

Lucia Corso

Rappresentanza, costituzione e cittadino frammentato¹

1. Rappresentanza politica e giustificazione del potere

Rappresentare significa in termini generalissimi rendere presente ciò che è assente e darvi voce¹. Il senso politico della rappresentanza è legato al tema della giustificazione del potere. La rappresentanza spiega perché una certa comunità sia vincolata dalle decisioni assunte da alcuni individui, i rappresentanti appunto. Il concetto non può che essere dunque declinato a partire dalle idee prevalenti sulla legittimazione del potere pubblico ma anche dall'opinione sulla forma migliore del suo esercizio.

Nel tardo medioevo, data di inizio della rappresentanza politica², circolano prevalentemente due tesi, per così dire opposte. La rappresentanza indica sia l'unione simbolica fra il sovrano e il suo popolo, un'unione triangolata dall'esistenza di Dio da cui il potere discende, ma sia anche, all'opposto, la delega di certi gruppi sociali – corporazioni ma anche territori – ai rappresentati che siedono nei parlamenti premoderni e che sono innanzitutto chiamati a tutelare gli interessi dei propri mandatari³. Quindi, alle origini, la rappresentanza consiste o nell'unione simbolica fra sovrano e popolo oppure, all'opposto, nella delega, che ha chiare radici nel diritto privato romano, attraverso la quale certi individui – che agiscono nella qualità di *procuratores* – sono investiti del compito di fare gli interessi di un certo gruppo⁴ o corporazione⁵. Solo con l'età moderna prende forma il concetto che noi oggi conosciamo. È con il costituzionalismo moderno, e cioè quell'insieme di dottrine e progetti istituzionali elaborati nel corso del diciassettesimo e diciottesimo secolo, miranti innanzitutto alla limitazione del potere⁶, che muta il concetto di rappresentanza il quale viene innestato sui due nuovi temi: la sovranità indivisa dello Stato, cosicché il rappresentante rappresenta la Nazione e non più questo o quel gruppo; ed il consenso, reiterato, dei governati come fonte di legittimazione del potere politico.

Il concetto di rappresentanza politica che si utilizza nel lessico corrente segue questa tradizione e designa un particolare modo di intendere la relazione fra governanti e governati secondo cui sebbene le scelte politiche, e innanzitutto le leggi, siano elaborate da un'assemblea ristretta, la paternità delle medesime va tuttavia attribuita alla popolazione nel suo insieme perché l'assemblea rappresentativa è stata selezionata attraverso il metodo dell'elezione ed è comunque sottoposta a varie forme di controllo da parte dell'elettorato. Tre sono le caratteristiche elementari del concetto di rappresentanza politica proprio del costituzionalismo moderno: la delega della funzione legislativa ad un'assemblea ristretta; la selezione dei membri del parlamento attraverso il metodo elettivo e una qualche forma di controllo esercitato sugli organi politici. Queste tre caratteristiche offrono la saldatura fra l'idea elaborata dalle dottrine giusnaturalistiche seicentesche e da Locke in particolare del governo legittimo solo perché fondato sul consenso reiterato dei cittadini, l'opinione, di matrice Hobbesiana, che la delega all'autorità politica sia il sistema più efficace per contenere il potere privato e quella, prodotto delle intuizioni e delle esperienze dei padri fondatori delle costituzioni contemporanee, della necessità che anche l'organo legislativo venga sottoposto a limiti procedurali e sostanziali e che quindi sia composto da un numero limitato di componenti e sia regolato nel suo funzionamento. Non è un caso che Benjamin Constant

¹ H. Fenichel Pitkin, *La rappresentanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, Kindle ed., posizione 907.

² *Ibidem*.

³ G. Duso, *Rappresentanza*, ad vocem, «Enciclopedia Filosofica, Bompiani», Milano, vol 10, 2006, pp. 9386-9387.

⁴ D. Nocilla, L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, in «Enciclopedia del diritto», XXXVIII, 1987, pp. 543-609. Scrivono gli autori, a proposito della rappresentanza dei parlamenti premoderni: “Si ritiene, infatti, che i componenti di consigli, stati, curie, assemblee, parlamenti e diete medievali sarebbero stati legati ai rispettivi ceti, borghi, città, corporazioni da un rapporto di tipo privatistico, configurandosi come mandatari di questi ultimi, per rappresentarne interessi, volontà, desideri, richieste presso il sovrano. In altri termini le istituzioni rappresentative del Medioevo sarebbero state caratterizzate da tutti gli elementi propri del rapporto rappresentativo di diritto privato: i tre soggetti investiti (monarca, rappresentante e rappresentato), il vincolo del mandatario verso il mandante, le istruzioni specifiche di quest'ultimo al primo (*cabiers de doléances*) e la conseguente necessità che i mandatari chiedessero ai propri mandanti istruzioni”.

⁵ Duso, *Rappresentanza*, cit. nota 3.

⁶ W. Waluchow, *Constitutionalism*, in «The Stanford Encyclopedia of Philosophy», 2018 <https://plato.stanford.edu/archives/spr2018/entries/constitutionalism>

abbia individuato nel governo rappresentativo uno degli elementi di distinzione della libertà dei moderni da quella degli antichi⁷ e che John Stuart Mill denoti le esperienze politiche sviluppatesi nel solco del costituzionalismo moderno proprio con l'espressione di governo rappresentativo⁸.

Le democrazie rappresentative si distinguono sia dalle antichissime esperienze democratiche che prevedevano abbondanti forme di partecipazione diretta che dai governi assoluti del passato ma mutuano da entrambe le forme di governo qualcosa: dalle prime, il consenso quale fonte di legittimazione dell'autorità; dai secondi la consapevolezza che senza autorità – e dunque senza delega – la società può precipitare nell'anarchia e comunque può finire in balia del più forte. Sia Alexander Hamilton che James Madison ricordano con insistenza che fra i vantaggi della repubblica sulla democrazia – e cioè della democrazia rappresentativa su quella diretta – vi è proprio quello di limitare i rischi che vengono dalla guerra fra fazioni contrapposte. La rappresentanza non solo costituisce un filtro degli umori, interessi e opinioni radicali che circolano nella società, e quindi scongiura lotte intestine ed anarchia, ma anche consente, entro certi limiti, la selezione dei migliori governanti⁹. Anzi, l'idea della rappresentanza come filtro, di cui si dirà di più qualche pagina sotto, segnala come compito dei rappresentanti sia anche quello di *trasformare* i bisogni e le richieste approssimative formulate nella società in questioni concrete e ponderate. Il concetto costituzionale di rappresentanza prevede poi il periodico rinnovo della delega. Se per Thomas Hobbes la rappresentanza coincide con il momento costitutivo della sovranità che, anche qualora discenda dal patto con cui si stabilisce che ad una sola persona o ad un'assemblea verrà dato il diritto di rappresentare la totalità, si esaurisce nell'autorizzazione iniziale¹⁰, i padri delle prime costituzioni moderne, inglesi, americani e francesi, sanno bene che solo il consenso reiterato può fondare un potere legittimo.

Il concetto costituzionale di rappresentanza politica si definisce in opposizione a tre distinti fenomeni. Innanzitutto viene rifiutata l'idea assolutistica del sovrano unico rappresentante della nazione o perché delegato di Dio o perché istituito mediante un patto sostanzialmente irrevocabile e non reiterabile. A questa idea viene contrapposta l'opinione che la sovranità seppure esercitata dall'assemblea rappresentativa appartiene al popolo. In secondo luogo, viene respinta la tesi della rappresentanza come mandato, tesi mutuata dal diritto civile, in base alla quale il rappresentante è vincolato alle istruzioni ricevute da certi gruppi cetuali e vi si sostituisce l'idea che il parlamentare rappresenta la nazione senza vincolo di mandato imperativo¹¹. In terzo luogo, il sistema di governo rappresentativo viene concepito in opposizione al modello di democrazia diretta, modello che viene dunque scartato dai teorici del costituzionalismo moderno, per essere relegato solo ad ipotesi residuali come quelle del referendum e delle petizioni popolari¹².

