

**RAPPRESENTANZA\*\***

*Sommario: **Parte prima. Il diritto non è causa sui** – 1. Il concetto di rappresentanza e la scienza del diritto costituzionale: un rapporto di contiguità tra la parte e il tutto – 2. Il concetto di rappresentanza e la teoria dell'indirizzo politico: l' "anestetizzazione" del diritto costituzionale – 3. Il concetto di rappresentanza e la rimozione della parte ombra della società: la propensione ad affidare la regolamentazione dei conflitti ai tecnici e ai sapienti – **Parte seconda: Rappresentanza e indirizzo politico (e costituzione in senso materiale): il problema (rimosso) dell'assenza (insuperabile e intollerabile) del titolare ultimo del potere di determinare i fini politici (fungibili ed effettivamente riconosciuti come validi) dello Stato** – 1. Rappresentanza e indirizzo politico (e costituzione in senso materiale): la rimozione del problema dell'assenza – 2. I modelli storico-teorici delle due forme di rimozione del problema dell'assente e le loro tracce nell'epoca presente – 2.1. La prima forma di rimozione del problema dell'assente: democrazia vs rappresentanza (il popolo sa ciò che vuole) – 2.2. Le tracce del modello della prima forma di rimozione del problema dell'assente – 2.3. La seconda forma di rimozione del problema dell'assente (lo Stato sa ciò che vuole) – 2.4. La ripresa del dualismo: lo Stato dei partiti e il principio della sovranità popolare – 2.5. Le tracce del modello della seconda forma di rimozione del problema dell'assente – 3. Conclusioni: è l'offerta politica che dà forma alla domanda politica*

---

\* Associata di Diritto costituzionale nell'Università di Torino.

\*\* Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016.

## Parte prima – Il diritto non è *causa sui*

«Ah l'uomo che se ne va sicuro,  
agli altri e a se stesso amico,  
e l'ombra sua non cura che la canicola  
stampi sopra uno scalcinato muro!».

E. Montale, da *Ossi di seppia*

### 1. Il concetto di rappresentanza e la scienza del diritto costituzionale: un rapporto di contiguità tra la parte e il tutto

Il filo rosso che guida le riflessioni che seguono concerne il rapporto esistente tra il concetto di rappresentanza e la scienza del diritto costituzionale: la rappresentanza – definibile, nel suo *minimum* concettuale, come rapporto *giuridico* avente un contenuto *politico* – può essere considerata come una sineddoche o una metonimia (e precisamente, come si vedrà, entrambe) del diritto costituzionale – definibile, a sua volta, nel suo *minimum* concettuale, come pretesa di dare forma *giuridica* al potere *politico*.

Il ricorso a queste figure retoriche consente di affermare che quando s'indaga intorno al concetto di rappresentanza s'indaga in realtà intorno alla scienza del diritto costituzionale: ma non intorno a qualche suo aspetto, più o meno centrale, ma intorno al diritto costituzionale come a quella particolare scienza del diritto. E ciò sia nel senso che entrambi – la parte e il tutto – stanno al confine tra politica e diritto (la prima fa emergere il conflitto tra rapporto giuridico e rapporto politico, il secondo è il tentativo di giuridicizzare la politica), e sia nel senso che è proprio attraverso il concetto di rappresentanza che la politica si fa diritto<sup>1</sup>.

Sotto questo profilo è possibile leggere anche le condivisibili riflessioni della relazione di Staiano, laddove si afferma che quello della rappresentanza è certo un problema di filosofia politica, ma è anche un problema di ordine giuridico, e, più specificamente, «un problema di estensione e di confini del giuridico», che, dunque, ha a che vedere con la «conservazione alla scienza della Costituzione del suo statuto di scienza giuridica»<sup>2</sup>.

Nel solco di tale osservazione si colloca del resto il nodo centrale della relazione di Staiano, che si può individuare nella considerazione secondo la quale la classica dicotomia che ricorre negli studi sul tema – *Vertretung/Repräsentation* – non è in realtà un'opposizione concettuale nella quale i due termini si escludono reciprocamente, e dei quali si possono in-

---

<sup>1</sup> Ecco perché nel testo si ricorre a entrambe le figure retoriche della sineddoche e della metonimia: per evidenziare sia un rapporto di tipo quantitativo sia un rapporto di tipo qualitativo nelle relazioni di contiguità tra la parte (il concetto di rappresentanza) e il tutto (la scienza del diritto costituzionale).

<sup>2</sup> Staiano osserva che da altre scienze che guardano al medesimo oggetto, invece, deriva una certa risulante e consolidata negazione della possibilità stessa di concepire la rappresentanza politica come giuridica.

dividuate fasi storiche ben definite di realizzazione<sup>3</sup>. Infatti i tre profili problematici messi in luce da Staiano – la rappresentanza politica come intermediata dal partito politico; l’accezione di rappresentanza ravvisabile nella produzione giurisprudenziale del diritto; la produzione a-statale del diritto da parte dei suoi destinatari, nel rapporto con il diritto prodotto nelle sedi della rappresentanza – sono proprio il sintomo di un intreccio inestricabile tra matrici diverse di un medesimo istituto che si colloca sul confine di cui si è detto.

A ben riflettere tutt’e tre le categorie individuate per la riflessione in questo convegno – sovranità rappresentanza territorio – paiono collocarsi su questo crinale, e rendere così assai complessa l’indagine del giurista<sup>4</sup>. Ci si potrebbe interrogare sulla ragione per la quale si è scelto di tornare a riflettere su queste categorie proprio oggi. Sembrerebbe infatti paradossale: proprio in un momento di crisi, anche della scienza costituzionalistica, ci viene chiesto di fare il punto a partire da categorie di confine...come se, ponendoci al confine, potessimo vedere meglio.

Al cospetto di questi concetti, e di quello di rappresentanza in particolare, così carichi di storia e di teoria, di suggestioni filosofiche e di implicazioni pratiche, tornano alla mente le parole con le quali nel 1939 Vezio Crisafulli esponeva le ragioni e le preoccupazioni che lo avevano mosso a tentare di costruire una teoria giuridica dell’indirizzo politico. Vorrei qui fare mie quelle parole: sia perché possono essere pronunciate proprio da chi oggi si accinge a un’indagine sulla rappresentanza politica, sia, soprattutto, perché, come cercherò di dire meglio, è forse l’abbandono, da parte della scienza costituzionalistica, di una certa familiarità con concetti quali quello di indirizzo politico e quello di costituzione materiale che oggi non ci consente di provare a dire qualcosa di efficace rispetto a quella che tutti unanimemente riconoscono come la crisi della rappresentanza.

## **2. Il concetto di rappresentanza e la teoria dell’indirizzo politico: l’ “anestetizzazione” del diritto costituzionale**

Nell’Avvertenza premessa a «Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico» Crisafulli scriveva:

---

<sup>3</sup> Staiano in particolare rileva che i concetti di rappresentanza sono stati definiti per lo più attraverso una serie di dicotomie, rispetto alle quali sostiene la necessità «di riconsiderare i termini delle coppie concettuali in cui la rappresentanza si manifesta, non per riconoscere, in chiave dinamica, la preminenza di uno di essi fino all’estinzione dell’altro, ma per leggere i rapporti tra essi in chiave di tensione permanente tra elementi coesistenti, sia pure a un diverso grado di emersione nel tempo: dunque non una visione lineare dello sviluppo storico, ma la percezione di faglie temporali sovrapposte, su ciascuna delle quali i termini della coppia si collocano, e su ciascuna delle quali si manifesta una durata diversa. Sicché il sopravvenire di un termine oppositivo non “spinge l’altro fuori dell’universo”, ma si sovrappone a esso senza annullarlo. Per questa via, si potrebbe forse pervenire a ritenere la molteplicità di accezioni in cui è stata declinata la rappresentanza, non come irriducibile contraddittorietà, polisemia, ambiguità del concetto, ma come complessità da districare».

<sup>4</sup> Penso per esempio anche alla dicotomia messa in luce da Scaccia rispetto al concetto di territorio: da un lato, la dimensione astratta di uno spazio vuoto, neutro, una porzione inqualificata della crosta terrestre sulla quale si esercita una potestà di comando, e, dall’altro, la dimensione concreta di luogo identitario, relazionale e storico.

«Non mi nascondo (...) le gravi difficoltà e i pericoli insiti in una indagine che, come questa, vuol ricondurre nel campo della scienza giuridica e sottoporre, quindi, a indagine giuridica argomenti di natura prevalentemente politica. Siamo infatti qui veramente ai confini tra politica e diritto: (...) in quella nebulosa da cui nasce il diritto. Vorrei tuttavia essere riuscito ad evitare, almeno, i due pericoli principali ed opposti: quello, cioè, di irrigidire soverchiamente i concetti, nello sforzo di risolverli sempre e soltanto giuridicamente, e l'altro di rimanere invece in un generico ed approssimativo discorso, di sapore più letterario che scientifico»<sup>5</sup>.

Ora, il tema della rappresentanza, strettamente legato al concetto di indirizzo politico, si colloca in pieno nel discorso della nascita del diritto da questa «nebulosa». Nella seconda parte della relazione cercherò di indagare il legame tra i concetti di rappresentanza, di indirizzo politico e di costituzione materiale. In questa prima parte vorrei approfondire brevemente il riferimento alla nascita del diritto da una «nebulosa», perché è proprio su questo punto che si deve innestare il discorso sulla rappresentanza e sui suoi legami con i concetti di cui si è detto.

Il diritto dunque nasce da una «nebulosa». La dottrina dominante, avvertiva all'epoca Crisafulli, e possiamo osservare noi per l'epoca presente, sembra trascurare questo fatto. Si occupa per lo più di ciò che è (già diventato) diritto – delle buone ragioni della ragione ermeneutica – come se il diritto fosse *causa sui*<sup>6</sup>, e si disinteressa per lo più di ciò che lo ha causato, appunto, che non è ancora diritto, ma che non può essere giuridicamente irrilevante. E del resto: come si può considerare giuridicamente irrilevante ciò da cui il diritto stesso nasce, si domandava Crisafulli, e, con lui, tutti coloro che si erano allora dimostrati sensibili a indagare quel complesso di attività che è sempre logicamente anteriore a ogni atto di diritto pubblico<sup>7</sup>.

Mentre la dottrina dominante, dunque, si occupava (e si occupa) per lo più degli atti di diritto pubblico – delle manifestazioni della vita dello Stato – come atti aventi la propria causa in se stessi, in quanto atti generati da procedimenti giuridicamente regolati, una minoranza della dottrina riteneva questa impostazione insoddisfacente, superficiale, poiché riteneva che il giurista – e la sua scienza – non potessero non avvertire il ruolo autocreativo della politica, e non potessero dunque disinteressarsi del fatto che gli atti di diritto pubblico sono solo il sintomo, l'ultimo anello, di un'attività che li precede, e che sta alla base di tutta la vita dello Sta-

---

<sup>5</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* (1939), ora in V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 3-4.

<sup>6</sup> L'espressione «nessun atto di diritto pubblico – si dovrebbe dire, trasponendo le argomentazioni crisafulliane su un piano filosofico – può essere *causa sui*» è di M. DOGLIANI, *Introduzione alla riedizione di Vezio Crisafulli, Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico (in Studi Urbinati, 1939, 1-4)*, in V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, cit., p. XXVII.

<sup>7</sup> Lo stesso Crisafulli aveva dichiarato (nota 26, p. 28) di essersi ispirato, per la sua indagine sull'indirizzo politico dello Stato, soprattutto agli spunti della teoria della quarta funzione di S. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, pp. 168 ss., e alla teoria della funzione di governo come funzione autonoma dalle tre tradizionali di C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima romana editoriale (Studi dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale della R. Università di Roma), Roma, 1931, pp. 9 ss.

to e dell'ordinamento giuridico, di tutte le sue manifestazioni, anche di quelle che si collocano al livello più alto, come l'approvazione di una legge costituzionale<sup>8</sup>.

Ora, non è evidentemente possibile in questa sede seguire la riflessione di Crisafulli che si proponeva di costruire una teoria giuridica di questo "altro" che precede il diritto, di questa realtà che appare inafferrabile, ma che ne è l'elemento generatore. Ma intanto la mera evocazione della riflessione crisafulliana serve per denunciare il fatto che oggi la scienza costituzionalistica non si occupa più di questa «nebulosa», e siccome, come cercherò di dire, il concetto di rappresentanza è proprio l'istituto che, con l'intreccio delle sue diverse matrici, sta a cavallo tra questa realtà inafferrabile e il diritto, è anzi il ponte che li lega, anche il concetto di rappresentanza viene spesso equivocato, sia sotto il profilo della diagnosi della sua crisi sia sotto il profilo delle terapie pensate per superare tale crisi.

Viviamo in un'epoca nella quale il diritto costituzionale è stato, per così dire, "anestetizzato". Luciani parlava, dieci anni or sono, di «costituzionalismo irenico», in contrapposizione a un «costituzionalismo polemico»<sup>9</sup>. Ebbene, oggi si può dire che la scienza costituzionalistica ha definitivamente tagliato il cordone ombelicale che unisce la politica e il diritto: ma è su questo cordone, e sul dualismo che questo cordone necessariamente implica, che si deve collocare il discorso sulla rappresentanza politica.

Questa opera di "anestetizzazione" del diritto costituzionale viene per lo più realizzata in due direzioni, che poi in realtà sono due facce di una medesima medaglia: la prima, rimuovendo, per così dire, la parte ombra della società, e cioè rimuovendo il fatto che il diritto affonda le proprie radici nel torbido degli egoismi, delle passioni, degli interessi, degli istinti di sopraffazione, del desiderio di dominio dell'uomo sull'uomo, e, in ultima analisi, nella pretesa di convertire gli altri alla propria dottrina comprensiva<sup>10</sup>; la seconda, considerando il diritto costituzionale medesimo come un insieme di principî autofondati e autosufficienti, intangibili e indiscutibili, e soprattutto così forti da poter erigere, da soli, una barriera contro gli attacchi esterni: i principî costituzionali ridotti, insomma, a una sorta di catechismo per un'educazione civica dottrinaria.

D'altra parte, se è vero che il diritto nasce da questa «nebulosa», non vi può essere tuttavia confusione tra ciò che è diritto e ciò che non lo è. L'opera di "anestetizzazione" del diritto costituzionale si riscontra infatti anche in quelle concezioni, oggi dominanti, che pretendono di allargare la nozione di diritto, oltre le regole formali, sul presupposto che tutto ciò che non è riducibile alle regole, non debba essere abbandonato all'universo dell'extragiuridico, poiché, secondo queste concezioni, è pienamente *dentro* il diritto, e, soprattutto, *dentro* le norme costituzionali indeterminate<sup>11</sup>. Da qui il ruolo centrale della giurisdi-

---

<sup>8</sup> M. DOGLIANI, *Introduzione*, cit., p. XXI: «Anche la più alta manifestazione della volontà di uno Stato validamente instaurato: la approvazione di una legge costituzionale, è *causa sui*? La risposta è un deciso no. Ma come si può costruire una teoria giuridica di quest'altro, di questa realtà che appare inafferrabile, che è l'elemento generatore di tutta la vita dello stato, e della stessa legislazione, e della stessa legislazione costituzionale?».

<sup>9</sup> M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. Cost.*, 2006, pp. 1643 ss.

<sup>10</sup> A. PIZZORNO, *Ci credereste? La libertà non viene (solo) dalla politica*, in *Reset*, 74, 2002, pp. 75 ss.

<sup>11</sup> G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia: tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, p. 381. Altrove ho approfondito questo punto ricorrendo a una concezione oggettiva della nozione di "abuso del diritto": v. I. MASSA PINTO, *Principio di solidarietà, abuso del diritto e indefettibile necessità di un ordinamento co-*

zione, e della giurisdizione costituzionale in particolare, anche sovra e internazionale, in questa opera di “anestetizzazione”. Su quest’ultimo aspetto, centrale, e sul suo nesso con il concetto di rappresentanza, tornerò più avanti, anche perché si tratta di un punto centrale della relazione di Staiano. Qui importa sottolineare soprattutto che queste concezioni oggi dominanti comportano la perdita di centralità proprio del principio rappresentativo: il legame tra rappresentanza politica, responsabilità politica e produzione del diritto – nel quale si sostanzia(va) il carattere dell’artificialismo politico quale tratto distintivo del diritto moderno – si è fortemente indebolito e la produzione del diritto viene sempre più collegata a fenomeni extra-politici. Questo indebolimento è giudicato con favore da coloro che confidano nell’avvento di un diritto extra-politico, appunto, e nella decostruzione dell’ordinamento positivo fondato su quel legame in nome di una dinamica socio-economica interpretata come capace di ricavare da sé le proprie leggi<sup>12</sup>.

Non è qui possibile ripercorrere i termini teorici della discussione che vede contrapporsi ai sostenitori della decostruzione gli intellettuali critici nei confronti di un “*global law without a state*”, i quali temono, in ultima analisi, che la prospettiva di liberazione promessa dalle tesi della decostruzione non sia in grado di far fronte agli squilibri interni e internazionali e che, dunque, non sia possibile fare a meno di un’autorità politica conformata al principio rappresentativo. Secondo questi critici, la società pluralistica, poliarchica, policorporativa, sussidiaria, che affida alle autorità indipendenti e alle giurisdizioni la disciplina e la soluzione dei propri conflitti, si è rivelata, in ultima analisi, una società nella quale le prospettive di una realizzazione del principio di uguaglianza si sono notevolmente allontanate. I conflitti, spesso drammatici, che caratterizzano il tempo presente, e le tensioni alle quali gli ordinamenti sono sottoposti, dimostrano, del resto, che «il costituzionalismo democratico ha bisogno (...), per essere difeso, di un’egemonia culturale, cioè di una lotta sul terreno dell’immaginario, che

---

*ercitivo: appunti per una riconsiderazione della dottrina pura del diritto al tempo dell’anomia*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 1.

<sup>12</sup> Cfr. G. TEUBNER (a cura di), *Global law without a state*, Aldershot, Dartmouth, 1997; ID., *La cultura del diritto nell’epoca della globalizzazione: l’emergere delle costituzioni civili*, Armando, Roma, 2005; R. PRANDINI – G. TEUBNER (a cura di), *Costituzioni societarie: politica e diritto oltre lo Stato*, Franco Angeli, Milano, 2011; G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali: norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Bruno Mondadori, Milano, 2012; F. OST – M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002. In Italia questa posizione ha assunto il volto della critica contro l’assolutismo giuridico statale: cfr. P. GROSSI, *Le comunità intermedie tra moderno e pos-moderno*, Genova, Marietti, 2015, p. 45, nota 12: «Per “fonti del diritto”, nel linguaggio dei giuristi, si intendono le forme che il diritto assume nella vita sociale (legge, consuetudine, sentenza di un giudice, riflessione di uno scienziato, atto delle amministrazioni pubbliche, prassi). In un ordine giuridico pluralistico (per esempio, il Medioevo) le fonti scaturiscono direttamente dal grembo della società (anche la legge, che è lettura da parte del Principe dei valori condivisi nella società), sono plurali e concorrono tutte senza una precisa scansione gerarchica alla formazione dell’ordinamento giuridico. Via via che ci si inoltra nella modernità, la produzione del diritto riscuote sempre più l’attenzione del potere politico, che cerca di controllarla. Il controllo definitivo avverrà con la soluzione giacobina e, poi, napoleonica, consistente nella rigidissima collocazione delle fonti in una scala gerarchica, al cui sommo sta la legge del Sovrano». Del medesimo A., cfr., di recente, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015 e *L’Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2016. Si è altresì contrapposto un «diritto della necessità» - prodotto nel circuito della rappresentanza politica - a un «diritto della possibilità» - prodotto dai contratti e dalle sentenze (in argomento cfr. M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000; ID., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006; ID., *Prima lezione di diritto globale*, Laterza, Roma-Bari, 2012).

non può certo essere rimessa ai giudici e alle procedure. E, soprattutto, di essere rilanciato politicamente, prendendo sul serio, però, i vincoli realistici e i limiti interni che la crisi dei presupposti del progetto moderno ha reso evidenti», nella consapevolezza della perdurante necessità della funzione di sintesi della politica democratica rispetto al pluralismo di interessi: «l'immagine di un mondo unificato dall'economia e dalla tecnica, e perciò liberato dalla politica, non più bisognoso di forme di ordinamento istituzionale della vita sociale, oltre a essere smentita dai fatti, ha rivelato ormai appieno tutta la sua carica mistificante e niente affatto innocente»<sup>13</sup>.

Il processo di decostruzione al quale si è fatto cenno si realizza sotto una molteplicità di punti di vista: sotto il profilo del rapporto tra fonti, sotto il profilo del rapporto tra diritto scritto e diritto giurisprudenziale, sotto il profilo dell'attribuzione della responsabilità politica, etc. Ma in tutti i casi si tratta di un processo che rivela, in ultima analisi, la drammatica crisi della rappresentanza politica, nel suo significato più profondo: in quel significato, cioè, che rinvia all'idea hobbesiana, e a quel filone di pensiero che passa attraverso l'elaborazione weberiana e kelseniana, della necessità della costituzione in unità politica a partire dal pluralismo conflittuale e attraverso i partiti politici. La crisi della legge è la crisi del "limite" politicamente definito, ossia del riconoscimento della rappresentanza democratica come insostituibile strumento per la costruzione di un potere, o, meglio, di un'*auctoritas*, cui tutti si sottopongono in nome di un presente accettabile e di un futuro migliore. È proprio questa disponibilità ad accettare i faticosi meccanismi della rappresentanza democratica, l'obbligazione politica e i doveri che essa presuppone, che oggi è palesemente oggetto di diffidenza.

### **3. Il concetto di rappresentanza e la rimozione della parte ombra della società: la propensione ad affidare la regolamentazione dei conflitti ai tecnici e ai sapienti**

Si è detto che l'opera di "anestetizzazione" del diritto costituzionale si realizza altresì attraverso la rimozione della parte ombra della società: si tratta di un percorso che viene da lontano<sup>14</sup>, e che oggi ha toccato la sua massima espressione non solo attraverso il ruolo cen-

---

<sup>13</sup> G. PRETEROSSO, *La politica negata*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. XV e XX. Sul dibattito al quale si è fatto cenno nel testo cfr. almeno L. CEPPA, *Giustizia come decostruzione: Teubner versus Derrida e Habermas*, in *Teoria Politica*, 1998, 2, pp. 89-103.

