fa eccezione per il sistema adottato per l'elezione dei deputati agli Stati Generali del 1789, sia nelle assemblee elettorali di primo e di secondo grado, sia passando per la Costituzione del 1791 che per quella *montagnarda* del 1793, il voto elettivo fu sempre palese.

opposto, cioè quello della piena libertà e irresponsabilità politica di ogni cittadino, garantita dal suffragio segreto.⁶

La seconda, la responsabilità “fisica”, consisteva invece nella punibilità dei funzionari pubblici “prevaricatori”.

“Un popolo, i cui mandatari non sono obbligati rendicontare a nessuno della loro gestione, non si può dire che abbia una Costituzione; poiché infatti dipenderà soltanto da costoro tradirlo impunemente o lasciarlo tradire dagli altri”, e dunque tutti i funzionari pubblici eletti dal popolo dovevano poter essere revocati, secondo forme prestabilite, sulla sola base del diritto imprescrittibile appartenente al popolo stesso, di revocare i propri mandatari.

In secondo luogo Robespierre prevedeva l’istituzione di un tribunale popolare, il quale aveva due funzioni distinte: la prima consisteva nel giudicare i membri dell’esecutivo accusati di “prevaricazione” (o più semplicemente falsificazione) nel rendiconto della loro gestione; la seconda nel giudicare i membri del legislativo che potevano essere perseguiti, non per le opinioni espresse nell’Assemblea, ma solo per fatti positivi di corruzione e di tradimento.

Per i delitti ordinari ci si sarebbe invece affidati ai tribunali ordinari come per qualunque altro cittadino.

Tutto il pensiero giacobino sulla rappresentanza politica era inteso, per dirla ancora con le parole di Robespierre, a “difendere la libertà pubblica [...] contro il governo stesso”: il deputato restava libero nell’esercizio del suo mandato, e la revoca da parte del corpo elettorale era limitata a fattispecie specifiche e doveva essere fissata per legge. Il tentativo giacobino fu quello di tutelare la libertà pubblica garantendo forme di partecipazione politica attiva in capo ai cittadini, anche e soprattutto allo scopo di controllare l’esercizio del potere.

Dall’altra parte dell’oceano, nello stesso periodo storico, i padri fondatori americani conoscevano anch’essi il valore della partecipazione politica, ciò che chiamarono felicità pubblica: fu John Adams che ebbe il merito di descrivere con puntualità questo concetto, ribadendo diverse volte che ciò che spingeva la gente a partecipare alle assemblee cittadine, e poi alle successive convenzioni, non era né il senso del dovere né un interesse individuale o corporativo, bensì era provare il piacere nel discutere, nel deliberare e nel prendere decisioni insieme agli altri. “Ciò che spingeva i cittadini a riunirsi era l’interesse pubblico per la libertà e ciò che li muoveva era la passione di eccellere”.⁷

Responsabilità politica dei rappresentanti e un’effettiva partecipazione popolare al governo degli affari pubblici, fin dalle grandi rivoluzioni di fine ‘700, sembrano essere due elementi strettamente legati, tanto che se non è garantito il secondo difficilmente può esserci il primo.

La Storia andò come sappiamo: i giacobini, travolti dal terrore da loro stessi istituito, persero il potere a vantaggio dei termidoriani, i loro capi furono giustiziati e i sopravvissuti vennero perseguitati come “terroristi”. La rappresentanza politica scritta in costituzione fu quella di stampo borghese, strettamente collegata alla forma di Stato iscritta nella costituzione stessa, posta a tutela dei soli interessi borghesi: l’idea del mandato imperativo cadde nel momento stesso in cui la borghesia conquistò il potere e, temendo che la diretta dipendenza dei rappresentanti dai rappresentati riproducesse la scissione del tessuto sociale, volle impedire

⁶ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare, op.cit.*, 6; L’A. indica in nota un accenno in questo senso in V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1958), ora in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, 168, nota 19; anche una critica radicale al principio del voto segreto in G.U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma 1975, 75 ss.; sulla tesi che sostiene la segretezza del voto che, se fosse palese, non sarebbe libero, T. Martines, *Artt.56 – 58*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna – Roma 1984, 79 – 81; con riferimento alla segretezza come modalità di espressione del suffragio, quale principio basilare dell’individualismo liberale, Carl Schmitt, *La Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, 321: “l’attuazione conseguente dell’elezione e della votazione individuale segreta trasforma il cittadino, il ‘citoyen’, in un uomo privato [...]. Il suffragio segreto significa che il cittadino che vota nel momento decisivo è isolato”.

⁷ J. Adams, *Works*, Boston, 1951, vol. VI, pp.232 – 233.

che “un rapporto diretto e continuo diven[isse] tramite di una volontà contraddittoria da quella egemone borghese”.⁸

C'è tuttavia da sottolineare l'eccezionalità del tentativo di Robespierre e dei giacobini di attuare una rappresentanza politica che preservasse la libertà nell'esercizio del mandato, vincolandolo però a un controllo serrato da parte del soggetto titolare del potere sovrano, il popolo⁹. Questa concezione era strettamente legata all'idea di sovranità popolare che, prima di essere costituzionalizzata nel secondo dopoguerra del XX sec., trovò nella costituzione giacobina del 1793 il suo unico esempio.¹⁰

La Costituzione del 1791 simboleggia dunque il passaggio al costituzionalismo moderno, e sancisce una modifica radicale del sistema di distribuzione e di esercizio del potere, aprendo di fatto, attraverso il diritto di voto, alla partecipazione dei cittadini.

È da dire però che la Costituzione, se da un lato sopprimeva i privilegi fondati sulla nascita, dall'altro rispettava e consolidava i privilegi fondati sulla ricchezza: essa divise i francesi in cittadini passivi e cittadini attivi, sulla base della capacità contributiva e della proprietà.

I cittadini passivi erano conseguentemente esclusi dal diritto elettorale, nonostante l'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino proclamasse che “La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere personalmente o con i loro rappresentanti alla sua formazione”. Essi “erano – come disse Sieyès – delle macchine da lavoro”. I cittadini attivi erano invece – sempre secondo Sieyès – “i veri azionisti della grande azienda sociale”.¹¹

Ad ogni modo, il “diritto di concorrere alla formazione della volontà generale” fu l'affermazione di un diritto costituzionale che riconosceva il diritto di partecipazione politica ai cittadini che componevano la comunità nazionale: per la prima volta nella storia veniva sancito il diritto costituzionale alla rappresentanza politica, individuata quale via maestra per poter partecipare attivamente al governo degli affari pubblici.

Allo stesso tempo la rappresentanza politica così intesa era la rappresentanza della Nazione una e indivisibile, cioè una rappresentanza che non poteva più essere divisa fra gli *ordini* e gli *Stati* su cui si fondava il vecchio ordine: unità, quindi, in ragione della distruzione di differenze e privilegi, in funzione dell'eguaglianza.¹²

Era un'eguaglianza però, come si è detto, limitata. Era l'eguaglianza solo per una classe, quella che aveva vinto la rivoluzione.

Questo Stato monoclasse, come è stato chiamato, è lo Stato liberale-oligarchico: in questo periodo storico l'omogeneità sostanziale di interessi tra gli elettori si riproduce nell'omogeneità dei suoi rappresentanti, e le discussioni parlamentari, più che sulle scelte di fondo, si concentrano su questioni di dettaglio.

La dottrina giuridica ricostruisce sulla base di questi presupposti il fondamento della rappresentanza politica, privilegiandone l'aspetto della scelta dei più capaci, dei “migliori”: di

⁸ A. Negri, *Rappresentanza* in *Enciclopedia Feltrinelle – Fischer, Scienze politiche*, I (*Stato e Politica*), Milano, 1970, 398, citato in nota in L. Carlassare, *Rappresentanza e responsabilità politica*, a cura di N. Zanon, Atti del Convegno su *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Università degli Studi di Milano, 2000, 38.

⁹ Ricordo in proposito un passo molto esplicativo in cui Robespierre si rivolgeva all'Assemblea, *Discorso sul governo rappresentativo*, Manifesto libri, 1995, 25 – 26: “E ponete in principio questa massima incontestabile: che il popolo è buono, e che i suoi delegati sono corruttibili; che è nella virtù e nella sovranità del popolo che bisogna cercare una barriera contro i vizi e il dispotismo del governo”.

¹⁰ Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1793, art 25: “La sovranità risiede nel popolo; essa è una e indivisibile, imprescrittibile e inalienabile”.

¹¹ A. Mathiez, G. Lefebvre, *La Rivoluzione francese*, vol I, Einaudi, Torino, 1960, 113.

¹² L. Paladin, *Il principio costituzionale di uguaglianza*, Milano, 1963, 3.

conseguenza la rappresentanza politica viene privatizzata¹³ e deresponsabilizzata, eliminando l'elemento del rapporto rappresentativo e trasformandola in una situazione di fatto.¹⁴

Nel periodo liberale la costruzione del rapporto rappresentativo "sulla base dell'indipendenza di giudizio del singolo rappresentante e dell'insindacabilità delle sue opinioni appare espressione del carattere oligarchico assunto dal regime, con il monopolio del potere politico da parte di una sola classe rivolta alla soddisfazione di interessi sostanzialmente omogenei".¹⁵ È il modello del *government by discussion*, che fa del Parlamento il fulcro del processo di formazione della volontà nazionale: nel momento decisivo, quello della decisione, il rappresentante di diritto pubblico non rappresenta che se stesso ed è responsabile solo di fronte alla propria coscienza.¹⁶

I parlamenti diventavano dunque il centro esclusivo di formazione della volontà generale, ma allo stesso tempo si distaccavano nettamente dal corpo elettorale, realizzando quella separazione tra Stato e società che è rimasta sostanzialmente immutata fino ai giorni nostri, e che è strettamente legata alla difficoltà, nel quadro politico-rappresentativo liberale, di mantenere vivo e permanente il rapporto tra rappresentante e rappresentato.

La composizione e la struttura di questi parlamenti, nonché la richiamata ristrettezza del suffragio, mostrano un tipo di rappresentanza autoritaria e un circuito rappresentativo che non conosce ancora né partiti politici né altri strumenti di controllo democratico¹⁷; da qui la constatazione della "finzione" celata dietro il principio di rappresentanza della Nazione, attraverso la quale "una sola frazione della società opera uno scambio tra i propri interessi e quelli generali, ponendo se stessa come classe generale".¹⁸

Ponendosi come "classe generale", unica capace a determinare l'indirizzo politico della società verso la realizzazione del bene comune, la borghesia dello Stato monoclasse rifiuta anche qualsiasi soggetto intermediario tra la volontà generale e la rappresentanza politica, mentre allo stesso tempo sviluppa una vasta rete di spazi pubblici di discussione politica dove si iniziano a formare i prodromi di quella che oggi conosciamo come opinione pubblica, a cui però, anche qui, l'accesso è limitato sulla base di criteri capacitari e/o censitari, cioè i parametri secondo cui si individuava la nuova cittadinanza emersa dalle lotte rivoluzionarie.

Lo stesso Edmund Burke in una lettera successiva al suo noto discorso agli elettori di Bristol, sottolineava l'importanza del ruolo di quella che lui chiama "opinione generale", e che oggi chiamiamo "pubblica":

*Lasciatemi osservare che non soltanto ci si opporrà alle tassazioni individuali, ma anche che nessun'altra parte del diritto legislativo potrà essere esercitata senza tener conto dell'opinione generale di coloro che devono essere governati. Questa opinione generale è il veicolo e l'organo dell'onnipotenza legislativa.*¹⁹

E pochi mesi dopo Burke tornava sull'argomento in un'altra lettera, in cui precisava il legame tra il concetto di libertà e il diritto di manifestazione della propria ragionata opinione:

¹³ Su questa privatizzazione della rappresentanza politica vedi sopra nota 2.

¹⁴ Sulla distinzione tra rapporto e situazione nella teoria della rappresentanza politica vedi D. Nocilla e L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.* XXXVIII, Milano, 1987, 543 ss.

¹⁵ C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici*, 136.

¹⁶ Nella dottrina italiana, così ad esempio V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, 84 ("...egli - il rappresentante - conserva una piena indipendenza di opinioni e di condotta, o, in altri termini, egli non rappresenta che sé stesso"); A. Salandra, *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Archivio giuridico*, 1875, XV, 201 ("Il deputato non rappresenta i suoi elettori; rappresenta, se si concede l'espressione solamente sé stesso, cioè il suo carattere, la sua onestà, la sua dottrina, la sua ricchezza, la sua potenza, la sua nascita").