A queste tre caratteristiche ne va aggiunta una quarta. Proprio quando al parlamento viene anche riconosciuta la funzione di esprimere il governo e di esercitare sulle medesime funzioni di indirizzo e controllo, la rappresentanza non può essere caratterizzata soltanto nei termini di rappresentatività, ma presuppone anche che l'organo rappresentativo sia capace di agire, decidere e provvedere nell'interesse del rappresentato. Hanna Pitkin spiega che nello sviluppo dell'idea di rappresentanza si registra il passaggio dallo *standing for* all'*acting for*¹³, perché, come scriveva Alexander Hamilton, se la rappresentanza istituisce un potere, “cos'è il potere, se non l'abilità o la facoltà di fare qualcosa?”¹⁴.

Queste preliminari considerazioni tuttavia dicono ancora ben poco del contenuto della esperienza moderna della rappresentanza politica: che esista un rapporto fra rappresentati e rappresentanti è scontato, ma in che cosa consista tale rapporto, chi sia il rappresentato (individui, gruppi, interessi, opinioni, la comunità politica nel suo complesso), chi o che cosa sia il soggetto che rappresenta (i singoli parlamentari,

⁷ B. Constant, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (a cura di G. Paoletti), Torino, Einaudi, 2005.

⁸ J.S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Neeland Media LLC, Lawrence, 2011.

⁹ A. Hamilton, J. Jay, and J. Madison, *The Federalist*, The Gideon Edition (G. Carey and J. McClellan, eds), Liberty Fund, Indianapolis, 2001, nn. 9 (Hamilton) e 10 (Madison), pp. 37-48 (d'ora in avanti, “*The Federalist?*”)

¹⁰ T. Hobbes, *Il Leviatano*, Unione Tipografica Editrice Torinese, Torino, 1955, p. 211.

¹¹ G. Sartori, *La rappresentanza politica*, Studi Politici, Anno IV, serie II, Firenze, 1957.

¹² N. Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, Chicago, 2006; H. Kelsen, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 76, 147; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2014, p. 32.

¹³ Pitkin, *La rappresentanza*, cit., posizione 2192.

¹⁴ *The Federalist*, 33 (Hamilton), p. 158.

i partiti, il parlamento nel suo complesso, o addirittura anche organi non elettivi, come la magistratura) rimangono questioni aperte.

La irrinunciabile ambivalenza del concetto non priva tuttavia la rappresentanza di significato. Essa prova a spiegare non cosa induca certi soggetti a sentirsi rappresentati da altri o cosa spinga certi individui ad assumere le vesti di rappresentanti di altri individui, ma coglie il cuore della questione che attiene alle “motivazioni [che] possono essere date per supporre che qualcuno o qualcosa sia rappresentato”¹⁵. Poiché la questione ha innanzitutto carattere normativo essa non può prescindere dalla teoria sulla giustificazione del potere politico su cui essa si radica. In questo saggio si è scelto di assumere l’ottica del costituzionalismo moderno, ed è a partire da questo che la discussione di queste pagine verrà condotta.

2. I tre poli della rappresentanza politica: un equilibrio dinamico

La rappresentanza politica si caratterizza per la tensione fra tre poli distinti, rappresentatività, responsabilità e governabilità. La rappresentatività sta ad indicare la relazione di un certo tipo fra organo rappresentativo e comunità rappresentata. Essa segnala che l’organo politico deve in qualche misura riflettere le istanze presenti nella società e soprattutto deve essere in grado di cogliere anche le voci di minoranza e dissenso. Il tema della rappresentatività diventa urgente nei casi di (eclatante) sotto-rappresentazione ed è strettamente legato a quello del reclutamento del personale politico (ad esempio la legge elettorale) e di chi ricopre funzioni pubbliche (una magistratura che esclude integralmente le donne può svolgere il proprio lavoro e pronunciare le sentenze in nome del popolo, come richiede l’art. 101, comma 1 della Costituzione italiana?). Il tema della responsabilità attiene invece più propriamente alla qualità dell’operato del rappresentante e soprattutto alla possibilità che tale operato sia esposto alla bocciatura qualora il gruppo dei rappresentati non ne sia soddisfatto. Esso è legato a temi molto complessi quali quello delle caratteristiche richieste al rappresentante politico, al carisma e alla buona fede del leader, ma anche a tutti quei fattori che rendono effettivamente possibile un autentico giudizio dell’elettore sull’operato del rappresentante come la trasparenza degli atti di governo, l’esistenza di una stampa libera ma anche la presenza di un’opinione pubblica impegnata e che dispone di strumenti di base per emettere tale giudizio.

Il terzo tema, quello della governabilità, attiene invece alla capacità effettiva del rappresentante di compiere scelte politiche e dunque di governare. Esso sembra in parte contrastare con il tema della rappresentatività. Un organo fortemente rappresentativo – impegnato a recepire quante più possibili istanze contrastanti provenienti dalla società – può facilmente finire in preda alla paralisi. Al contrario, un organo selezionato in modo da garantire decisioni veloci ed effettive può essere affetto dal vizio di sovrarappresentare qualcuno a scapito di qualcun altro.

La Corte Costituzionale italiana ha riconosciuto che la tensione fra i poli della rappresentanza è di tipo dinamico perché “la Costituzione non si limita a preservare l’essenza della proiezione rappresentativa, in una visione statica di mero rispecchiamento delle proporzioni tra i vari gruppi politici esistenti nella società civile, ma è protesa a rendere efficace ed attuabile l’indirizzo politico del Governo e della maggioranza parlamentare, vero motore del sistema, come emerge dagli artt. 92 e ss. della stessa Costituzione” (Corte Cost n. 1/2014; n. 35/2017; cfr. anche n. 429/1995; n. 242/2012).

Con questo modo di procedere, la Corte ha dunque rigettato l’idea che il concetto di rappresentanza possa essere ridotto ad una formula sintetica, rifiutando le facili identificazioni fra rappresentanza e inerte recepimento dei desideri dell’opinione pubblica da un lato, ma dall’altro mettendo in guardia da un organo rappresentativo selezionato con premi di maggioranza troppo sbilanciati.

La tensione fra i tre poli della rappresentanza politica non è del resto che il riflesso del dinamismo interno alle democrazie costituzionali che, lungi dal seguire formule sottratte alla verifica empirica, sono – devono essere – innanzitutto animate da un’indole sperimentale. Lo dimostrano parecchi elementi, come ad esempio la circostanza che alla formula della separazione dei poteri si sia gradualmente sovrapposta quella dei pesi e contrappesi, che il sistema parlamentare puro venga periodicamente sottoposto a profonde critiche, che si parli ormai quasi incessantemente di riforme costituzionali, che la Corte Costituzionale abbia intrapreso da qualche anno un percorso di maggiore apertura alla società.

¹⁵ Pitkin, *La rappresentanza*, cit., posizione 907.