<sup>14</sup> Come noto, di «neutralizzazioni» aveva scritto C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in ID., *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972, pp. 167 ss. Sulla valenza contraddittoria della spinta verso la neutralizzazione, cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 114: «Per un verso, [la neutralizzazione] viene naturalmente favorita dai "vincitori", e cioè dalle forze politico-sociali che dominano un concreto periodo storico. Neutralizzare, infatti, significa disinnescare il conflitto politico e facilitare il mantenimento dello *status quo*, sicché si tratta di una scelta che può ragionevolmente essere praticata dalla classe politica espressa da chi ha vinto. Nondimeno, proprio quella classe politica ha anche un interesse esattamente speculare, poiché il mantenimento del tono politico del conflitto dà senso e pregio alla sua stessa esistenza. A prescindere dagli interessi soggettivi della classe politica, poi, vi sono quelli oggettivi delle democrazie pluralistiche nel loro complesso, che da un lato esigono la freddezza delle passioni e la neutralizzazione, e dall'altro non possono non pretendere il mantenimento di un *pathos* politico e di un *ethos* pubblico, se vogliono mantenere basi di consenso più salde di quelle garantite dalla weberiana legittimazione "tecnica" (razionale). Questa contraddizione non può essere sciolta, poiché non si può – logicamente e

trale delle giurisdizioni, ma anche attraverso forme varie di “istituzionalizzazione” (autorità indipendenti, burocrazie sovranazionali, autorità internazionali “tecniche”...) <sup>15</sup>.

Alcuni studi di sociologia del diritto, partendo dalla psicologia analitica junghiana, e attraverso un interessantissimo parallelismo tra i piani profondi della coscienza collettiva e quelli delle coscienze individuali, si sono occupati di fenomeni collettivi di conflitti rimossi/negati e hanno dimostrato come l'esito di queste rimozioni/negazioni abbia condotto nella storia a conseguenze disastrose: la rimozione del lato oscuro porta inesorabilmente l'essere umano, nella sua dimensione individuale e collettiva, «ad accumulare energie ostili che, rompendo ogni possibile argine, si trasformano in demoni terribili che commettono, nelle forme più deliranti e inaspettate, violenze inaudite in giro per il mondo. Le ombre, che non possono essere accettate come parti negative di noi stessi, sono così portate fuori e proiettate verso l'esterno dove vengono combattute e sterminate come nemici reali. Estirpare l'ombra dalle persone e dalle comunità attraverso la costruzione di capri espiatori è quindi la strada per allontanare da noi ogni genere di malvagità e per addossarla agli altri (stranieri, minoranze, diversi). In questo modo, almeno temporaneamente, si scaricano tensioni sociali e ingorghi emotivi, liberandoci di tutte le energie aggressive che si sono cumulate nel tempo. È però una forma illusoria e parziale di etica che non tiene conto del fatto che il lato d'Ombra, non riconosciuto e quindi rimosso o represso, tende sempre a riemergere con più forza e violenza di prima» <sup>16</sup>.

L' “anestetizzazione” del diritto costituzionale si realizza dunque anche attraverso la rimozione del lato ombra della società e dei conflitti che, spesso drammaticamente, ma inevitabilmente, l'attraversano: da qui la propensione ad affidare la regolamentazione delle domande di riconoscimento che emergono dalla società ad autorità “tecniche” neutrali, come si

---

storicamente – far prevalere interamente uno dei due bisogni sull'altro. Si tratta, semmai, di governarla e di amministrarla sapientemente, perché (...) le democrazie pluralistiche possono morire sia per entropia e implosione (quando la temperatura del conflitto politico è troppo bassa), sia per surriscaldamento ed esplosione (quando la temperatura è troppo elevata)».

<sup>15</sup> Sotto questo profilo, la relazione di Scaccia è ricca di suggestioni laddove sottolinea che «la forza della presa di possesso dello spazio globalizzato da parte della finanza è disintegratrice di identità politiche, omologatrice delle divisioni culturali, riduttiva della dimensione umana alla dimensione economico-consumeristica».

<sup>16</sup> A. GIASANTI, *Ombre. Il lato oscuro della società e la nuova etica*, Franco Angeli, Milano, 2011, pp. 18-19. L'A. ricorre al concetto di «ombra» come «archetipo sociale nel senso di una componente dell'inconscio collettivo capace di influenzare fortemente i rapporti tra gli esseri umani. Il rifiuto di confrontarsi con l'Ombra ha portato quasi sempre le società, senza distinzione tra regimi democratici e regimi totalitari, a pensare a se stesse come personalità collettive scisse che esorcizzano gli aspetti negativi della propria storia e li proiettano sulle altre collettività. Ma il non riconoscimento dell'ombra, che sfugge a qualsiasi controllo ed è indipendente da ogni limite e misura, è destinato a produrre nel tempo in quelle società un processo di regressione tale da riportarle a uno stato di primordiale incoscienza e indifferenza con effetti assolutamente disastrosi e scellerati sul genere umano. Ne sono tragiche testimonianze le guerre, le stragi, i genocidi di ieri e di oggi. D'altra parte pensare che il negativo sia parte integrante della società umana significa fare un salto qualitativo e realizzare uno spazio-tempo dove l'Ombra dell'inconscio si incontra con la Luce della coscienza dando origine, ciascuna per la sua parte, ad un sé collettivo e comunitario. Provate a pensare alchemicamente alla duplicità dello zolfo: come prima materia dell'oro è qualcosa che arde e corrode ed è ostile alla materia della pietra, ma se viene purificato di ogni impurità, esso è la materia stessa della pietra. Così l'impulso che ci muove ad agire deriva, secondo Jung, da due fonti: l'Ombra e l'Anthropos. Ciò sarebbe sufficiente a spiegare la natura paradossale dello zolfo che, da un lato, in quanto “corrotto” è vicino al diavolo e, dall'altro lato, appare come un parallelo di Cristo. L'energia dell'Ombra va quindi trasformata, non repressa o rimossa, perché solo in questo modo si possono mettere in atto processi di cambiamento» (p. 64).

affida a degli oracoli il compito di svelare responsi ricavati oggettivamente, con una scienza e con una tecnica sapienti, anziché al complesso e faticoso circuito politico-rappresentativo. In ciò sta la perdita del significato profondo della rappresentanza, che è la leva costitutiva dell'unità politica. La retorica mistificante dei diritti concepiti come entità metafisiche degli individui, da riconoscere a colpi di sentenze, è però smentita dalla realtà. Tornano più che mai utili oggi le argomentazioni della lungimirante critica kelseniana alla teoria politica del marxismo sulla progressiva estinzione dello Stato: «non esiste divergenza d'opinioni che non possa diventare un contrasto di vita o di morte»<sup>17</sup>.

Spesso la letteratura ha saputo illustrare in modo assai significativo le varie e complesse fenomenologie dell'Ombra<sup>18</sup>. Proseguire lungo questo sentiero, però, che comunque considero essenziale per i temi qui affrontati, ci condurrebbe a riflessioni dal sapore più letterario che scientifico: per evitare ciò – come aveva ammonito Crisafulli rispetto all'indagine da lui condotta intorno all'attività che precede la produzione del diritto – è necessario rimettersi sulla strada delle categorie a noi note.

## **Parte seconda – Rappresentanza e indirizzo politico (e costituzione in senso materiale): il problema (rimosso) dell'assenza (insuperabile e intollerabile) del titolare ultimo del potere di determinare i fini politici (fungibili ed effettivamente riconosciuti come validi) dello Stato**

«È necessario (...), se non si vuole privare di fondamento l'ordinamento e svuotare il sistema delle norme di effettivo valore, considerare come elementi dell'ordine giuridico l'attività degli organi supremi e, con esso, quella delle forze

---

<sup>17</sup> H. KELSEN, *Sozialismus und Staat* (1923), trad. it., *Socialismo e Stato*, De Donato, Bari, 1978, p. 99. Cfr. altresì H. KELSEN, *Il diritto come specifica tecnica sociale* (1941), in ID., *La teoria politica del bolscevismo e altri saggi*, Il Saggiatore, Milano, 1981, p. 107: «Se non sono i bisogni economici insoddisfatti dell'individuo che possono condurre a violazioni dell'ordinamento, devono essere altri bisogni: bisogni derivanti dal desiderio di prestigio, dalla libido, e – non ultimo – dal sentimento religioso. Si può discutere se questi bisogni siano giustificati, e in che misura se ne debba consentire il soddisfacimento, ma non se ne può negare l'esistenza. E inoltre non si può negare che questi bisogni saranno sentiti tanto più fortemente, quanto più saranno soddisfatti i bisogni economici. Dall'idea del socialismo economico non ci si può aspettare alcuna soluzione a questo genere di problemi. Il desiderio di prestigio, la libido, e il sentimento religioso sono fattori rivoluzionari non meno della fame e della sete. Solo chi identifichi la società con l'economia può non vedere i grandi pericoli che minacciano un ordinamento sociale da questa direzione».

<sup>18</sup> Si pensi, tra i tanti, a *Gli elisir del diavolo* di Hoffmann, a *La donna senz'ombra* di Hofmannsthal, a *Il pescatore e la sua anima* di Wilde, a *Il lupo della steppa* di Hesse. A proposito della profonda sofferenza psicologica del suo protagonista, Hesse medesimo scrisse che il lupo della steppa «dovrebbe trovarsi una volta di fronte a se stesso, dovrebbe vedere il caos nella propria anima e arrivare finalmente a una perfetta coscienza di sé. Gli si rivelerebbe allora la sua esistenza problematica in tutta la sua immutabilità e non gli sarebbe più possibile rifugiarsi continuamente dall'inferno degli istinti nelle consolazioni sentimentali e filosofiche e da queste ancora nella cieca ebbrezza della sua natura lupina. Uomo e lupo sarebbero costretti a riconoscersi a vicenda senza false maschere sentimentali, a guardarsi apertamente negli occhi. Allora, o esploderebbero e si staccerebbero per sempre, sicché non ci sarebbe più il lupo della steppa, o concluderebbero alla luce dell'umorismo nascente un connubio di convenienza» (H. HESSE, *Il lupo della steppa. Dissertazione*, trad. it., vol. 3, Mondadori, Milano, 1971, p. 19).

politiche che sostengono e dirigono gli organi stessi. È necessario cioè, per (...) superare le difficoltà che altrimenti porterebbero a mutilare o a rendere incomprendibile il funzionamento dell'ordine giuridico, postulare il mantenimento di quelle forze, che hanno agito come organo di instaurazione di una particolare forma di Stato, non solo, ma il loro inserimento, con una autonoma e insostituibile funzione, nello stesso sistema positivo di diritto creato con la costituzione formale (...). Le forze in parola conservano (...) in ogni caso un carattere, almeno in parte, presupposto, e la regolamentazione che di esse sia fatta, oltre a non esaurire per intero la loro funzione, ha carattere dichiarativo di una situazione, che trova in sé stessa la sua validità e che quindi è capace di produrre effetti giuridici anche all'infuori di un'espressa disciplina...».

C. Mortati, *La costituzione in senso materiale* (1940), Giuffrè, Milano, 1998, pp. 119-122

«...la costruzione più lineare e più strettamente aderente alle esigenze reali della rappresentanza politica, è precisamente quella che colloca il corpo elettorale *esternamente* allo Stato-soggetto, quale mezzo tecnico attraverso cui il popolo è abilitato a imprimere direttiva e impulso all'azione dello Stato, costituendone addirittura esso stesso (come appunto nel caso delle elezioni) uno o più organi essenziali». Dunque «lo Stato *non è il popolo, ma lo rappresenta* nel mondo del diritto».

V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), in Id., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 115 e p. 132

## **1. Rappresentanza e indirizzo politico (e costituzione in senso materiale): la rimozione del problema dell'assenza**

Come noto, il concetto d'indirizzo politico è strettamente legato all'affermazione della consapevolezza, da parte della scienza costituzionalistica, della fungibilità dei fini politici dello Stato, ossia della variabilità politica dei compiti costitutivi degli Stati, storicamente considerati. È attraverso il concetto d'indirizzo politico che la scienza costituzionalistica ha recepito la lezione weberiana<sup>19</sup>. Sotto questo punto di vista, come è stato rilevato, il concetto in parola è

---

<sup>19</sup> M. WEBER, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1980, vol. IV, p. 2: «Dal punto di vista della considerazione sociologica un gruppo "politico" e in particolare uno "stato" non deve essere definito in base al contenuto della sua attività. Non c'è quasi nessun compito che un gruppo politico non si sia arrogato, in un luogo o in un altro; d'altra parte non c'è neppure alcun compito del quale si possa dire che esso è stato sempre ed esclusivamente proprio di quei gruppi che si designano come politici – ed oggi come stati – e che storicamente

poi strettamente collegato alla teoria della costituzione in senso materiale, «perché quest'ultima può essere intesa come la teoria della variabilità del "portatore" della costituzione concreta, cioè del soggetto reale che dà vita allo stato»<sup>20</sup>.

Ora, il concetto di rappresentanza è strettamente connesso a quello d'indirizzo politico (e, nel senso indicato, di costituzione materiale) se, in ultima analisi, la funzione del rappresentante viene a coincidere con quest'attività di elaborazione e di selezione di fini politici fungibili (e poi, come meglio si dirà, *effettivamente riconosciuti come validi*).

La teoria dell'indirizzo politico, *sotto il profilo oggettivo*, descrive l'attività che determina i fini politici dello Stato e il rapporto tra questi e le norme giuridiche sul piano del diritto positivo. Il concetto d'indirizzo politico «fa emergere e consente d'indagare il rapporto tra gli organi, i procedimenti e gli atti (considerati nella perfezione giuridica che attribuisce loro validità) attraverso cui opera lo stato di diritto», da un lato, e «i soggetti, i processi e le manifestazioni di volontà attraverso cui si forma la decisione politica che è in essi racchiusa e che ne ha determinato in concreto la produzione», dall'altro. In questo senso «il concetto di indirizzo politico costituisce il raccordo tra il punto di vista giuridico, avente ad oggetto lo stato, e il punto di vista politologico, avente ad oggetto il sistema politico: è la categoria che consente di attribuire rilievo giuridico a quest'ultimo in quanto mantiene nell'ambito della scienza del diritto la consapevolezza che lo stato può essere osservato da due punti di vista diversi: *sub specie legis*, come ordinamento giuridico, e *sub specie potestatis*, come sistema politico. Punti di vista diversi ma non contraddittori in quanto separati da un confine lungo il quale *lex et potestas convertuntur*»<sup>21</sup>.

La teoria della rappresentanza, *sotto il profilo soggettivo*, descrive chi è legittimato a esercitare quell'attività di determinazione dei fini politici (fungibili) dello Stato, sul presupposto – indefettibile – che il "vero" titolare del potere di determinare tali fini – al quale tutti, infine, devono ubbidire – sia assente. La teoria della rappresentanza è dunque una strategia per giustificare il potere a fronte di un'assenza, tanto insuperabile quanto intollerabile: è una teoria della legittimazione del potere politico<sup>22</sup>.

---

hanno costituito i predecessori dello stato moderno. Lo stato moderno può piuttosto essere definito sociologicamente in ultima analisi soltanto in base a uno specifico mezzo che è proprio di esso come di ogni gruppo politico – cioè in base all'uso della forza fisica...».

<sup>20</sup> M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Digesto*, vol. VIII Pubblicistico, UTET, Torino, 1993, ora in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Il Mulino, 2015, p. 231. V. infatti C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale* (1940), Giuffrè, Milano, 1998, pp. 92-93: «(...) lo Stato è ente politico non solo nel senso della indeterminazione e mutabilità dei fini particolari da esso proponibili, ma anche nel senso della coesistenzialità ad esso di un orientamento relativo al modo di considerare, nel suo complesso, l'insieme dei rapporti sociali e capace di ridurre ad unità il vario comportamento degli organi statali»; ID., *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. XI, pp. 162 ss.

<sup>21</sup> M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., pp. 254-255.

<sup>22</sup> «La rappresentanza è una strategia contro un'assenza per qualche motivo insuperabile; rappresentare è mettere in scena, è creare una presenza evocativa o sostitutiva di una realtà che non si dà (o non si dà più) se non in una forma (discorsivamente, simbolicamente, "scenicamente") mediata, ma non per questo evanescente o "irreale"»: così P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangieri*, 2004, n. 3, pp. 329-330, sulla scia degli studi classici di G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, III ed., Berlin, 1973, trad. it., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.

Teoria dell'indirizzo politico e teoria della rappresentanza politica s'intrecciano, dunque, e in parte si sovrappongono, nella questione che stiamo indagando. È necessario precisare, tuttavia, che, mentre il profilo oggettivo dell'indirizzo politico è riferibile solo all'attività che precede la produzione di atti di diritto pubblico, il profilo soggettivo della rappresentanza investe sia l'attività che precede la produzione di atti di diritto pubblico sia la produzione stessa, trattandosi, appunto, di una strategia per legittimare qualcuno a produrre atti – che hanno incorporato determinati fini politici – a cui tutti poi si ritengono giuridicamente vincolati.

Normalmente alla funzione che precede la produzione di atti giuridicamente vincolanti si nega la qualificazione di “rappresentanza”, in quanto funzione solo “parziale” (e la si definisce come “rappresentazione”). Ma la rappresentazione, così intesa, non è “altro” rispetto alla rappresentanza, non è un dato disomogeneo, ma ne è parte integrante<sup>23</sup>. Come meglio si dirà, fino agli ultimi decenni del Novecento sono state proprio le “rappresentazioni”, realizzate dai partiti politici, di una pluralità di progetti di società, resi “convivibili” dal compromesso costituente, a rendere il loro complesso, e cioè il Parlamento, propriamente “rappresentativo”: «La rappresentazione partitica, se così la vogliamo chiamare, non è dunque un dato estraneo alla rappresentanza politica vera e propria, pura, perché quest'ultima acquista significato proprio attraverso la prima. Se la rappresentanza non avesse ad oggetto la “possibilità dell'unità” di fronte alle fratture e alle inimicizie, quale sarebbe il suo oggetto?»<sup>24</sup>.

Per ammettere questa ipotesi di lavoro servono però due presupposti indefettibili:

1. il primo presupposto è il riconoscimento della fungibilità dei fini politici dello Stato e, dunque, anche della rilevanza giuridica dell'attività d'indirizzo politico;
2. il secondo presupposto è il riconoscimento del problema dell'assenza (tanto insuperabile quanto intollerabile) del titolare ultimo del potere di determinare fini politici (fungibili) ed effettivamente riconosciuti come validi.

Rispetto a questo secondo presupposto, è necessario chiarire che cosa voglia dire riconoscere il problema dell'assenza (insuperabile e intollerabile) del titolare ultimo del potere (di determinare fini politici fungibili ed effettivamente riconosciuti come validi).

Tale riconoscimento, in ultima analisi, ha a che vedere con il problema della individuazione di una strategia per legittimare il potere politico. Come è stato detto<sup>25</sup>, il problema

---

<sup>23</sup> M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del “valore” di uno Stato concreto*, in *Democrazia e Diritto*, 2014, n. 2, p. 16.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 17. E' qui che si colloca, come rilevato anche da Staiano nella sua relazione, il concetto dello «sdoppiamento» del rapporto rappresentativo messo in luce da Mortati (che coinvolge cioè il rapporto tra elettore e partito, da un lato, e il rapporto tra i partiti e i propri membri preposti alle cariche elettive, dall'altro), mantenendo sempre fermo il riferimento alla rappresentanza (in dissenso da Leibholz, secondo il quale l'avvento dei partiti avrebbe dato luogo a una democrazia plebiscitaria incentrata sull'identificazione tra popolo, partiti e organizzazione statale). V. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), in *Id.*, *Raccolta di scritti*, vol. III, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 380 ss.

<sup>25</sup> M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, tomo I, pp. 537-572, ora in M. DOGLIANI, *La ricerca dell'ordine perduto*, cit., pp. 269 ss., e spec. p. 273; M. DOGLIANI – C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 275 ss., e spec. p. 278.

che si è sempre ripresentato nella storia, sin dall'antichità, è quello di far sì che il titolare del potere politico non agisca (o non appaia agire) come mosso dalla sua privata ed egoistica volontà, non agisca *sibi et suis*, ma nell'interesse di tutti. Quella della teoria della rappresentanza è, in fondo, una costruzione intellettuale grandiosa, che presenta il potere come di origine extrasociale per reazione all'impossibilità di presentarlo come dotato della ritenuta necessaria generalità se fosse concepito come estrinsecazione dell'azione umana, dati i suoi ineliminabili – e storicamente dominanti – moventi egoistici. L'idea per cui il vero titolare (assente) del potere (di qualunque tipo: spirituale o temporale) è Dio – e poi le diverse entità astratte che, via via, a Dio si sono sostituite col processo di secolarizzazione –, perché solo lui può conferirgli la generalità desiderata, è semplicemente un modo per dire che il potere non viene esercitato in proprio da chi ne è l'empirico titolare, ma in nome di un Altro; e per affermare quindi che chi esercita effettivamente, storicamente, il potere è soggetto alle leggi di questo Altro, è soggetto a un dover essere che è Altro rispetto a lui. Questa scissione è l'idea centrale di tutto il costituzionalismo (ecclesiastico e secolare) del Medioevo: un costituzionalismo improntato dunque a un'idea di "duplicità", che fonda, e rende necessario, il concetto di rappresentanza<sup>26</sup>.

Dunque il problema della moderna rappresentanza politica – in concomitanza con la formazione dello Stato moderno, e con la necessità di sostituire Dio con qualcos'Altro – si definisce attraverso concetti che secolarizzano il precedente pensiero politico-teologico: «Se al vertice dell'organizzazione c'è un "dato astratto" (Dio o la ragione, o la nazione o il popolo) ed è necessario evitare la babele e la lotta anche cruenta delle interpretazioni (quale Dio, quale ragione, quale Nazione, quale popolo), chi interpreta quel dato astratto in modo vincolante per tutti? Chi ne manifesta e ne specifica puntualmente il significato (figurativamente: chi ne manifesta il volere) che da tutti deve essere accettato? *Veritas Jesus Christus: quis interpretabitur?* Questa frase (assunta da Carl Schmitt a caposaldo della sua dottrina) scolpisce perfettamente il problema, qualunque realtà trascendente sia stata sostituita a Jesus Christus»<sup>27</sup>.

Nel XX secolo, lo Stato "costituzionale", uscito dalle atrocità dei totalitarismi e del conflitto mondiale, ha posto la Costituzione al vertice della sua organizzazione: ma anche la Costituzione è, in ultima analisi, con le sue enunciazioni indeterminate, una realtà trascendente, astratta, e, in quanto tale, bisognosa di un soggetto – di un "rappresentante", appunto – che ne manifesti il volere, ossia che ne specifichi, di volta in volta, il contenuto a fronte delle do-

---

<sup>26</sup> Cenni in tal senso si riscontrano anche nella relazione di Bilancia in ordine al concetto di sovranità: «...alle origini della nozione e della sua declinazione giuspolitica si trovano, quali elementi essenziali alla sua stessa definizione, fondamentali vincoli di *relazione* tra l'entità sovrana ed un *Altro da sé* (...). Essenziale alla emersione storica della nozione di sovranità è (...) la relazione con un altrove, entità politica, soggetto, luogo ordinato, sistema di valori, dominio, ecc., che rendono consunstanziali al fenomeno della sovranità non l'assenza di limiti o l'onnipotenza, tutt'altro; piuttosto l'indipendenza, l'originarietà, la costruzione di un'identità che, appunto, presuppongono sempre un termine di confronto. L'Impero, la *trascendente* spiritualità religiosa, per quanto secolarizzata, o ancora un'altra entità statale parimenti sovrana».