¹⁷ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 88.

¹⁸ G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984.

¹⁹ *Burke's Politics*, a cura di Hoffmann e Levack, New York, 1946, 106.

In un paese libero ogni uomo pensa di avere interesse a tutte le questioni pubbliche, di avere il diritto di formarsi e manifestare un'opinione su di esse. [...] Mentre in altri paesi nessuno, tranne coloro che sono esplicitamente chiamati a tale ufficio, si occupa dei pubblici affari; e non osando essi confrontare le proprie opinioni, una capacità del genere è estremamente rara in ogni settore della vita. Nei negozi e nelle fabbriche dei paesi liberi si può trovare una saggezza e una sagacia pubblica più reale che nei gabinetti dei principi di paesi in cui nessuno osa avere un'opinione finché non fa parte del gabinetto stesso.²⁰

In queste parole si può ritrovare il concetto di opinione pubblica inserito nell'impianto rappresentativo liberale, nell'ambito del quale certamente rileva il ruolo del cittadino che, attraverso un confronto dialettico all'interno di spazi pubblici di discussione con funzioni politiche, forma la sua opinione critica in merito agli affari pubblici ed elabora autonomamente la sua idea riguardo al perseguimento dell'interesse generale.

Si può infine sostenere che nella tradizione liberale era ben chiaro il nesso tra rappresentanza politica, spazio pubblico di discussione con funzioni politiche e partecipazione politica: certo, era un impianto che si rivolgeva a una cittadinanza ristretta, escludendo sostanzialmente dalla vita politica-pubblica una larga parte della popolazione, ma ciò nonostante si tratta, per ciò che qui interessa, del principale punto di rottura con il sistema dell'*ancient regime*.

Alla vigilia della Rivoluzione fu Necker ad aprire nello schema assolutistico una breccia a favore di una sfera pubblica con funzioni politiche: diede pubblicità al bilancio economico dello Stato. Com'è noto, tre mesi dopo il re rimuoveva il ministro dal suo incarico²¹, e si avviava verso la sua rovina.

2. LA RAPPRESENTANZA POLITICA LIBERALE NELLA FORMA DI STATO DI DEMOCRAZIA PLURALISTA

L'impianto della rappresentanza politica liberale rimane per tutto il XIX secolo il costrutto teorico-costituzionale con cui la classe borghese combina la rappresentanza generale, o della Nazione, con il libero esercizio del mandato da parte dei rappresentanti, investiti del compito di prendere parte ai processi decisionali pubblici atti a tutelare interessi caratterizzati da un forte omogeneità di fondo.

Nel compito di rappresentare la nazione si trovano affiancati, nei testi costituzionali, il monarca e il popolo, o per meglio dire la parte dei "migliori" tra il popolo: un'impostazione che rileva il carattere dualistico delle costituzioni liberali ottocentesche.

Il dogma della sovranità nazionale si presenta per quello che effettivamente è: solo uno schermo che cela il concentramento della potestà suprema nell'organo legato agli elettori solo nel momento della scelta dei titolari, e in realtà esponente esclusivo dell'ideologia della classe dominante.²²

Il passaggio dalla sovranità nazionale alla sovranità popolare (in verità già inserita nella costituzione giacobina del 1793) fu il risultato di un processo di emancipazione che combinò l'affermazione del diritto di associazione con l'espandersi sempre più negli strati della società del diritto di partecipazione politica attraverso il progressivo allargamento del suffragio.

²⁰ *Ibidem*, 119.

²¹ Necker fu tra i primi, durante i formidabili anni della rivoluzione, a intuire il grado di maturità della sfera pubblica borghese: "Lo spirito della vita sociale, la predilezione per la stima e la lode, hanno insediato in Francia un tribunale davanti al quale tutti gli uomini che attirano l'attenzione sono obbligati a comparire: si tratta dell'opinione pubblica", in nota 28, J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 1990, 80.

²² C. Mortati, *Commentario della Costituzione italiana*, art. 1, a cura di M. Branca, 25-26.

Fu un processo lungo e tormentato, che trovò un suo approdo nell'affermazione del principio stesso della sovranità popolare nelle carte costituzionali che furono redatte nell'immediato secondo dopoguerra.

Parallelamente si verificava una trasformazione anche della forma del partito politico, che diventava sempre più uno strumento di associazione e partecipazione politica utilizzato in una ancora giovane società di massa: lo sviluppo dei partiti si può dire strettamente legato a quello della democrazia, ossia all'estensione del suffragio e delle prerogative parlamentari.

Fino al 1850 in Europa non esistevano partiti nel senso moderno del termine. Nella seconda metà del secolo invece, con l'ampliamento delle prerogative delle assemblee parlamentari, nacquero nei parlamenti i primi gruppi di deputati a cui, con l'estensione del diritto di voto, si affiancarono i comitati elettorali territoriali, nati per la necessità di inquadrare i nuovi elettori nello schema politico-rappresentativo.

La nascita e la diffusione dei comitati elettorali fu molto importante durante il processo di radicamento dei partiti moderni nel territorio, e nel superamento delle dinamiche tipiche del periodo del suffragio censitario, come ad esempio si poterono riscontrare in Francia alle elezioni dell'Assemblea Nazionale del 1871, quando dopo vent'anni di candidatura ufficiale il suffragio ridivenne d'un tratto libero, mentre i partiti neppure esistevano, e si vide nelle circoscrizioni rurali la grande massa dei votanti orientarsi verso i castellani del paese: fu, quella, la "Repubblica dei Duchi".²³

Nella storia dei partiti politici si possono distinguere due macro fasi: la prima è contraddistinta dall'origine elettorale e parlamentare delle organizzazioni partitiche, che caratterizza il periodo oligarchico-liberale, in cui tra l'altro era osteggiato il diritto di associazione; la seconda si può dire invece essere caratterizzata dall'origine esterna dei partiti, un'origine cioè derivante da un'istituzione preesistente, le cui attività principali si svolgevano al di fuori del processo elettorale e del parlamento.

La prima fase sembra corrispondere a un tipo antico mentre la creazione esterna a un tipo moderno: durante il processo di allargamento del suffragio elettorale e di affermazione del diritto di associazione l'origine sembra potersi collocare all'interno dei parlamenti e a cavallo dei momenti elettorali, mentre, con l'instaurarsi del suffragio universale e il consolidamento del diritto di associazione politica, la nascita delle strutture partitiche viene a trovarsi sempre più frequentemente al di fuori delle assemblee elettive, soprattutto in quei soggetti associati che lottano per la tutela di interessi prima non considerati meritevoli di tutela e per l'affermazione di nuovi diritti, come quelli sociali.

L'esempio più noto della seconda fase è quello dei sindacati, ad esempio delle *Trade Unions*, al cui congresso del 1899 fu presa la decisione di creare un'organizzazione elettorale e parlamentare di riferimento, che sarà il partito laburista inglese.

Oltre all'azione dei sindacati, prioritaria nella creazione dei partiti socialisti europei, si trova l'azione costitutiva anche di altri soggetti: dalle cooperative agricole alle società di pensiero, alle Chiese o sette religiose, alle associazioni di ex-combattenti, fino all'intervento dei raggruppamenti industriali e commerciali, come banche, grandi imprese, sindacati padronali, etc.²⁴

I partiti, dunque, si sono progressivamente affermati nei sistemi costituzionali moderni e contemporanei come il principale canale di partecipazione attraverso il quale i cittadini che compongono la comunità politica possono concorrere liberamente alla determinazione dell'indirizzo politico generale.

Il passaggio dalla sovranità nazionale a quella del popolo è in effetti strettamente legato alla progressiva formazione di organizzazioni politiche di intermediazione pubblica, che

²³ M. Duverger, *I partiti politici*, 20.

²⁴ Sul punto dell'origine interna o esterna dei partiti politici, e su altre interessanti notazioni e riferimenti riguardo all'evoluzione della forma partito, vedi M. Duverger, *op. cit.*, 15 e ss.

fungessero cioè a mediare e sintetizzare gli interessi sociali all'interno di una visione politica generale che poi sarebbe stata promossa all'interno delle assemblee legislative attraverso l'azione rappresentativa parlamentare.

Questo cambiamento strutturale nell'organizzazione politica del governo rappresentativo non ha però trovato dignità normativa all'interno dei testi costituzionali: il modello di rappresentanza resta quello della tradizione liberale e questo nonostante il fatto che il rapporto rappresentativo, con l'affacciarsi sull'agorà politica degli strati della società prima esclusi e il contemporaneo e progressivo formarsi delle organizzazioni partitiche di massa, si sia strutturalmente modificato, passando da un rapporto a due (rappresentante e rappresentato) ad un rapporto a tre in cui il partito politico diventa il collettore tra gli altri due. Questo comporta il verificarsi di un rapporto di tensione tra due principi: da una parte quello del libero mandato, risolto positivo del divieto di mandato imperativo, e dall'altra il riconoscimento costituzionale del ruolo dei partiti come i soggetti attraverso cui i cittadini possono concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico.

All'affermazione del principio di sovranità del popolo si affianca la configurazione di una forma di Stato democratico pluralista, dove per principio pluralistico s'intende quel principio che presuppone una visione della società fondata sulla positività e sull'ineliminabilità del conflitto mentre per principio democratico s'intende quello che richiede la stabilizzazione del patto costituente sull'obiettivo di creare un'effettiva e diffusa condizione partecipativa.²⁵

Nella combinazione sistemica dei due principi si deve dunque tenere presente sia la necessità di garantire al massimo livello il pluralismo e allo stesso tempo la necessità di "organizzarlo" in forme che ne garantiscano a loro volta il felice inserimento nell'organizzazione di governo e nell'esercizio della funzione d'indirizzo politico.²⁶

La riflessione sulla natura giuridica dei partiti e sulla loro posizione e funzione all'interno dell'ordinamento ha certamente raggiunto un maggior grado di consapevolezza e di profondità di analisi durante il periodo costituente vissuto da molti paesi europei in seguito alla conclusione del secondo conflitto mondiale.

In particolare, sia nella *Grundgesetz* della Germania Occidentale sia nella Costituzione italiana²⁷, è stato inserito con norme di rango costituzionale il riconoscimento, all'interno dell'ordinamento dello Stato, del ruolo dei partiti politici quali soggetti attraverso cui i cittadini possono concorrere a determinare la politica nazionale.

Allo stesso tempo però, in entrambi i testi costituzionali, è stato mantenuto un articolo in cui si è recepito il principio del divieto di mandato imperativo, collegato, come da tradizione liberale, con quello della rappresentanza di tutta la nazione (Italia) o di tutto il popolo (Germania).²⁸

È in questo dualismo, tra l'impianto tradizionale della rappresentanza liberale e quello di una rappresentanza inserita nella forma di Stato di democrazia pluralista e organizzata dai canali di partecipazione, principalmente rappresentati dai partiti politici, che si sostanzia quel rapporto di tensione che caratterizza il sistema politico-rappresentativo inserito nella forma di Stato democratica pluralista, e incardinato sulla funzione del partito politico.

²⁵ La definizione dei due principi la si trova come riportata nel testo in P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, p 67, in cui l'A. richiama in proposito il pensiero di Mortati e Zagrebelsky.

²⁶ Sempre P. Ridola, in *op.cit.*, p 67, sostiene chiaramente che "se il pluralismo sociale deve essere *garantito* al massimo grado, esso deve essere, in qualche misura, *organizzato*".