Insomma, come il nocciolo del costituzionalismo non può che essere colto nell'aspetto dinamico, così anche la rappresentanza politica, che del costituzionalismo costituisce tassello fondamentale, non può essere ridotta ad una singola formula definitoria. La tensione fra i poli della rappresentanza – rappresentatività, responsabilità, governabilità – ha natura fisiologica. Questo non toglie tuttavia che l'equilibrio possa di tanto in tanto incrinarsi, magari per effetto della prevalenza di un singolo polo sugli altri. Questo, a mio avviso, è ciò che si è verificato e non solo in Italia: con la conseguenza che se da un lato la governabilità è stata concepita solo in termini di stabilità di governo e di velocità delle decisioni – da cui gli sforzi di ingegneria costituzionale per elaborare un sistema che assicurasse stabilità e scelte rapide (sforzi, peraltro falliti) –, dall'altro la rappresentanza è stata appiattita sulla rappresentatività: dando origine all'idea che la politica si possa risolvere nella ricezione ed elaborazione di single istanze (*single issues*)¹⁶ o dei desiderata di una cangiante opinione pubblica e non richieda, già a livello dei rappresentati, uno sforzo di sintesi e di visione. La responsabilità, probabilmente il polo più negletto, ha finito con l'identificarsi solo con uno dei tanti strumenti per raggiungerla, e cioè con la trasparenza degli atti di governo, mentre la sua dimensione originaria, del rispondere delle conseguenze del proprio operato istituzionale, è rimasta sullo sfondo, sostanzialmente preclusa da sistemi politici che difficilmente consentono l'alternanza politica e da una comunicazione politica elusiva.

3. Rappresentatività

La funzione fondamentale della rappresentanza politica degli stati costituzionali è quella di consentire che le decisioni del parlamento possano essere ricondotte o addirittura ascritte ai cittadini su cui le leggi dovranno gravare, senza il ricorso ad un simbolismo eccessivo come quello del re che rappresenta la nazione ovvero del capo politico che si identifica nel popolo in base a una qualche forma di immedesimazione che trascenda il meccanismo elettorale. Le costituzioni moderne esigono che per aversi rappresentanza politica i rappresentati siano realmente interpellati nella selezione dei rappresentanti, prevalentemente attraverso le elezioni, e che i rappresentanti siano poi chiamati a rispondere di fronte al corpo sociale sia esponendosi alla bocciatura elettorale che sottoponendosi al giudizio dell'opinione pubblica anche fra un'elezione ed un'altra¹⁷. Leggi elettorali che escludono larghe fette della popolazione – come quelle del passato fondate sul censo – compromettono la rappresentatività dell'organo. Oggi si discute se lo stesso effetto possa essere prodotto da sistemi elettorali con pronunciati premi di maggioranza ovvero dal forte astensionismo e dalla disaffezione diffusa per la classe politica.

Hanna Pitkin coglie nella rappresentatività l'aspetto descrittivo della rappresentanza ma riconosce che può non esservi consenso su come concepire la descrizione: rappresentare la Nazione può al contempo essere inteso come un'operazione di sintesi dell'intero, come già era presente nei monarcomachi¹⁸, ovvero come una fotografia articolata della società, secondo le tesi dei proporzionalisti i quali descrivono l'organo rappresentativo nei termini di una mappa perfetta¹⁹. Su come la corrispondenza fra organo rappresentativo e società possa essere raggiunta esistono dunque varie tesi. All'idea della sintesi, spesso raggiunta attraverso il meccanismo della maggioranza, vengono affiancate idee alquanto diverse, come quella della rappresentanza come media dell'uomo comune che può essere raggiunta attraverso un processo di selezione casuale²⁰. L'idea della «rappresentanza per campione», secondo cui i pubblici funzionari vanno selezionati «affinché il loro parere sia utilizzato come campione della popolazione», si fonda sull'opinione che la posizione dei rappresentanti sia la medesima del popolo

¹⁶ H. Landemore, *Democratic Reason, Politics, Collective Intelligence and the Rule of the Many*, Princeton University Press, Princeton, 2017, p. 97

¹⁷ S. Furlani, *Rappresentanza politica*, in «Novissimo digesto italiano», Utet, Torino, vol. 14, 1967, pp. 871-5, 872. Furlani, *Rappresentanza politica*, cit., p. 872; Nocilla, Ciaurro, *Rappresentanza politica*, cit. p. 543. Nocilla, Ciaurro *Rappresentanza politica*, cit. p. 567; G.F. Ferrari, *Rappresentanza istituzionale*, «Enciclopedia giuridica», vol. XXV, Treccani, Roma, 1991, p.1. G. Moschella, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1999, p. 23.

¹⁸ Pitkin, *La rappresentanza*, cit. posizione 2616.

¹⁹ G. Harris, *The True Theory of Representation in a State*, London 1857, pp. 23-24, cit. in Pitkin, *La rappresentanza*, cit., posizione 2616.

²⁰ H.L. Laski, *Democracy in Crisis*, Chapel Hill (N.C.), 1933, pp. 80.

stesso se quest'ultimo avesse approfondito meticolosamente la questione²¹, ovvero, che addirittura sia semplicemente richiesto di riportare in modo fedele le idee dei rappresentati senza ulteriore necessità di approfondimento. Oggi la rinnovata proposta di introdurre il mandato imperativo, strumento attraverso il quale l'elettore vincola il rappresentante prescelto, si radica su un concetto di rappresentanza come fedeltà ai desiderata della popolazione, dove anche i sondaggi possono soppiantare le elezioni. È dunque ritornata in auge l'idea della campionatura o della selezione casuale, magari per effetto del sorteggio²².

Scartando le tesi radicali che portano a concludere per una sostanziale identità di vedute fra rappresentanti e rappresentati, la rappresentatività è un tassello imprescindibile della rappresentanza democratica. Essa innanzitutto consente che si espliciti il principio di una testa un voto, espressione a sua volta del principio di eguaglianza, e dunque permette di individuare quelle situazioni di discriminazione che spesso si accompagnano alla sottorappresentazione. La rappresentatività è il motore che sta dietro all'estensione del suffragio a categorie che ne sono state escluse: i nullatenenti, le minoranze (o talvolta le maggioranze) etniche e, soprattutto le donne. La dottrina costituzionalistica americana non si è limitata a radicare l'estensione del suffragio sul sacrosanto principio dell'universalità dei diritti politici – quanto meno per i cittadini, ma oggi la questione si pone anche per gli stranieri residenti stabili di un paese – ma si è spinta oltre, riconoscendo nell'organo capace di rappresentare, e cioè riflettere, il pluralismo sociale, una capacità deliberativa – epistemica perfino – più elevata di quella di un organo monocoloro. La giurisprudenza costituzionale americana sulle giurie *monocolori* è esemplificativa. La Corte Suprema ha ritenuto illegittima la sistematica esclusione di certe categorie sociali dalle giurie ravvisandovi non solo una violazione del principio di eguaglianza ma anche una ferita all'idea della rappresentatività della giuria che presuppone una composizione in linea alla varietà della società (il principio viene riformulato sotto la dicitura del *cross-sectionalism*). Così la Corte si è spinta ad affermare che la sistematica esclusione delle donne dalle giurie ha precluso che venisse recepita nel diritto una visione della realtà più articolata e, con riferimento ad un processo per truffa relativo a soldi raccolti per una religione non convenzionale, la Corte ha concluso che lo sguardo femminile sulla questione avrebbe quanto meno innestato un dubbio sulla colpevolezza degli imputati sui giurati uomini, data la dimestichezza delle donne sulle questioni relative al soprannaturale²³. Allo stesso modo, un'opinione dissenziente della Corte, ha ventilato l'ipotesi che una giuria composta di soli impiegati pubblici fosse troppo incline a condannare, spingendosi a formulare la congettura che chi lavora a Washington DC difficilmente riesce a *non piegare le ginocchia* di fronte alla polizia e alla pubblica accusa²⁴. Ancora più ardita una sentenza della Corte Federale della California che ha annullato una condanna emessa da una giuria da cui erano stati esclusi in modo sistematico ed intenzionale gli omosessuali, affermando che, benché non si possa affermare che costoro abbiano un'identità di vedute tale da giustificare la collocazione all'interno di un gruppo riconoscibile, è verosimile sostenere che l'esperienza della discriminazione se non della persecuzione possa generare una maggiore sensibilità di giudizio e una più spiccata attenzione all'individuo sotto processo²⁵.