<sup>27</sup> M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del "valore" di uno Stato concreto*, cit., p. 10.

mande, sempre nuove, che provengono dalla società. Si potrebbe forse dire, dunque, *Veritas constitutionis: quis interpretabitur?*<sup>28</sup>

Su questo punto centrale si tornerà più avanti.

Qui è necessario tornare all'ipotesi di lavoro indicata. Quello della rappresentanza, dunque, non è solo un problema pratico, come spesso si banalizza riducendolo a un problema di organizzazione della complessità derivante dai numeri elevati, e confondendolo spesso con quello dell'elettività, ossia con una modalità di selezione degli organi rappresentativi. È invece un problema teorico fondamentale che ha a che vedere con i due presupposti sopra indicati. Chiarito infatti che cosa voglia dire riconoscere il problema dell'assenza (insuperabile e intollerabile) del titolare ultimo del potere di determinare fini politici (fungibili e validi), è necessario ora chiarire che cosa significhi il suo contrario, ossia *rimuovere* – nel suo significato proprio – il problema dell'assenza.

I due presupposti sopra indicati sono infatti così intimamente legati che la rimozione del secondo presupposto comporta anche la negazione del primo. Perché, occorre ora domandarsi, cosa significa rimuovere/negare il problema dell'assenza del titolare ultimo del potere di determinare i fini politici fungibili ed effettivamente riconosciuti come validi?

Può significare due cose:

- A. che il titolare di tale potere c'è, è presente fisicamente, ma allora non c'è bisogno del rappresentante che elabora e seleziona fini politici. Non c'è il dualismo, non c'è la scissione, non c'è l'alterità tra società e Stato, che la teoria della rappresentanza invece presuppone. Qui il popolo – che nelle costituzioni che fanno proprio il principio della sovranità popolare è il titolare “vero” del potere – *sa ciò che vuole*, si potrebbe dire;
- B. che il titolare di tale potere c'è, ma in quanto (tutto e solo) rappresentato. E di nuovo non c'è il dualismo, la scissione, l'alterità che la teoria della rappresentanza presuppone. Qui è lo Stato che *sa ciò che vuole*, si potrebbe dire.

Oggi si possono registrare tracce di entrambe le rimozioni del problema dell'assenza, e dunque tracce che non si muovono dentro la teoria della rappresentanza, che invece ha senso solo se c'è il riconoscimento di questa assenza. Inoltre la rimozione dell'assenza – e dunque l'ammissione della presenza – del titolare ultimo del potere tende a un disconoscimento della fungibilità dei fini politici, e quindi a un disconoscimento del pluralismo conflittuale, anche nel significato profondo della rimozione del lato ombra della società di cui si è detto all'inizio.

I due paradigmi ai quali possono essere ricondotte le tracce di queste rimozioni diffuse nell'epoca presente (e dei quali si propone qui di risalire ai rispettivi modelli storico-teorici) – “il popolo sa ciò che vuole” e “lo Stato sa ciò che vuole” – corrispondono alle degenerazioni dei due concetti che Staiano qualifica come «rappresentanza-immanenza o rappresentanza

---

<sup>28</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a I. MASSA PINTO, *Veritas constitutionis: quis interpretabitur? Il problema dell'assenza insuperabile e insopportabile del titolare ultimo del potere, il concetto teologico secolarizzato di «rappresentanza» e le questioni fondamentali del diritto costituzionale del nostro tempo*, in M. DOGLIANI, *La ricerca dell'ordine perduto*, cit., pp. 257 ss.

responsiva» e come «rappresentanza-trascendenza o rappresentanza identitaria». Rispetto a questa dicotomia sono necessarie due precisazioni.

La prima precisazione riguarda il fatto che, in realtà, quelle indicate non sono forme di rappresentanza poiché, in entrambi i casi, è rimosso il problema dell'assenza. Nella relazione di Staiano rimane un po' in ombra proprio la questione del problema dell'assenza – insuperabile e intollerabile – del titolare ultimo del potere, indispensabile invece per definire la teoria della rappresentanza come una teoria sulla legittimazione del potere politico. Quando Staiano evidenzia il nucleo concettuale comune a tutte le accezioni di rappresentanza nel “rendere presente”, aggiunge che specificare “perché” e “come” ciò avvenga conduce (già) all'opposizione pubblico-privato. E se, rispetto al “perché”, rileva che la rappresentanza si può rendere necessaria per lo stato di incapacità giuridica in cui si trova il rappresentato (qui rappresentanza è uno strumento della tutela giusprivatistica), poco dice del “perché” della rappresentanza giuspubblicistica. La risposta a questa domanda è però essenziale per illustrare la matrice discendente della rappresentanza, quella che spiega il suo significato più profondo, e che serve a non confondere e a non ridurre il rapporto rappresentativo del diritto pubblico al rapporto elettivo, nel senso sopra indicato.

La seconda precisazione riguarda il fatto che se è vero che la perdita di equilibrio tra gli elementi della coppia concettuale responsività/identità conduce «drammaticamente» verso assetti autoritari o verso il populismo, oggi assistiamo in realtà alla compresenza delle due degenerazioni: tracce di autoritarismo e tracce di populismo convivono.

Quanto alla rappresentanza intermediata dai partiti e alla posizione della giurisdizione, Staiano mette in luce soprattutto uno squilibrio verso la trascendenza-identità attraverso il fenomeno del “partito personale” per il primo aspetto, che opera per monopolizzare la rappresentanza, agendo su diversi piani, sia entrando in tensione con il pluralismo sociale e con le forme della rappresentanza di esso proprie sia eludendo e superando il divieto di mandato imperativo («...acquista seguito il programma di una “unità politica” riconquistata attraverso l'esercizio “trascendente” del potere, a costo di un impoverimento e di una restrizione della democrazia e infine di una regressione autoritaria»); e attraverso la capacità di determinazione autonoma della posizione della giurisdizione nei rapporti con le sedi della decisione politica per il secondo aspetto («la giurisdizione occupa due ambiti, a essa ritenuti per l'innanzi preclusi: entra a determinare, nella vita dell'ordinamento, il comando nella scelta dei fini e degli strumenti per perseguirli, nella conciliazione e selezione degli interessi e dei valori, nell'affermazione di visioni generali della società e delle sue articolazioni (comando attribuito, nella logica dei sistemi democratici, alle sedi della rappresentanza politica); riesce a forgiare autonomamente le regole della propria azione e, in via ultima, a determinare essa stessa la propria posizione nel sistema dei poteri, mentre queste stesse regole sfuggono ai soggetti operanti nelle sedi in cui dovrebbero propriamente formarsi»). Rispetto a questi due quadri problematici, Staiano conclude infatti nel senso che è in corso una distorsione sistemica rispettivamente verso un assetto incentrato sul dominio assoluto della maggioranza e verso un assetto incentrato sulla prevalenza del principio aristocratico.

È evidente che oggi, all'interno di quel complesso processo di deformalizzazione dell'ordinamento giuridico (che in realtà non è altro che un sintomo della perdita di centralità

del principio rappresentativo), il fenomeno maggiormente rilevante è dato dal prepotente ingresso della giurisprudenza, e della giurisprudenza costituzionale in particolare: è questo il sintomo maggiormente rilevante della rimozione dell'assente (e quindi della rimozione del dualismo che la teoria della rappresentanza presuppone) nel senso che lo Stato è concepito come incorporante in sé i propri fini (come teorizzavano i giuristi eredi della tradizione liberal-autoritaria).

Al quadro delineato da Staiano si può aggiungere il sempre più frequente ricorso da parte della Corte costituzionale all'utilizzo del parametro della ragionevolezza come parametro di controllo, in ultima analisi, del *vizio di eccesso di potere dell'atto legislativo*, che incide evidentemente sulla qualificazione dell'atto legislativo come ultimo anello dell'attività di elaborazione e di selezione dei fini politici. Il tema non chiama in causa solo la nota tesi della funzionalizzazione della legge e del rapporto tra legge e norme costituzionali indeterminate, ma riguarda più in generale la concezione dell'atto legislativo e della discrezionalità del legislatore come tutta misurata sul modello della decisione amministrativa. Questi sono sintomi di una concezione della rappresentanza che nega il dualismo, l'alterità, perché si fonda sul principio di autosufficienza dello Stato. Su tali questioni si tornerà più avanti.

Tuttavia, accanto a questo quadro, convivono altresì tracce di immanenza/responsività che stanno parimenti fuori dalla teoria della rappresentanza poiché comportano sempre, anche se in modo speculare, la rimozione del problema dell'assente: la stessa sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale – che Staiano analizza sotto il profilo della compromissione dell'equilibrio tra natura giurisdizionale dell'organo Corte e valenza inevitabilmente politica delle sue decisioni, laddove e in quanto incrina il caposaldo del requisito della incidentalità – è, sotto una molteplicità di punti di vista, un sintomo dell'intreccio di entrambi i tipi di rimozione.

Rispetto all'ultimo quadro problematico denunciato da Staiano – in riferimento alla c.d. *lex mercatoria*, ossia al fenomeno della produzione a-statale del diritto da parte dei suoi destinatari – è particolarmente utile il riferimento al paradigma della immanenza: qui la società, come somma di società minori che perseguono e disciplinano direttamente i propri interessi particolari, è presente, ma non ha alcuna intenzione di passare attraverso le forme della riconduzione a un interesse generale (qui manca del tutto la matrice discendente della rappresentanza).

## **2. I modelli storico-teorici delle due forme di rimozione del problema dell'assente e le loro tracce nell'epoca presente**

### ***2.1. La prima forma di rimozione del problema dell'assente: democrazia vs rappresentanza (il popolo sa ciò che vuole)***

La prima forma di rimozione del problema dell'assente del titolare ultimo del potere di determinare fini politici (fungibili e validi) può essere paradigmaticamente illustrata attraverso la dicotomia democrazia/ rappresentanza. Mentre oggi si è soliti distinguere tra democrazia

diretta e democrazia rappresentativa, per i classici la vera contrapposizione correva tra democrazia (*tout court*) e governo rappresentativo: solo dove c'è decisione popolare diretta c'è democrazia, dove decisione popolare diretta non c'è, non c'è democrazia, ma, appunto, *rappresentanza*<sup>29</sup>. Detto diversamente: se c'è democrazia, si presuppone la presenza del titolare del potere politico e dunque non c'è un assente che deve essere rappresentato.

Il modello storico-teorico di riferimento è evidentemente la concezione giacobina della democrazia, che si rifà ai presupposti filosofici rousseauviani, e da cui discende poi tutta una serie di corollari rispetto al rapporto tra eletti ed elettori.

Per illustrare questo modello è utile ricordare, più di ogni altra considerazione, il discorso tenuto dal deputato Maximilien de Robespierre, nella seduta del 10 maggio 1793, di fronte a una Convenzione che si apprestava a votare il progetto di costituzione montagnarda. In quell'occasione Robespierre espresse appassionatamente e in modo paradigmatico i principi sui quali avrebbero dovuto basarsi, nel nuovo ordinamento, i rapporti tra eletti ed elettori: un discorso tutto incentrato su un'antropologia molto semplice – gli elettori, la società civile, il popolo, sono il regno delle virtù; gli eletti, i parlamentari, i delegati, sono il regno dei vizi – che conduce Robespierre a concludere nel senso che l'«edificio della Costituzione» avrebbe dovuto essere fondato su 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 ed il dispotismo del governo»<sup>30</sup>.

Come rimediare allora al duplice abuso dell'eccesso di potere dei delegati e della loro indipendenza nei confronti del popolo? Confidando solo ed esclusivamente nel popolo stesso e sottomettendo al suo controllo, anche fisico, l'operato dei delegati: «L'intera nazione – esclamava Robespierre – ha il diritto di conoscere la condotta dei suoi mandatari. E occorrerebbe, se fosse possibile, che l'assemblea dei delegati del popolo deliberasse in presenza dell'intero popolo. Il luogo delle sedute del corpo legislativo dovrebbe essere un edificio vasto e maestoso, aperto a dodicimila spettatori. Così, sotto gli occhi di un così gran numero di testimoni, né la corruzione, né l'intrigo, né la perfidia, oserebbero mostrarsi; e sarebbe consultata la sola volontà generale; sarebbe ascoltata solo la voce della ragione e dell'interesse pubblico. Invece, l'ammissione di poche centinaia di spettatori, incassati in un locale stretto ed incomodo, offre forse una pubblicità proporzionale all'immensità della nazione, soprattutto quando una folla di rappresentanti mercenari atterriscono il corpo legislativo per intercettare o per alterare la verità con resoconti infedeli, che essi diffondono in tutta la Repubblica? (...).

---

<sup>29</sup> Lo rilevava già M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., p. 110, secondo il quale dunque l'espressione "democrazia rappresentativa" è una *contradictio in adiecto*, così come l'espressione "democrazia diretta o immediata", si riferisce o a istituti che con la vera democrazia non hanno nulla da spartire – perché comunque presuppongono qualche forma di mediazione – o si riferisce a certe forme di democrazia fondate per esempio su sistemi elettorali maggioritari e sul principio schumpeteriano della scelta dei governanti, ma allora si tratta di manifestazioni del paradigma della rappresentanza, e non di democrazia. V. altresì ID., *Art. 75*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2005, pp. 34 ss.

<sup>30</sup> Il testo originale del discorso di Robespierre del 10 maggio 1793 è in M. BOULOISEAU – G. LEFEBVRE – A. SOBOUL (a cura di), *Oeuvres de Maximilien Robespierre*, Presses universitaires de France, Paris, 1958, vol. IX, pp. 495-508. Una traduzione italiana è in M. ROBESPIERRE, *La rivoluzione giacobina*, a cura di Umberto Cerroni, Editori Riuniti, Roma, 1984, pp. 122 ss.

La Costituzione (...) deve provvedere (...) a che la legislatura risieda nel seno di una immensa popolazione e delibere sotto gli occhi della più grande moltitudine di cittadini possibile». E concludeva: «Un popolo, i cui mandatari non sono obbligati a dare a nessuno il rendiconto 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 se è questo il senso che si attribuisce al governo rappresentativo, confesso che impiegherò tutti gli anatemi pronunciati contro di esso da Jean-Jacques Rousseau». «Che si delibere ad alta voce: la pubblicità è il sostegno della virtù, la salvaguardia della verità, il terrore del crimine, il flagello dell'intrigo. Lasciate pure le tenebre e lo scrutinio segreto ai criminali ed agli schiavi: gli uomini liberi vogliono avere il popolo a testimonia dei loro pensieri. Questo è il metodo che forma i cittadini e le virtù repubblicane».

L'idea che, in forma ossessiva, domina tutto il discorso di Robespierre è quella del controllo, da parte del popolo, presente (anche) fisicamente, in ogni forma possibile, dell'attività di tutti i funzionari pubblici, tra i quali vengono fatti rientrare i parlamentari stessi: quindi non solo se non c'è il popolo presente non c'è democrazia – ma c'è solo «la perfida tranquillità del dispotismo rappresentativo» – ma non c'è neanche costituzione.

I corollari di questa concezione della democrazia sono facilmente intuibili<sup>31</sup>. Intanto non è riconosciuto alcuno *status* particolare ai parlamentari: superando anche il concetto di rappresentanza che scaturiva dalla Costituzione del 1791, Robespierre non riconosce ai deputati alcuno *status* particolare, differenziato da quello di tutti gli altri funzionari pubblici. Il delegato del popolo né vuole né agisce autonomamente, poiché si limita a eseguire la volontà del popolo stesso, che lo ha eletto. In secondo luogo, la volontà ossessiva di assicurare la pubblicità delle sedute parlamentari è sintomo della volontà di attribuire, in capo agli eletti, una sorta di responsabilità morale: «La presenza del popolo – una presenza fisica, massiccia, quasi debordante – alle attività parlamentari dovrebbe assicurare, nella concezione giacobina, il trionfo della virtù e della verità, sconfiggendo gli intrighi e la vocazione al tradimento che possono prosperare nel segreto di un'aula parlamentare»<sup>32</sup>. Da questo punto di vista la Rivoluzione conduce alle estreme conseguenze la polemica plurisecolare contro la dottrina assolutista degli *Arcana rei publicae*, e quindi contro quell'idea di *Staatsreason* che ritiene

---

<sup>31</sup> Cfr. soprattutto N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 3 ss.

<sup>32</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 4. Commenta l'A. che, in effetti, è la complessiva esperienza rivoluzionaria a mostrare «un incondizionato favore per la pubblicità. Questo vale in particolare per le modalità di espressione del voto, sia nelle assemblee elettorali di primo e secondo grado, sia nell'assemblea legislativa. Manca anzi nei documenti costituzionali e nelle leggi di questo periodo ogni consapevole distinzione tra le modalità di voto dei cittadini e quelle dei loro rappresentanti, una distinzione più che familiare alla odierna teoria costituzionale» (p. 5). Che ciò rispondesse ai principi rivoluzionari della partecipazione sincera e appassionata di tutti i *citoyens* o non fosse piuttosto lo strumento che consentiva ai *clubs* rivoluzionari un più agevole controllo sulle assemblee, o entrambe le cose insieme, «può essere oggetto di analisi storica, ma non cambia il dato di fatto» (p. 6). Di notevole interesse è rilevare che, parallelamente al voto pubblico nelle assemblee politiche, la Rivoluzione richiedeva espressamente la stessa modalità di voto per le decisioni dei giudici: così, in particolare, l'art. 94 della costituzione montagnarda prevedeva ch'essi dovessero deliberare in pubblico e opinare ad alta voce: v. K. H. NADELMANN, *Il «dissenso» nelle decisioni giudiziarie. Pubblicità contro segretezza*, in C. MORTATI (a cura di), *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali*, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 43 ss.

di dover operare attraverso *Staatsgeheimnisse*. Se questo favore per la pubblicità significa certo biasimo per ogni forma di segreto, dietro il quale può nascondersi il tradimento degli ideali rivoluzionari, nonché volontà di sottoporre a stretto controllo le modalità attraverso le quali vengono assunte decisioni politicamente significative, dal punto di vista di una teoria costituzionale esso ha probabilmente anche altri significati: «In primo luogo, nelle assemblee elettorali, il principio del voto pubblico 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 opposto, cioè della piena libertà e irresponsabilità politica di ogni cittadino, garantita dal suffragio segreto. In secondo luogo – e ciò vale sia per le assemblee elettorali, sia per le assemblee elettive – si può rilevare come l'importanza delle votazioni ed elezioni pubbliche non risieda essenzialmente nel risultato: in periodi di trasformazione rivoluzionaria, questo modo di votazione non mette in discussione le scelte effettuate dai responsabili, né la loro stessa persona, né il valore di una proposta o di una candidatura. Essendo il risultato ragionevolmente prevedibile, tutti questi aspetti appartengono per lo più alla sfera dell'indiscutibile e del "già dato". Il significato di votazioni ed elezioni pubbliche sta piuttosto nella stessa procedura elettorale adottata, che è appunto pubblica: chi dice "sì" in questa procedura lo dice pubblicamente e in ciò si differenzia da tutti coloro che non si esprimono, poiché a quel "sì" appartiene un valore di integrazione politica che è indispensabile al *pathos* rivoluzionario»<sup>33</sup>.

In un tale contesto, dunque, non si può parlare di rappresentanza, se non in termini di mera responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori: «L'idea e la pratica rivoluzionario-giacobine di una presenza, fisica e diretta, del popolo nei luoghi del potere politico, e in particolare all'interno di quell'Assemblea legislativa che a partire dal 1789 si era ammantata di una sorta di onnipotente indipendenza, costituiscono l'aspetto concreto e storicamente tangibile di una concezione dei rapporti fra elettori ed eletti che fa leva sulla *responsabilità* (giuridica, politica, o semplicemente "morale") dei secondi nei confronti dei primi, e che dal punto di vista di una teoria costituzionale si contrappone alla teoria del *gouvernement représentatif*, basata viceversa sull'indipendenza e sull'irresponsabilità sia dell'Assemblea nel suo complesso che dei suoi singoli membri. Proprio la auspicata e praticata *presenza* del popolo nei luoghi del potere indica anzi che nel pensiero giacobino non può essere questione di una vera rappresentanza, se si ammette che essa si fonda sulla *assenza* del rappresentato, o almeno sulla sua impossibilità di far valere direttamente la propria volontà»<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 6-7.

<sup>34</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 10-12. L'A. sottolinea che, nel pensiero giacobino, in tanto può essere questione del concetto di rappresentanza in quanto esso significhi essenzialmente responsabilità. Infatti tra i cinque significati di rappresentanza evidenziati da H. FENICHEL PITKIN, *The concept of Representation*, University of California press, Berkeley, 1967 (ossia la rappresentanza come: a) conferimento di autorità; b) responsabilità; c) rappresentazione, cioè specchio e riproduzione di una determinata realtà; d) evocazione simbolica; e) azione nell'interesse di un soggetto che non può o non vuole agire personalmente), il secondo soltanto sarebbe rapportabile alla concezione giacobina. Ma sul punto v. già C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), trad. it. *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 319-320: «Popolo è un concetto che diventa esistente solo nella sfera della pubblicità (...). Solo il popolo effettivamente riunito e presente è popolo e produce la pubblicità. Su questa verità si basa la giusta opinione implicita nella celebre tesi di Rousseau, secondo cui il popolo non può essere rappresentato. Non può essere rappresentato perché deve essere presente, e solo qualcosa

Da questa considerazione essenziale discende ancora un'ulteriore conseguenza: la riduzione del concetto di rappresentanza a quello di responsabilità (del rappresentante nei confronti dei rappresentati) elimina ogni possibilità di assegnare un (quale che sia) contenuto sostanziale al rapporto rappresentativo. Tale riduzione, infatti, non consente di dire alcunché sui contenuti sostanziali del rappresentare, poiché assegna al rapporto rappresentato-rappresentante una dimensione soltanto procedurale, che consiste nel potere del rappresentato di controllare e di sanzionare (attraverso una rescissione del rapporto) il rappresentante e il dovere corrispettivo di questi di sottoporvisi<sup>35</sup>. La stessa concezione del mandato imperativo giacobino è puramente procedurale, esaurendosi nell'affermazione della revocabilità dei rappresentanti a opera dei rappresentati<sup>36</sup>.

Ne deriva, infine, che questa concezione associ in modo indefettibile la rappresentanza alla elettività<sup>37</sup>: ciò che, dal punto di vista teorico, non è corretto, sebbene si tratti di un luogo comune assai diffuso anche nella letteratura specialistica<sup>38</sup>.