²⁷ Art 21 GG: "I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. [...]" e art 49 Cost. It.: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

²⁸ Art 38 GG: "I deputati del Bundestag [...] sono rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza" e art 67 Cost. It.: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

In una nota sentenza²⁹ il Tribunale Costituzionale tedesco rilevò dichiaratamente un rapporto di tensione tra l'art 21 e l'art 38 GG: “[...] dal punto di vista teorico [gli artt 21 e 38] si lasciano armonizzare con difficoltà; da un lato i partiti si manifestano come i principali portatori della formazione della volontà politica del popolo, dall'altro lato però il deputato, che ricava il suo mandato da un partito, deve essere visto come rappresentante dell'intero popolo e non come rappresentante del suo partito. Il contrasto perde in verità di pregnanza storica se si tiene presente che con l'art 38 GG si tratta di una norma derivante dal consolidato apparato ideologico del costituzionalismo della democrazia liberale, che il legislatore costituzionale ha assunto senza esitazione come tradizionale, senza che gli fosse diventata completamente chiara la sua incompatibilità di principio con l'art 21 GG”.³⁰

Nel dibattito tedesco si operò, di conseguenza, nell'individuare, con riferimento a ciascuna particolare controversia di diritto costituzionale che coinvolgesse l'inconciliabilità tra i due articoli, quale tra le due norme e i due principi dovesse prevalere. In particolare secondo Leibholz (che fece parte del secondo senato del Tribunale costituzionale dal 1951 al 1971) la presenza nella Legge Fondamentale dell'art 38 aveva la funzione, residuale ma determinante, di impedire le estreme conseguenze giuridico-costituzionali dell'affermarsi dello Stato dei partiti³¹, pur tuttavia il singolo deputato non possedeva una vera legittimazione a sostenere una linea politica divergente nella sostanza da quella del suo partito, per il fatto che l'art 21 aveva, secondo il giurista tedesco, un “peso costituzionale” maggiore rispetto all'art 38.

Nei dibattiti sull'argomento, che furono ampi e diffusi, fu certamente condivisa l'esistenza di un attrito tra i due principi costituzionalmente tutelati, e ci furono anche alcuni studiosi che sostennero con forza la previsione di forme “istituzionalizzate” di mandato imperativo di partito, sia nel tentativo, seguendo questa direzione, di rafforzare il rapporto tra rappresentante e rappresentato nello Stato dei partiti, sia per contrastare la pratica del trasfughismo parlamentare che imponeva una riflessione critica sugli effetti che quest'ultimo produceva all'interno degli equilibri tra le forze politiche stabilite in parlamento a seguito della diretta manifestazione della volontà popolare attraverso le elezioni.

Ciò nondimeno ci furono anche alcuni partiti che vollero sperimentare forme di rotazione delle cariche in corso di mandato, che tuttavia furono fermate dalle Corti costituzionali proprio sulla base del principio di divieto d'imperatività del mandato, rivelando ancor più chiaramente la natura del compromesso raggiunto tra Stato dei partiti e la teoria liberale della rappresentanza.³²

La realtà dei fatti, anche recenti³³, ha mostrato come il rapporto tra rappresentati/partiti/rappresentanti sia stato lasciato all'informalità della lotta politica e ai

²⁹ Con la sentenza del 23 ottobre 1952 il Tribunale Costituzionale della Germania occidentale giudicò incostituzionali, ai sensi dell'art 21 GG, due partiti: il partito socialista del Reich e il partito comunista di Germania. Con questa sentenza il Tribunale applicò il secondo comma dell'articolo in esame che stabilisce: “I partiti, che per loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare o di eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica federale tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale”.

³⁰ In N. Zanon, *op.cit.*, 141.

³¹ *Ibidem*, 143.

³² Un'analisi approfondita e documentata dei dibattiti politici e dottrinali, oltre che un resoconto dettagliato delle esperienze di sperimentazione di alcuni partiti in tema di rappresentanza politica si possono trovare sempre in N.Zanon, *op.cit.*, 151 ss e spec. 169 ss.

³³ Con “recenti” ci si riferisce in particolare alla vicenda che ha visto la sostituzione (o destituzione), di chiaro carattere sanzionatorio, di dieci componenti di commissione al Senato da parte del gruppo del Partito Democratico, i quali erano “colpevoli” di non appoggiare la linea del partito in sede di commissione in tema di riforme costituzionali. La scelta del gruppo e del partito, che è anche il maggior partito di governo e di maggioranza assoluta alla Camera, si è basata sull'art 31 reg Sen, che prevede la possibile sostituzione di alcuni rappresentanti assegnati in commissione: “Ciascun Gruppo può, per un determinato disegno di legge o per una singola seduta, sostituire i propri rappresentanti in una Commissione, previa comunicazione scritta al Presidente

mutevoli rapporti di forza tra i soggetti politici, contribuendo in parte allo svilimento dello stesso principio della sovranità popolare che opera come fondamento della rappresentanza politica.

3. LO STATO DEI PARTITI IN ITALIA: DAL GOVERNO PROVVISORIO AL DIBATTITO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE

In Italia il dibattito in tema di partiti e rappresentanza politica fu certamente influenzato dalla situazione politico-istituzionale in cui il paese andò a trovarsi in seguito all'8 settembre 1943. "Il riconoscimento – espresso, formale, univoco – dei partiti è come un filo continuo che passa attraverso la legislazione del periodo transitorio, che nelle sue varie fasi precede e prepara l'avvento del nuovo ordinamento repubblicano, e sempre più chiaramente ne caratterizza le tappe di maggior rilievo".³⁴

In una vicenda politico-istituzionale che non ha eguali in nessun paese d'Europa, si verifica che lo Stato fugge e sono i partiti che fanno funzionare le cose, che si assumono nobilmente e utilmente per la società italiana il compito di darle una guida e di darle degli apparati sui quali contare. Sono i partiti del Comitato di Liberazione Nazionale che, davanti a uno Stato che scappa, lo sostituiscono, dalle più alte funzioni pubbliche alle più banali funzioni amministrative, acquisendo così una fortissima legittimazione storica ai ruoli che vengono via via attribuendosi.³⁵

E tale visione risulta ancor più radicalmente sostanziata dalla proposta, avanzata dal Partito d'Azione e che trovò in un primo momento l'accoglienza nei gruppi dei comunisti e socialisti, di trasformare il C.l.n. in una struttura permanente dello Stato, immaginando di conseguenza un assetto istituzionale più vicino ad uno Stato "autenticamente popolare", più vicino a forme di democrazia consiliare piuttosto che parlamentare.³⁶

In sostanza la funzione costitutiva assunta dai partiti antifascisti in Italia nella formazione del nuovo Stato repubblicano indirizzò i costituenti a lavorare per un assetto che tendeva a fare dei partiti il perno del sistema democratico: la coniugazione tra il principio rappresentativo e l'allargamento del diritto di partecipazione politica necessitava di una forma di governo che avesse il suo baricentro non in un medio istituzionale sganciato dalle divisioni partitiche – come avrebbe previsto il mantenimento di un'ottica rappresentativa di stampo liberale – ma al contrario in una rappresentanza parlamentare a caratterizzazione partitica.³⁷

Da questo presupposto si sviluppò il dibattito in Assemblea costituente, nel cui ambito si articolavano posizioni differenti, dovute anche alla differente consapevolezza che c'era in quel momento sull'effettivo ruolo che avrebbero avuto i partiti nella vita politica-istituzionale del paese.

La formulazione che poi sarebbe stata sostanzialmente inserita nel testo costituzionale definitivo fu contenuta nella proposta avanzata da Lelio Basso che si divideva in due articoli: "Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese" e al

della Commissione stessa". Tuttavia si può dubitare della costituzionalità dell'utilizzo, appunto sanzionatorio, di tale strumento da parte del gruppo parlamentare, proprio perché in contrasto con il principio di libertà di ogni parlamentare nell'esercizio del proprio mandato ex art 67 Cost. Su un caso analogo vedi G. Azzariti su *Libertà e Giustizia*, <http://www.libertaegiustizia.it/2014/06/13/la-destituzione-non-e-sostituzione/>.

³⁴ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol II, 109.

³⁵ Così in nota 17, cap III, N. Zanon, *op.cit.*, che cita un efficace passo di G. Amato, *Soggetti e strumenti della democrazia governante*, in *Mondoperaio*, n. 2/1991, 60.

³⁶ N. Zanon, *op.cit.*, 221.

³⁷ P. Ridola, *op.cit.*, 77.

secondo: “Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi”.³⁸

Basso, e altri con lui come per esempio Costantino Mortati, era convinto di essere di fronte a un evidente processo di trasformazione delle istituzioni democratiche per cui alla democrazia parlamentare si era venuta sostituendo la democrazia dei partiti in atto in quel momento. Il principio del riconoscimento ai partiti di attribuzioni di carattere costituzionale rappresentava per Basso una specie di avviamento a superare tutte le forme di tipo antiquato, puramente individualistico, con una nuova concezione di democrazia di partiti, e pertanto un articolo sui partiti e sul loro ruolo istituzionale doveva trovare posto in una formula della Costituzione.³⁹

La I Sottocommissione approvò solo la prima parte del testo proposto da Basso, poiché prevalse l'idea che le norme sulla regolamentazione dei partiti incidessero in sostanza sull'ordinamento dello Stato, e di conseguenza invadessero la sfera di competenza della seconda Sottocommissione.

Venne approvato altresì un o.d.g. nel quale si sottolineava la necessità che la Costituzione affermasse il principio del riconoscimento giuridico dei partiti e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali, rinviando ad un esame comune con la seconda commissione.

Per motivi sconosciuti la presidenza della Commissione dei 75, a cui era stato trasmesso l'o.d.g., non convocò la riunione congiunta, e di conseguenza l'assemblea plenaria non ritrovò nel testo presentatole dalle commissioni la seconda parte dell'articolo proposto da Basso.

Alla proposta di Basso si affiancò anche la proposta di Costantino Mortati il quale, dopo aver ritirato un primo emendamento sostitutivo dell'articolo, ne propose un altro che rispondeva alla necessità di introdurre e garantire la democraticità interna dei partiti consona a tutto lo spirito della Costituzione: in particolare l'ultima parte in cui si affermava che “tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale”.⁴⁰

Mortati d'altronde argomentava con grande lucidità la *ratio* della sua proposta: “Abbiamo infatti stabilito l'obbligo della democratizzazione dei sindacati, delle aziende private, attraverso i consigli di gestione: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello Stato democratico”.⁴¹

La ferma convinzione che spingeva Mortati era certamente dovuta alla consapevolezza che abitava nel giurista calabrese riguardo alla stretta connessione tra il principio di sovranità popolare contenuto nell'art 1, posto alla base dell'ordinamento democratico, il principio di eguaglianza sostanziale dell'art 3 secondo comma, e il contenuto di quello che sarà poi l'art 49, all'interno di un paradigma interpretativo del sistema costituzionale che vedeva nella partecipazione politica una delle sue caratteristiche fondamentali.

A differenza delle teorie della sovranità dello Stato e della sovranità nazionale, entrambe “finzioni” che avevano un'analoga finalità di elusione del problema della determinazione dell'organo investito del potere sovrano, la teoria della sovranità che “appartiene al popolo” individua invece nel popolo stesso il soggetto titolare, mentre l'entità che sola è regolamentata “nelle forme e nei limiti della Costituzione” al fine dell'esercizio della sovranità è il corpo elettorale, il quale si vede attribuite due funzioni fondamentali: una, consistente

³⁸ *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, 19 novembre 1946, 702.

³⁹ L. Basso, *Considerazioni sull'art 49 della Costituzione*, in *Isle, Indagine sul partito politico*, 142.

⁴⁰ *La Costituzione italiana nei lavori preparatori*, 22 maggio 1947, p 1881.

⁴¹ *La Costituzione italiana nei lavori preparatori*, 22 maggio 1947, p 1881 – 1882.

nell'elezione dei deputati in Parlamento, è strutturata in modo da richiedere l'interposizione dei partiti politici, attraverso cui si rende possibile il suo concorso alla determinazione della politica nazionale; l'altra, prevista dagli artt 75 e 138 Cost, ha per effetto o l'abrogazione di una legge o il concorso alla revisione costituzionale, e si esplica all'infuori dell'intermediazione dei partiti.⁴² In questa sede ci si occuperà della prima delle due funzioni. Nel rapporto tra popolo e Stato-apparato bisogna muovere dalla constatazione che esiste una ripartizione di sfere di competenza, spettando al popolo di concorrere alla determinazione della politica nazionale e invece allo Stato-apparato il potere di autonoma decisione in ordine agli atti di direzione politica e alla loro esecuzione.