Ma l'argomento principale a sostegno della rappresentatività discende dall'idea che un rappresentante *simile* al rappresentato è capace di coglierne bisogni, idee, interessi. Ad esempio, durante il dibattito che circondò l'approvazione del testo della Costituzione degli Stati Uniti gli antifederalisti aderirono a questa posizione. Brutus sosteneva che la parola rappresentanza implica che la persona o l'organo scelto a questo scopo assomiglino a coloro che li nominano ... che coloro sono messi al posto del popolo debbano possedere i suoi sentimenti e le suoi opinioni, e siano governati dai suoi interessi²⁶ (Brutus 1981, 42). Melancton Smith gli faceva eco, sostenendo che i rappresentanti devono conoscere la situazione del popolo e dei suoi bisogni; simpatizzare con tutte le sue avversità ed essere disposti a

²¹ A.L. Lowell, *Public Opinion and Popular Government*, Longmans, Green & Co., New York 1921, pp. 239-240.

²² L. Lopez-Rabatel & Y. Sintomer (eds.), *Sortition and Democracy: History, Tools, Theories*, Imprint Academic, Exeter, 2020.

²³ *Ballard v. United States*, 329 U.S. 187 (1946).

²⁴ *United States v. Wood*, 299 U.S. 123 (1936), cfr. anche L. Corso, *I due volti del diritto. Èlite ed uomo comune nella costituzione americana*, Giappichelli 2016, p. 4.

²⁵ *People v. Garcia*, 77 Cal. App. 4th 1277 (2000).

²⁶ Brutus, *Essays*, III, in H.J. Storing (1981 eds), *The Complete Anti-Federalist*, 7 voll. Chicago, vol. II, 42.

perseguire i suoi interessi genuini²⁷. Fu tuttavia John Adams, che pure non partecipò alla Convenzione di Filadelfia, ma di certo non si astenne dal dibattito, ad esprimere nei termini più chiari questa posizione e dipinse l'organo rappresentativo come una miniatura del popolo, dove i rappresentanti pensano, sentono e ragionano come lui²⁸.

Oggi questa posizione è ritornata in auge anche in forme inedite. L'idea che il candidato più rappresentativo sia quello più simile al proprio elettore, che al rappresentante sia richiesta *autenticità*, in modo che l'identificazione non possa essere falsata, gli slogan elettorali con cui si chiede all'elettore di votare per se stesso²⁹ sono tutte manifestazioni radicali della rappresentatività, che tuttavia, a mio avviso, ne stravolgono la funzione di filtro delle confuse richieste che emergono dalla società a cui essa è innanzitutto preordinata. Tanto più che la rappresentanza non è una caratteristica del singolo ma dell'organo nel suo complesso: la rappresentatività deve essere correttamente intesa come l'attitudine dell'organo a riflettere il pluralismo sociale, senza tuttavia rinunciare all'operazione di sintesi necessaria per qualsiasi azione politica.

4. Responsabilità

L'altro aspetto della rappresentanza è la responsabilità per l'operato di governo. Se la rappresentatività indica la capacità dell'organo di riflettere il pluralismo sociale, la responsabilità richiede doti ulteriori nei rappresentanti.

Per riprendere il dibattito di Filadelfia, James Madison era uno strenuo sostenitore dell'idea che la rappresentanza dovesse essere innanzitutto riferita alle modalità dell'esercizio del potere. Madison non utilizzò l'argomento che un paio d'anni dopo avrebbe usato Sieyès in Francia, che l'organo rappresentativo fosse necessario per ragioni di divisione del lavoro, e dunque per sgravare i cittadini dall'onere di svolgere funzioni pubbliche³⁰, ma invece ritenne che il nucleo centrale della rappresentanza politica fosse la responsabilità del rappresentante di fronte all'elettore per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni. La tesi di Madison era che il sistema rappresentativo era congegnato per "affinare e allargare la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione di un corpo scelto di cittadini, la cui provata saggezza può meglio discernere l'interesse effettivo del proprio paese"³¹ e che dunque, la rappresentanza fosse non tanto il riflesso della società ma il filtro operato da alcuni cittadini – ancora non si era affermata l'idea che tale compito dovesse essere svolto dai partiti politici – fra interessi, passioni, opinioni e bisogni che circolavano nella società. Per Madison il rischio che si potesse creare un'oligarchia, rischio paventato dagli Anti-federalisti che mettevano in guardia dalla degenerazione del ceto politico, era scongiurato dalle elezioni frequenti³². A questo riguardo, Madison si fece vanto di una delle grandi innovazioni contenute nel testo costituzionale americano e cioè la mancata indicazione di requisiti minimi per accedere all'elettorato passivo³³. La sua linea argomentativa fu la seguente: poiché la selezione è integralmente rimessa agli elettori e fra costoro ci sono ricchi e poveri, ignoranti e ben informati, delinquenti e uomini rispettabili, le elezioni sarebbero state il mezzo più efficace per garantire la rappresentanza³⁴.

Ancora più esplicito sul punto fu Alexander Hamilton. Con l'idea del governo misto – di cui la rappresentanza mista era il riflesso –, Hamilton avanzò la proposta che la migliore azione di governo sarebbe stata assicurata da un sistema articolato, dove i rappresentanti venivano reclutati con meccanismi diversificati. Anche coloro che avessero ricoperto cariche a vita o che fossero stati selezionati per via

²⁷ M. Smith [1788], Jun. 30, *On Powers of government and on representation*, in J. Elliot (eds.), *The Debates in Several States Conventions on the Adoption of the Federal Constitution as Recommended by the General Convention at Philadelphia*, 5 voll., Burt Franklin, New York 1888, vol. II, pp. 376-77.

²⁸ J. Adams, (1850-56), *Thoughts on Government*, in Adams, C.F. (eds. 1850-56), *The Life and Works of John Adams*, 10 voll. Boston, Little Brown, IV, p. 195.

²⁹ C. Fieschi, *Populocracy. The Tyranny of Authenticity and the Rise of Populism*, Agenda Publishing, Newcastle upon Tyne, 2019, pp. 89-116.

³⁰ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino Bologna, 2010, p. 5.

³¹ *The Federalist*, n. 10 (Madison), p. 42.

³² *The Federalist*, n. 57 (Madison), p. 295.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

indiretta o che addirittura fossero stati nominati potevano dirsi rappresentanti. Anzi, Hamilton non nascose mai il proprio scetticismo nei confronti dei meccanismi elettorali e soprattutto di compensi limitati per i rappresentanti del Congresso, paventando l'inevitabile ascesa di "demagoghi e politici mediocri i quali, attratti da un piccolo stipendio e dal desiderio di migliorare la propria condizione economica", si sarebbero fatti avanti come candidati, mentre gli uomini di peso e prestigio, rimanendo a casa, avrebbero rafforzato, al più, la politica dei singoli stati³⁵.

La rappresentanza è secondo questa prospettiva l'assumere su di sé l'onere della guida del paese ed esporsi al giudizio dell'opinione pubblica a cose fatte. Essa rifiuta che l'azione di governo possa ridursi all'operato di "ambasciatori di opposti e ostili interessi, interessi che ciascuno deve tutelare come agente o avvocato", e coglie nel parlamento "un'assemblea deliberante di una nazione, con un solo interesse, quello dell'intero, dove non dovrebbero essere di guida interessi e pregiudizi locali, ma il bene generale"³⁶.