---

di assente, non di presente, può essere rappresentato. Come popolo presente, effettivamente riunito, esso esiste nella democrazia pura con il massimo grado possibile di identità...Ma anche là dove esso non si riunisce in un luogo determinato e con un procedimento regolamentato si dimostra il peculiare significato del popolo nel fatto della reale presenza di una moltitudine riunita pubblicamente. Solo il popolo effettivamente riunito è popolo e solo il popolo effettivamente riunito può fare ciò che è specificamente proprio dell'attività di questo popolo: esso può acclamare, cioè esprimere con un semplice grido la sua approvazione o il suo rifiuto, gridare viva o abbasso, salutare con un giubilo un capo o un progetto, fare un evviva al re o a chiunque altro, rifiutare l'acclamazione con il silenzio o il mormorio».

<sup>35</sup> M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza*, in M. COTTA – D. DELLA PORTA – L. MORLINO (a cura di), *Scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 303. In generale, per la distinzione tra la rappresentanza come *rapporto* che implica o può implicare responsabilità e la rappresentanza come *situazione* – per lo più, situazione di potere e di indipendenza del rappresentante – cfr. D. NOCILLA – L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 546 ss.

<sup>36</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 15: «Si ha l'impressione che Robespierre intenda qui riferirsi più ad una responsabilità dell'insieme dei deputati, costituenti il corpo legislativo, verso il popolo nella sua totalità, piuttosto che ad una responsabilità del singolo deputato verso i suoi elettori particolari, ciò che avrebbe costituito la realizzazione effettiva del sistema del mandato imperativo. Vi è più l'intenzione di affermare alcuni principi di fondo (il principio democratico in opposizione a quello del governo rappresentativo, il principio del controllo su tutti i funzionari pubblici, tra i quali i deputati, in opposizione alla concezione che ne esalta l'irresponsabilità e l'indipendenza), piuttosto che la capacità di stabilire gli strumenti tecnico-giuridici atti a far valere concretamente le responsabilità affermate in astratto». L'A. rileva poi che Robespierre non è in grado di fornire una definizione materiale o contenutistica di mandato imperativo, né di precisare compiutamente i criteri ai quali commisurare la responsabilità del mandatario. Posto di fronte al problema di come organizzare praticamente un sistema di rappresentanza vincolata – ciò che lo avrebbe costretto ad esplicitare l'essenza contenutistica del rappresentare – Robespierre rinuncia al compito: «j'ai rencontré dans ce moyens une foule de difficultés». In questo senso «la definizione del mandato imperativo è allora soltanto procedurale: è necessario attribuire al popolo il diritto di revocare in qualsiasi momento i propri mandatari, e questo diritto di mettere in moto le procedure di revoca esaurisce il senso della sovranità popolare. In questo modo la rappresentanza è privata di qualsiasi qualità, di qualsiasi essenza: non vi sono criteri ai quali commisurare la responsabilità del mandatario perché la stessa azione rappresentativa non possiede un proprio contenuto tipico. Al più, i contenuti della azione rappresentativa potranno essere indicati *a posteriori*, in quell'attività che ha consentito al rappresentante di essere confermato nel proprio ruolo, o meglio di non essere revocato» (p. 28).

Secondo R. MARTUCCI, *1789/1793: dalle garanzie giuridiche alla supremazia del politico. Sulla Rivoluzione francese e le sue dinamiche istituzionali*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1990, n. 2, pp. 311-365, l'aspirazione giacobina non è che l'apologia disperata di un regime che enfatizza l'instabilità delle istituzioni elettive solo perché sta realizzando un trasferimento di sovranità a vantaggio di centri di potere extra-legali, che delegittimano la rappresentanza nazionale.

<sup>37</sup> Nota, infatti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 11, nota 17, che nella seduta del 10 agosto 1791, Roederer e Robespierre negavano la qualità di rappresentante al sovrano: «le roi n'est pas le re-

La conclusione è che, in questa concezione, nella quale l'ascendenza rousseauviana è evidente, la rappresentanza è incompatibile con la democrazia. Secondo questa logica, «non può quindi trattarsi di una mera democratizzazione della rappresentanza, da realizzare attraverso il sistema del mandato imperativo: nel regime rappresentativo il popolo è libero solo nel momento in cui sceglie i propri rappresentanti, ma torna ad essere schiavo per tutto il periodo successivo. Se si dicesse allora che il sistema del mandato imperativo consente di completare, nel tempo, la libertà momentanea e puntuale che il regime rappresentativo concede al popolo all'atto delle elezioni, attraverso la sua estensione all'intera durata in carica dei rappresentanti, non si avrebbe con ciò ancora alcuna raffigurazione esatta del pensiero dell'identità democratica. La logica democratica esclude che il popolo possa essere rappresentato, ed esige che sussista identità fra governanti e governati: i delegati del popolo devono essere, "sono" il popolo stesso»<sup>39</sup>. La rimozione del problema dell'assente esclude dunque la possibilità di concepire una qualsiasi forma di rappresentanza.

Tuttavia, come fa notare sempre Zanon, proprio l'affermazione della revocabilità dei delegati ristabilisce, infine, una distinzione – una separazione – tra essi ed il popolo: «un mandato imperativo che si esaurisca nella revocabilità include infatti due posizioni di libertà: il delegato è libero di agire come meglio crede, gli elettori a loro volta sono liberi di revocarlo in qualsiasi momento. Il pensiero dell'identità democratica, nella sua attuazione giacobina, non è in grado di ottenere un risultato più soddisfacente di questo. E (...) la nuova alterità che viene così a crearsi tra elettori e loro delegati può essere colmata soltanto attraverso forme ossessive e penetranti di controllo popolare, nonché attraverso una particolare concezione della pubblicità»<sup>40</sup>.

## **2.2. Le tracce del modello della prima forma di rimozione del problema dell'assente**

È evidente che il modello storico-teorico indicato come caratteristico della prima forma di rimozione del problema dell'assente è un modello paradigmatico che trova il suo senso nel particolare clima parossistico in cui si tentò invano di realizzarlo. Certo però che non ri-

---

présentant de la nation...l'idée de représentant suppose nécessairement un choix par le peuple». Ne deriva altresì la massima rilevanza data agli appelli al popolo: la Convenzione decise che la stessa Costituzione avrebbe dovuto essere sottoposta alla ratifica del popolo tramite *referendum*, ciò che effettivamente avvenne, con esito positivo, il 4 agosto del 1793.

<sup>38</sup> M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, cit., p. 278: «La teoria della rappresentanza non è dunque una teoria della partecipazione, ma innanzi tutto una teoria dei poteri del rappresentante: essa ci dice che cosa può fare il rappresentante in quanto tale, ma non ci dice chi deve essere rappresentato in quanto tale (né ci dice in che modo deve essere instaurato il rapporto di rappresentanza). L'individuazione dei rappresentati è dunque un problema diverso e distinto dalla teoria della rappresentanza, indipendentemente dalla matrice considerata». Cfr. altresì I. MASSA PINTO, *Elezione e Rappresentanza*, in *Spaziofilosofico.it*, 2017, n. 19.

<sup>39</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 24. Sulla considerazione che l'idea della rappresentanza contraddice al principio democratico dell'identità del popolo presente con se stesso in quanto unità politica, cfr. naturalmente C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 345.

<sup>40</sup> N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 28-30.

sulta particolarmente difficile intuirne le tracce nell'epoca presente, specie nei discorsi diffusi intorno a quella che tutti unanimemente denunciano come la crisi della rappresentanza.

In via preliminare, non si può che partire dal giudizio estremamente critico rivolto oggi alle forze politiche in generale, e a quelle parlamentari in particolare: il riferimento è ovviamente alla letteratura, assai copiosa, in tema di fine dello Stato dei partiti, di liquefazione della forma partito, ecc., che, per alcuni aspetti, ricorda molto da vicino l'antropologia giacobina alla quale si è accennato<sup>41</sup>.

In particolare, poi, il giudizio si fa dissacrante rispetto a quell'attività che non è esercitata dalle forze politiche nelle forme del diritto, che non ha a oggetto la produzione del diritto, che non è disciplinata, formalizzata e procedimentalizzata dal diritto: è quell'attività che regredisce *ad infinitum*, perché nessuna disciplina, per quanto minuziosa, può "catturarla" e giuridizzarla completamente. Questa attività, conoscibile solo attraverso i suoi sintomi, non è nient'altro che la politica vista dalla prospettiva del diritto. È pertanto molto labile il confine tra odiosi *Arcana rei publicae* e indefettibile attività informale delle forze politiche (...la «nebulosa» crisafulliana).

Ebbene oggi sembra prevalere un atteggiamento diffuso che si fonda sul presupposto giacobino di una società virtuosa, viva e vitale, al cospetto di politici corrotti da controllare o di cui fare a meno, per quanto possibile.

Sul controllo e sulle forme di pubblicità, è facile rilevare che oggi la rete ha offerto l'edificio «vasto e maestoso», al quale anelava Robespierre, sia per sottoporre a controllo l'operato dei delegati sia per consentire al popolo di esprimersi direttamente. Qui il popolo è presente, e sa ciò che vuole. Il concetto di rappresentanza non è pertanto utilizzabile<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Oltre all'analisi che risulta dalla stessa relazione di Staiano, cfr. almeno i saggi raccolti nel numero monografico *Il partito politico oggi*, in *Dem. e Dir.*, 2009, nn. 3-4; M. CALISE, *Il partito personale: i due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010; S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014; i saggi che accompagnano la traduzione italiana di H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (1930), trad. it., E. GIANFRANCESCO – G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

<sup>42</sup> N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 marzo 2014: «E' l'onda anti-istituzionale e anti-rappresentativa che trova espressione nel movimento guidato da Beppe Grillo a ricollocare sulla scena – beninteso: come miti negativi – gli istituti che l'art. 67 cost. scolpisce in Costituzione. Se ne comprende bene la ragione, in termini concettuali e, appunto, di storia delle dottrine politiche: per un movimento che fa idolatria della presenza fisica dei "cittadini" (contemporanea e forse inconsapevole caricatura dei *citoyens* della tradizione giacobina) nelle istituzioni, del controllo costante del titolare della sovranità (identificato tecnologicamente ma oscuramente nel "popolo della rete") sui "portavoce" o "delegati" nelle istituzioni, è il concetto stesso di rappresentanza politica ad essere incomprensibile e, comunque, inammissibile. Se rappresentare significa "rendere presente ciò che è assente", e se la rappresentanza politica comporta l'assunzione di libere decisioni – certo in nome e per conto del popolo rappresentato, ma quale frutto di autonome valutazioni del rappresentante – l'ideologia grillina si colloca agli antipodi di tutto questo. La presenza fisica dei sanculotti alle sedute della Convenzione è qui sostituita dai *flash-mob*, dalle riunioni plenarie, ma soprattutto dal controllo costante del "popolo del web", che con un *click* approva o contraddice, sostiene e loda oppure delegittima e condanna senza appello. Non ha senso avere parlamentari che "rappresentano", valutano liberamente, discutono con i colleghi, accettano di avvicinarsi dialogicamente alla "verità", e magari, alla fine, votano in segreto (ah, il voto segreto! Inganno oscuro al riparo del quale, diceva Robespierre, prospera l'intrigo dei traditori della Rivoluzione!). Ha senso, invece, avere portavoce o nunzi, che ratificano le decisioni dei cittadini, non possono dissentire, e se dissentono devono essere immediatamente espulsi. L'art. 67 della Costituzione diventa così bersaglio polemico (e sarebbe interessante, se la grammatica elementare delle istituzioni fosse un poco più seguita, leggere di qualche motivata proposta di sua abrogazione o revisione): ma, al tempo stesso, la furia iconoclasta che lo

Così come non è utilizzabile il concetto tradizionale di territorio: e tra i due concetti, del resto, c'è un profondo legame, anche sotto il profilo della teoria costituzionale. Lo rileva Scaccia nella sua relazione, quando sottolinea che è in atto un «dislocamento dello stare insieme» degli esseri umani al di fuori del territorio chiuso della *polis* in una società transnazionale coincidente con il mercato mondiale, e anche la vita politica tende in misura crescente a perdere contatto con la territorialità e a occupare gli spazi virtuali della rete, dove i cittadini possono sviluppare forme di azione collettiva, di pressione politica sui decisori pubblici, di mobilitazione democratica senza abbandonare la loro scrivania: «sorgono i tentativi di sostituire gli strumenti tradizionali della territorialità politica con quelli informatici della a-territorialità democratica; forme di consultazione pubblica per la deliberazione di scelte e la formazione di decisioni collettive, referendum on line, designazione via web di candidature a incarichi pubblici mettono in questione il rapporto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa...; e in porzioni non marginali dell'elettorato viene posta apertamente in discussione l'idea che la rappresentanza parlamentare sia l'unica forma di rappresentanza politica, sebbene la visione opposta di una diretta partecipazione popolare alle decisioni collettive si esprima ancora in forme ambigue e non trasparenti, con una impropria riduzione del popolo alla dimensione fittizia e disincarnata del pubblico televisivo o della comunità degli utenti di Internet».

Dal punto di vista della teoria costituzionale, e quindi a prescindere da ulteriori considerazioni sul piano della sociologia della comunicazione e della sociologia politica, la democrazia 2.0 è proprio un sintomo della rimozione del problema dell'assente, e dunque del problema della costituzione in unità politica del pluralismo conflittuale.

Nella medesima direzione (della rimozione del problema dell'assente) muove la tendenza, anche questa rilevata da Scaccia nella sua relazione, a valorizzare le comunità locali, spesso attraverso il riferimento al principio di sussidiarietà: «alla mondializzazione, che allontana i *demoi* dai luoghi di formazione della politica, si è immaginato di poter rispondere responsabilizzando le istituzioni territoriali nella gestione della cosa pubblica, avvicinando governanti e governati e così riattivando circuiti di responsabilità sovente arrugginiti». Il principio di sussidiarietà, in questo orizzonte, viene appunto declinato in chiave anti-rappresentanza politica: in coerenza con le sue origini storico-teoriche, esso viene assunto quale paradigma attraverso cui «si manifesta una sovranità pratica dei cittadini (...) in "sistemi misti" di democrazia, in cui non è esclusivo il fondamento rappresentativo dell'agire pubblico legittimo. La legittimazione dell'*agire sociale direttamente attuativo di interessi generali* poggia sul fatto che gli interessi generali in qualche modo siano costituzionalmente riconoscibili e che l'azione pratica attuativa sia suscettibile di valutazione "di conformità" al disegno costituzionale. Entrambe le questioni richiedono elaborazioni nuove...si è cambiato

---

prende di mira attira l'attenzione, e l'opinione pubblica colta reclama di saperne di più. Così, illustri commentatori e divulgatori ne trattano addirittura sulle prime pagine dei quotidiani. Paradosso solo apparente: nell'epoca della più truce polemica contro la rappresentanza politica, siamo tutti costretti quasi a ricominciare da capo, a costruire *ex novo* una semantica comune proprio della rappresentanza politica. E a ri-fare i conti concettuali con i nodi che essa, in fondo, ha sempre posto ai suoi osservatori consapevoli, in ogni epoca».

paradigma. Non rappresentatività né rappresentanza, ma sussidiarietà e autonoma iniziativa di minoranze attive. Non poteri di amministrazione separati e autoreferenti, ma amministrazione condivisa. Non sovranità come retorica di una soggettività popolare astratta e generica, ma sovranità concreta come realizzazioni parziali ma legittime di intervento civico nella sfera pubblica. Vi è dunque nel principio di sussidiarietà una carica innovativa che va ben oltre il funzionamento dell'amministrazione e che investe invece l'essenza stessa della democrazia (...). Le concezioni della politica come attività di "riduzione ad unità" del molteplice e del variegato quindi perdono di significato»<sup>43</sup>.

Il pensiero della sussidiarietà, in ultima analisi, si fonda sul presupposto di una società virtuosa, viva e vitale, al cospetto di politici corrotti da controllare, o di cui fare a meno, per quanto possibile. Di questo orizzonte mi pare si possa rintracciare anche qualche sintomo nella proposta avanzata di recente da Azzariti, che consiste nella necessità di rivitalizzare il principio del divieto di mandato imperativo come divieto di mandato imperativo di partito, e dunque come strumento di «un'apertura possibile di collegamento con le istanze vive del pluralismo sociale e conflittuale»<sup>44</sup>.

Questa proposta si colloca nella critica antipolitica e antipartitica: «In fondo la questione che ancora oggi ci interroga è quella dell'impatto che i partiti politici moderni hanno esercitato – e ancora esercitano – sul rapporto di rappresentanza. Un rapporto fin lì caratterizzato da due termini esclusivi, il rappresentante e il rappresentato, ed ora invece mediato da un terzo, il partito. La vera domanda che allora si pone è la seguente: può il mediatore sostituire il mediato (il rappresentante, ma alla fine anche il rappresentato) assorbendo in sé

---

<sup>43</sup> Così G. ARENA – G. COTTURRI, *Introduzione. Il "valore aggiunto" della cittadinanza attiva*, in G. ARENA – G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010, p. 28 e p. 37. Sulle origini storico-teoriche del principio di sussidiarietà, specie con riguardo alla sua incompatibilità con il concetto moderno di rappresentanza politica, sia consentito il rinvio a I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003, pp. 267 ss. Cfr. altresì G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009. Nella sua relazione, peraltro, Staiano rileva un ulteriore impiego (da parte della Corte di Cassazione) del principio di sussidiarietà quale canone ermeneutico in forza del quale deve essere attribuita prevalenza alla fonte più prossima agli interessi da regolare: tale uso comporterebbe conseguenze «non solo quanto al riparto delle competenze tra potere normativo eteronomo e potere di regolazione autonoma dei privati, ma anche quanto al riparto di competenze tra legislazione e giurisdizione, cosicché il giudice è pervenuto a partecipare alla produzione del diritto applicabile al caso. Secondo le ricostruzioni consolidate, invero, si riteneva spettasse in via esclusiva al legislatore "politico" il potere di individuare le fattispecie giuridicamente rilevanti, compiere il bilanciamento tra gli interessi coinvolti fissandone le regole, individuare dunque l'interesse prevalente o comunque meritevole di tutela, stabilire la forma tecnica di tale tutela. La Corte di Cassazione ha invece ridotto la competenza del legislatore alla sola statuizione della fattispecie e degli interessi rilevanti, ritenendo che tutto il resto – bilanciamento con riferimento al caso concreto e individuazione del rimedio più coerente con la migliore tutela dell'interesse ritenuto prevalente – spetti alla giurisdizione, in tale modo espandendo il ruolo di questa in coerenza con una propria visione generale dei rapporti istituzionali». Sul tema del rapporto tra politica e giurisdizione, sotto il profilo della teoria della rappresentanza, si tornerà in seguito.

<sup>44</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 240. Cfr. altresì nota 117, p. 228: si deve constatare «come sia ormai diventata drammatica la necessità di recuperare una rappresentanza politica effettiva, in grado cioè di rappresentare le tracce di civiltà disperse, le esperienze organizzate, ma diffuse nel territorio, le culture politiche depositate dalla storia e non ancora dissolte o consumate, quelle culture "civili" nate magari entro le grandi culture egemoni del passato, ma rimaste allo stato diffuso minoritarie, che oggi, finito il tempo delle tradizioni onnicomprendenti, finito il tempo delle unitarie (ed assolutizzanti) filosofie della storia, possono essere recuperate come fattore integrativo fondamentale, senza potere o volere ormai ricadere nelle visioni totali».

l'intera potenzialità della rappresentanza politica? (...) Se poi l'ordinamento costituzionale di riferimento si pone nell'ambito delle forme di Stato democratiche pluraliste e conflittuali, la conservazione di un'effettiva responsabilità tra elettori ed eletti appare definirsi come un elemento costitutivo e qualificante il "governo rappresentativo". Di qui la proposta di sfruttare «le virtualità del libero mandato in una democrazia pluralista e conflittuale» e «di garantire la rappresentanza politica e sociale *oltre i partiti*»<sup>45</sup>. Sulla base di queste premesse, «alla ricerca di un rapporto di effettiva rappresentanza – alla ricerca del "rappresentato assente" – il divieto di mandato imperativo può costituire un utile strumento. Per via della sua *strutturale ambiguità*, ma anche in considerazione delle sue potenzialità a porsi come specifico *dispositivo di sistema*, il divieto di mandato imperativo può rappresentare un'apertura possibile di collegamento con le istanze vive del pluralismo sociale e conflittuale. In presenza di un progressivo declino della capacità progettuale e rappresentativa dei partiti, il divieto di mandato imperativo può contribuire a mantenere aperto un canale di comunicazione fra organo istituzionale (il Parlamento), organo politico (il partito di appartenenza) e pluralismo sociale»<sup>46</sup>. Ed ecco di nuovo l'accento posto sulle «istanze vive del pluralismo sociale»: «la rappresentanza deve anche riuscire a guardare fuori dai palazzi (...). Movimenti sociali, associazioni culturali e politiche, esperienze sociali non istituzionali devono trovare la propria legittimazione entro la Costituzione. Anche in questo caso invertendo la tendenza in atto. Non può proseguire la crisi radicale dei partiti politici, ma anche delle organizzazioni sindacali, che hanno rappresentato nel corso del Novecento lo strumento tramite cui i cittadini potevano concorrere a determinare la politica nazionale. È necessario ripensare a fondo le forme e i modi della soggettività politica»<sup>47</sup>.

Sebbene questa diagnosi non possa essere contestata, resta la questione fondamentale: se la premessa è il conflitto, anche micidiale, tra diversi *realmente* diversi, la risposta non può essere la riproposizione di un ingenuo istituzionalismo<sup>48</sup>, magari da realizzarsi per via giudiziaria (l' "io sociale" precede il diritto, e ribolle in mille pretese, ed è il giudice che lo riconosce come soggetto di diritto)<sup>49</sup>. Un trasferimento (quasi) diretto tra "modo d'essere" della società e diritto è pensabile solo in situazioni stabili, in cui l'effettività delle norme appare come un dato (quasi) spontaneo. La considerazione secondo la quale il paradigma kelseniano dovrebbe essere oggi abbandonato in quanto inadeguato allo scopo per il quale era stato teorizzato – ossia la «risoluzione del conflitto politico»<sup>50</sup> –, a causa della crisi dei partiti e della rappresentanza politica<sup>51</sup>, non pare condivisibile: se il paradigma procedurale ha perso di

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 208-209 e 217.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 239-240.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 253-254.

<sup>48</sup> «L'unità dell'ordinamento viene ricercata guardando cosa c'è oltre la pura *norma* (la procedura legale), ma anche oltre il mero *fatto* (la decisione legittima), nel tentativo di fornire una "esatta valutazione della realtà in cui il diritto si estrinseca"»: G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 45, il quale cita alla lettera l'insegnamento di Santi Romano).

<sup>49</sup> In tal senso cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, spec. pp. 47 ss.

<sup>50</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 42.