La coesistenza delle due parti del rapporto dicotomico Stato-società pone il problema del loro coordinamento, dato che la categoria della sovranità, pur tollerando suddivisioni del suo esercizio in distinti centri di autorità, a patto di ricondurne ad unità le manifestazioni, riconosce di conseguenza, in caso di conflitto, una funzione di ultima istanza a uno dei due. E, nella specie, non altri può essere che il popolo poiché, dato che a lui è conferita la titolarità del sommo potere, di conseguenza i limiti posti al suo esercizio non possono giungere fino al punto da rendere solo apparente questo conferimento.⁴³

Nonostante la lucida comprensione della teoria della sovranità popolare e dei suoi effetti, e la consapevolezza della strettissima connessione tra l'esercizio della stessa e il sistema partitico deputato a trasporla al livello di azione di governo e di effettiva determinazione dell'indirizzo politico, Mortati dichiarò comunque di ritirare il proprio emendamento (che in ogni caso fu fatto proprio dall'On Bellavista, e venne ugualmente votato per alzata di mano e respinto), "pur riaffermando il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e metodi di libertà".⁴⁴

Fu in ogni caso chiaro fin dalla Costituente che, essendo i partiti canali sistemici che assicuravano al corpo elettorale una partecipazione permanente alla determinazione della direzione politica del paese, per primi proprio i partiti dovessero assicurare al proprio interno un ordinamento ispirato ai principi della democrazia, soprattutto per lo svolgimento delle due principali funzioni di cui erano (e sono ancora) i soggetti: la presentazione di alternative elettorali e la selezione dei candidati alle cariche elettive.

E per svolgere efficacemente queste due funzioni di sistema i partiti devono ancor più efficacemente svolgere le funzioni di determinazione della linea politica e quella della selezione dei dirigenti, perché, se i partiti non offrono scelte significative, è l'intero spazio della democrazia a ridursi. L'unica garanzia contro questa riduzione è costituita dalla democraticità della vita interna dei partiti e dei loro processi decisionali.⁴⁵

In mancanza di questa garanzia a essere messa a rischio è l'effettiva partecipazione dei cittadini nel concorrere, attraverso i partiti, alla determinazione con metodo democratico della politica nazionale, e in particolare al concorrere alla formulazione del programma, alla scelta dei candidati alle cariche elettive e alla selezione dei dirigenti.

Se infatti gli elettori non sanno come un programma e una strategia vengono definiti, quanto sono condivisi, in che modo possono essere mutati; se gli oppositori interni di un programma o di una strategia non riescono ad aggregarsi e a contarsi, se non riescono a formalizzare la propria posizione e a suggerire le loro opzioni alternative e a misurare concretamente il grado di consenso di cui godono, le conseguenze sono negative a tutti i livelli⁴⁶, e quelle

⁴² C. Mortati, *Commentario della Costituzione italiana*, art. 1, a cura di M. Branca, p 29.

⁴³ *Ibidem*, p 34.

⁴⁴ *La Costituzione italiana nei lavori preparatori*, 22 maggio 1947, p 1889.

⁴⁵ G. Pasquino, *Commentario della Costituzione italiana*, art 49, a cura di M. Branca, p 20.

⁴⁶ *Ibidem*, p 26.

maggiormente negative e più visibili, in particolare in situazioni di mutamento degli equilibri sociali, si manifestano sotto forma di caduta della partecipazione politica.

Inoltre, la non democraticità interna dei partiti politici produce una conseguenza ancor più pericolosa se si riflette sul fatto che il potere di questi non si esplica soltanto all'interno delle istituzioni politico-rappresentative, ma si espande nel terreno extra-istituzionale, trovando campo d'azione nella colonizzazione e nella lottizzazione delle istituzioni e dei vari enti pubblici.

C'è da sottolineare infine un altro punto, che già lo stesso Mortati aveva individuato nella sua trattazione *sulle Forme di governo*, e cioè che come nella competizione economica, commerciale e finanziaria, anche in quella politica, da una iniziale (e astorica) eguale posizione di partenza si affermano progressivamente delle posizioni di supremazia di alcuni partiti sugli altri, che consentono ai primi di godere di cospicue rendite di posizione, rendendo impossibile una leale ed effettiva concorrenza con nuovi partiti nati da più recenti processi associativi. E poiché tutti i cittadini hanno egual diritto a concorrere alla determinazione della politica nazionale, si deve concludere che dovrebbero essere elaborati eventuali strumenti atti a tutelare questa concorrenza (come possono essere la garanzia di eguale accesso ai mezzi di comunicazione e un sistema di finanziamento pubblico che però si basi anch'esso sul principio di eguaglianza e non segua invece criteri di ponderazione), altrimenti solo formalmente i cittadini hanno egual diritto, perché in sostanza esistono cittadini più "uguali" di altri, in quanto i loro partiti godono di rilevanti vantaggi di posizione.⁴⁷

Nonostante più d'uno tra i costituenti fosse consapevole del ruolo centrale dei partiti nella forma di governo e in tutto il sistema istituzionale, si perse forse l'unica occasione concreta per imporre ad essi una regolamentazione interna fondata sul principio democratico con una norma di rango costituzionale, e fu una mancanza che avrà effetti dirompenti sull'evoluzione della nostra democrazia e sulla sua deformazione rispetto allo spirito della costituzione.

Infatti è presumibile che i componenti dell'assemblea che si era costituita immediatamente dopo la fine del conflitto avessero nel cuore una volontà alta, diretta all'interesse generale e alla costituzione di uno spazio di libertà duraturo, e quindi nella condizione più libera per poter ragionare sulle disposizioni di sistema⁴⁸; inevitabilmente, con il passare del tempo e il succedersi degli eventi politici (soprattutto con l'esclusione pregiudiziale di uno dei maggiori partiti della resistenza dalle cariche di governo, proprio perché ritenuto antisistema) la conflittualità tra i protagonisti della vita politica (e quindi dei partiti) aumentò notevolmente, non permettendo più un confronto sereno su una possibile normazione della democraticità interna dei partiti. D'altro canto bisogna tenere in considerazione il fatto che proprio il partito comunista, caratterizzato nella sua forma organizzativa dal "centralismo democratico", era il soggetto più preoccupato per un eventuale utilizzo politico della regolamentazione interna dei partiti, ma anche questa interpretazione sembra essere smentita da ciò che lo stesso Basso ricorda: "alla mia enunciazione [in I Sottocommissione] aderirono espressamente La Pira, Moro, Togliatti e Dossetti, cioè in sostanza coloro che, con me, rappresentavano i tre grandi partiti di massa che costituivano la stragrande maggioranza dell'assemblea".⁴⁹

Così, mentre deve ritenersi esclusa dall'art 49 un controllo sulla "democraticità" dei partiti da un punto di vista ideologico-finalistico, che metterebbe a rischio il concorso di diverse

⁴⁷ *Ibidem*, p 39.

⁴⁸ In N. Bobbio, *Eravamo ridiventati uomini, testimonianze e discorsi sulla resistenza in Italia*, 2015, 133, l'A., in uno scritto del 20 - 21 aprile 1985, sostiene che, rispetto ai padri fondatori, "noi non abbiamo né siamo in condizione di avere la stessa ispirazione ideale che essi ebbero proprio in grazia dell'evento straordinario da cui erano usciti" e cita immediatamente dopo un'osservazione di Giuseppe Guarino, apparsa su un articolo de "La Stampa" nel 1981, in cui quest'ultimo osservava che il carattere singolare e prezioso della Costituzione era che "è stata fatta in un momento in cui non si sapeva, né era facile prevedere quale delle parti politiche avrebbe conquistato la maggioranza".

⁴⁹ L. Basso, *op.cit.*, 144.

opinioni alla determinazione della politica nazionale, e in sostanza il carattere pluralistico dell'ordinamento democratico, altra questione è concentrare la riflessione in un ambito più circoscritto, quello del rispetto della cosiddetta "democrazia procedurale" all'interno dei partiti.

Poiché mediazione e integrazione rappresentano momenti inscindibili della funzione partitica, sono inseparabili da questa l'esigenza di armonizzare il momento decisionale con quello partecipativo e l'individuazione di un limite di compatibilità delle tendenze oligarchiche con il processo "dal basso verso l'alto" attraverso cui, per il tramite dei partiti, si realizza l'integrazione della società civile con la società politica.⁵⁰

Si è detto che nel dibattito costituente si perse dunque un'occasione, e di conseguenza ci si limitò a mantenere il vago, anche se sostanziale, riferimento al metodo democratico nel concorso alla determinazione della politica nazionale, il quale però ha spesso mostrato una certa debolezza prescrittiva.

Diversamente avvenne nella scrittura della *Grundgesetz* tedesca che all'art 21 contiene un esplicito riferimento "all'ordinamento interno" dei partiti che "deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia" e prevede il dovere di "rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni".

Per quei partiti che invece abbiano come "finalità di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o mettere in pericolo l'esistenza" dello Stato, è prevista la sanzione di incostituzionalità, su cui decide il Tribunale Costituzionale⁵¹.

In Italia invece, inizialmente immaginati come canali di effettiva e permanente partecipazione politica⁵² dei cittadini, i partiti, soggetti d'intermediazione pubblica con funzioni politiche, si sono man mano trasformati in macchine elettorali che si attivano a ridosso dell'appuntamento elettorale, passando il resto del tempo a contrattare con gli altri soggetti politicamente rilevanti per l'accaparramento di potere e risorse. Senza qui affrontare il complesso tema del finanziamento pubblico ai partiti, è tuttavia necessario sottolineare che l'assenza di una qualsiasi regolamentazione della distribuzione dei contributi nell'ambito interno al partito, che garantisca la modalità del concorso anzitutto fra le diverse componenti di esso, finisce per essere un rilevante ostacolo al ricambio delle *élites* dirigenti: infatti la disciplina del finanziamento, avulsa dalla regolamentazione delle condizioni minime di democrazia interna, o quanto meno dalla garanzia dell'accesso delle minoranze alle disponibilità finanziarie del partito, tende a fare dei gruppi di vertice di questo gli effettivi destinatari del contributo, rinsaldando le tendenze accentratrici⁵³ e oligarchiche.

Questa crisi di defunzionalizzazione dei partiti in un sistema costituzionale di democrazia pluralista ha comportato la tendenziale chiusura della principale via di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, e di conseguenza si è accompagnata anche a quella che è stata chiamata la "crisi del rappresentato".⁵⁴

⁵⁰ P. Ridola, voce Enc. Dir., *Partiti Politici*, p 114.

⁵¹ Vedi *intra* 8 e nota 23.

⁵² P. Ridola, *op.cit.*, sottolinea il fatto che attivando la partecipazione politica del popolo in modo stabile e permanente, i partiti consentivano a questo di incidere indirettamente, ma con continuità, su tutte le fasi del circuito rappresentativo e non soltanto su quella elettorale. L'A. precisa ulteriormente come lo Stato dei partiti abbia opposto il concorso permanente di questi nel processo di decisione politica alla centralità del momento elettorale, propria della concezione liberale della rappresentanza politica.

⁵³ P. Ridola, *op. cit.*, p 120, che si chiede se il legislatore non dovesse prevedere l'obbligo di ripartire il contributo statale fra gli organi centrali del partito e quelli periferici.

⁵⁴ In M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, a cura di N. Zanon, Atti del Convegno su *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Università degli Studi di Milano, 2000, 117, che definisce la crisi del rappresentato come "la perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali, tutto rende problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare".

4. LO SPAZIO POLITICO PUBBLICO: QUALI CONFINI E QUALI FUNZIONI?

Si è detto che durante il periodo oligarchico-liberale esisteva uno spazio pubblico di discussione con funzioni politiche che faceva da anticamera al processo decisionale che si svolgeva nell'assemblea parlamentare: il voto era idealmente l'atto conclusivo di uno scontro pubblico e continuativo di argomenti e contro argomenti.⁵⁵

Fin dagli albori dello Stato Liberale il principio di pubblicità si afferma come principio fondamentale alla base dell'idea di Stato che sta prendendo forma, e, a corollario di questo principio, si vanno ad affiancare anche altri diritti fondamentali, quali la libertà di espressione e di riunione, che si trovano strettamente collegati⁵⁶, richiamandone la specifica differenza rispetto ai regimi dispotici.

Questo modello fu estremamente problematizzato dal progressivo inserirsi degli altri strati sociali nella vita politica attiva e dal parallelo estendersi dei diritti politici a tutti i membri della comunità politica.