Questa posizione presuppone nei rappresentanti capacità di governo (acume politico, saggezza, lungimiranza), e tollera che al funzionario pubblico manchino sensibilità sociale ed abilità affabulatorie. Non teme l'aristocrazia della classe politica, nella misura in cui essa sia composta da persone competenti e autenticamente mosse da spirito pubblico. Il repubblicanesimo ha radicalizzato questo modo di intendere la rappresentanza, innestandolo sul concetto di pubblica virtù³⁷.

La discussione fra i due aspetti della rappresentanza, e cioè prossimità alle opinioni e agli interessi della base elettorale e responsabilità per il proprio operato, oggi viene riproposta nella contrapposizione fra chi intende la rappresentanza politica essenzialmente come il dare voce³⁸ a gruppi ed interessi sociali e chi invece predilige il modello fiduciario di ascendenza madisoniana dove il controllo della base elettorale si esercita fondamentalmente ex post; fra chi propone limiti alla durata dei mandati per assicurare un'alternanza fra rappresentanti e rappresentati – anche per consentire, come avrebbero detto i filosofi del passato, ai rappresentanti di rinnovare le proprie conoscenze della società³⁹, e chi invece favorisce un ceto politico di professionisti⁴⁰.

Va però sgombrato il campo a due tipi di equivoci. Innanzitutto la distinzione fra *prossimità* e *responsabilità* non va identificata nella contrapposizione fra la delega e il mandato fiduciario. Il divieto di mandato imperativo previsto da tutte le costituzioni moderne esclude che la rappresentanza possa veramente essere concepita nei termini della passiva ricezione delle istanze del corpo elettorale da parte dell'eletto. Il costituzionalismo esclude che il rappresentante sia semplicemente il *delegato*, o il dipendente, come oggi è in voga dire⁴¹, o il ventriloquo di qualcun altro. Sicché la rappresentatività va piuttosto riferita all'organo nel suo complesso e, in ossequio al principio dell'eguaglianza del voto, è preordinata ad evitare fenomeni di eclatante sovra-rappresentazione o sotto-rappresentazione, specie quando queste sono motivate da intenti discriminatori. Esempi classici sono la discriminazione su base razziale⁴² e quella di genere⁴³, ma la Corte Costituzionale italiana ha immaginato che la sovra-rappresentazione sproporzionata possa verificarsi anche accordando un premio di maggioranza al partito che ha ricevuto il numero maggiore di voti ma senza previsione di alcuna soglia minima (Corte Cost. n. 1/2014; n. 35/2017). La rappresentatività tuttavia non può riferirsi ai singoli rappresentanti.

³⁵ A. Hamilton, *Representation*, 18 June 1787, M. Farrand, ed. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Rev. ed. 4 vols. New Haven and London: Yale University Press, 1937, 1:298-299

³⁶ E. Burke, *Discorso agli elettori di Bristol*, tenuto il 3 novembre 1774, in

³⁷ F. Lovett, "Republicanism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/republicanism/>>.

³⁸ L. Guinier, *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy* Free Press, New York, 1994, p. 124.

³⁹ Aristotele, *Pol.*, 1317a41-b17; Bentham, J. (2008) A Fragment of Government, Burns J.H and Hart H.L.A.L (eds.) *The Collected Works of Jeremy Bentham*, Clarendon Press, Oxford, 2008, pp- 393-500, 433.

⁴⁰ M. Weber, *La politica come professione*, Mondadori, Milano, 2009.

⁴¹ G. Casaleggio, e M. Benzi, *Aforismi*, Adagio, 2016, p. 28

⁴² Si pensi alla celeberrima giurisprudenza costituzionale americana sulla pratica del *gerrymandering*, e cioè della definizione dei distretti elettorali per favorire un certo risultato elettorale, e delle sue implicazioni sulle discriminazioni elettorali per ragioni razziali, cfr. per tutti: *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

⁴³ T. Casadei, *Giusfemminismo: profili teorici e provvedimenti legislativi*, in «Politeia» XXXII, 124, pp. 2016, 32-45, p. 39; Id., *Donne, democrazia e rappresentanza. Non una semplice questione di quote (né tanto meno "rosa")*, in «Cosmopolis, Rivista di filosofia e teoria politica», XVII, 1-2, 2020, <https://www.cosmopolisonline.it/sommario.php?id=19&numero=XVII122020>

In secondo luogo, la distinzione fra rappresentatività e responsabilità non deve essere confusa con quella che contrappone la concezione agonistica della politica, diffidente nei confronti del cognitivismo politico, ad un'idea deliberativa della democrazia che rifiuta che il dibattito politico si risolva nell'aggregazione di preferenze e nel compromesso fra interessi e che esige una tensione verso un ordine collettivo caratterizzato da una visione condivisa dell'interesse pubblico⁴⁴. Vero è che esiste un diverso modo di intendere la rappresentanza politica che discende dalle varie concezioni della democrazia. Ad esempio, la tesi realista che assimila la competizione elettorale al mercato, vedrà nel rappresentante scelto colui che è stato più bravo ad elaborare una proposta politica per l'elettore/consumatore⁴⁵. Nella concezione deliberativa al contrario la responsabilità del rappresentante deve far presumere capacità argomentative spiccate. In ogni caso, però, la rappresentanza degli stati costituzionali di diritto presuppone che la politica sia un agone fra posizioni contrapposte, sebbene il modo di intendere questo agone possa variare sensibilmente⁴⁶; e che dunque il pluralismo sia l'assunto imprescindibile per ogni sua declinazione. Se esistesse una verità politica e se i rappresentanti fossero investiti del ruolo di scovarla, la rappresentanza non servirebbe a niente. Come dice Hanna Pitkin gli esperti non rappresentano alcunché.

Al cuore della contrapposizione fra prossimità e responsabilità dunque sta una diversa enfasi sul momento in cui il legame fra rappresentati e rappresentanti viene individuato. Se nella prima concezione la saldatura avviene al momento della candidatura e dell'offerta politica, nella seconda concezione si verifica a valle, e cioè all'atto della riconferma o della bocciatura elettorale, ovvero del controllo vigile della società fra una tornata elettorale ed un'altra. Se la prossimità richiede che l'uomo politico disponga di doti necessarie a sentire e captare i bisogni di certi gruppi sociali, nella responsabilità la capacità politica consiste nell'elaborare un piano politico, nel renderlo pubblico⁴⁷ e nel convincere l'elettore di aver assolto bene il proprio compito.

5. Governabilità

Il tema della governabilità è stato centrale nel dibattito politico costituzionale italiano (ma non solo) degli ultimi trent'anni. Ma il tema non è di certo nuovo. Spiega Vile nel suo celebre testo di diritto costituzionale britannico che a partire dal momento in cui il gabinetto diventa l'espressione non più del monarca, ma del parlamento e della maggioranza parlamentare, l'elettore eleggendo il parlamento elegge anche il governo. Gli eletti, che includono anche i membri del gabinetto, non sono chiamati semplicemente a deliberare, ma sono tenuti a governare. La storia del costituzionalismo britannico dimostra chiaramente che la funzione dell'elezione non è solo quella di formare un parlamento, ma è anche quella di formare un governo⁴⁸.

La questione dei rapporti tra rappresentatività e governabilità, e quindi del dosaggio tra i due principi, spiega il dinamismo del concetto di rappresentanza politica sotto un altro aspetto.

Intuitivamente la rappresentatività sembrerebbe precedere assiologicamente la governabilità.