<sup>51</sup> «L'incapacità dei partiti di rappresentare le divisioni sociali si coniuga con la loro afasia rispetto alla direzione dei processi politici. Oggi la politica è muta, non sapendo più narrare il futuro»: G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 226.

senso a causa del «venir meno dei [suoi] presupposti legittimanti»<sup>52</sup>, non è certo l'abbandono del paradigma che darà nuova vitalità a tali presupposti. Anzi, l'abbandono del paradigma kelseniano, e la sua inevitabile sostituzione con paradigmi che finiscono per trasferire altrove la funzione rappresentativa – che, in ultima analisi, non è altro che la funzione di riconduzione a unità del conflitto per rendere possibile la convivenza tra coloro che sono *davvero* diversi – è proprio ciò che la Costituzione – attraverso le sue disposizioni meno altisonanti – vieta. La questione, in fondo, sta nel riconoscimento che la democrazia, di per sé, non produce alcun contenuto materiale buono, e se non ci sono forze politiche che immettono tali contenuti nelle procedure non si potrà mai innescare un processo virtuoso. Il problema è che oggi la dottrina dominante pensa che si possa fare a meno della funzione rappresentativa esercitata dai partiti politici, e che si debba tornare a porre al centro il rapporto diretto tra rappresentanti e rappresentati: «Hans Kelsen aveva visto giusto quando aveva individuato nell'allargamento del suffragio e nell'imporsi dei partiti di massa le cause principali di trasformazione del sistema parlamentare; non può dirsi altrettanto quando aveva cercato di accentrare sul partito ogni funzione di rappresentanza, cancellando in tal modo uno dei termini essenziali del rapporto, il rappresentante, sostituito *in toto* dall'organizzazione politica»<sup>53</sup>.

La fiducia e l'auspicio in (un ritorno) a un ingenuo istituzionalismo – in cui si manifesta quella che si è qualificata come la rimozione del problema dell'assente – non possono che essere il sintomo di una mentalità antipartitica. Ma «solo l'illusione o la ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici»<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 208.

<sup>54</sup> H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *Id.*, *La democrazia*, con Introduzione di M. Barberis, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 64 («Ancora oggi non si ha abbastanza coscienza che l'ostilità (...) verso i partiti e che il contrasto intimo costruito fra i partiti e lo Stato (...) significano una mal celata ostilità contro la democrazia. E' chiaro che l'individuo isolato non ha, politicamente, alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla formazione della volontà dello Stato. La democrazia può quindi esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché, fra l'individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui. Non si può mettere in dubbio che il discredito dei partiti (...) fosse un attacco, ideologicamente mascherato, contro l'attuazione della democrazia»). E ancora: «...gli stati storici appaiono in gran parte, ad uno sguardo realista che penetri attraverso la nube delle apparenze ideologiche che ogni organizzazione di forza diffonde intorno a sé, come funzionanti, innanzi tutto, nell'interesse di un gruppo dominante. Presentarli come strumenti dell'interesse generale di una comunione solidale significherebbe, nella migliore delle ipotesi, prendere il dovere per l'essere, vedere l'ideale invece della realtà e, in regola generale, idealizzare, cioè tentare di giustificare la realtà per motivi politici. Del resto, l'ideale di un interesse generale superiore e trascendente gli interessi dei gruppi e perciò partiti, l'ideale di una solidarietà di interessi di tutti i membri della collettività senza distinzione di confessione, di nazionalità, di ceto, etc., è un'illusione metafisica; più esattamente parlando, questo ideale è una illusione che chiameremo "metapolitica" che si è soliti esprimere, abitualmente, con una terminologia estremamente oscura di un essere "organico" collettivo o di una struttura "organica" di questo essere, ed opporre al cosiddetto Stato di partiti, alla democrazia meccanica. Ma quando si tratta di dire quali altri gruppi sociali debbano sostituire i partiti politici come fattori della formazione della volontà dello Stato, appare subito il carattere assai problematico di tutta questa argomentazione diretta contro i partiti politici (...). Data l'opposizione degli interessi, che è di esperienza e che qua è inevitabile, la volontà generale, se non deve esprimere esclusivamente l'interesse di un solo gruppo, non può che essere che la risultante, il compromesso fra interessi opposti. La formazione del popolo in partiti politici è, in realtà, un'organizzazione necessaria affinché questi compromessi possano venir realizzati, affinché la volontà generale possa muoversi lungo una linea media. L'ostilità alla formazione dei partiti e quindi, in ultima analisi, alla democrazia, serve – consciamente o inconsciamente – a forze politiche che mirano al dominio assoluto degli interessi di un solo gruppo e che, nello stesso gra-

È poi la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, a essersi esposta con una serie di affermazioni molto impegnative, ma non sempre condivisibili, sul piano della teoria della rappresentanza, nella direzione che si sta qui tracciando. Nella sua relazione Staiano assume la sentenza con la quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270, a sintomo paradigmatico della compromissione dell'equilibrio tra natura giurisdizionale dell'organo Corte e valenza inevitabilmente politica delle sue decisioni: tale compromissione è analizzata da Staiano sotto il profilo della incrinatura realizzata dalla Corte del caposaldo dell'incidentalità<sup>55</sup>. Qui si vuole invece porre l'accento sulle argomentazioni impiegate dalla Corte che rinviano più o meno esplicitamente a un concetto di rappresentanza politica che pone in secondo piano la sua matrice discendente, e cioè quella che ne esprime il significato più profondo incidendo su quell'idea di rimozione dell'assente sulla quale si sta insistendo sotto questo primo profilo.

Intanto tutta la motivazione della sentenza ruota intorno a un concetto di rappresentanza che è essenzialmente rappresentatività (che dunque non potrebbe subire distorsioni eccessive e irragionevoli a opera di meccanismi che, come il premio di maggioranza non subordinato al raggiungimento di una soglia minima di voti, incidono sulla rappresentatività stessa). In particolare la motivazione della Corte sollecita una riflessione sui legami tra rappresentanza politica e sistemi elettorali, laddove evoca il principio dell'eguale peso del voto in uscita (e dunque non solo delle eguali *chances* che ogni voto deve avere in entrata): questo riferimento finisce per essere, come ha scritto Zanon, «il compimento quasi obbligato di un ragionamento, certo lineare ma assai semplificante, dove la rappresentanza politica voluta dall'art. 67 cost. sarebbe essenzialmente, quanto meno in principio, *rappresentanza eguale di ogni voto*: passaggio teoricamente molto impervio – sostiene Zanon – ma efficace a spiegare che sul legislatore – il quale voglia “distorcere” questo presupposto – incomberebbe non solo il difficile compito di farlo in modo efficace, ma anche l'onere di provare di averlo fatto “ragionevolmente”»<sup>56</sup>.

Nella medesima direzione muove il collegamento operato dalla Corte di Cassazione, e di fatto accolto dalla Corte costituzionale, tra l'art. 67 e le preferenze: sollevando la questione, la Corte di Cassazione sostiene, tra l'altro, che le liste bloccate, non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito (partito cui è rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati), renderebbero il voto sostanzialmente “indiretto”, posto che i partiti non possono sostituirsi al corpo elettorale (e dunque sarebbero violati gli artt. 48, comma 2, e 49 Cost.). Ma poi aggiunge, e qui sta il pun-

---

do in cui non sono disposte a tener conto degli interessi opposti, cercano di dissimulare la vera natura degli interessi che esse difendono, sotto la qualifica di interesse collettivo “organico”, “vero”, “bene inteso”. La democrazia, proprio perché, in quanto Stato di partiti, vuole che la volontà generale sia soltanto la risultante della volontà dei partiti stessi, può rinunciare alla finzione di una volontà generale “organica” superiore ai partiti» (pp. 68-70).

<sup>55</sup> Cfr. altresì S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivistaaic.it*, 2014, n. 2; M. LUCIANI, *La garanzia aristocratica della democrazia (a proposito della sent. Corte cost. n. 1 del 2014)*, in *Lo Stato*, 2014, n. 2, pp. 187 ss.

<sup>56</sup> N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, cit. Sul legame tra rappresentanza politica e sistemi elettorali, e in senso adesivo rispetto alla sentenza n. 1 del 2014, cfr. L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, n. 3.

to, che l'art. 67 Cost. «presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori». A colpire in questa argomentazione è senz'altro il collegamento diretto dell'art. 67 con il voto di preferenza: «un antico *cliché*, tratto davvero da decenni lontani», scrive ancora Zanon, il quale si domanda, retoricamente, «come negare che l'uso dell'art. 67 cost. – così inteso – contro lo strapotere dei partiti ricordi tanto le antiche polemiche di Maranini nei confronti del “tiranno senza volto”? Insomma, il legislatore odierno che mette mano alla nuova legge elettorale dev'essere ben consapevole che i seguaci delle preferenze potrebbero disporre di antiche, e finora dimenticate, frecce al loro arco»<sup>57</sup>.

Nel lessico della Corte le formule “rappresentanza” e “rappresentatività” sembrano dunque tendenzialmente sovrapponibili: questa imprecisione lessicale conduce la Corte a identificare l'istituto della rappresentanza politica con il principio proporzionalistico in senso stretto, ossia con la tendenziale necessità dell'eguale peso del voto degli elettori (anche) in uscita.

È noto che ciò non corrisponde del tutto al significato del concetto di rappresentanza così come la storia e la teoria costituzionali lo hanno elaborato. Se la Corte avesse avuto meno sotto gli occhi la contingenza (e la retorica intorno a questa costruita), e avesse elevato un po' lo sguardo, avrebbe per esempio potuto precisare che sull'altro piatto del bilanciamento intorno al quale costruisce la decisione dell'incostituzionalità del premio di maggioranza non sta meschinamente l'interesse alla governabilità, nel suo irritante significato secondo il quale la sera delle elezioni i cittadini devono sapere chi ha vinto: interesse che non gode neppure di pregio costituzionale<sup>58</sup>. Sull'altro piatto della bilancia sta piuttosto l'altra idea costituzionale che il concetto di rappresentanza racchiude: l'idea hobbesiana del rappresentante che fa “uno” il rappresentato, ossia l'idea della “duplicità”, insita nella necessità indefettibile del rappresentante al fine di rendere presente il vero titolare assente del potere.

La ragione per la quale la Corte non ha neanche preso in considerazione questo lato della rappresentanza è chiara: nelle costituzioni moderne il compito di saldare i due lati della rappresentanza è affidato ai partiti politici. Ma come costruire, oggi, un discorso “alto” intorno ai partiti politici?<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, cit. Nella medesima direzione cfr. il commento alla sentenza in parola di L. IMARISIO – I. MASSA PINTO, *La sentenza n. 1 del 2014 sull'incostituzionalità parziale della legge elettorale: le sue possibili narrazioni e il suo seguito legislativo*, in *Dem. e Dir.*, 2013, nn. 3-4, pp. 305 ss. Cfr. poi I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 1.

<sup>58</sup> Lo *slogan* è ormai divenuto un *refrain*, anche in ambito scientifico. Da ultimo è ribadito da I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta OnLine*, 2014, p. 7.

<sup>59</sup> A differenza della nostra Corte, peraltro, la Corte EDU, nella sentenza Saccomanno del 2012, aveva riconosciuto esplicitamente che «i partiti politici costituiscono una forma di associazione fondamentale per il buon funzionamento della democrazia» (Paragrafo 63). Si deve segnalare peraltro che nella sentenza n. 35 del 2017, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sull'incostituzionalità di alcuni profili della legge elettorale n. 52 del 2015, c. d. *Italicum*, sembra emergere una maggiore considerazione del ruolo dei partiti politici come strumento indispensabile della democrazia parlamentare disegnata dalla Costituzione. Infatti rispetto al rilievo sollevato da alcuni giudici a *quibus* che lamentavano l'incostituzionalità della disciplina relativa alla composizione delle liste e all'indicazione delle modalità attraverso le quali gli elettori esprimono il loro sostegno ai candidati, la Corte

Eppure le idee restano, e se non vengono di tanto in tanto rispolverate, si rischia di alimentare la retorica antipolitica e l'illusione della sovranità individuale dell'elettore. Non si può celare una delle idee più antiche del costituzionalismo con il test di proporzionalità, da un lato, e con il problema empirico della conoscibilità dei candidati da parte degli elettori, dall'altro: «la Corte si è infatti limitata a porre a fondamento della propria decisione (anche) l'ampiezza delle circoscrizioni e di conseguenza delle liste; tuttavia, invece di sforzarsi di definire con il bisturi quanto possa essere capiente una lista o ampia una circoscrizione per garantire la costituzionalità delle liste bloccate – peraltro proponendo in questo modo una sentenza additiva che pare essere poco incline al paradigma delle “rime obbligate” – la Consulta avrebbe potuto centrare in pieno il bersaglio, smascherando il vero tema di fondo, ossia l'incompatibilità costituzionale tra la non attuazione dell'art. 49 della Costituzione e l'assenza di preferenze»<sup>60</sup>.

Come detto, i passaggi nei quali la Corte assegna alla rappresentanza politica esclusivamente il suo (parziale) significato di rappresentatività sono quelli nei quali è invocato l'art. 67 della Costituzione. Secondo la Corte, le norme censurate «consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali»<sup>61</sup>.

---

dichiara infondata la questione e, dopo aver ribadito la necessità di rispettare in materia la discrezionalità politica del legislatore, sostiene significativamente: «Né è irrilevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (...), nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale». C'è anche chi ha voluto scorgere, nelle parole della Corte, un riferimento alla opportunità di prevedere le c.d. primarie (A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 febbraio 2017).

<sup>60</sup> F. FERRARI, *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, p. 3. Sottolineano il limitato ruolo riconosciuto ai partiti politici dalla Corte nella sentenza in commento anche M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, 2014, n. 4, secondo il quale la giurisprudenza della Corte segna il *de profundis* dei partiti politici; R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, p. 5; F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Osservatorioaic.it*, 2014, p. 6, per il quale «la parte più insoddisfacente della sentenza della Corte sta (...) nella sottovalutazione dell'art. 49 della Cost. e della funzione del partito politico»; G. RIVISECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorioaic.it*, 2016, n. 3. Secondo V. ONIDA, in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2015*, in *Giur. Cost.*, 2014, n. 1, p. 684, «Su questo punto (...) la decisione della Corte costitui[sce] più un omaggio al diffuso sentimento anti-partiti (che si esprime nella polemica sul “Parlamento dei nominati”) che non una coerente deduzione dal principio democratico e dalla libertà del voto». Cfr. altresì A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in *Rivistaaic.it*, 2017, n. 1, la quale riconosce invece adesivamente che dalla sentenza n. 1 del 2014, e dall'interpretazione del diritto di voto come scelta *effettiva* e *diretta* dell'elettore, derivano conseguenze rilevanti sotto il profilo della costituzione del rapporto di rappresentanza.

<sup>61</sup> Considerato in diritto, punto 3.1.

Rispetto in particolare alla questione del voto di lista e dell'impossibilità per l'elettore di esprimere preferenze, la Corte fa propria la censura del giudice remittente, secondo la quale le disposizioni impugnate, «non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito, cui è rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, renderebbero il voto sostanzialmente "indiretto", posto che i partiti non possono sostituirsi al corpo elettorale e che l'art. 67 Cost. presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori»<sup>62</sup>.

E ancora, citando se stessa, la Corte sostiene che la disciplina censurata sotto questo profilo «priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti. A tal proposito, questa Corte ha chiarito che "le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la "presentazione di alternative elettorali" e la "selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche" – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost. (ordinanza n. 79 del 2006). Simili funzioni devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati»<sup>63</sup>.

Il riferimento della Corte al ruolo dei partiti riflette dunque la retorica attualmente dilagante intorno al tema della inutilità stessa dei partiti – o, almeno, di un certo tipo di partiti –, conseguente naturalmente al sentimento di sdegno diffuso nei loro confronti<sup>64</sup>, e che peraltro è latente anche nel tentativo che si sta operando da decenni nel nostro Paese di modificare la forma di governo in senso presidenziale: tuttavia essa è, anzitutto, contraria alla concezione della democrazia accolta dalla Costituzione vigente, e, comunque, estremamente ipocrita. Sebbene alimentata, in misura sempre crescente, da una realtà di degrado che investe le attuali forze politiche, e che sembra non conoscere limiti, tale retorica si pone in netto contrasto con l'idea centrale accolta dalla nostra Costituzione secondo la quale i partiti sono lo strumento indispensabile al fine di realizzare la mediazione politica del pluralismo, della conflittualità insita in ogni convivenza sociale, proprio attraverso l'esercizio della rappresentanza, nel suo "altro" significato consegnatoci dalla storia e dalla teoria costituzionali: ossia attraverso l'elaborazione di modelli ideali di vita in comune, offerti come progetti generali da realizzare concretamente indirizzando *dall'esterno* gli organi elettivi<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Considerato in diritto, punto 5.

<sup>63</sup> Considerato in diritto, punto 5.1.

<sup>64</sup> Su cui cfr. M. DOGLIANI, *Costituzione e virtù politica. Indignazione e sdegno*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, n. 3.

<sup>65</sup> M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, in AA. VV., *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*. Atti del XXV Convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, p. 47: i c.d. partiti di indirizzo sono proprio quei partiti che «ambiscono – com'è nella tradizione democratica violentemente osteggiata dalla polemica antidemocratica che si cela sotto la bandiera della polemica antipartitocratica – ad effettuare una direzione *dall'esterno* degli organi elettivi». Essi si

Le ragioni per le quali i partiti non svolgono (più) questa loro indispensabile funzione rappresentativa sono molteplici, e assai complesse. In questa sede ci si limita a osservare che l'analisi della questione non può essere condotta entro i limitati confini delle discipline giuridiche e politologiche: in altre parole, non è possibile separare il discorso morale da quello istituzionale. La questione è più profonda, poiché coinvolge certamente l'offerta ma riguarda altresì la domanda politica. In estrema sintesi, è forse possibile osservare che oggi i cittadini non richiedono modelli ideali di vita in comune, ispirati a principi condivisi ma aspirano piuttosto alla soddisfazione immediata di pretese individuali<sup>66</sup>.

Infine, per concludere questa rassegna delle tracce diffuse che sono sintomi della prima forma di rimozione del problema dell'assente, in questo paradigma si colloca altresì il fenomeno, messo in luce anche da Staiano, della preferenza oggi accordata a meccanismi autoregolativi della società civile, «anche per il tramite di apposite istituzioni pubbliche capaci di essere (più che un luogo di decisione autoritativa) la sede di quell'autoregolazione (è il caso delle autorità indipendenti)»<sup>67</sup>.

La questione centrale rilevata da Staiano fa riferimento alla *lex mercatoria* come a un episodio della elisione del rapporto col circuito della rappresentanza politica: qui i soggetti titolari sono presenti, solo che non hanno alcuna intenzione di passare attraverso le forme della riconduzione a un interesse generale, perché intendono perseguire e disciplinare direttamente i loro interessi particolari. Qui si rinuncia *a priori* al problema dell'*idem sentire*, dell'unità politica. Qui la società, presente, è solo la somma di società minori.

### **2.3. La seconda forma di rimozione del problema dell'assente (lo Stato sa ciò che vuole)**

Il secondo modo per rimuovere il problema dell'assente è quello di ammettere la presenza del titolare del potere (di determinare fini politici fungibili e validi), ma in quanto (tutto e solo) rappresentato. In modo uguale e contrario rispetto all'ipotesi precedente, anche in questo caso non c'è il dualismo presupposto dalla teoria della rappresentanza, ma perché qui è negata qualsiasi forma di esistenza di un Altro *al di fuori* dello Stato.

Il paradigma storico-teorico di questo modello si può evidentemente rintracciare nella concezione della rappresentanza dello Stato liberale ottocentesco, che, a sua volta, affonda le sue radici teoriche nella metafisica costituzionale francese del 1789 e del 1791, in riferi-

---

distinguono infatti dai partiti elettorali, «la cui attività post-elettorale si esaurisce nel funzionamento autonomo degli eletti e dei gruppi degli eletti nelle diverse assemblee (partiti che in quanto tali sono una variante del partito di occupazione)». Sul punto cfr. altresì § 2.5.

<sup>66</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a I. MASSA PINTO, *L'indissolubilità del nesso partiti-democrazia*, in *Spaziofilosofico.it*, 2013, n. 9.

<sup>67</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., p. 113.

mento ai suoi principi in tema di sovranità e di rappresentanza della Nazione intera (ma anche nel diritto inglese, nel quale tali principi erano noti da tempo<sup>68</sup>).

Come noto, la teoria della sovranità nazionale e della rappresentanza, da parte dei deputati, della Nazione intera, è stata formulata chiarissimamente dall'abate Sieyès nella seduta del 7 settembre 1789 all'Assemblea costituente francese, in un discorso uguale e contrario a quello che sarebbe stato di Robespierre solo qualche anno dopo: la natura stessa del *gouvernement représentatif*, in favore del quale si era decisa l'Assemblea costituente, veniva presentata come l'esatto contrario della democrazia. In un vero regime rappresentativo, i cittadini (e tra questi solo i cittadini attivi) possono essere solo elettori, non legislatori. In quanto elettori, essi hanno tutti i poteri relativi alla scelta delle persone che rappresenteranno la Nazione, ma è impossibile ammettere che possano anche dirigerne la volontà legislativa. Questa sarebbe democrazia, dice appunto Sieyès<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> M. WEBER, *Economia e società*, cit., vol. I, p. 293, fa notare che la teoria che il deputato al Parlamento sia rappresentante del popolo intero, cioè che egli non sia vincolato ai mandati, era già stata sviluppata in Inghilterra «prima che la Rivoluzione francese le desse quella forma (verbosa) che da allora è rimasta classica».