Lo spazio pubblico cambiò funzione: in una società attraversata dai conflitti, e riflettendosi tali conflitti sul piano politico istituzionale, la posta in gioco si trasformò gradualmente nella conquista di tale spazio come spazio pubblico con funzioni manipolative e dimostrative.⁵⁷

È la trasformazione che abbiamo sotto gli occhi oggi, e che sembra aver raggiunto ormai livelli di sviluppo qualche tempo fa inimmaginabili: una trasformazione che ha influenzato gli stessi partiti politici e gli altri soggetti politicamente rilevanti nei loro comportamenti e nel loro presentarsi sulla scena pubblica.

L'origine dello spazio pubblico borghese si ritrova già nel corso del XVIII secolo e agli inizi del XIX, e il suo sviluppo si affianca più tardi all'emergere dell'associazionismo: fu un periodo in cui si costituirono circoli culturali e di lettura, società letterarie, e altre associazioni di privati che, liberamente, fondavano di comune accordo uno spazio pubblico di discussione. Le iscrizioni erano volontarie e all'interno i rapporti fra i membri erano paritari, c'era libertà di discussione, decisioni a maggioranza, etc.⁵⁸

A questo si aggiunse e si accompagnò una crescita diffusa di giornali, opuscoli, libretti e fascicoli, e un aumento di nuovi scrittori e case editrici. Tutto ciò creava le condizioni per lo sviluppo di una cultura critica in coloro che partecipavano a questo processo: il pubblico, composto ancora da una cerchia molto ristretta di cittadini, non si limitava più alla semplice e passiva lettura, ma iniziava a prendere parola nei dibattiti.

Si può dire che all'interno dello spazio pubblico borghese si verificavano delle condizioni di eguaglianza politica che consentivano a tale spazio di darsi anche funzioni politiche.

⁵⁵ In J. Habermas, *op. cit.*, che aggiunge "ne avevano diritto [di accedere allo spazio pubblico di discussione] coloro che erano già ammessi alla sfera pubblica: i privati, e prevalentemente i capifamiglia degli strati borghesi cittadini, che disponevano di proprietà e di formazione scolastica superiore".

⁵⁶ Sia la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1791 (art 11: "La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge") sia quella del 1793 (art 7: "Il diritto di manifestare il proprio pensiero e le proprie opinioni, sia con la stampa sia in tutt'altra maniera, il diritto di riunirsi in assemblea pacificamente, il libero esercizio dei culti, non possono essere interdetti. La necessità di enunciare questi diritti presuppone o la presenza o il ricordo recente del despotismo) collocano il diritto di libertà di espressione tra di diritti fondamentali di cittadinanza, mentre solo l'ultima delle due lo collega con il diritto di libertà di riunione. Garanzie analoghe sono offerte per prime dal *Bill of Rights* dello Stato della Virginia, approvato il 12 giugno 1776: "La libertà di stampa è uno dei grandi bastioni della libertà e non può mai essere limitata, eccetto che da regimi dispotici".

⁵⁷ Sulla trasformazione dello spazio pubblico con funzioni politiche a quello con funzioni manipolative e dimostrative, con il parallelo cambiamento funzionale del principio di pubblicità, vedi ampiamente J. Habermas, *op. cit.*, p. 202 ss, e spec. 225 ss.

⁵⁸ J. Habermas, *op.cit.*, in Prefazione p.IX.

Man mano che la partecipazione politica si allargava a causa dell'estensione del suffragio, la stampa, nata inizialmente sul piano di un'autonomia privata che assumeva funzioni politiche, si trasformava da semplice organo di pubblicazione di notizie a strumento di lotta della politica di partito, e in sostanza esponente e allo stesso tempo guida dell'opinione pubblica.

A differenza della stampa di opinione del periodo precedente, concepita come strumento del pubblico che discute per affermare la propria funzione critica⁵⁹ e di conseguenza non necessariamente gestita in un'ottica di profitto, progressivamente la stampa della seconda metà del XIX secolo si commercializza sempre più e diventa manipolabile dagli interessi privati privilegiati, attraverso l'utilizzo strumentale della stampa come veicolo della pubblicità commerciale.

Con l'evoluzione dei mezzi di comunicazione di massa nel XX secolo (radio, cinema e televisione) il fabbisogno di capitali si fa più imponente e la consapevolezza crescente dell'enorme potenzialità pubblicistica di tali mezzi nella comunicazione politica induce lo Stato a regolarne l'organizzazione sotto forma di gestione diretta o di controllo⁶⁰; ciò nonostante l'agire degli organi di informazione nell'ambito delle regole del mercato, secondo un'ottica privatistica piuttosto che pubblicistica, e la stabile alleanza creatasi con le agenzie pubblicitarie, sono elementi che conducono ad un'ancora più spiccata commercializzazione dello spazio pubblico, anche dal punto di vista dell'offerta politica: la rappresentazione pubblicistica degli interessi privati si è infatti fin dall'inizio amalgamata anche all'interesse politico.⁶¹

I soggetti politicamente rilevanti, tra cui anche ma non solo i partiti, operano in questo quadro per quello che è stato chiamato *engineering of consent*⁶² (costruzione del consenso): agiscono cioè nello spazio pubblico autorappresentando i propri interessi privati, dandogli però valore politico generale.⁶³

Dall'altra parte c'è invece quello che Norberto Bobbio chiamava il "grande mercato", a dire quello spazio in cui le grandi organizzazioni partitiche e i grandi soggetti economici e finanziari sviluppano un continuo svolgersi di negoziazioni e di accordi che sfuggono al principio di pubblicità come precedentemente inteso, e che successivamente vengono esposti all'opinione pubblica in modo dimostrativo per generare acclamazione.

Il parlamento stesso si trasforma da corpo che discute a corpo che dimostra⁶⁴, poiché le decisioni deliberate al suo interno sono frutto di decisioni già precedentemente prese nell'ambito degli accordi stretti tra i soggetti politicamente rilevanti.

Già nell'ambito dello stato costituzionale nazionale si verifica uno slittamento del principio di pubblicità da una funzione critica ad una funzione meramente dimostrativa, e questo schema diventa ancor più evidente con l'acuirsi della crisi delle costituzioni nazionali e lo spostamento dei luoghi decisionali fondamentali a livello sovranazionale, al di fuori di procedure democratiche.

Emerge chiaramente da questa cornice l'entità del mutamento strutturale della sfera pubblica: l'unità della stessa con l'opinione pubblica, e cioè la continuità tra la discussione pre-parlamentare e parlamentare, oggi si rivela molto più problematica, e questo elemento influenza pesantemente lo stesso schema politico-rappresentativo.

⁵⁹ *Ibidem*, 212.

⁶⁰ Dove ciò è avvenuto, in primo luogo in Francia, Inghilterra e Germania, la motivazione è stata la necessità di proteggere la funzione pubblicistica dell'informazione pubblica dall'ingerenza degli interessi del capitalismo privato.

⁶¹ J. Habermas, *op.cit.*, 221.

⁶² E.L. Bernays, *The engineering of consent*, 1955.

⁶³ Sul punto sempre J. Habermas, *op.cit.*, 225: "Dal momento che nelle scelte di consumo le imprese private suggeriscono ai loro clienti la loro coscienza di cittadini, lo Stato [*e cioè i partiti*] deve rivolgersi ai cittadini come consumatori".

⁶⁴ *Ibidem*, 237.

Gli stessi partiti sono soggetti e oggetti di questo processo di cambiamento: essi infatti sono strumenti per la formazione della volontà generale e della sua immissione, attraverso un processo di partecipazione (principio democratico), nel circuito istituzionale, ma non sono nelle mani né effettivamente controllabili dal pubblico, che diviene soggetto passivo, bensì “appartengono” a coloro che stanno al vertice dell’apparato di partito, i quali accumulano progressivamente una forza politica-dimostrativa maggiore degli altri rappresentanti o dirigenti di grado inferiore. In questo modo gioca sempre di più un ruolo fondamentale la presentazione al pubblico del capo e dell’apparato direttivo (oppure in altri casi quello che oggi si chiama comunemente “cerchio magico” e che non necessariamente coincide con l’apparato direttivo del partito).

Anche per questo possiamo constatare oggi una sempre più marcata personalizzazione all’interno del dibattito politico pubblico, e uno slittamento della forma di governo verso forme di tipo cesaristico (o di premierato forte).

Essendo poi i partiti costretti a influenzare le decisioni elettorali all’interno di questo spazio pubblico manipolativo e dimostrativo, osservante il principio di pubblicità commerciale, nasce al loro fianco l’industria del *marketing* politico, per merito della quale i soggetti politici si fanno affiancare da esperti che sono assunti per vendere politica in modo impolitico.⁶⁵

La cultura politica, o per meglio dire quell’istinto politico che, essendo collegato alla sorte dell’uomo nella società, si riscontra in ogni ceto sociale, e che può trovare il proprio accrescimento solo attraverso la pratica della partecipazione⁶⁶, non trova più spazi dove svilupparsi e radicarsi nell’individuo-cittadino e più in generale nella comunità politica. L’atteggiamento diventa piuttosto quello di uno spettatore che sta guardando uno spettacolo di cui qualcuno ha già scritto la sceneggiatura e stabilito la regia della messa in scena.

E così arriviamo all’osservazione della disgregazione del corpo elettorale in quanto pubblico, che viene gradualmente mediatizzato in modo da poterlo “utilizzare” per la legittimazione dei compromessi politici decisi in spazi non pubblici, senza poi renderlo effettivamente partecipe o metterlo in grado di partecipare alle decisioni effettive.⁶⁷

In questo percorso, smarrendosi l’importanza sistemica della partecipazione politica, lo schema politico-rappresentativo caratterizzante la forma di Stato di democrazia pluralista perde ancor più legittimazione, portando i soggetti politici tradizionali ad arroccarsi in modo sempre più escludente attorno ai propri centri di potere decisionale e di gestione delle risorse pubbliche. Da questo punto di vista sembra improbabile che i partiti politici decidano per un’autoriforma di se stessi e regolino a livello pubblicistico il proprio ordinamento interno secondo principi democratici, considerando che nei momenti di maggiore difficoltà il potere costituito non tende certo a farsi più permeabile di prima, ma semmai il contrario.

Da un altro punto di osservazione si deve anche sottolineare il fatto che una “legge sui partiti” non possa essere certamente sufficiente per affrontare in modo complessivo la crisi sistemica che la rappresentanza politica sta vivendo, dovendo elaborare al contempo possibili soluzioni per una riaffermazione del valore della libertà pubblica e degli spazi dove essa possa effettivamente esercitarsi.

Lo spazio pubblico di discussione con funzioni politiche risulta in ogni caso essere un elemento fondamentale dell’impianto della rappresentanza politica, perché essenziale al fine di coltivare l’istinto politico dei cittadini e di elaborare opinioni critiche sulla cui base possa svilupparsi l’evoluzione della società.

Già il giovane Marx aveva compreso l’importanza di questo elemento nel sistema parlamentare:

⁶⁵ *Ibidem*, 250.

⁶⁶ C. Mortati, *ult.op.cit.*, 29.

⁶⁷ J. Habermas, *op.cit.*, 256.

Il regime parlamentare vive della discussione; come può proibire la discussione? Ogni interesse, ogni provvedimento sociale viene trasformato nel regime parlamentare in idea generale e dibattuto come idea; come può quindi un interesse qualsiasi, un provvedimento qualsiasi, elevarsi al di sopra del pensiero e imporsi come articolo di fede?⁶⁸

Non c'è fede infatti all'interno di uno spazio pubblico di discussione, bensì confronto tra idee e opinioni, in cui a partire dagli interessi settoriali e particolaristici della società vengono elaborate teorie generali sull'organizzazione sociale ed economica, e sulle sue finalità fondamentali. Lo spazio pubblico di discussione, in questo senso, diventa politico, proprio perché diventa il luogo dove vengono discusse quelle idee che poi si concretizzeranno nell'esercizio della funzione di indirizzo politico generale. Il tentativo di compromesso tra l'idea liberale e quella sociale, descritto dalle costituzioni di seconda generazione, ha incontrato le sue maggiori difficoltà proprio quando lo spazio pubblico è andato progressivamente a restringersi, facendo mancare al cittadino lo spazio funzionale dove "politicizzarsi", quando invece la politicizzazione implica una maggiore possibilità di progredire nell'emancipazione.⁶⁹

5. CRISI DELLE COSTITUZIONI NAZIONALI E DEPOLITICIZZAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

Altri due elementi da considerare in questo lavoro di analisi della componente della rappresentanza politica sono la comprovata crisi delle costituzioni nazionali e quella che si può definire "depoliticizzazione" della stessa rappresentanza politica.