La rappresentatività del parlamento è alla base dell'estensione del suffragio a tutti i cittadini maggiorenni e al principio dell'eguaglianza del valore di ciascun voto. La Corte Costituzionale italiana segue questa linea argomentativa quando colloca la rappresentatività fra i principi fondamentali dell'ordinamento e il principio di governabilità fra gli interessi costituzionalmente rilevanti e quindi in una posizione lievemente subordinata. La conseguenza è che se è anche possibile bilanciare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare e il principio dell'eguaglianza di voto con gli obiettivi della stabilità del governo del paese e della rapidità della decisione, tuttavia la "distorsione della rappresentatività non può consistere in un sacrificio sproporzionato". Ne segue che seppure al legislatore

⁴⁴ M.A. Graber, *Conflicting Representations: Lani Guinier and James Madison on Electoral Systems*, in «Constitutional Commentary», 13, 1996, pp. 291-307, p. 299.

⁴⁵ J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, London and New York, 1976.

⁴⁶ Urbinati, N. (2004), Condorcet's Democratic Theory of Representative Government, «European Journal of Political Theory», vol. 3(1), 2004, pp. 53-74, p. 53; J. Mansbridge, *Rethinking Representation*, in «American Political Science Review», (2003), 97(4), pp. 515-528.

⁴⁷ J. Waldron, *Political Political Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 2016, p. 167

⁴⁸ M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Clarendon Press, Oxford, 1967, 214; G. Corso, *Rappresentare e governare*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 189/90: 19-28, 2015, p. 19.

possa essere lasciata discrezionalità sulla scelta del sistema elettorale proporzionale o maggioritario, tuttavia tale discrezionalità non è esente da limiti. Ad esempio, secondo la giurisprudenza costituzionale è irragionevole il meccanismo del doppio turno, quando la possibilità di accedere al secondo turno, e dunque di ottenere la maggioranza assoluta, viene accordata al partito che ha ricevuto una percentuale bassissima di voti al primo turno (Corte Cost. n. 35/2017).

Tuttavia, questo modo di argomentare non è assoluto. Altre esperienze costituzionali sono arrivate a diverse conclusioni. Ad esempio, la giurisprudenza costituzionale americana in più di una sentenza ha difeso il bipartitismo con l'argomento che esso è il sistema migliore a garantire stabilità politica (*Timmons v. Twin Cities Area New Party*, 520 U.S. 351, 367 (1997), *Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109, 145 (1986) (O'Connor, J., *concurring*) e si è addirittura spinta a dichiarare incostituzionali alcune leggi, come quelle che prevedevano le cd. primarie aperte, e cioè la possibilità che il candidato alle primarie di un partito potesse essere votato anche dai non iscritti, con l'argomento che tale pratica avrebbe limitato la libertà di associazione dei partiti politici ed in ultima istanza favorito l'emersione di candidati esterni (*California Democratic Party v. Jones*, 120 S.Ct. 2402 (2000; cfr. Hasen 1997, 331). I sistemi elettorali di stampo maggioritario poi sono un'ulteriore conferma che in alcuni assetti costituzionali dove la rappresentanza viene interpretata prevalentemente nei termini della governabilità.

Vi è poi un modo di guardare alla relazione fra governabilità e rappresentatività in modo meno antitetico di quello proposto dalla Corte Costituzionale italiana. I sistemi proporzionali puri o i sistemi maggioritari non bipolari, dove cioè il terzo partito minaccia la classica alternanza politica fra due poli, possono essere accusati di scarsa rappresentatività nella misura in cui l'azione di governo è di norma condizionata – spesso in modo determinante – dal partito o gruppo di minoranza (talvolta una minoranza davvero esigua). Sicché la governabilità non soltanto la capacità dell'organo rappresentativo di condurre un'efficace azione di governo – non esposta, ad esempio, a crisi frequenti – ma è anche un modo di intendere la rappresentanza, prevalentemente alla luce della regola della maggioranza.

6. Rappresentanza come filtro e il cittadino frammentato

La rappresentanza è un filtro fra le istanze che emergono nella società e le decisioni politiche. Il rifiuto di tutte le esperienze costituzionali di stampo liberale per la democrazia diretta non ha soltanto motivazioni pratiche, quali ad esempio la difficoltà di applicare il modello della *Boulè* a nazioni composte da milioni di persone; ma ha potenti radici teoriche. La necessità che vi siano dei rappresentanti discende innanzitutto da ragioni di divisione del lavoro, così che i cittadini possano essere sgravati dal compito di occuparsi costantemente di questioni pubbliche; ma ha anche radici in alcuni concetti filosofico politici. È innanzitutto la necessità di preservare la distinzione fra sfere d'azione, e in *primis*, fra sfera pubblica e sfera privata, che fonda l'idea di un governo la cui guida è affidata ai rappresentanti. Il modello di democrazia diretta presuppone al contrario un cittadino totale⁴⁹ per cui tutto è politica (dalla famiglia, alla professione, agli hobby, alle letture prescelte). In secondo luogo, la politica richiede capacità di sintesi e riflessione. Immaginare che la scelta pubblica sia il semplice risultato del calcolo aggregato di scelte individuali (o di gruppi) tradisce profondamente lo spirito della politica, la quale presuppone un'attività di astrazione⁵⁰ e rielaborazione delle richieste confuse presenti nella società. Il compito del rappresentante è non solo di rendere tali richieste comprensibili e comunicabili nell'arena pubblica, ma anche di tradurle in proposte convincenti per una base molto più ampia di quella che le ha generate. Una questione diventa politica quando se ne riconosce il carattere condiviso⁵¹. Anche volendo accogliere il paragone fra il rappresentante politico e l'avvocato e quindi concepire la rappresentanza come *advocacy*, come difesa legale⁵², non va trascurata la circostanza che anche l'avvocato deve sottostare alle regole del processo, così come il parlamentare alle regole della deliberazione pubblica, e non può sottrarsi all'onere di utilizzare argomenti che ambiscono ad una portata quanto più ampia (universale, perfino) possibile.

⁴⁹ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 32; G. Sartori, e R. Dahrendorf, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Einaudi, Torino, 1977.

⁵⁰ J. Waldron, *Representative Lawmaking*, in «Boston University Law Review», 89(2), 2009, pp. 335-355.

⁵¹ P. Blokker, and C. Thornhill, (eds.), *Sociological Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 1.

⁵² N. Urbinati, *Representation as Advocacy. A Study on Democratic Deliberation*, in «Political Theory», vol. 28, n. 6, 2000, pp. 758-786.

Sotto questo profilo anche la distinzione fra interessi e opinioni tende a sfumare. E non perché, come diceva Hamilton, non è detto che chi lavora nella manifattura sceglierà un industriale o un artigiano come rappresentante e che anzi è verosimile che scelga un commerciante⁵³, ma perché l'interesse muta quando se ne percepisce la dimensione condivisa e quando si ragiona sugli argomenti che lo sostengono. L'interesse può dunque generare un'opinione⁵⁴.

Questa idea del rappresentante filtro, che è certamente suggestiva e sotto molti profili corretta, lascia tuttavia inesa una questione: chi opera la sintesi che trasforma le singole istanze in azione di governo? Il singolo rappresentante? Il partito? L'organo rappresentativo? O, come spesso accade, la coalizione di governo?

E qui si ritorna al tema dei rapporti fra rappresentatività, responsabilità e governabilità. La giurisprudenza costituzionale richiede che debba esservi un equilibrio fra questi poli della rappresentanza e tuttavia liquida la questione della governabilità identificandola con la stabilità di governo e con la velocità delle decisioni. Ricapitolando: i cittadini esprimono istanze su singoli temi (meno immigrati, meno tasse, pene più severe, più soldi in un certo territorio, più opere pubbliche, più ambiente), i rappresentanti si fanno portatori di queste istanze e ne discutono in parlamento. Poiché la sintesi comporta il tradimento di una porzione dell'elettorato, il momento della mediazione fra istanze opposte viene posticipato all'atto di esprimere il governo.