<sup>69</sup> «Puisqu'ils [i cittadini] doivent obéir à la loi tout comme vous, ils doivent aussi, tout comme vous, concourir à la faire. Ce concours doit être égal. Il peut s'exercer de deux manières. Les citoyens peuvent donner leur confiance à quelques-uns d'entre eux. Sans aliéner leurs droits, ils en commentent l'exercice. C'est pour l'utilité commune qu'ils se nomment des représentations bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté. L'autre manière d'exercer son droit à la formation de la loi est de concourir soi-même immédiatement à la faire. Ce concours immédiat est ce qui caractérise la véritable *démocratie*. Le concours médiat désigne le *gouvernement représentatif*. La différence entre ces deux systèmes politiques est énorme. Le choix entre ces deux méthodes de faire la loi n'est pas douteux parmi nous. D'abord, la très-grande pluralité de nos concitoyens n'a ni assez d'instruction, ni assez de loisir pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France; leur avis est donc de se nommer des représentants; et puisque c'est l'avis du grand nombre, les hommes éclairés doivent s'y soumettre comme les autres. Quand une société est formée, on sait que l'avis de la pluralité fait loi pour tous. Ce raisonnement, qui est bon pour les plus petites municipalités, devient irrésistible quand on songe qu'il s'agit ici des lois qui doivent gouverner 26 millions d'hommes; car je soutiens toujours que la France n'est point, ne peut pas être une *démocratie*; elle ne doit pas devenir un *Etat fédéral*, composé d'une multitude de républiques, unies par un lien politique quelconque. La France est et doit être un seul tout, soumis dans toutes ses parties à une législation et à une administration communes. Puisqu'il est évident que 5 à 6 millions de citoyens actifs, répartis sur vingt-cinq mille lieues carrées, ne peuvent point s'assembler, il est certain qu'ils ne peuvent aspirer qu'à une législature par *représentation*. Donc les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes immédiatement la loi: donc ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. Toute influence, tout pouvoir leur appartiennent sur la personne de leurs mandataires; mais c'est tout. S'ils dictaient des volontés, ce ne serait plus cet état représentatif; ce serait un état démocratique. On a souvent observé dans cette Assemblée que les bailliages n'avaient pas le droit de donner des mandats impératifs; c'est moins encore. Relativement à la loi, les Assemblées *commettantes* n'ont que le droit de *commettre*. Hors de là, il ne peut y avoir entre les députés et les députés directs que des mémoires, des conseils, des instructions. Un député, avons-nous dit, est nommé par un bailliage, au nom de la totalité des bailliages; un député l'est de la nation entière; tous les citoyens sont ses commettants; or, puisque que dans une Assemblée bailliagère, vous ne voudriez pas que celui qui vient d'être élu se chargeât du vœu du petit nombre contre le vœu de la majorité, vous ne devez pas vouloir, à plus forte raison, qu'un député de tous les citoyens du royaume écoute le vœu des seuls habitants d'un bailliage ou d'une municipalité, contre la volonté de la nation entière. Ainsi, il n'y a pas, il ne peut y avoir pour un député de mandat impératif, ou même de vœu positif, que le vœu national; il ne se doit aux conseils de ses commettants directs qu'autant que ses conseils seront conformes au vœu national. Ce vœu, où peut-il être, où peut-on le reconnaître, si ce n'est dans l'Assemblée nationale elle-même? Ce n'est pas en compulsant les cahiers particuliers, s'il y en a, qu'il découvrira le vœu de ses commettants. [...] Quand on se réunit, c'est pour délibérer, c'est pour connaître les avis les uns des autres, pour profiter des lumières réciproques, pour confronter les volontés particulières, pour les modifier, pour les concilier, enfin pour obtenir un résultat commun à la pluralité. [...] Il est donc incontestable que les députés sont à l'Assemblée nationale, non pas pour y annoncer le vœu déjà formé de leurs commettants directs, mais pour y délibérer et y voter librement d'après leur avis *actuel*, éclairé de toutes les lumières que l'Assemblée peut fournir

Il concetto polemico di democrazia che l'abate ha di mira è proprio la democrazia radicale à la Rousseau, che utilizza il sistema del mandato imperativo nei rapporti tra elettori ed eletti. Ma la democrazia, egli sostiene, sarebbe inadatta alla Francia, giacché «la très grande pluralité de nos citoyens n'a, ni assez d'instruction, ni assez de loisirs, pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France». La scelta in favore del governo rappresentativo implica dunque il divieto di mandato imperativo e l'autonomia del potere legislativo viene fondata in ultima analisi sull'incapacità del popolo a gestire direttamente gli affari politici: «le peuple ne peut parler, ne peut agir, que par ses représentants».

Ma, come è stato detto, per ritenere che «un deputato possa rappresentare anche coloro che, di fatto, non hanno contribuito alla sua elezione, cioè la totalità dei cittadini di tutti i collegi elettorali, né le dimostrazioni logiche né gli appelli a un vago senso di giustizia (la necessità di non permettere che gli interessi di una minoranza possano guidare l'attività di un deputato dell'intera nazione) sembrano sufficienti: si impone il ricorso ad una vera e propria metafisica del diritto costituzionale. Essa è costituita dalla teoria della sovranità nazionale (...). Solo alla nazione, ricostruita concettualmente come totalità indivisibile, spetta la sovranità e solo questa totalità può esser rappresentata»<sup>70</sup>.

Sul piano della teoria costituzionale, sono note le ragioni per le quali il costituzionalismo francese ha avuto bisogno di inserire, tra gli individui e la costituzione, il soggetto collettivo "Nazione": la costituzione è l'atto di volontà di un popolo personificato in un soggetto politico, che non esisterebbe senza tale personificazione. Quando, dunque, in questa concezione, diciamo che il popolo "vuole", in realtà intendiamo riferirci a «una volontà totalmente rappresentata, sia nel senso che non esiste se non attraverso l'organo costituente che la "rappresenta" (se il popolo si identifica con la nazione e la nazione si identifica con i suoi rappresentanti, la volontà del popolo è solo quella dell'organo rappresentativo: esiste solo come volontà rappresentata), sia nel senso che è rappresentata completamente (che è rappresentata "del tutto", che non esiste una parte di volontà rimasta fuori, trattenuta dal popolo direttamente presso di sé). Questa volontà che non ne incontra altra fuori di sé, riproduce perfettamente le caratteristiche della sovranità, e in quanto tale determina in modo unitario (con un atto propriamente sovrano, e cioè intimamente certo e coeso, ed esternamente illimitato) i principi fondamentali dell'ordine politico»<sup>71</sup>.

---

à chacun» (*Archives parlementaires de 1787 à 1860*, tome VIII, Paris, librairie administrative de Paul Dupont, 1875, pp. 594-595).

<sup>70</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 58.

<sup>71</sup> M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 203-204. Rispetto al costituzionalismo americano, è necessario allora chiarire – per quel che riguarda la "presupposizione" di un soggetto collettivo reale, pre-formato, che dà vita alla costituzione – che è quest'ultimo, a differenza di quello francese, a postulare «la preesistenza di un corpo politico, perché se la costituzione è essenzialmente un insieme di garanzie, devono necessariamente preesistere i soggetti che chiedono di essere garantiti e che sono in grado, praticamente, di organizzare questa loro garanzia. Per quanto l'attenzione sia posta sugli individui e sui loro sacri diritti, è evidente che l'insieme di questi individui, uniti da una comune concezione del loro *status*, costituisce una unità politica: un "popolo" che già esiste, e che in quanto tale può effettivamente stipulare una costituzione-contratto». Detto in altri termini: nel costituzionalismo americano, «la costituzione garantisce un ordine (inteso come regolazione dei rapporti reciproci in termini di diritti) che c'è già». Al contrario, «il costituzionalismo francese, che enfatizza la discontinuità tra l'insieme concreto degli individui e la "nazione", e che concepisce la costitu-

Se dunque la volontà del popolo è (solo in quanto) tutta rappresentata, se non c'è nulla che sia rimasto *fuori* e che il popolo abbia trattenuto per sé – in termini, se si vuole, di diritti fondamentali – questo significa che lo Stato è autosufficiente. Anche qui, come nell'ipotesi precedente, ma in modo speculare, è negato qualunque dualismo. Qui però è *lo Stato che sa ciò che vuole*.

È sul tronco di questo costituzionalismo rivoluzionario francese che si colloca il concetto di rappresentanza dello Stato liberale ottocentesco.

In Germania e in Italia domina in questo periodo un'idea di rappresentanza riconducibile al modello discendente-secolarizzato come "prestazione d'unità" del sovrano: un'idea, cioè, fondata sul presupposto che la società concreta non sia dotata di alcun ordine proprio, per cui la rappresentanza svolge una funzione costitutiva, in senso hobbesiano, per creare quell'ordine e quella capacità di volere e di agire politicamente altrimenti inesistenti. Nel momento in cui «rende "reale" la nazione e la sua volontà, la rappresentanza (...) ne mette in moto anche l'unità (...) la nazione immaginata e costruita attraverso il gioco della rappresentanza rende possibile e credibile quell'unità del corpo politico che una descrizione disincantata della quotidianità politico-sociale sembrerebbe duramente smentire»<sup>72</sup>.

Il modello nella letteratura dominante, in Germania e in Italia, è ovviamente la concezione della rappresentanza di Laband<sup>73</sup>, con la quale soprattutto «la cultura giuridica mira a creare una vera e propria scienza del diritto pubblico imperniata sulla centralità e originarietà dello Stato»<sup>74</sup> (mentre la tesi assolutamente minoritaria è quella sostenuta da Stuart Mill<sup>75</sup>).

Alla base di questa concezione rigorosamente monista, v'è l'idea che la società concreta non sia in grado di darsi da sé alcun ordine e che il popolo abbia solo un interesse a cooperare giuridicamente alla vita dello Stato. Laband riconosce infatti al popolo solo la funzione di compiere l'atto necessario alla formazione del *Reichstag*. La partecipazione del popolo all'attività giuridica e alla determinazione della volontà dell'impero cessa però con l'elezione: il *Reichstag* è poi totalmente indipendente dal popolo, ed è rappresentante solo in quanto organo dello Stato e solo in quanto la Costituzione gli attribuisca la qualifica di rap-

---

zione in senso discendente, come atto di un potere politico esercitato da una entità astratta, nasconde con questo artificio l'assenza di una vera unità politica comune pre-formata. La nazione astratta è la maschera che universalizza un potere politico esercitato su una società che non costituisce affatto un corpo politico unitario, e che dunque non è in grado di stipulare una costituzione-contratto ma può solo essere plasmata da una "costituzione-atto". La costituzione pretende di instaurare un ordine che non c'è ancora» (pp. 204-205).

<sup>72</sup> P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, cit., p. 351.

<sup>73</sup> P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, Mohr, Tübingen, 1911, V ed. Come noto, in Francia questa concezione della rappresentanza fu recepita soprattutto attraverso l'opera di R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, Paris, 1920, spec. pp. 221 ss.

<sup>74</sup> P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, cit., p. 371.

<sup>75</sup> J. STUART MILL, *Considerations on Representative Government* (1861), trad. it., *Il governo rappresentativo*, Tip. della Rivista dei Comuni Italiani, Torino, 1865. La concezione di Stuart Mill, che fu politicamente sconfitta da quella dominante sostenuta dall'ala conservatrice *whig* (si ricordi ovviamente *Il discorso agli elettori di Bristol* del 1774 di Edmund Burke), si fondava sull'assunto fondamentale secondo il quale la società concreta è rappresentabile così com'è, poiché, nonostante tutte le sue miserie e i suoi conflitti, è in grado di esprimere un ordine. Da questa premessa derivava poi, come corollario, la necessità di recepire un sistema elettorale proporzionale, congeniale ovviamente a un'idea di rappresentanza come rispecchiamento.

presentante. Le attribuzioni del *Reichstag* «spettano all'assemblea stessa in tutta la loro pienezza, anche quando essa si trovi in aperto contrasto con gli umori del popolo»<sup>76</sup>.

Il carattere rappresentativo del Parlamento non deriva pertanto dalla sua composizione elettiva e dal suo essere specchio della società concreta: «è la configurazione del parlamento come organo dello Stato, e pertanto della sua attività come in tutto omogenea a quella degli altri organi statali, la chiave di volta che consente – da un lato – di configurare la rappresentanza come una qualità che compete all'organo in conseguenza della sua posizione di vertice (secondo la concezione della rappresentanza come “posizione” d'autorità costitutiva dell'unità) e – dall'altro – di configurare la partecipazione degli elettori alla formazione del parlamento come lo svolgimento di una funzione e non come l'esercizio di un diritto. Se si configura la rappresentanza come esercizio di un diritto, infatti, la si attrae in una sfera che non può sfuggire alla presa del principio d'uguaglianza. Se la si configura come funzione, invece, resta in un ambito dominato dal principio di sovranità, che viene evocato per giustificare la (diremmo noi) autoreferenzialità dell'organizzazione dello stato stesso»<sup>77</sup>.

Nella concezione labandiana, scriveva limpidamente Egidio Tosato, «il popolo, come tale, non è persona, e (...) esso acquista la personalità in quanto si organizza a Stato, come Stato, di cui è soltanto elemento costitutivo. La sovranità popolare va intesa pertanto come sovranità del popolo considerato non al di fuori o al di sopra dello Stato, ma nell'ambito della persona dello Stato. E poiché questo agisce per mezzo dei suoi organi, si conclude nel senso che la sovranità popolare sta ad indicare che la potestà sovrana dello Stato è esercitata per mezzo di organi aventi carattere democratico»<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> La tesi di Laband è stata ricostruita in Italia da M. SOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Athenaeum, Roma, 1912, p. 50.

<sup>77</sup> M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, cit., p. 287. Questo uso del concetto di “funzione” è «l'arma che viene utilizzata in tutta l'Europa continentale per introdurre una discontinuità tra la posizione dell'organo legislativo rappresentativo e la concretezza sociologica del corpo dei rappresentati, e dunque per giustificare (in termini funzionalistici) quelle limitazioni dei diritti di partecipazione politica che la logica universalistica dei diritti, invece, non sopporterebbe».

<sup>78</sup> E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato* (1957), in ID., *Persona, società intermedie e Stato*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 33-34. L'A., tuttavia, pur criticando la concezione del popolo come organo dello Stato, non pare aderire alla teoria dualista che riconosce una certa autonoma esistenza al popolo concreto al di fuori dello Stato: «La dottrina tradizionale, configurando, sia pur erroneamente, il popolo come organo, intendeva soprattutto sottolineare che il popolo stesso non è estraneo, esterno allo Stato, di cui è l'elemento sostanziale; che esso, nell'esercizio dei poteri di sovranità, non si pone e non va considerato in antitesi con lo Stato; che le sue manifestazioni di volontà valgono come manifestazioni di volontà dello Stato, e che le funzioni da esso svolte sono funzioni statali» (p. 35). Infatti l'A. critica espressamente il dualismo con cui «le posizioni tradizionali risultano così capovolte. In antitesi al consueto modo di vedere, il popolo viene considerato come una collettività di soggetti distinta, anzi, in un certo senso almeno, contrapposta alla persona dello Stato (o alle varie istituzioni statali, nel caso che queste, e non lo Stato, siano considerate persone giuridiche). Dualismo, dunque, fra popolo e Stato, fra sovranità del popolo e sovranità dello Stato. Ma è evidente che (...) tale dualismo non può reggere» (p. 37). E, per quanto riguarda il principio rappresentativo, afferma esplicitamente, pur non condividendolo, il legame tra dualismo e rappresentanza politica: «La verità è che, una volta reso estraneo il popolo dalla persona dello Stato, e una volta considerata quest'ultima come un apparato strumentale, non si sfugge alla conseguenza che lo Stato come persona non è e non può essere, né in tutto, né in parte, titolare di poteri propri, che esso esercita istituzionalmente, ma di poteri altrui, e che quindi lo Stato si pone di fronte al popolo, che è soggetto della sovranità, come suo rappresentante» (p. 45). Contro queste conclusioni, l'A. afferma invece che «non si può sfuggire alla conseguenza che si affaccia ormai inevitabile, e cioè che il popolo è lo Stato, che la personalità giuridica del popolo coincide esattamente con la personalità dello Stato, che la persona dello Stato si identifica con la persona del popolo, e che quindi la sovranità del popolo non è che la sovranità dello Stato e viceversa (...). [Il popolo],

In Italia sono tributarie della concezione labandiana soprattutto le tesi di Vittorio Emanuele Orlando e del primo Santi Romano<sup>79</sup>: l'accentuazione delle caratteristiche "discendenti" del modello giunge, in questi Autori, ai suoi esiti estremi, così da collocare addirittura la rappresentanza fuori dal rapporto tra società e Stato, e da radicarla solo nel rapporto tra gli organi dello Stato e lo Stato medesimo.

Per Orlando il punto di partenza è la totale statalizzazione dell'assemblea elettiva e la sua parificazione agli altri organi costituzionali, tutti sovrani in quanto tutti riconosciuti tali dalla Costituzione: «La verità è che le attribuzioni della Camera elettiva non hanno un'origine e una natura differenti da quelle di tutti gli altri poteri costituzionali dello Stato. Esse derivano certamente dalla idea di sovranità, ma non d'una sovranità astratta, scientificamente discutibile, bensì da un'idea concreta di sovranità, qual è determinata dal diritto positivo di un popolo, insomma dalla Costituzione»<sup>80</sup>. È dunque la Costituzione, «che determina la sfera di attività di tutti i poteri sovrani, [che] determina egualmente quella della Camera elettiva»<sup>81</sup>. Ed è sempre in forza della Costituzione che «i deputati (come corpo collettivo) rappresentano lo Stato», da cui deriva ancora che «la Camera elettiva [è] un organo della sovranità dello Stato»<sup>82</sup>. Tutti gli organi costituzionali, ivi comprese le Camere, sono dunque sovrani, ed è solo in conseguenza di ciò che sono rappresentativi: «Noi non proviamo alcuna ripugnanza, né

---

propriamente, non appartiene allo Stato, ma è lo Stato, in quanto il popolo (...) non è altro che la collettività giuridicamente ordinata a Stato. Ora, quando l'ordinamento statale conferisce i poteri di sovranità, da esso previsti e regolati per la cura degli interessi generali, al popolo, ciò significa che la persona dello Stato viene a coincidere con la realtà obbiettiva dello Stato; che il popolo, che sempre è un'unità giuridica obbiettiva, si pone anche come unità giuridica subbiettiva. A differenza quindi di quanto è avvenuto in epoche precedenti, e avviene ancora in altri ordinamenti, per i quali la sovranità non è attribuita al popolo, nello Stato moderno ogni dualismo fra lo Stato in sé, e cioè il popolo, e lo Stato soggetto (cioè quello che la più recente dottrina vuole invece identificare col governo, con l'apparato organizzativo), viene a cessare, perché superato e risolto attraverso l'identificazione dei termini già distinti e contrapposti» (pp. 70-73). E ancora: «Quando si afferma che la funzione elettorale, come pure le altre funzioni deliberative del popolo, sono funzioni pubbliche, ma non statali, si urta contro la natura e la realtà delle cose. È evidente infatti che le funzioni indicate non si riconnettono soltanto e genericamente a quelle esercitate dallo Stato, ma riguardano direttamente e specificamente proprio l'organizzazione e l'attività dello Stato; non solo: attraverso l'esercizio di esse, il popolo, sia pure in modi e forme diversi, esprime l'indirizzo politico fondamentale, che si pone come indirizzo dello Stato, al quale gli organi statali debbono attenersi e conformarsi. Si tratta di funzioni non soltanto pubbliche, ma tipicamente statali, e non è pensabile che in un ordinamento che si informa al principio della personalità, unica ed esclusiva dello Stato, e al principio della sovranità popolare, esse siano attribuite al popolo considerato come entità distinta e contrapposta alla persona statale» (p. 67).

<sup>79</sup> Oltre agli Autori indicati, di cui si tratta nel testo, la teoria di Laband ha avuto largo seguito in Italia: cfr. tra gli altri O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XV ed., Giuffrè, Milano, 1955, Parte generale, I, pp. 70 ss.; R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana*, Società Editrice Libreria, Milano, 1952, p. 47; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, IV ed., UTET, Torino, 1955, p. 43 e pp. 65 ss.; C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, III ed., Giappichelli, Torino, 1953, p. 168 e pp. 329 ss.; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, III ed., Edizioni Universitarie, Palermo, 1955, n. 26; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Cedam, Padova, 1952, riteneva che il popolo, e in concreto il corpo elettorale, fosse organo dello Stato, limitatamente però all'esercizio della funzione elettorale e al referendum costituzionale (pp. 45, 74, 225 ss.); negli altri casi, quando l'intervento del popolo è diretto o a eccitare l'attività statale (iniziativa popolare) o a contraddirla per abrogare una deliberazione presa (*referendum* abrogativo), la volontà popolare era considerata esterna allo Stato (p. 226).

<sup>80</sup> V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Id.*, *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 438.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 440.

teorica, né pratica, ad ammettere che la sovranità dello Stato abbia più organi e che, per conseguenza, la rappresentanza dello Stato risieda in più organi»<sup>83</sup>.

In questa concezione, dunque, non v'è alcuna differenza tra rappresentanza e sovranità, nel senso che la rappresentanza è rappresentanza della sovranità; e rappresentanza della sovranità significa rappresentanza dello Stato. Gli organi costituzionali sono rappresentativi in quanto realizzano la rappresentanza dello Stato. Questa statalizzazione della rappresentanza si realizza attraverso l'idea dell'immedesimazione tra popolo e Stato: «il popolo non è considerato come una somma di capacità individuali, eguali e indipendenti: invece, lo si riguarda in quanto organizzato sotto forma di Stato e secondo le leggi di questa organizzazione (...). Questa idea di "popolo" o di "nazione" considerata dal punto di vista del raggruppamento organico dei cittadini d'un paese, con le loro distinzioni in classi, in sessi, in età, in autorità, aventi tra loro delle differenze economiche, intellettuali, morali; questo insieme organico di cittadini, che vive in una associazione giuridica con le stesse leggi e gli stessi magistrati, che si afferma come unità nazionale di fronte ad altri popoli, questa idea di "popolo" coincide essenzialmente con l'idea di "Stato". "Popolo" e "Stato" sono le due facce, sinteticamente distinte, d'una idea essenzialmente unica. Il "popolo" trova nello Stato la sua personalità giuridica; lo "Stato" trova nel popolo l'elemento materiale, che lo costituisce»<sup>84</sup>.

Ne deriva che «il rapporto di rappresentanza non può intercorrere (...) tra il popolo e un organo dello Stato, perché popolo e Stato coincidono, ma intercorre invece tra tutti gli organi costituzionali e lo Stato. La rappresentanza è così completamente chiusa dentro lo Stato e completamente giuridicizzata: non è il rapporto che intercorre tra gli *omnes* e i titolari del potere politico, ma è il rapporto in virtù del quale l'organo manifesta la volontà dello Stato sovrano. Lo Stato agisce attraverso organi, e questi organi, a causa di questa loro funzione, sono rappresentativi. Il rapporto di rappresentanza è lo stesso che lega gli organi di una persona giuridica alla persona giuridica stessa»<sup>85</sup>.

Il medesimo risultato della statalizzazione della rappresentanza, conseguito attraverso l'idea dell'immedesimazione tra popolo e Stato, che nega qualsiasi rilevanza alle forme del vivere sociale, si riscontra nell'opera di Santi Romano: «Lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto»<sup>86</sup>. Sulla base di tali premesse, per quanto «l'istituto della rappresentanza (...) si [proponga] (...) il fine di mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società, le istituzioni con gli elementi mobili e fluttuanti della vita pubblica»<sup>87</sup>, tuttavia questo «contatto» non instaura affatto un rapporto duale tra Stato e società. Questo «contatto» realizza piuttosto un'identificazione tra il tutto e

---

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*, pp. 436-437.

<sup>85</sup> M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, cit., p. 289, così commenta la tesi di Orlando.

<sup>86</sup> S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Tip. Vannucchi, Pisa, 1909, p. 7.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 25.

le parti, poiché la rilevanza massima è posta su «un'organizzazione superiore (...) [che] unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori in cui la prima va specificandosi. E questa organizzazione superiore potrà ancora essere e sarà ancora per lungo tempo lo Stato moderno (...) [che] ha la potenzialità di affermarsi come un organismo che superi gl'interessi parziali e contingenti, che faccia valere una volontà che possa ben dirsi generale»<sup>88</sup>.