Lo sviluppo rapido e inarrestabile del processo di globalizzazione dei mercati e dei rapporti sociali ha investito, come sappiamo, anche le costituzioni nazionali e più in generale i fondamenti dello stesso costituzionalismo moderno⁷⁰, consistenti nella garanzia dei diritti e nella limitazione del potere.

Tutti possono rilevare come la nostra epoca sia ormai dominata dai processi di globalizzazione e come questa sia la cifra politica, culturale, economica e sociale che investe modi di vita, costumi e culture della contemporaneità.⁷¹

A questo si deve aggiungere che la crisi delle costituzioni nazionali, in primo luogo della loro forza normativa e prescrittiva, a vantaggio di altri soggetti sovrani che invece agiscono in contesti normativi straordinari e sovranazionali, comporta una crisi di legittimazione della stessa rappresentanza politica che nella carta costituzionale dovrebbe ritrovare i diritti e gli interessi diffusi che è chiamata a promuovere e tutelare.

Al contrario si sta verificando un processo che, allontanando sempre di più la politica rappresentativa dalla società civile e dai conflitti che l'attraversano, si collega a una crescente concentrazione del potere nelle mani del soggetto che esce vincitore dalla competizione elettorale, il quale tende ad agire come unico legittimo interprete del bene comune da realizzare attraverso la funzione d'indirizzo politico.

⁶⁸ K. Marx, *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*, Mosca, 1947, p. 67.

⁶⁹ J. C. Monedero, *Corso urgente di politica per gente decente*, Feltrinelli, 2015, 97, che tratta anche del legame necessario tra cultura e politica, e cita a proposito un interessante passo di K. Polanyi, *La grande trasformazione*: "Privati della copertura protettiva delle istituzioni culturali, gli esseri umani perirebbero per gli effetti stessi della società, morirebbero come vittime di una grande disorganizzazione sociale, per vizi, perversioni, crimini e denutrizione [...]".

⁷⁰ Per opinione condivisa nella dottrina si identificano i fondamenti del costituzionalismo moderno nei principi affermati nell'art. 16 della Dichiarazione dell'uomo e del cittadino del 1789: "Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri fissata, non ha una costituzione".

⁷¹ G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, 2013, 11.

Questo fenomeno genera il consolidamento dell'idea totalizzante che spetti al solo vincitore delle elezioni l'onere (addirittura il diritto) di farsi rappresentante del tutto⁷², allo stesso modo in cui nel passato liberale si manifestava la pretesa autoritaria dell'unica classe dominante di rappresentare tutti.

Si tratta di un processo, come da altri già è stato detto⁷³, culturale prima che politico: un processo che modifica nella sostanza il significato del concetto di democrazia inserito nel contesto della forma di Stato pluralista, e conseguentemente allontana progressivamente le stesse istituzioni pubbliche dal perseguimento dei fini prescritti dalla forma di Stato delineata in Costituzione.

Una forma di Stato che, giova ricordarlo, si può ritrovare nel nucleo dei primi cinque articoli della Carta del '48, e cioè in quei principi che sono stati posti dal costituente a fondamento della repubblica: il principio democratico, quello personalista, quello pluralista e quello lavorista.

Per ciò che qui interessa è necessario dare uno sguardo analitico alla crisi del primo dei principi enunciati, che primo tra tutti definisce un carattere specifico della repubblica italiana: il principio democratico.

Questo principio infatti, ancor prima di caratterizzare la forma di governo secondo la diversa specie e il grado di partecipazione dei cittadini alla gestione del potere autoritario, entra come elemento costitutivo della forma di Stato, inteso quale ordine complessivo di vita associata, in quanto compendia in sé l'insieme dei fattori spirituali, economici, sociali, le convinzioni, le strutture e i fini che informano di sé l'ordinamento, e rendono possibile ed efficiente quella partecipazione politica.⁷⁴

Il principio democratico che informa la nostra organizzazione politica dovrebbe in un certo qual modo permeare tutte le strutture della società, da quelle di governo o più in generale dello Stato-autorità a quelle delle realtà associative, produttive e delle varie articolazioni dello Stato-comunità, ma in questo senso non possiamo certo dire di poter osservare un'effettività di queste condizioni, al contrario: lo spirito democratico, del confronto pubblico, del rispetto del pensiero altrui e dell'alternanza, ha lasciato gradualmente il posto a uno spirito plebiscitario, che ha rapidamente contagiato gli attori del panorama politico istituzionale.

Quell'ambiziosa missione affidata alla Costituzione, e cioè quella di contagiare con il suo spirito democratico la società fin nelle sue più periferiche diramazioni allo scopo di assicurare, attraverso l'effettiva partecipazione di tutti, la tutela degli interessi socialmente rilevanti che caratterizzano la forma dello Stato, si trova oggi di fronte alla sua negazione: la legge del Mercato ha infatti preso gradualmente il suo posto nell'effettiva regolazione dei rapporti sociali, permettendo uno svuotamento di significato proprio di quelle disposizioni costituzionali che quei diritti dovrebbero tutelare⁷⁵, e sostanzialmente la stessa prima disposizione che qualifica come "democratica" la repubblica nata nel '46 a seguito dei risultati del referendum istituzionale.

Vero è che il costituzionalismo moderno si è sviluppato nell'ambito di una prospettiva statalista, che imponeva un raggio d'azione che trovava i suoi limiti nei confini territoriali dello Stato nazione, a differenza del primo periodo della rivoluzione francese, in cui il legame con la prospettiva universalistica dei diritti dell'uomo giustificati dalla teoria giusnaturalista restava molto forte.

⁷² F. Bilancia, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in *Democrazia, storia e crisi di una forma politica*, 2013, 156.

⁷³ *Ibidem*, 156.

⁷⁴ C. Mortati, *ult.op.cit.*, 7.

⁷⁵ S'intendono qui in primo luogo i diritti sociali che, oggi più che mai, complice anche la difficile situazione di crisi finanziaria europea, vengono sacrificati sull'altare delle politiche di austerità, di privatizzazione del patrimonio pubblico e dei servizi pubblici, e di flessibilizzazione (o precarizzazione a seconda del punto di vista da cui lo si osserva) del mercato del lavoro.

È stato così che, a livello costituzionale, il compito di assicurare la garanzia dei diritti trasmigrò dalla “società” alla “nazione”, in tal modo escludendo ogni pretesa di tutela oltre lo Stato e senza lo Stato.⁷⁶

Oggi si può affermare che non è più così.

Le cause sono molteplici, ma ciò che in queste sede c’interessa osservare è lo spostamento dell’esercizio del potere sovrano, o potere decisionale politico-fondamentale, in capo a soggetti istituzionali che risultano sprovvisti di un’effettiva e diretta legittimazione politica-rappresentativa, è il caso delle istituzioni europee, e in capo a soggetti sovranazionali che deliberano su questioni politiche generali (tra questi si possono citare Fmi e Banca Mondiale, G7 e G20, tutte le organizzazioni intergovernative macroregionali che ormai esistono in ogni parte del mondo, oltre che le società multinazionali che agiscono a livello globale)⁷⁷.

Essendosi il piano dell’esercizio del potere sovrano spostato a un livello sopra ed extra statale, allo stesso modo anche la questione della garanzia dei diritti, strettamente legata a quella della limitazione del potere, trova oggi il suo campo di azione sostanziale fuori dai confini dello Stato.

E dunque, all’interno di questo quadro, che ruolo può avere una rappresentanza politica eletta dal popolo per rappresentarne gli interessi diffusi e compositi di una comunità nazionale, e agire una sintesi degli stessi in sede decisionale?

Se è vero che oggi molte decisioni politiche fondamentali, ma anche la maggior parte della produzione legislativa poi applicata nel nostro ordinamento nazionale, vengono deliberate a livello europeo; se è vero che i “mercati” e i soggetti finanziari dominanti oggi possono influenzare notevolmente, se non addirittura imporre le politiche economiche agli stati nazionali; se è vero in sostanza che oggi il panorama politico globale conosce molti nuovi soggetti politicamente rilevanti, a volte con dimensioni e poteri economici maggiori di un singolo Stato, allora viene da chiedersi se la competizione democratica-elettorale, come strumento di selezione della rappresentanza politica e della sua legittimazione all’esercizio del potere secondo i limiti e le forme costituzionalmente previste, sia oggi un impianto sistemico efficace e utile al soddisfacimento dei principi che caratterizzano il patto politico-sociale su cui è stata fondata la nostra repubblica.

Viene da chiedersi se non siamo di fronte ad un processo di depoliticizzazione e di burocratizzazione della rappresentanza politica, la quale sembra mutare in una rappresentanza tecnica-esecutiva di decisioni prese in sedi non caratterizzate da procedure democratiche: se fosse così, sarebbe messo in discussione proprio quel diritto costituzionale alla rappresentanza politica che, nel suo divenire diritto universale, ha accompagnato i processi di emancipazione sociale e politica per l’accesso ai diritti di cittadinanza.

L’accesso alla rappresentanza politica, che consiste nell’essere rappresentati nell’assemblea sovrana parlamentare, è stato storicamente il mezzo attraverso cui gli “esclusi” sono riusciti a far sentire la loro voce, a lottare per i propri diritti e infine trovarli iscritti nelle carte costituzionali contemporanee. Privare della piena funzione politica la rappresentanza nazionale significa al contempo rendere sempre più strette e anguste, se non addirittura serrate, le vie all’effettiva partecipazione politica dei cittadini, e di conseguenza condurre alla configurazione di una società che maschera i conflitti sotto un velo, mostrando l’immagine di una società pacificata, nella quale solo attraverso l’autoritaria neutralizzazione dei conflitti e la deresponsabilizzazione dell’esercizio del potere si ritiene di poter governare in maniera efficace. Tutto ciò senza tenere in debita considerazione il fatto che, senza un certo livello di stabilità sociale non può esistere, per lo meno all’interno di un sistema democratico-pluralista, nemmeno la stabilità economica e finanziaria, e che la stabilità sociale si può ottenere soltanto rendendo effettiva la partecipazione politica dei cittadini, poiché la

⁷⁶ G. Azzariti, *op.cit.*, 59 – 60.

⁷⁷ Per una “mappa dei poteri” a cui ci si intende riferire rinvio ancora a G. Azzariti, *op.cit.*, 50 – 51.

partecipazione risulta essere strettamente connessa al senso di responsabilità civica e dunque all'innalzamento dell'istinto politico particolaristico del singolo sul piano degli interessi generali della comunità politica, oltre che essere l'elemento fondamentale per promuovere forme di responsabilizzazione politica.

Questa è forse il problema sostanziale con cui si confronta, e continuerà a confrontarsi in futuro, la costruzione dell'Unione Europea, nella cui attuale configurazione sembra sussistere, più che un "deficit democratico", una vera e propria assenza di procedure democratiche legittimanti i processi decisionali.

Sovranità del popolo, rappresentanza politica intesa come partecipazione e legittimazione del potere, pubblicità dei processi decisionali, e meccanismi di controllo e limitazione del potere, sono tutti elementi fondamentali in un ordinamento che si possa definire democratico, ma che risultano drammaticamente mancare alla forma di governo europea fondata sui trattati.

Per fare l'esempio più eclatante, si può prendere in considerazione l'Eurogruppo, composto dai ministri delle finanze dei paesi facenti parte della zona euro: a norma del Trattato di Lisbona è un organo informale⁷⁸, che dovrebbe avere una funzione di coordinamento e consultiva ma che invece riveste sempre più il ruolo di organo decidente in materia economica e finanziaria, agendo però senza dare alcuna possibilità ai cittadini, che dovranno poi rispettarne le decisioni, di conoscerne i verbali né i metodi decisionali.

E si può aggiungere che la partecipazione politica dei cittadini europei non possa certo essere sufficientemente garantita dall'elezione diretta del Parlamento europeo e dall'esistenza dei partiti europei, almeno nell'ambito dell'assetto istituzionale attuale.

D'altra parte l'UE è sostanzialmente un'area monetaria, economica e finanziaria di libero scambio, e si basa su accordi multilaterali tra Stati sovrani; di conseguenza sembra conseguente pensare che un reale dibattito sulla democrazia interna all'UE possa avviarsi soltanto se un gruppo di stati membri abbastanza ampio, e abbastanza rappresentativo anche da un punto di vista di peso economico-finanziario all'interno dell'area, porrà la questione democratica sul tavolo.