Ora, è ovvio che questo modo di concepire le cose comporta alcune conseguenze: il rappresentante, lungi dal formulare una sintesi politica fra le varie istanze che raccoglie nella società, si limita a trasporle in un linguaggio accessibile al pubblico. La formazione del governo diventa il momento di *intersezione* (la ricerca di un minimo comune denominatore, magari un contratto di governo) di posizioni diverse portate avanti dai gruppi politici della maggioranza parlamentare. La governabilità si riduce a ben poco: nel tenere in piedi un'intersezione attraverso traballanti marchingegni di ingegneria costituzionale.

La rottura dell'equilibrio fra i tre poli della rappresentanza, rappresentatività, responsabilità e governabilità, tuttavia non è un semplice intoppo dell'impalcatura costituzionale. Essa ha radici molto più profonde, le cui cause forse dipendono anche dal meccanismo elettorale ma di certo sono molto più variegate, che toccano l'atteggiamento del cittadino nei confronti della politica.

Tutta la filosofia politica liberal democratica, da John Stuart Mill in poi, ha segnalato infatti che nessun sistema rappresentativo può veramente funzionare se non a partire da alcune caratteristiche richieste ai cittadini. Mill ad esempio ritiene pacifico che il governo rappresentativo presuppone la capacità di buona parte dei cittadini di mantenere una condotta dignitosa, ma aggiunge che a costoro è altresì richiesta una certa industriosità, integrità, prudenza e senso di giustizia. Anzi, il filosofo chiarisce che è proprio dall'indole dei cittadini che derivano le tendenze del governo, nel suo complesso, alternativamente alla stabilità e al progresso, perché il fine del governo non è semplicemente la sua permanenza – l'assenza di anarchia, per dirla con Hobbes – ma anche il miglioramento della società⁵⁵.

Poiché la qualità della rappresentanza è una funzione dei tratti dei cittadini di una data comunità, la teoria politica non si è sottratta all'onere di individuare quelle caratteristiche che possono condizionare in senso negativo la riuscita del buon governo. Bobbio fa l'esempio del cittadino incivile, quello che è mosso solo dall'interesse personale⁵⁶ e Hirschman quello del cittadino disimpegnato, che si tiene a distanza da ogni forma di partecipazione politica⁵⁷; mentre Sartori e Dahrendorf mettono in guardia dal cittadino totale, che rifiuta la distinzione fra sfera pubblica e sfera privata, e che è, al contrario delle due prime ipotesi, eccessivamente coinvolto nella partecipazione politica⁵⁸.

Il tratto che tuttavia contraddistingue oggi il cittadino delle democrazie contemporanee – e che probabilmente contribuisce alla crisi della rappresentanza politica – tuttavia è la sua frammentazione. Pierre Rosanvallon, nelle sue acute analisi sul populismo, lo ha definito “il cittadino iperattivo ma

⁵³ *The Federalist*, 35 (Hamilton), p. 167.

⁵⁴ *The Federalist*, 10 (Madison), p. 49.

⁵⁵ Mill, *Considerations on Representative Government*, cit., pp. 30-31

⁵⁶ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., p.

⁵⁷ A.O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Twentieth Anniversary Edition. Princeton University Press, 2002.

⁵⁸ Sartori, e Dahrendorf, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, cit.

sfiduciato”⁵⁹, il quale è più interessato a denunciare le magagne e gli errori della classe politica che a sostenerne questa o quella azione. Si può aggiungere che caratteristica del cittadino frammentato è quella di portare avanti istanze che tradizionalmente erano proprie dei cittadini appartenenti a schieramenti politici opposti (più spesa, meno tasse, meno immigrati, più assistenza sociale) e che dunque, almeno se si rimane alle bussole politiche date delle vecchie ideologie, appaiono in contrasto fra loro e ancor più spesso del tutto sprezzanti anche delle più elementari regole dell’evidenza fattuale. La questione dei vaccini è sintomatica. Chi è contrario alle vaccinazioni è di norma anche più ostile ai controlli pubblici per limitare la curva pandemica e ai lockdown, ma anche più attento ai potenziali effetti collaterali dannosi per la salute legati alle inoculazioni.

Ora, si è detto che il filtro che la rappresentanza deve operare sulle istanze sociali presuppone anche una capacità di sintesi. È ovvio tuttavia che a partire dalle premesse della frammentazione politica del cittadino tale operazione è destinata a naufragare, a meno di non risolversi nella spicciola negoziazione fra posizioni contrastanti ovvero, in alternativa, nella delega in bianco all’autorità (magari di tecnici).

L’equilibrio fra rappresentatività, responsabilità e governabilità non può essere semplicemente il risultato dell’ingegneria costituzionale ma presuppone che esso venga anticipato al momento in cui l’elettore, e prima ancora il cittadino, è chiamato a compiere la scelta politica. Secondo questo modo di vedere, si chiede ai cittadini di non limitarsi ad esprimere una singola istanza o magari portare avanti istanze del tutto incompatibili fra loro, ma di anticipare lo sforzo di sintesi – rozza ed embrionale, di certo – già al momento della formulazione delle richieste ai rappresentanti. Il rappresentante del resto può aiutare il cittadino a questi fini. Si può immaginare che la funzione dei partiti politici tradizionali sia (stata) anche questa: non solo di garantire stabilità politica, minimizzare il potere delle fazioni e semplificare la scelta politica, rendendola dunque effettiva⁶⁰, ma anche di collaborare con la base nella formulazione di una proposta politica tendenzialmente coerente⁶¹.

Se la democrazia rappresentativa richiede cittadini attivi⁶², questo attivismo non può essere limitato a singole questioni, ma è richiesto lo sforzo ulteriore di immaginare che tipo di politica complessiva si desideri avere e accorpate le varie istanze in pochi modelli semplificati ma tendenzialmente coerenti.

7. Crisi della rappresentanza e contro-democrazia

Si parla da decenni della crisi della democrazia rappresentativa, della sua trasformazione in un modello post-partitico, dove la società funziona da *audience*⁶³, da pubblico, e dove la frammentazione sociale viene compensata da una politica personalistica fondata sul carisma del leader⁶⁴. I cittadini vengono tratteggiati come apatici, manipolati, innamorati ora di questo ora di quel leader, volatili. Si legge che i risultati dell’azione di governo non sono affatto tenuti in considerazione dagli elettori⁶⁵, con buona pace del principio di responsabilità politica, e che l’*audience* chiede solo di essere sedotta ed in qualche misura assecondata⁶⁶.

La ricostruzione più frequente della crisi della rappresentanza è stata data sempre negli stessi termini: il leader che si sostituisce al partito; il cittadino che firma una delega in bianco. Ora, una tale ricostruzione però stride con esperienze contrarie che non possono essere ignorate nelle società contemporanee. Assistiamo piuttosto ad una popolazione molto diffidente nei confronti del ceto politico ed in genere ad una profonda crisi del principio d’autorità: una crisi che ben travalica i confini della politica e si estende a molti settori della società (la scuola è uno di questi). Il cittadino attivo sui social

⁵⁹ P. Rosanvallon, *Counterdemocracy. Politics in the Age of Distrust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

⁶⁰ L. Sabato, *The Party’s Just Begun: Shaping Political Parties for America’s Future*, Scott Foresman, Saddle River, 1988, p. 8.

⁶¹ A. Panebianco, A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 477; G. Pasquino, *Partiti, istituzioni, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2014.

⁶² Mill, *Considerations on Representative Government*, cit., p. 70.

⁶³ Manin, *Principi del governo rappresentativo*, cit., p. 267.