Ciò che più rileva sottolineare di questa concezione è l'assoluta inconsistenza riconosciuta alla società concreta e alle sue forme di organizzazione: «alle parole dello Gneist, secondo il quale il Parlamento sarebbe un organo di congiunzione fra la Società e lo Stato, si è spesso attribuito un significato tecnico giuridico che indubbiamente esse non hanno, e che si traduce in un grande errore, giacché la società giuridicamente non esiste (...). Si può dire che condizione della esistenza nel campo del diritto sia la personalità. È questa una condizione necessaria e sufficiente. La società, la nazione, i partiti non esistono, se non dal punto di vista della scienza politica perché nessuno ha fin qui osato di dire che sono altrettante persone giuridiche; lo Stato invece esiste, non materialmente, ma realmente, sol perché è una persona»<sup>89</sup>. Sul piano della teoria della rappresentanza, Santi Romano può dunque concludere nel senso che «la rappresentanza politica è tutta, nessun organo escluso, rappresentanza di Stato; Stato è il Re, Stato il Gabinetto, la Camera dei Deputati, non meno di quella dei Senatori. Stato sono gli elettori. Ogni antinomia, ogni contrapposizione non ha più ragione di esistere»<sup>90</sup>. Non rapporto di rappresentanza, dunque, ma di identificazione: «Il Parlamento e tutti gli altri organi costituzionali, non rappresentano lo Stato, ma sono lo Stato medesimo (...). Rappresentanza si ha quando il rappresentante è capace di una volontà diversa e se occorre contraria a quella del suo rappresentato; qualunque sforzo si faccia è invece impossibile immaginare che la volontà legittimamente manifestata, per esempio del Parlamento, e giuridicamente rilevante sia contraria a quella dello Stato (...). Non si hanno due volontà, ma una sola; quella che lo Stato manifesta per mezzo di un suo organo»<sup>91</sup>.

Questa riduzione della politica all'attività dello Stato, e della rappresentanza a un rapporto intercorrente tra lo Stato e i suoi organi, anziché tra lo Stato e la società concreta, è il modo attraverso il quale lo Stato ottocentesco realizza quella rimozione del problema dell'assente di cui si è detto: qui «ogni traccia di quel pensiero duale che sta alle radici della rappresentanza come "idea politica", e che è fecondo proprio per gli elementi di contrasto e di dinamicità che introduce, è scomparso, schiacciato sotto un pensiero identitario greve come un macigno»<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>89</sup> S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Tip. F.lli Marsala, Palermo, 1898, p. 31.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 44. Tuttavia l'A. sembra ammorbidire questa posizione fin dalla prima edizione del *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1926, pp. 166 ss., dove sostiene che il popolo, in quanto investito di poteri di sovranità, si pone come entità, come collettività distinta, a se stante, esterna alla persona dello Stato. Cfr. altresì i *Principii di diritto costituzionale generale* (1946), ora in *Id.*, *L' "ultimo" Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 481-482.

<sup>92</sup> M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, cit., p. 291, il quale infatti dimostra come «negli ultimi decenni del XIX secolo siano prevalse nel diritto pubblico teorie che – lungi dal costituire uno sviluppo sempre più pieno del liberalismo, lungi

In questa concezione pessimistica della società concreta, intesa come mera somma di società minori, incapace dunque di esprimere una volontà politica unitaria, il rappresentato non può che esistere in quanto rappresentato, ossia solo grazie all'azione del rappresentante. Anche qui, come nell'ipotesi precedente, viene meno ogni forma di dualismo, ma in modo speculare: solo se la società ha un'esistenza autonoma e indipendente da quella del titolare del potere politico, si può dire infatti che effettivamente la società (il rappresentato) è Altro rispetto al rappresentante. Se il rappresentato (la società) esiste solo come esito dell'azione del rappresentante, che ne forgia il dover essere e lo rende effettivo, allora cade la stessa dualità: il rappresentante qui è un soggetto che opera solo conformemente a se stesso, poiché non esiste un Altro alla luce del quale confrontarsi. Al contrario, «dal punto di vista della società, nel modello medievale, il rappresentato (Dio) era altro rispetto al re (e infatti l'immagine di Dio veniva elaborata dalla Chiesa, dalla teologia, dalla filosofia, dall'arte ecc.: da soggetti diversi da re) e rispetto a se stessa. Il che apriva la possibilità di giudicare il rappresentante alla luce di una legge superiore, terza, presentata come legge di Dio. Nel modello moderno, invece, dal punto di vista della società, il rappresentato (la società stessa) dovrebbe essere altro rispetto al rappresentante, ma non dovrebbe più essere altro rispetto a se stessa. Il che dovrebbe aprire, alla società, la possibilità di giudicare il rappresentante sulla base di una legge sua propria, autonoma. Ma è evidente che così non è stato. La teoria della sovranità nazionale lo dimostra nel modo più lampante, configurando un rappresentante che rappresenta ciò che egli stesso dichiara essere il rappresentato (la nazione che esiste solo nell'espressione che ne dà il rappresentante). La dualità si sposta così su un piano diverso. Non più tra la società rappresentata e il rappresentante, ma tra la società reale e la società rappresentata (...). E la società reale, non rappresentata, non vede più nel rappresentato l'immagine del bene (un'immagine ideale che guida e limita il rappresentante), come era nello schema triale antico, ma il modello del male»<sup>93</sup>.

#### **2.4. La ripresa del dualismo: lo Stato dei partiti e il principio della sovranità popolare**

Come noto, è l'avvento dei partiti di massa a segnare, per la letteratura dominante del tempo, l'inizio della crisi della rappresentanza moderna così come era stata sino a quel momento concepita: infatti l'elemento che aveva retto sino ad allora il carattere astratto del di-

---

dall'accompagnare l'estensione del suffragio, la diffusione e il rafforzamento delle organizzazioni politiche, lo svincolarsi della politica dalle forme della statualità – erano invece cariche di elementi premoderni ereditati dall'antico regime» (p. 290). Cfr. altresì P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, cit., p. 372: «Se Stato e popolo coincidono, la rappresentanza non è il termine medio fra due estremi: non può esserlo perché non si dà un popolo "esterno" al sovrano, un popolo che entra in contatto "dal di fuori" con lo Stato; il popolo è lo Stato, che del popolo è la forma concretamente esistente e visibile. La rappresentanza non è un ponte: è un momento interno allo Stato, ne è una componente e un'articolazione funzionale; è uno strumento che lo Stato moderno liberamente adotta considerandolo idoneo ad un preciso scopo: la designazione dei "capaci", la selezione (agevolata dalla competizione elettorale) della classe politica».

<sup>93</sup> M. DOGLIANI – C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., pp. 280-281.

scorso ottocentesco sulla rappresentanza era stato l'esaltazione del rapporto fra i soggetti individuali e il sovrano, senza che altre realtà intermedie – gruppi, coalizioni, istituzioni – potessero incidere su di esso. Con l'emersione dei gruppi sociali in generale, e dei partiti di massa in particolare, la crisi del rapporto fra Stato e individui si traduce nella crisi della rappresentanza moderna *tout court*, poiché proprio il potere dei partiti politici di condizionare in modo forte e percepibile sia l'operato degli eletti sia il voto degli elettori viene individuato come la più radicale negazione della funzione della rappresentanza moderna: quella di dare forma e ordine al tutto, così riducendo e costituendo in unità la volontà popolare<sup>94</sup>.

Colmando i partiti l'incolmabile fossato che separava – e che doveva separare – rappresentanti e rappresentati, pare, alla dottrina di inizio Novecento, venir meno quell'«indipendenza degli eletti dagli elettori che permetteva alla rappresentanza di svolgere il suo ruolo “costitutivo” nei confronti della sovranità statuale-nazionale ed è il venir meno di quell'indipendenza che provoca la crisi dello Stato parlamentare e in generale dello Stato moderno»<sup>95</sup>.

Lo Stato dei partiti – si denuncia – interrompe lo stacco qualitativo che c'era fra sovrano e soggetti, inceppando «quel meccanismo rappresentativo grazie al quale era possibile imputare allo Stato come tale una volontà indipendente dai voleri dei soggetti»<sup>96</sup>. Al posto dello Stato, che si vuole configurare come sovranamente distaccato dalla società, «subentrano la “policrazia” e il “pluralismo”»: a dominare la scena sono i “titolari giuridicamente autonomi dell'economia pubblica” e “una molteplicità di complessi di potere sociale, stabilmente organizzati, che passano attraverso lo Stato (...) e che in quanto tali si impadroniscono della formazione della volontà statale”»<sup>97</sup>.

Che il distacco al quale i critici dello Stato dei partiti facevano riferimento fosse dovuto al carattere escludente delle forme giuridiche del rapporto rappresentativo ottocentesco non v'è alcun dubbio<sup>98</sup>. Ciò che conta qui rilevare è che il punto di svolta da una concezione della rappresentanza statalista o nazionale a una concezione della rappresentanza pluralista o popolare si deve alla riflessione weberiana, così come ripresa dal Kelsen teorico della democrazia.

La premessa essenziale del realismo politico weberiano ruota intorno al carattere inevitabile, e fisiologico, del tentativo degli interessi di condizionare l'azione statale, costituendo strumenti nuovi e specifici di rappresentanza. Tuttavia, a questa rappresentanza d'interessi – che, secondo alcune teorie diffuse in quel periodo, avrebbero dovuto trovare

---

<sup>94</sup> P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, cit., pp. 382 ss.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 389.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 387.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 387, che cita C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), Giuffrè, Milano, 1981, p. 113. Come noto, si colloca in questa tradizione di pensiero anche l'analisi di Leibholz, per il quale lo Stato dei partiti è essenzialmente incompatibile con la rappresentanza parlamentare (cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., spec. pp. 32-33 e pp. 328-329).

<sup>98</sup> M. DOGLIANI – C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., pp. 291-292.

riconoscimento attraverso istituzioni corporative<sup>99</sup> – si contrappone proprio la rappresentanza politica, di cui i partiti sono il veicolo essenziale. Non che i partiti siano disinteressati: anzi, «l'esercizio dell'attività politica per mezzo dei partiti significa precisamente esercizio professionale di cointeressati»<sup>100</sup>. Ma poiché «tale cointeressanza riguarda l'acquisizione del potere politico», è «perciò alternativa agli interessi economici, o professionali: è un fascio d'interessi in qualche modo di rango superiore, il quale si contrappone agli altri e trova nella competizione per la leadership un modo per ricomporsi»<sup>101</sup>. La peculiare obiettiva natura del potere politico determina dunque – nel contesto sociale caratterizzato dall'erompere degli interessi – il sorgere di soggetti, anch'essi interessati (da cui la caduta del mito della rappresentanza nazionale), in competizione tra loro. Tale competizione dà forma a un'arena diversa da quella che costituisce lo scenario delle contese economiche o professionali: «in questa diversità sta il carattere rappresentativo, e dei soggetti competitori, e della funzione complessivamente svolta. Il dualismo "reale" è così ritrovato proprio là dove i fautori della rappresentanza moderna vedevano perduto il loro dualismo "ideale"»<sup>102</sup>.

Nel solco tracciato da Weber si colloca il Kelsen teorico della democrazia. Il suo punto di partenza è la critica al meccanismo rappresentativo in quanto fondato su un' «evidente finzione». Il rappresentante, infatti, non rappresenta il rappresentato: si può parlare di rappresentanza, egli scrive, quando il rappresentante sia «giuridicamente obbligato ad eseguire la volontà del rappresentato»<sup>103</sup>, ma il divieto di mandato imperativo, rendendo l'assemblea rappresentativa «giuridicamente indipendente dal popolo», esclude la legittimità di un vincolo siffatto nel caso della rappresentanza politica. Sicché è una finzione sostenere che, in una compiuta democrazia, i cittadini siano creatori delle norme cui sono sottoposti; è una finzione credere che il dislivello fra rappresentati e rappresentanti sia destinato a essere progressivamente colmato attraverso l'allargamento della base elettorale; è una finzione «la formula che il membro del parlamento non è il rappresentante dei suoi elettori ma di tutto il popolo (...), e che perciò non è vincolato da nessuna istruzione dei suoi elettori e non può venire revocato»<sup>104</sup>. Da un punto di vista realistico non si può ignorare il diverso peso specifico degli

---

<sup>99</sup> Cfr. S. BERGER (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Il Mulino, Bologna, 1983; A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano, 1996; P. L. BALLINI, *Rappresentanza degli interessi, voto plurimo, suffragio universale: da Rudini a Luzzatti (1896-1911). Temi da un dibattito*, in Id. (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia fra Otto e Novecento*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 1997, pp. 139 ss.; S. ROSSI, *La rappresentanza nello Stato costituzionale. La rappresentazione degli interessi in Germania*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>100</sup> M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in Id., *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1967, p. 71.

<sup>101</sup> A. MASTROPAOLO – L. VERZICHELLI, *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 31.

<sup>102</sup> M. DOGLIANI – C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., p. 293.

<sup>103</sup> H. KELSEN, *General Theory of Law and State* (1945), trad. it., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, Milano, 1959, p. 295.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 296. Cfr. altresì H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 78: «Non ci si deve meravigliare (...) se, fra gli argomenti che oggi vengono utilizzati contro il parlamentarismo, figura, in primo luogo, la rivelazione che la volontà statale che si forma attraverso il Parlamento non è affatto la volontà del popolo per-

elettori né il fatto che nel processo elettorale una maggioranza passiva sia condizionata e guidata da una minoranza attiva che assume un ruolo determinante nella selezione della classe politica. «Se gli scrittori politici – sostiene Kelsen – insistono nel definire un organo “rappresentativo” il parlamento della democrazia moderna, nonostante la sua indipendenza giuridica dal corpo elettorale (...), essi non presentano una teoria scientifica, ma sostengono un’ideologia politica. La funzione di questa ideologia è di nascondere la situazione reale, di mantenere l’illusione che il legislatore sia il popolo, nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo – o, formulata più esattamente, del corpo elettorale – sia limitata alla creazione dell’organo legislativo (...). L’indipendenza giuridica del parlamento dal corpo elettorale significa che il principio della democrazia è sostituito, in una certa misura, da quello della divisione del lavoro. Per celare questo passaggio da un principio ad un altro, si ricorre alla finzione secondo la quale il parlamento “rappresenta” il popolo»<sup>105</sup>.

Questa lettura disincantata della rappresentanza e della democrazia svela dunque la realtà: il Parlamento, da luogo simbolico che crea «l’illusione che il legislatore sia il popolo», diventa l’artefice reale del compromesso necessario fra gli interessi in conflitto, a seguito della lotta per la selezione dei fini politici. Solo in questi termini si può dunque recuperare il dualismo come dato indefettibile del concetto di rappresentanza: e il rappresentante diviene propriamente colui che seleziona i fini politici, i quali, a loro volta, possono essere ritenuti validi solo in quanto quel rappresentante esercita quella specifica attività concreta. Nella prospettiva kelseniana, «il dualismo che giustifica il concetto di rappresentanza resta un problema essenziale, perché essenziale – conformemente alla sua teoria del diritto – è il problema dell’identificazione del soggetto la cui volontà sia effettivamente riconosciuta come valida dai cittadini: riconoscimento che realizza la condizione oggettiva che consente di formulare l’ipotesi della norma fondamentale, e dunque di fondare la validità dell’intero ordinamento». Se si tiene allora ferma «la necessità teorica di prendere le mosse dall’effettività per poter trascendere nella normatività, si comprende come il problema fondamentale per Kelsen fosse quello di garantire una produzione del diritto con il massimo di *chances* di riconoscimento, di accettazione da parte dei destinatari. In quest’ottica, il Parlamento appare come il luogo nel quale può essere costituita “una valida volontà statale” perché è il luogo fisico concreto nel quale, fissata a livello costituzionale la decisione di non passare alla guerra civile, possono essere raggiunte le decisioni più accettabili dall’insieme dei cittadini». Realisticamente esclusa la possibilità di eliminare il particolarismo degli interessi, il Parlamento diviene allora «il luogo in cui i singoli, attraverso i partiti, hanno la possibilità di fare valere i propri, in vista di un compromesso, giacché “il compromesso fa parte della natura stessa della democrazia”». Si chiude così il cerchio: «la pace sociale si identifica con l’effettività del diritto; questa

---

ché, secondo le Costituzioni degli Stati parlamentari, una volontà del popolo – prescindendo dalle elezioni parlamentari – non si potrebbe formare».

<sup>105</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., pp. 295-296.

è il presupposto della validità della Costituzione e dell'intero ordinamento; il diritto compromissorio prodotto dal Parlamento è quello che meglio può realizzarsi come effettivo»<sup>106</sup>.

A differenza di ciò che accadeva nella concezione della rappresentanza nazionale, qui il rappresentato, ossia la società divisa da conflitti radicali, e per questo sospesa a un sempre revocabile armistizio, non è più costruito a immagine e somiglianza del rappresentante. Al contrario, è il rappresentante che deve essere costituito a immagine e somiglianza del rappresentato, «perché non deve escludere nessuno dal compromesso che solo nel suo seno è possibile. La dualità si instaura dunque tra la società – divisa in gruppi di interesse (intesi anche in senso forte, come interessi di classe), pervasa da conflitti che lasciati a se stessi (a un conflitto diretto tra le identità politiche) sarebbero distruttivi – e il Parlamento: il luogo che rende possibile la riduzione degli antagonismi, la pratica della tolleranza, la sublimazione del conflitto»<sup>107</sup>. Tuttavia non c'è alcuna «ontologia che fonda la dualità: solo la possibilità che il rappresentante riesca nella sua strategia di fondare l'unità del rappresentato. Se fallisce, si precipita nel conflitto identitario»<sup>108</sup>. È questa l'idea della rappresentanza politica che si può realizzare soltanto attraverso la presenza dei partiti: in questa concezione il pluralismo rappresentato non è più distruttivo, come temevano le élite liberali, ma è la nuova forma efficace della rappresentanza.

Il modello di democrazia rappresentativa proposto da Kelsen è stato accolto in Italia nella Costituzione del 1947, che ha recepito il principio della sovranità popolare. Come noto, è stato Vezio Crisafulli a cogliere in pieno il legame tra il principio rappresentativo e il principio della sovranità popolare: «A differenza del vecchio Statuto, che qualificava espressamente la forma di governo da esso instaurata e disciplinata come "rappresentativa" (art. 2), la vigente Costituzione della Repubblica non contiene altro riferimento testuale alla rappresentanza politica all'infuori di quello dell'art. 67 (...). Ma la Costituzione vigente (...) dice in realtà molto di più, e qualcosa di ben diverso, rispetto all'ordinamento albertino. (...) il punto essenziale e decisivo, che differenzia radicalmente, da questo punto di vista, l'attuale ordinamento repubblicano dal precedente ordinamento monarchico, è costituito dal principio della sovranità popolare (...). È ben vero che, storicamente e concettualmente, la rappresentanza politica non è necessariamente legata alla sovranità popolare (...); ma è vero altresì che l'accoglimento in sede di diritto positivo del principio della sovranità popolare non può non riflettersi anche su taluni problemi connessi tra l'altro alle istituzioni rappresentative (...)»<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> M. DOGLIANI – C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., p. 294. Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 293: «il compromesso fa parte della natura stessa della democrazia (...). In quanto in una democrazia il contenuto dell'ordinamento giuridico non è determinato esclusivamente dagli interessi della maggioranza, ma è il risultato di un compromesso fra i due gruppi, la soggezione volontaria di tutti gli individui all'ordinamento giuridico è più facilmente ottenibile che in qualsiasi altra organizzazione politica».

<sup>107</sup> M. DOGLIANI – C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., p. 295.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> V. CRISAFULLI *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (1954)*, in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 91-93. Peraltro Crisafulli lamentava la scarsa rilevanza che la dottrina attribuiva alla novità costituzionale del recepimento del principio della sovranità popolare: «Nel complesso, tuttavia, e salvo pochissime eccezioni, non sembra che la dottrina più recente abbia compiuto un se-

Per sottolineare l'autonomia concettuale del popolo rispetto allo Stato, Crisafulli affermava che «la costruzione più lineare e più strettamente aderente alle esigenze reali della rappresentanza politica, è precisamente quella che colloca il corpo elettorale *esternamente* allo Stato-soggetto, quale mezzo tecnico attraverso cui il popolo è abilitato a imprimere direttiva e impulso all'azione dello Stato, costituendone addirittura esso stesso (come appunto nel caso delle elezioni) uno o più organi essenziali»<sup>110</sup>.

Dal punto di vista del discorso che qui interessa – il dualismo tra rappresentato e rappresentante – deve essere chiarito un punto essenziale: la rappresentanza nello Stato costituzionale stabilito sul principio della sovranità popolare deve essere considerata come una figura intermedia tra quella ideologico-autoritaria della rappresentanza nazionale (fondata su una visione pessimistica di un ordine sociale) e quella empirico-passiva della rappresentanza-rispecchiamento teorizzata da Stuart Mill (fondata, al contrario, su una visione ottimistica di un ordine sociale spontaneo). Lo stesso Crisafulli rilevava, infatti, come «il popolo, modernamente, non sia affatto una massa indifferenziata e disorganizzata di individui, meramente giustapposti gli uni accanto agli altri. Al contrario, esso si presenta sempre, sia pure con differenze anche notevoli ma esclusivamente quantitative, organizzato in formazioni particolari, anche indipendentemente e al di fuori del corpo elettorale. Tra queste formazioni, alcune sono di origine *volontaria*, come tipicamente i partiti politici, le associazioni sindacali, le orga-

---

rio sforzo per adeguarsi ai principi nuovi enunciati dalla Costituzione in merito al rapporto Stato – società e conseguentemente alla posizione e alla rilevanza giuridica del popolo nell'ordinamento vigente. Anzi, si ha talora l'impressione che certe affermazioni del testo costituzionale, a cominciare proprio da quella dell'art. 1 relativa alla sovranità popolare, siano apprese come scomode disturbatrici di una *routine* dottrinale, che tende in generale a proseguire sul binario tracciato dalla giuspubblicistica italiana anteriore e, prima ancora, dalla grande scuola germanica del secolo XIX. Avviene così che al principio della seconda parte dell'art. 1, per cui «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», ci si ostini spesso a contrapporre tranquillamente il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, al quale viene data la preferenza, sbarazzandosi con espedienti vari della disposizione dell'art. 1, per la semplicistica ragione che essa non rientra negli schemi tradizionalmente derivati dal «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato» (p. 94). E ancora: «In sostanza, è tutta la teorica della cosiddetta «corporazione statale» che viene posta in crisi, e con essa anche il vecchio «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato. Quando, infatti, lo Stato si intenda in senso largo, come Stato-comunità, il popolo può apparirci ancora, sì, quale «elemento costitutivo» dello Stato medesimo, parte integrante, quindi, di esso, nel quale in certo senso si compenetra e si confonde; non più, viceversa, quando dello Stato si parli nel senso più ristretto e specifico (...) (Stato-governo o Stato-soggetto), poiché, in tal caso il popolo si pone, invece, come collettività di soggetti *esterna* allo Stato, destinataria degli atti di esercizio della potestà di governo, nelle sue diverse manifestazioni, e – modernamente – attiva, a sua volta, *nei confronti dello Stato* (sui cui indirizzi, infatti, può in vari modi influire, talora anche con efficacia decisiva), o addirittura capace, in determinati ordinamenti, di esercitare direttamente la suprema potestà di governo (...). Ma, nella dottrina corrente, mancando la distinzione tra i due concetti e i rispettivi fenomeni reali compresi entrambi sotto il nome di Stato, si opera poi ad ogni passo uno scambio per cui il «dogma» si riferisce, bensì, in ultima analisi, allo Stato-governo, ma viene altresì riferito verbalmente, al tempo stesso, anche allo Stato-comunità, quindi al popolo, che sarebbe appunto sovrano in quanto organizzato a Stato, ossia in quanto identificato *tout court* con lo Stato; gli attributi, che spettano in realtà alla persona statale, divengono allora attributi del fenomeno statale complessivo, della «corporazione» statale tutta intera; così come gli interessi generali della collettività sono ipostatizzati negli interessi della persona statale, e viceversa gli interessi propri di questa altrettanto dommaticamente identificati con gli interessi generali, anzi con l'*interesse generale*» (pp. 103-104).