Se invece si ritiene che l'UE non possa che essere un sistema di governo interstatale, allora ci si dovrebbe porre la questione dell'eguaglianza tra gli stati membri e la pubblicità dei processi decisionali: poiché l'eguaglianza è il risultato dell'organizzazione umana nella misura in cui si fa guidare dal principio di giustizia. Non si nasce eguali; si diventa eguali come membri di un gruppo in virtù della decisione di garantirsi reciprocamente eguali diritti.⁷⁹

Questo vale per gli individui, ma potrebbe in questo caso applicarsi anche agli Stati membri di una comunità costituita su basi comuni.⁸⁰

⁷⁸ Trattato di Lisbona, art. 137: "Le modalità per le riunioni tra i ministri degli Stati membri, la cui moneta è l'euro sono stabilite dal protocollo dell'Eurogruppo"; il citato Protocollo n.14, recita che "i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro si riuniscono a titolo informale [...] per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica", e infatti prevede la presenza alle riunioni sia della Commissione sia della Banca Centrale Europea.

⁷⁹ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Torino, 1966, p 417.

⁸⁰ L'art. 2 del Trattato di Lisbona dichiara i valori su cui si fonda l'Unione Europea: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze". In caso di violazione grave di uno Stato membro dei valori ex art. 2, è attivabile una procedura sanzionatoria che però richiede un procedimento molto lungo e complesso, a partire dalle maggioranze richieste per la deliberazione del Consiglio: si prevede una maggioranza dei 4/5 dei membri se si tratta di un "evidente rischio di violazione grave" (ex art. 7 comma 1), mentre è richiesta l'unanimità dei membri nel caso di un "esistenza di una violazione grave e persistente" (ex art. 7, comma 2). Ci si chiede anche, in questo secondo caso, che senso abbia la scelta dell'unanimità se è presumibile che alla votazione parteciperebbe anche lo Stato membro sotto accusa.

6. LA SENTENZA 1/2014 CORTE COST. E LA NUOVA LEGGE ELETTORALE: PLURALISMO VS GOVERNABILITÀ?

Proseguendo l'analisi e scendendo dal livello "macro" a quello nazionale, all'interno del quadro sino ad ora descritto si deve inserire la riflessione sul diritto positivo, e nello specifico sulla nuova legge elettorale recentemente approvata dal parlamento, una legge che si concentra soprattutto sulla necessità di rafforzare l'esecutivo e la sua capacità decisionale, lasciando in secondo piano l'elemento della rappresentanza pluralistica.

Nell'osservare nei dettagli la nuova legge elettorale bisogna tenere in considerazione che il mondo in cui viviamo manifesta una marcata tendenza verso l'assunzione di un rilievo sempre maggiore da parte della tecnica rispetto alla politica. In prospettiva, le decisioni, in una società che dovesse pervenire al punto finale di questa evoluzione, non assumerebbero più il carattere di opzioni ideologiche, bensì quello di mere scelte tecniche.⁸¹

Altresì c'è da sottolineare che dietro alla tecnica e alle sue scelte, c'è sempre una decisione che si può definire politica. Ad esempio, anche chi possiede la piena conoscenza della tecnica fotografica dovrà, prima di impiegarla, prendere la decisione fondamentale riguardo all'oggetto da fotografare; così il tecnico che opera a livello statale o europeo agirà sulla base di decisioni fondamentali di carattere politico, precedentemente prese e assunte come legittime.

In piena continuità con il cosiddetto *spirito del tempo* che vede il crescente dominio della tecnica sulla politica, in Italia si è deciso per un sistema elettorale che assicura al partito uscito vittorioso dalla competizione elettorale un premio che gli garantisca la maggioranza assoluta dei voti, prediligendo dunque l'efficacia tecnica-esecutiva dell'azione di governo, tralasciando invece l'aspetto della proporzionalità nel meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, richiamato d'altronde nella recente sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale, e dunque il carattere pluralistico del sistema rappresentativo collegato a essa.

La legge elettorale n. 52/2015 (chiamata ormai "Italicum") modifica la normativa emersa a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 4 dicembre 2013 in cui la stessa Corte aveva giudicato incostituzionale la legge 270/2005 (il cosiddetto "Porcellum") riportando nelle successive motivazioni del 14 gennaio 2014 i profili di incostituzionalità ravvisati, e principalmente due: in primo luogo la Corte ha definito il premio di maggioranza previsto (il 55% dei seggi alla lista o coalizione risultata vincente dalle elezioni) "distorsivo" perché "foriero di una sovra-rappresentazione in quanto non impone il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista", mettendo in questo modo in discussione il principio di eguaglianza del voto⁸², e in secondo luogo ha giudicato le liste bloccate previste come un deliberato e illegittimo impedimento al libero esercizio del diritto di voto, in quanto "impediscono all'elettore di scegliere chi eleggere con apposita preferenza", poiché liste lunghe e bloccate "rendono la disciplina in esame non comparabile ne' con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per parte dei seggi, ne' con altri che prevedono un numero dei candidati talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi".

⁸¹ D. Nocilla e L. Ciaurro, *op. cit.*, p 595 - 596, che proseguono nell'ipotesi prospettando "il definitivo superamento della cosiddetta "rappresentanza politica" e dei parlamenti, come luoghi d'incontro delle opinioni degli "incompetenti", e la loro trasformazione in (o la loro sostituzione con) organi di formazione di decisioni tecniche, di scelte cioè ragionate in base a criteri verificabili sul piano tecnico".

⁸² La Corte nelle motivazioni della sentenza arriva a essere molto chiara: "In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente" (qui di seguito il link al testo completo della sentenza: <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>).

Nonostante che, sul tema della legittimità del parlamento in carica, la Corte abbia tenuto a precisare che “il principio fondamentale della continuità dello Stato non è un’astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento”, la sentenza della Corte ha comunque avuto l’effetto di accelerare il processo di contrattazione tra i partiti per arrivare ad un compromesso sulla base del quale poi giungere all’approvazione di una nuova legge elettorale. Con il sistema elettorale “di risulta” successivo alla sentenza 1/2014, consistente in un sistema proporzionale in senso stretto, depurato dall’abnorme premio di maggioranza e nel quale “le norme censurate riguardanti l’espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza”, si sarebbero infatti probabilmente verificati gli stessi problemi in tema di governabilità manifestatesi nei risultati delle tornate elettorali precedenti con in vigore il “Porcellum”, problemi che invece si miravano a risolvere. Nel metodo la nuova legge elettorale è stata approvata con tre questioni di fiducia consecutivamente poste sui tre articoli che compongono la legge: questa decisione del Governo non è stata immune da critiche diffuse, poiché è legittimo pensare che la riscrittura delle regole del gioco democratico, in primo luogo il sistema elettorale che influenza il sistema politico, la forma di governo e la stessa forma di Stato⁸³, debba prevedere il più ampio dibattito, in modo tale da raggiungere un consenso più vasto possibile all’interno dell’arco parlamentare.

Inoltre nel testo della nuova legge è stata inserita una “clausola di salvaguardia” che posticipa l’entrata in vigore della legge stessa a partire dal primo di luglio 2016, poiché, essendo la nuova normativa riferita soltanto alle elezioni della Camera dei Deputati, il Governo, soggetto proponente, ne ha strettamente legato il destino con quello dell’ancora incompiuta riforma costituzionale, la quale prevede, tra le altre cose, una profonda modifica delle funzioni, della composizione e delle modalità elettive, della seconda camera dello Stato, il Senato della Repubblica.

Dal punto di vista della correttezza del metodo istituzionale seguito nell’approvazione della nuova legge elettorale non ci si può esimere dal notare alcune forzature che, spinte alle estreme conseguenze, si potrebbero configurare come manovre politicamente ricattatorie che finiscono per ridurre a dispute particolaristiche questioni di rilevanza sistemica-istituzionale. Nel merito invece la legge 52/2015 contiene almeno due punti su cui in questa sede è opportuno soffermarsi, mettendoli in relazione con le indicazioni emerse dalle motivazioni della sentenza della Corte.

Il primo è quello del premio di maggioranza: nella nuova normativa è prevista l’assegnazione di un premio di maggioranza pari a 340 seggi (il 55% dei deputati alla Camera) alla lista (e non più alla coalizione) che ottiene almeno il 40% dei voti su base nazionale. Nel caso in cui, però, nessuna delle liste raggiunga il 40%, è previsto un secondo turno di ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto più voti, in seguito al quale alla lista che risulterà vincente verrà ugualmente assegnato il premio.

Il dubbio che può essere rilevato, in relazione con la sentenza della Corte, consiste nel fatto che, al ballottaggio, il premio di maggioranza torna a essere assegnato senza la garanzia rappresentativa che la lista uscita vittoriosa dalla competizione abbia raggiunto una determinata soglia di voti: infatti il ballottaggio non sembra potersi descrivere come una competizione elettorale *ex novo*, scollegata dalla prima, ma al contrario, svolgendosi tra le prime due liste della prima competizione elettorale, risulta ad essa strettamente legata, e da questo punto di vista permette il verificarsi dell’assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi, tra l’altro in un sistema parlamentare che in prospettiva vedrebbe escludere la seconda camera dal circuito fiduciario tra parlamento e governo, a una lista che potrebbe anche essere

⁸³ L. Carlassare, *op.cit.*, 51.

beneficiaria di non più di un quarto dei suffragi espressi. Inutile sottolineare come un impianto di questo genere vada a modificare la concezione pluralistica della stessa rappresentanza politica e a inficiare il carattere rappresentativo della rappresentanza politica, oltre che probabilmente generare una ancor più accentuata caduta della partecipazione politica.

In secondo luogo l'Italicum, a differenza di altri ordinamenti (primo tra tutti quello francese) dove il sistema del *double ballot* viene utilizzato sulla base di collegi uninominali, prevede invece un ballottaggio sulla base del calcolo su scala nazionale, con l'istituzione di 100 collegi plurinominali in cui saranno eletti i capolista bloccati (con possibilità di pluricandidature fino a 10 collegi) e di seguito coloro che avranno ottenuto il maggior numero di preferenze.

Anche questo elemento del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi sembra in parte non rispondere ai rilievi fatti dalla Corte, nel momento in cui, stando alle proiezioni attuali, l'unica lista che eventualmente potrà eleggere candidati in base alle preferenze sarà quella che arriverà prima.

Infine c'è un terzo elemento che interroga chi vuole svolgere un'analisi dell'impianto politico-rappresentativo risultante dalla nuova legge elettorale: è infatti previsto l'obbligo, per le liste che intendono presentarsi alle elezioni, di depositare il proprio statuto.

A questo proposito si può sostenere che certamente sarebbe fonte di criticità se questa disposizione fosse attuata da una legge sui partiti politici approvata anch'essa con una maggioranza ristretta; in ogni caso, una legge sui partiti, che prevedesse uno "statuto tipo" mirante a ordinare democraticamente i partiti al loro interno, dovrebbe insistere principalmente su tre profili⁸⁴: la pubblicità e il controllo di bilanci e stato patrimoniale, il principio democratico-rappresentativo incardinato sulla partecipazione di iscritti e/o aderenti alle procedure elettive delle cariche e del gruppo dirigente, e la selezione dei candidati alle cariche elettive operata attraverso la diretta partecipazione della base del partito)⁸⁵. Un simile impianto andrebbe certamente a favorire il recupero di credibilità e legittimazione dei partiti come canali di partecipazione e in sostanza anche a una maggiore democraticità del sistema politico-rappresentativo.