⁶⁴ J.R. Hibbins and E. Theiss-Morse, *Stealth Democracy. American’s Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁶⁵ H. Schadee, P. Segatti, C. Vezzoni, *L’apocalisse della democrazia italiana. All’origine di due terremoti elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2019.

⁶⁶ P. Maier, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, Verso, London, 2013.

network ne è solo una manifestazione. Tentare di offrire una risposta unica sarebbe naïf, così come sarebbe scorretto non considerare il fascino di questo o quel leader del momento (che tendenzialmente si esaurisce nel giro di pochi mesi o anni). Tuttavia, non può essere trascurata l'analisi di Pierre Rosanvallon che individua fra le cause della crisi della rappresentanza quel fenomeno che l'autore definisce 'eccesso di controdemocrazia'. Rosanvallon infatti spiega che nelle democrazie contemporanee è endemica la dialettica fra istituzioni e società e fra una politica attiva e una società (mezzi di informazione, gruppi di cittadini, opinione pubblica nel suo insieme) reattiva. La reazione che la società mette in campo fra una tornata elettorale e l'altra si articola, a dire dello storico del pensiero, in tre fondamentali poteri: potere di vigilanza – che si estrinseca prevalentemente in una stampa aggressiva e attenta a rovistare nei retroscena dell'azione politica; potere di interdizione, che si esercita in scioperi, manifestazioni e proteste (si pensi ai gilet gialli in Francia); ma anche nel potere di giudizio: il cittadino si fa giudice non solo dell'operato delle istituzioni ma anche dell'uomo politico, indossando le vesti del giudice e poi manifestando pubblicamente la propria indignazione qualora le accuse si rivelino fondate. Si tratta di tre poteri salutari che consentono il dinamismo delle tre forme di rappresentanza che si sono discusse qualche pagina addietro. Il ceto politico di norma si riaggiusta di fronte alle pressioni della società e la società in cambio riconosce legittimità alle istituzioni.

Rosanvallon però spiega che quando il meccanismo si inceppa – o perché le istituzioni rimangono per decenni sorde alla controdemocrazia, ovvero, all'opposto, perché le dinamiche controdemocratiche assumono logiche autonome del tutto indifferenti alle sorti dell'azione di governo – allora la rappresentanza entra in crisi. Secondo questa ricostruzione il populismo, fenomeno politico che contraddistingue le democrazie contemporanee e che travalica gli ambiti dei partiti che si autoproclamano populistici, sarebbe al contempo espressione e conseguenza di un eccesso di controdemocrazia: eccesso che risulta dalla grottesca trasformazione dei tre poteri sociali per eccellenza, vigilanza, interdizione e giudizio, in forme bloccate⁶⁷. La vigilanza della società sulle istituzioni, dice Rosanvallon, si è trasformata nella stigmatizzazione compulsiva e permanente di ogni gesto dell'uomo e (più spesso) della donna di potere. L'interdizione, tradizionalmente legata agli scioperi e alle proteste di piazza perché un provvedimento normativo venisse cambiato, è diventata veto permanente e privo di proposte alternative. E anche il giudizio si è dilatato a dismisura generando una pleora di sicofanti pronti a puntare il dito verso questo o quel funzionario e chiederne addirittura la reclusione e la destituzione.

Insomma, all'irrigidimento delle istituzioni e alla loro progressiva impermeabilità all'accesso alle cariche pubbliche da parte di comuni cittadini (si pensi alla legge elettorale detta *porcellum* che sottraeva ai cittadini il potere di scelta dei candidati, disposizione in parte mantenuta nell'attuale legge elettorale), si è contrapposta una cittadinanza attiva ma sostanzialmente frammentata, priva di capacità di sintesi, interessata più ad interdire e giudicare che a suggerire e comunicare.

Il dinamismo fra i tre poli della rappresentanza, rappresentatività, responsabilità, governabilità, non può funzionare se non a partire da un'idea diversa del rapporto di circolarità fra società ed istituzioni, che superi, almeno in parte la frammentazione del cittadino contemporaneo (e di riflesso una classe politica che in modo sostanzialmente irresponsabile pretende di rispecchiarsi).

La storia del costituzionalismo sotto questo profilo può fornire alcune indicazioni. Il costituzionalismo ad esempio esige che la democrazia sia rappresentativa e non diretta⁶⁸, che i rappresentanti agiscano senza vincolo di mandato, che non rispondano per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, che siano selezionati tramite elezioni e non vengano estratti a sorte. Ma il costituzionalismo segnala anche altro. Poiché la sovranità appartiene al popolo che la esercita innanzitutto attraverso la elezione dei parlamentari, e poiché al parlamento spetta non solo il potere legislativo ma anche il potere di indirizzo politico e di controllo sugli atti di governo, poiché il governo esprime e replica la maggioranza parlamentare ed è vincolato alla fiducia del parlamento, al cittadino è riconosciuto il diritto/dovere certo non di svolgere l'attività di governo, ma almeno di immaginare una visione della propria comunità politica che non si riduca ad un tema specifico.

La storia della crisi della rappresentanza, questa dunque la tesi, è la storia della rottura fra i tre poli della rappresentanza: rappresentatività, responsabilità, governabilità.

⁶⁷ Rosanvallon, *Counterdemocracy. Politics in the Age of Distrust*, cit.

⁶⁸ Mill, *Considerations on Representative Government*, cit., pp. 42-43; B. Constant, *Principi di politica*, Editori Riuniti, Roma, 2020, 63.

Va sgombrato il campo ad un equivoco. Si parla da anni della frammentazione del corpo sociale, tema che peraltro viene ripreso con veemenza in occasione dei dibattiti sulle riforme elettorali. Ma questa frammentazione, che comunque è infinitamente più limitata di quella che caratterizzava le società occidentali nel periodo post bellico (dove anche la lingua spesso non era condivisa), va intesa correttamente. Si tratta della frammentazione delle idee politiche che discende dalla tesi che rappresentatività e governabilità sono poli in conflitto e non semplicemente in tensione: è una frammentazione che riguarda ciascun singolo cittadino e non classi sociali o gruppi sociali. L'idea che rappresentatività e governabilità siano poli antitetici ha finito per legittimare istanze politiche incoerenti, sommarie, magari predisposte d'impulso, proprio sul presupposto che la loro traduzione in azione di governo è qualcosa che rimane sullo sfondo. In sintesi: da un lato si chiede rappresentatività, dove la medesima è concepita come la piena ed autentica ricezione dei bisogni della gente; dall'altro però si pretende un'azione di governo pronta e veloce, e soprattutto capace di esaudire desideri contrapposti.

In questo saggio non si intende tuttavia argomentare a favore di modelli istituzionali che favoriscano la governabilità a scapito della rappresentatività, proposta per la quale sono richieste ben altre argomentazioni, anche relativa al sistema elettorale, ma più modestamente segnalare che come non può esistere rappresentanza effettiva in una società di cittadini passivi e sottomessi⁶⁹, così parimenti, la rappresentanza politica soffre quando il cittadino, limitando il proprio attivismo a questioni circoscritte, si sottrae allo sforzo di sintesi fra istanze contrapposte e si smarca dall'onere di formulare una proposta politica che trascenda la soluzione di problemi specifici. Poiché l'attività di sintesi è stata tradizionalmente affidata ai partiti politici, è forse auspicabile riabilitarne la funzione anche al fine di raggiungere un equilibrio fra i tre i poli della rappresentanza politica.

¹ Una versione ridotta di questo saggio è stata pubblica su *Cosmopolis*, Rivista di filosofia e teoria politica, XVII, 1-2, 2020.

⁶⁹ Mill, *Considerations on Representative Government*, cit. p. 70-76.