<sup>110</sup> V. CRISAFULLI *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 115. Cfr. altresì G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 76: «...ciò che si vuole, attraverso alle elezioni, è proprio che alcuni elementi dell'organizzazione statale (in specie le Camere rappresentative) siano formati ad opera del popolo, considerato come contrapposto alla organizzazione statale, che lo Stato cioè riceva almeno in parte la sua organizzazione *dal di fuori*, ad opera della volontà di un soggetto estraneo».

nizzazioni di orientamento confessionale, le leghe e le cooperative e via dicendo, sino a giungere a formazioni che non hanno addirittura, a prima vista, alcun carattere politico, e tuttavia esplicano anch'esse, indirettamente, una influenza talvolta sensibile sulla formazione degli indirizzi politici popolari; altre invece sono prestabilite e create dall'ordinamento statale, sono cioè di origine *legale*, com'è appunto il caso del corpo elettorale (...). Né vanno dimenticati i molteplici organismi politico-territoriali ed amministrativi, costituiti o riconosciuti e regolati dall'ordinamento statale (dai Comuni alle Province alle Regioni), che rappresentano anch'essi altrettante forme di organizzazione del popolo, aventi di solito natura mista, per il concorso di fattori naturali o spontanei e di fattori legali nella loro origine e nel loro esistere»<sup>111</sup>.

Ora, se è senz'altro vero che la Repubblica italiana è considerata come il risultato dell'esercizio di un potere costituente che ha dovuto non solo dare «una forma istituzionale alla società politica», ma che ha dovuto altresì produrre «l'unità della società politica stessa», è altresì vero che la società concreta non era ridotta, nonostante tutto, a una massa indifferenziata e disorganizzata di individui. Se cioè è vero che il primo dato «potrebbe indurre ad applicare meccanicamente il paradigma hobbesiano e (...) a concludere che la società politica italiana è stata solo, fin dall'inizio, una proiezione dei partiti, e che dunque non si è mai dato alcun dualismo rappresentativo»<sup>112</sup>, è altresì vero che tra le forze politiche protagoniste di quella esperienza, vi era senz'altro la consapevolezza che la società italiana, nonostante tutto, «non fosse regredita allo stato di natura, ma contenesse un principio d'ordine interno, che veniva identificato, con diverse gradazioni, nell'antifascismo e, più realisticamente, nell'oggettiva consonanza di bisogni e di aspirazioni delle grandi correnti popolari. La società italiana, dunque, era vista come una società che poteva essere rappresentata così com'era, perché capace di esprimere, pur con tutti i suoi conflitti, un ordine minimo, seppur fragile e vitalmente bisognoso di un rappresentante capace di coltivarlo e rafforzarlo»<sup>113</sup>. E, del resto, dualità tra rappresentato e rappresentante «non significa passività del rappresentante di fronte a (presunte) preferenze dei rappresentati, considerate come un sacro *a priori*»<sup>114</sup>: anche se i partiti politici di massa erano ben consapevoli del loro ruolo attivo e della necessità del loro lavoro organizzativo e pedagogico nei confronti della società concreta, si può ben affermare che in quell'esperienza «il passaggio da uno Stato concepito come incorporante in sé i propri fini (come volevano i giuristi eredi della tradizione liberal-autoritaria) a uno Stato aperto a una pluralità di fini diversi, determinati non dalla sua propria sostanza, ma dal prevalere dell'uno o dell'altro complesso di forze costituenti, e successivamente, quanto alla loro attuazione, dal prevalere di una o altra maggioranza, è dunque ormai consumato»<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> V. CRISAFULLI *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 123.

<sup>112</sup> M. DOGLIANI – C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., p. 296.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 297.

<sup>114</sup> *Ibidem* p. 296. E del resto, durante i lavori dell'Assemblea costituente, l'approvazione dell'articolo sulla rappresentanza nazionale non fu accompagnata né da conflitti, né, quasi, da dibattito: da nessun intervento trasparire l'impressione che si stia ponendo un principio qualificante la forma di Stato, una previsione indispensabile per dar ordine e voce alla nazione, per costituire in unità il popolo italiano (cfr. *Ibidem*, pp. 299 ss.).

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 303.

## 2.5. Le tracce del modello della seconda forma di rimozione del problema dell'assente

Il dualismo sotteso alla teoria della rappresentanza politica – recepito nella Costituzione soprattutto attraverso il principio della sovranità popolare e attraverso le altre disposizioni costituzionali che svolgono tale principio – presuppone dunque la non identificazione tra popolo – colto nella concretezza delle sue divisioni, delle sue visioni del mondo in conflitto, dei suoi vizi e delle sue virtù – e Stato<sup>116</sup>. Sotto questo profilo, il modo per rimuovere il problema dell'assente è quello di ritornare a un modello pre-pluralistico e identitario nel quale la presenza del popolo – con tutti i suoi vizi e le sue virtù, con tutti i suoi modi conflittuali d'intendere il bene comune – è negata. La crisi della rappresentanza oggi si presenta anche attraverso alcuni sintomi che mostrano un reflusso di questo modello identitario: si torna a parlare di crisi della rappresentanza, ma in modo rovesciato, perché questa volta la crisi è determinata non dall'avvento dei partiti di massa, ma dalla loro morte, o, quanto meno, dalla loro perdita di senso, «per aver smarrito la loro vocazione, quella di elaborare e proporre fini e senso alla politica, concepita ovviamente nella sua densità di contenuti e non come gestione ordinaria dell'esistente»<sup>117</sup>.

A questo proposito, nella sua relazione, Staiano si riferisce all'attuale preponderanza di elementi della concezione di rappresentanza intesa come «rappresentanza – trascendente identitaria»: nella stagione dell'antipolitica il dualismo rappresentativo si è perso proprio attraverso l'identificazione della volontà di una maggioranza, e tanto più del suo capo, con la

---

<sup>116</sup> V. CRISAFULLI *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., pp. 135-136, qualifica il rapporto di identificazione in termini di «sostituzione»: «...possiamo dire che, nell'ipotesi in esame, la rappresentanza del popolo da parte dello Stato è una rappresentanza necessaria e legale, derivando infatti unicamente dall'ordinamento giuridico, che, a sua volta, trova la propria fonte esclusiva nella volontà dello Stato medesimo (è insomma lo Stato che detta le norme in base alle quali esso Stato assume carattere rappresentativo del popolo, senza alcuna partecipazione di questo alla istituzione della situazione rappresentativa né alla determinazione della struttura organizzativa della persona statale). Meglio riflettendo, (...), ci troviamo qui di fronte a una forma di rappresentanza indiretta, e probabilmente anzi di *sostituzione*, anziché di rappresentanza vera e propria: almeno se di questa si accetti la nozione tradizionale, di esercizio da parte del rappresentante di poteri o diritti del rappresentato. La persona statale, infatti, in questo tipo di ordinamenti, non ha il solo *esercizio* della sovranità, ma ne è *il titolare*, ed anzi, (...) l'esclusivo titolare, anche se il popolo o una sua parte sia ammesso a partecipare all'esercizio di essa per ipotesi determinate, come di regola avviene per la funzione elettorale. Della sostituzione sembra inoltre ricorrere nella specie l'ulteriore contrassegno dell'agire del sostituto nell'interesse proprio (o almeno prevalentemente nell'interesse proprio): giacché l'identificazione degli interessi generali della collettività popolare con gli interessi dello Stato-soggetto, e viceversa, caratterizza, com'è noto, il tipo di ordinamenti in esame; sicché, giuridicamente, lo Stato-soggetto esercita, in questi, la potestà di governo, di cui è il titolare, nell'interesse proprio, che *si presume* essere tutt'uno con l'interesse nazionale, con gli interessi generali della collettività. Proprio quest'ultimo rilievo farebbe propendere per la figura della sostituzione, anche se della rappresentanza si accetti il concetto per cui il rappresentante esercita poteri propri, e non invece poteri del rappresentato, ma sempre *nell'interesse*, oltre che in luogo, del rappresentato».

<sup>117</sup> G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica: note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, pp. 53 ss.

volontà del popolo. Questa identificazione è l'esatta negazione della rappresentanza demitizzata dello Stato costituzionale pluralista fondato sul principio della sovranità popolare<sup>118</sup>.

Come aveva ammonito Crisafulli, infatti, la non effettività del dualismo di cui si è detto, e dunque l'identificazione del popolo con lo Stato, conduce inevitabilmente a un'ulteriore identificazione: quella tra Stato e governo. In queste condizioni storiche, scriveva Crisafulli, «è logico che l'idea originaria della sovranità spettante al popolo venga svuotata di ogni contenuto concreto, scolorita nei suoi lineamenti essenziali e relegata tra i miti inutilizzabili perché pericolosi, mentre all'inverso viene portato a fondo il tentativo di risolvere la viva e concreta realtà del popolo nella immobile maestà dello Stato sovrano, personificazione giuridica astratta del popolo, cui si nega altra rilevanza per il diritto che non sia quella di "elemento costitutivo" dello Stato. E l'assenza, dagli ordinamenti considerati, del principio della sovranità popolare non conduce soltanto, come è ovvio, a immobilizzare le istituzioni democratiche, più o meno sviluppate che siano, nei limiti delle forme puramente rappresentative; ma esplica un'influenza anche nel corso della ulteriore evoluzione in senso parlamentare dei rispettivi ordinamenti costituzionali, contribuendo a determinare quella prevalenza, almeno di fatto, dell'esecutivo sulle assemblee elettive che ne caratterizza storicamente il funzionamento effettivo. Teoricamente, il popolo si risolve nello Stato sovrano, che lo rappresenta, sta bene; ma, nell'opinione pubblica, Stato finisce poi, quasi inavvertitamente, per significare il Governo (in senso stretto), ossia l'esecutivo nei suoi organi supremi, che non sono affatto quelli specificamente e direttamente rappresentativi»<sup>119</sup>.

Esiste poi un secondo profilo nel quale si manifesta la rimozione del problema dell'assente, anche se si tratta di un profilo che non sempre viene percepito come un sintomo della crisi della rappresentanza: nella stagione dell'antipolitica il dualismo rappresentativo si è perso anche attraverso l'idea che la "vulgata democratica" sia un patrimonio autosufficiente, intangibile, indiscutibile e abbastanza forte da potersi sostituire alle culture politiche, alle ideologie, alle visioni del mondo, alle interpretazioni conflittuali del bene comune. Ma anche i principî costituzionali – ivi compresi i principî supremi della teoria dei controlimiti<sup>120</sup> –

---

<sup>118</sup> Rispetto a questo specifico profilo – quale traccia del secondo modo di rimuovere il problema dell'assente – si rinvia alla relazione di Staiano, che sul punto conclude proprio nel senso che l'affermazione generalizzata della forma "partito-personale" e i fenomeni che a essa si accompagnano – dominio monopolistico e unidimensionale del rapporto elettori-partito; "privatizzazione" del rapporto partito-eletti – orientano la bipolarità della rappresentanza verso il termine trascendenza-identità.

<sup>119</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 135. E in nota Crisafulli aggiunge (nel 1954!) riflessioni profetiche: «...l'esperienza pratica in Italia non fa che confermare ad ogni passo il rilievo accennato nel testo: nella stampa quotidiana e per tanta parte dell'opinione pubblica, centro del sistema è il Governo, non il Parlamento; quello che conta, sono le deliberazioni del consiglio dei Ministri, anche se concernenti semplici disegni di legge, sottoposti come tali all'esame e al voto del Parlamento... Di qui al discredito delle istituzioni parlamentari e alle facili piacevolezze sulle "lungaggini" e sulle polemiche che si svolgono nelle assemblee legislative, il passo è breve, purtroppo. La pratica degli ordinamenti dove il principio della sovranità popolare è qualcosa di realmente vivo ed operoso nella coscienza dei cittadini e nelle tradizioni storiche nazionali ci mostra, all'inverso, una preminenza degli organi parlamentari, ed anche un loro ben maggiore prestigio nella pubblica opinione».

<sup>120</sup> Su cui si veda il riferimento, nella relazione di Staiano, alla sentenza n. 138 del 2014 della Corte costituzionale, giudicata dall'Autore come un sintomo dell'«offuscamento dei compiti spettanti agli organi della rappresentanza politica». In argomento cfr. M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione Giustizia*, 2015, n. 1, pp. 86 ss. e Id., *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivi-*

«non sono autofondati, non possono essere ridotti a un catechismo per un'educazione civica dottrinarica. Se è vero che sono i termini di un armistizio, devono essere vivificati dal conflitto interpretativo, dalla lotta per la Costituzione. Gli sbandamenti culturali della società dovrebbero, dunque, mettere le forze politiche di fronte alla loro responsabilità di dare forma riflessiva, ciascuna secondo la propria cultura politica, ai termini del conflitto, di cui certo sono parte, ma che non esauriscono, di cui non hanno il monopolio: che è, e resta, fuori di loro. Sono nell' "altro" che esse devono rappresentare»<sup>121</sup>. Rivitalizzare il pluralismo significa tornare pienamente a riconoscere che le basi morali e culturali dello Stato rappresentativo fondato sul principio della sovranità popolare stanno *fuori* dello Stato stesso<sup>122</sup>. Pensare altrimenti vorrebbe dire, se è convincente quanto prima detto, negare il dualismo su cui quella forma di rappresentanza si fonda e regredire a una forma surrettizia di sovranità "nazionale".

Questo non significa tornare alle ideologie, ma significa tornare ad ammettere la fungibilità dei fini politici e, dunque, tornare all'idea che il diritto è (solo) una tecnica con la quale si possono perseguire i fini più diversi.

È evidente che oggi la crisi della rappresentanza politica è data dalla crisi della legge intesa come limite politicamente definito. In questo quadro, il fenomeno maggiormente rilevante è dato dal prepotente ingresso della giurisprudenza, e della giurisprudenza costituzionale in particolare: questo mi sembra il sintomo maggiormente rilevante della rimozione del problema dell'assente (e quindi della rimozione del dualismo) nel senso che lo Stato è concepito come incorporante in sé i propri fini (come volevano i giuristi eredi della tradizione liberal-autoritaria).

Del ruolo esercitato dalla Corte nello svolgimento della funzione di indirizzo politico *tout court* nella forma di governo, del suo essere organo che trae la sua legittimazione non dalla legge che applica, ma dalla funzione mediatrice (produttiva di unità politica, appunto) che svolge, del suo operare alla luce di parametri di costituzionalità che sono norme non scritte che derivano da un bilanciamento o da una concretizzazione di una norma tetica...si è già detto tutto.

Per riprendere le riflessioni di Staiano, il circuito relazionale tra *juris-dictio* e *legis-latio* è oggi caratterizzato da una distorsione sistemica che privilegia un assetto incentrato sulla

---

*staic.it*, 2016, n. 2, spec. p. 7, dove si sottolinea la relazione tra controlimiti e salvaguardia della sovranità popolare, e p. 9, dove si sottolinea che se è vero che i controlimiti sono intimamente connessi al principio democratico, dovrebbero essere per lo più custoditi da organi politici: «l'intervento di organi "politici" avrebbe il vantaggio di non determinare il paradosso che la democrazia sia tutelata da istituzioni aristocratiche quali sono le Corti costituzionali». Cfr., da ultimo, P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3, secondo il quale la tutela dell'identità costituzionale può passare (e di fatto è passata) anche attraverso vie non giurisdizionali. Dello stesso A. cfr. altresì *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, in *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 41, No. 2, 2016.

<sup>121</sup> M. DOGLIANI – C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., p. 305.

<sup>122</sup> Sul ruolo del partito politico che «dall'esterno» dovrebbe immettere idee politiche, cfr. E. GUGLIELMINETTI, *Più filosofia nella politica: la ricetta per salvare la "forma" partito*, in *Spaziofilosofico.it*, 2013, n. 9; ID., *Che cos'è un partito politico?*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, n. 3. In argomento sia consentito il rinvio a I. MASSA PINTO, *Religioni e costituzioni: il principio della tutela dei fondamenti culturali extra-statali dell'ordinamento giuridico*, in I. ZUANAZZI (a cura di), *Da Costantino a oggi. La libera convivenza delle religioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 83 ss.

prevalenza del principio aristocratico, che testimonia che si può dare senz'altro rappresentanza senza democrazia.

Come anticipato, qui vorrei mettere in luce solo un sintomo di questo quadro, e cioè il sempre più ricorrente ricorso da parte della Corte all'utilizzo del parametro della ragionevolezza come sinonimo, in ultima analisi, di *vizio di eccesso di potere dell'atto legislativo*, che incide evidentemente sulla qualificazione dell'atto legislativo come ultimo anello dell'attività di elaborazione e selezione dei fini politici. Il tema non chiama in causa solo la nota tesi della funzionalizzazione della legge e del rapporto tra legge e norme costituzionali indeterminate, ma riguarda più in generale la considerazione dell'atto legislativo e della discrezionalità del legislatore come tutta calibrata sul modello della decisione amministrativa<sup>123</sup> (fino alle estreme conseguenze della configurabilità del *vizio dell'uso in sé del potere legislativo* – si pensi agli argomenti spesso impiegati sotto l'etichetta del principio di sussidiarietà orizzontale e del principio della norma generale esclusiva: sent. n. 200/2012<sup>124</sup> – o del *vizio del cattivo uso del potere legislativo* – col ricorso al parametro della ragionevolezza: si pensi ad alcuni discorsi in merito alla necessità di dotare la Corte di poteri istruttori per sindacare le leggi<sup>125</sup>, fino a quelli che giungono a pretendere la stessa motivazione dell'atto legislativo, come accade nella sent. n. 70/2015<sup>126</sup>).

Il modo in cui la Corte giudica – i vizi che rileva, i parametri che elabora – sottintendono una concezione della rappresentanza che nega il dualismo, l'alterità, perché si fonda sul principio di autosufficienza dello Stato, sul presupposto che la ragione pubblica – tanto più se incorpora in sé la ragione scientifica, come si ritiene che avvenga sulla base di tutte le costituzioni contemporanee, dal momento che tutte tutelano la libertà di ricerca – ha in sé tutti gli elementi per potersi determinare<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> A. MANGIA, *Discrezionalità legislativa e valutazioni tecniche*, in L. VIOLINI (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 59.

<sup>124</sup> Rispetto al principio "è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge", introdotto dal d.l. 138/2011 (poi convertito nella l. 148/2011) in tema di liberalizzazione delle attività economiche, la Corte costituzionale ha affermato che «l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale».

<sup>125</sup> In argomento M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. Cost.*, 1987, pp. 1045 ss.; G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del «fatto» nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, spec. pp. 257 ss.; T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>126</sup> Non si è forse rilevato con il giusto peso il fatto che nella sentenza citata, criticata per molti aspetti, specie per la sua incoerenza rispetto alla di poco precedente sentenza n. 10 del 2015 (tra i molti commenti, cfr. almeno A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2015; A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. Cost.*, 2015, II, pp. 551 ss.), l'incostituzionalità dell'azzeramento del meccanismo perequativo pronunciata dalla Corte deriva, in ultima analisi, dal fatto che la legge non abbia sufficientemente motivato in merito alla «contingente situazione finanziaria» attraverso una documentazione tecnica circa le maggiori entrate attese.

<sup>127</sup> Cfr. sentenza n. 162 del 2014 sull'incostituzionalità del divieto della procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo.

### 3. Conclusioni: è l'offerta politica che dà forma alla domanda politica

La dicotomia che si è cercato di mettere in luce rintracciando sintomi, per così dire, dei due modelli che negano il dualismo sotteso alla teoria della rappresentanza politica, poiché rimuovono il problema dell'assente – “il popolo sa ciò che vuole” e “lo Stato sa ciò che vuole” –, è la stessa dicotomia a cui si giunge «drammaticamente» – per dirlo con le parole di Staiano – quando si perde l'equilibrio, sempre mutevole, dei due elementi della coppia concettuale identità/responsività: la prevalenza assoluta del termine “identità” conduce ovviamente verso assetti autoritari; la prevalenza assoluta del termine “responsività” conduce verso il populismo.

L'analisi ha confermato l'ipotesi di lavoro dello stesso Staiano: si è “pensato per dicotomie”, ma si è dimostrato che autoritarismo e populismo oggi convivono. Si è cioè pensato mettendo in opposizione i due termini di una coppia, in modo tale che ciascuno sia «esteso sino a connotare non più una sola delle due parti ma tutto l'universo», ma si è dimostrato che «il sopravvenire di un termine oppositivo non spinge l'altro fuori dell'universo».

Se si vuole prendere sul serio il principio costituzionale della sovranità popolare, si deve senz'altro riconoscere che il popolo c'è, è presente, e deve conservare una propria autonomia *fuori* dello Stato. Ma se al popolo non vengono offerte visioni del mondo, elaborazioni culturali di progetti di vita in comune, alle quali aderire, non potrà mai essere in grado di esercitare effettivamente la sovranità di cui è titolare. *È l'offerta politica che dà forma alla domanda politica.* Senza un'offerta politica adeguata il popolo si riduce a massa indifferenziata, disorganizzata, disorientata e dispersa tra le infinite maglie di una rete che dissimula una partecipazione politica fasulla. Se l'offerta politica è assente, se il rappresentante è in crisi, l'appello diretto al popolo – in tutte le sue forme possibili, anche in quelle che lo concepiscono come somma di individui presenti titolari di pretese soggettive da soddisfare a colpi di sentenze – non può che rivelarsi, infine, mistificante.