Nel raffronto tra la sentenza 1/2014 e la legge 52/2015 emergono dunque alcuni dubbi sulla legittimità costituzionale di quest'ultima, ma anche e soprattutto ci si interroga sulla necessità di introdurre in Italia un modello, che potremmo chiamare di *democrazia decidente*, caratterizzato da una forte centralizzazione del potere nelle mani dell'esecutivo, a danno delle prerogative di controllo e indirizzo affidate al parlamento, considerando la matrice pluralista caratterizzante la forma di governo e la tradizionale frammentazione conflittuale del panorama partitico. Per evitare di ridurre il problema a un conflitto dicotomico tra rappresentanza pluralistica e governabilità, è opportuno rivolgersi al concetto di *democrazia permanente* che si ritiene accolto in Costituzione: esso s'impenna, in primo luogo, sulla *continuità democratica* – vale a dire sulla circostanza che le istituzioni di governo siano in permanenza espressione, diretta o indiretta, della sovranità e volontà popolare – ed esige una

⁸⁴ G. Pasquino, *op.cit.*, 45, sostiene che lo statuto tipo non debba mirare a nessun controllo sui fini del partito, ma che debba proporsi esclusivamente di imporre direttive concernenti i metodi. Su questa linea anche P. Ridola, *op.cit.*, p 111, in cui l'A. sembra concordare sul fatto che l'art 49 rifiuti un limite ideologico – programmatico in capo ai partiti.

⁸⁵ V. Crisafulli, *La sovranità popolare*, 449, in cui l'A. sostiene che "lo Stato moderno può dirsi realmente rappresentativo, in quanto esso sia organizzato in modo da dar vita ad un collegamento, stabile ed efficiente tra lo stato medesimo e la collettività popolare". Sul tema anche G. Pasquino, *op.cit.*, 27, che definisce, riguardo nello specifico alla democrazia nei partiti, come "il processo ideale, dal punto di vista democratico, dovrebbe esprimersi in una serie di elezioni a tutti i livelli, a partire dalla base, dai nuclei più piccoli dell'organizzazione di partito, fino al vertice, vale a dire fino alla sede del Congresso (che [...] dovrebbe formulare la strategia politica e scegliere i dirigenti cui ne spetterà l'applicazione concreta). In nessun partito questo processo ideale trova riscontro nella realtà. [...] In troppi casi sono i vertici a nominare i dirigenti di partito delle istanze inferiori".

continua ed effettiva rispondenza dei risultati delle procedure democratiche alla reale volontà del popolo⁸⁶, come recentemente anche la Corte ha definito “principio di responsabilità dell’azione dei titolari delle cariche rappresentative”.⁸⁷

Considerato il quadro analitico sopra descritto si potrebbe pensare che l’esigenza di rafforzare il potere decisionale ed esecutivo del governo, distaccandosi in tal modo da una concezione pluralistica della forma democratico-rappresentativa, debba essere inserita in una cornice più ampia, che vede, come si è detto, la sede di esercizio del potere sovrano spostarsi a livello sovranazionale, e di conseguenza comporta un sempre maggior alleggerimento, in capo ai governi nazionali, dei pesi e contrappesi, e dei tempi della democrazia a carattere pluralistico.

Da questo angolo di osservazione lo stesso esercizio del diritto di voto sembra essere depotenziato e svilito, proprio perché non più impattante nelle dinamiche di governo effettivo degli affari pubblici, e ridotto a uno strumento di ratifica, modificandosi le sue funzioni di strumento di partecipazione e di emancipazione sociale e politica.

7. ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La componente della rappresentanza politica degli ordinamenti costituzionali moderni è in sostanza caratterizzata da una molteplicità di elementi e di profili che, anche e soprattutto oggi, stanno vivendo un momento di grave crisi di significato, e dunque, per riuscire a risignificare positivamente tale componente essenziale dei sistemi democratici-rappresentativi, occorre prima operare un lavoro di decostruzione dei suoi elementi caratterizzanti.

Il diritto alla partecipazione politica, che nel sistema di democrazia rappresentativa incardinata sui partiti si sostanzia principalmente, anche se non esclusivamente, nell’esercizio del diritto di voto, vive un momento di pericolo vitale, ponendosi in discussione tutto l’impianto democratico-pluralista delineato nelle carte costituzionali del secondo dopoguerra, e di conseguenza anche la garanzia di un’effettiva tutela del nucleo di diritti fondamentali posti alla base della forma di Stato.

Lo spazio pubblico con funzioni politiche, che aveva caratterizzato il sistema della rappresentanza politica liberale, ha perso progressivamente tale funzione, mutandosi in un spazio mediatizzato con funzioni manipolative e dimostrative, dirette a creare un’opinione *non pubblica*⁸⁸ in cui suscitare l’acclamazione su decisioni politiche prese fuori dall’ambito delle procedure democratiche.

⁸⁶ Questa è l’interpretazione del Lavagna, come richiamata in L. Carlassare, *op.cit.*, 35. A riguardo l’A. richiama anche il pensiero di G. Ferrara, *Le forme di governo*, in *Quale riforma della Costituzione?*, 1999, 22 – 23: “il regime parlamentare ha come cardine la rappresentanza politica, espressa unitariamente dal corpo elettorale e dal corpo elettorale conformata come plurale. Plurale perché esprime un’entità da rappresentare che è divisa e conflittuale, perciò articolata in parti diverse e contrapposte”.

⁸⁷ Corte Cost. sent. n. 223/2009 in cui si legge che “il mandato rappresentativo non si esaurisce nel compimento di atti “tipici”, ma si manifesta nel raccordo costante tra rappresentante e rappresentato, nelle forme della comunicazione democratica che assicurano il rispetto del principio [...] di responsabilità dell’azione dei titolari di cariche rappresentative”.

⁸⁸ In J. Habermas, *op.cit.*, 251 – 252, in cui l’A. sostiene che “all’opinione pubblica subentra, all’interno di una sfera pubblica manipolata, un’atmosfera di disponibilità all’acclamazione” nella quale “gli appelli gestiti secondo parametri psicologici accuratamente accertati e verificati sperimentalmente debbono perdere quanto più possibile ogni rapporto con i principi politici programmatici [...]. Il loro senso si esaurisce nel riscuotere quel tipo di popolarità che oggi, nella società di massa, sostituisce la relazione immediata dell’individuo con la politica. [...]

In questo modo viene messo in discussione uno dei diritti di libertà più strettamente connesso con la rappresentanza politica in una democrazia pluralista, cioè il diritto alla libera manifestazione del pensiero, che prevede sia la libertà di informare sia quella di essere correttamente informati in modo da poter esprimere un'opinione politica consapevole, e per questo impone un sistema pluralista d'informazione pubblica e forti limiti alla concentrazione di potere privato in questo ambito.

In una società di massa globalizzata, quale è quella in cui oggi viviamo, è certamente molto più complesso, rispetto all'epoca liberale, definire e funzionalizzare politicamente lo spazio pubblico, ma è altrettanto comprensibile che senza uno spazio pubblico, declinato nelle sue molteplici forme che oggi può assumere, all'interno del quale sia possibile la formazione di un'opinione pubblica critica e di una cittadinanza attiva in campo politico, la rappresentanza politica, e con essa la democrazia rappresentativa, si ridurrà sempre più ad essere luogo di recepimento acritico di istanze private e particolari, che spesso si rivelano essere in contrasto con la tutela degli interessi generali.

Lo stesso costituzionalismo moderno, inteso come limitazione del potere, ha come uno dei suoi elementi fondamentali, nella sua evoluzione in stato costituzionale di diritto, la responsabilizzazione della rappresentanza politica, e dunque del potere stesso.

Esiste d'altronde un legame indissolubile tra responsabilità politica e partecipazione: per avere una rappresentanza politica responsabile è necessario affiancare a essa una molteplicità di spazi di discussione pubblica che diano la possibilità ai cittadini di formarsi una cultura critica e che permettano alla società tutta di operare quel controllo democratico che, in una società di massa globalizzata, l'opinione pubblica deve sempre più assumersi quale strumento di pressione e di responsabilizzazione del potere, in particolare di chi lo esercita.

Allo stesso tempo è necessario un processo di democratizzazione dei soggetti d'intermediazione pubblica, affinché essi possano recuperare quella legittimità che gli permetta di agire pubblicamente a tutela dei diritti iscritti nella carta costituzionale, sulla quale tra l'altro in Italia la squadra di governo presta giuramento di osservanza, e tornino a essere i principali canali attraverso cui si esplica l'effettiva partecipazione politica.

All'interno di questo quadro s'intrecciano quei principi che sono alla base della concezione democratica di un'organizzazione politica e sociale: il principio di libertà, il principio di eguaglianza (formale e sostanziale), il principio di partecipazione e il principio di pubblicità.

Se questi principi non vengono rispettati e sentiti come effettivamente operativi da parte dei cittadini, il rischio è di un vero e proprio disfacimento della cultura politica democratica e di una conseguente radicalizzazione della lotta politica, che esalta le differenze conflittuali e restringe i margini del dialogo costruttivo e propositivo. Sussiste in sostanza il rischio effettivo che una società fondata sul potere sovrano del popolo si trasformi progressivamente in una società "che non esiste", in un gruppo di individui dissociati l'uno dall'altro.⁸⁹

Certo è che una democrazia senza popolo e senza società, in cui i cittadini formalmente titolari del potere sovrano vengono derubricati al ruolo di spettatori, non può più essere chiamata democrazia.

E un regime politico che non si fonda sulla legittimazione fondata sulla sovranità del popolo, sul valore di emancipazione del diritto di voto e sul principio di libera e plurale informazione

L'indice di popolarità è, per un governo, il metro di controllo sull'*opinione non pubblica* della popolazione ovvero della maggior pubblicità convertibile in popolarità che esso deve conferire all'apparato direttivo".

⁸⁹ Alcuni importanti elementi della crisi del regime democratico-rappresentativo che stiamo vivendo si possono ritrovare in quella teoria politica, oltre che economica, che giustificava le disuguaglianze in nome del motto "self-made man". "La società non esiste" diceva Margaret Thatcher, sottintendendo in questa frase la sua visione individualistica e atomistica dell'organizzazione sociale, mentre un economista canadese, Robert Mundell, premio Nobel nel 1999 per i suoi studi sulle aree valutarie ottimali, ebbe a dire, in naturale continuità con la visione thatcheriana, un'altra sentenza: "Togliere agli Stati il controllo [*democratico*] della moneta e del bilancio è stato il modo per portare Reagan in Europa senza passare dal voto degli elettori".

e discussione pubblica, non ha molte possibilità di durare a lungo, a meno che non inasprisca le misure di controllo, di manipolazione dell'opinione pubblica, di repressione del dissenso e di restrizione degli spazi di libertà; misure, queste, che caratterizzano quel regime politico che storicamente si è opposto alla democrazia: il regime totalitario⁹⁰, o per lo meno un regime politico con forti tendenze totalitarie.⁹¹

La questione sistemica a cui ci troviamo di fronte è certamente di proporzioni enormi, forse epocali, poiché attiene a un modello costituzionale, culturale, sociale e politico che ci portiamo dentro, che anima le nostre convinzioni, e che si connette strettamente con quella felicità pubblica che J. Adams ebbe a descrivere così nitidamente, una ricerca di felicità che continua ancora oggi a spingerci alla riflessione e al confronto.

⁹⁰ Tra i migliori studi sul totalitarismo certamente H. Arendth, *Le origini del totalitarismo*, Torino, 1966; C. J. Friedrich e Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, 1965.

⁹¹ H. Arendth, *ult. op. cit.*, p 524, spiega che un movimento totalitario è un'organizzazione conforme al principio "chi non è incluso è escluso", "chi non è con me, è contro di me", [che] spoglia il mondo di quella multiformità, di quegli aspetti pluralistici che riescono sconcertanti e intollerabili alle masse che hanno perso il loro posto in esso e, insieme, la possibilità di orientamento. Inoltre l'A. sostiene (p 526) che "in un mondo in continuo mutamento, e sempre più incomprensibile, le masse erano giunte al punto di credere tutto e niente, da pensare che tutto era possibile e che niente era vero. Il miscuglio era di per sé notevole, perché annunciava la fine dell'illusione che la credulità fosse una debolezza delle anime semplici e primitive, e il cinismo un vizio degli spiriti superiori e raffinati. La propaganda di massa scoprì che il suo pubblico era pronto in ogni momento a credere al peggio, per quanto assurdo, senza ribellarsi se lo si ingannava, convinto com'era che qualsiasi affermazione fosse in ogni caso una menzogna". Infine è interessante riportare che, a riguardo della differenza tra autoritarismo e totalitarismo, l'A. affermi che "l'autorità in qualunque sua forma è sempre destinata a ridurre o limitare la libertà, ma mai ad abolirla. Il dominio totalitario, invece, mira a distruggerla, ad eliminare la spontaneità umana in genere, e non si accontenta affatto di una sua riduzione, per quanto tirannica".