

Giovanni Moschella

## Alcune riflessioni sul principio di rappresentanza

ABSTRACT: *This article deals with the political representation and the relationship between the principle of equality and the rights of minors. Furthermore, it investigates plebiscite and populist tendencies within contemporary form of government.*

KEYWORDS: *Representation, Equality, Minors, Populism, Plebiscitarianism.*

È con particolare piacere che a nome del Magnifico Rettore e mio personale, porgo i saluti a tutti voi, ma in particolare al professore Francesco Mercadante, che oggi onora questa Aula Magna con la sua presenza tenendo una *lectio magistralis* dal titolo: *Democrazia rappresentativa e suffragio ai minori*. Io credo che spetti alla professoressa Maria Stella Barberi, che ringrazio molto per aver voluto organizzare queste Giornate di Studio, ripercorrere la lunghissima, prestigiosa e affascinante carriera del professore Mercadante. Tuttavia, desidero richiamare alcuni aspetti che ritengo degni di essere sottolineati: Francesco Mercadante è figlio di questa terra, è stato un brillante giovane studioso, docente all'Università di Messina, prima di trasferirsi a Teramo per diventare successivamente professore ordinario di Filosofia del diritto all'Università degli studi «La Sapienza» di Roma. Durante la sua luminosa carriera ha affrontato, oltre che con profonda dottrina, con grande lungimiranza alcuni temi oggi al centro della riflessione giuridica e politico-costituzionale; temi che Egli aveva già approfondito alcuni decenni fa. Penso, ad esempio, al volume su *La democrazia plebiscitaria* del 1974 e penso anche alla interessantissima monografia *Eguaglianza e diritto di voto: il popolo dei minori*. Tali temi, studiati non solo sotto il profilo della filosofia del diritto, ma con un approccio certamente più ampio e variegato, sono approfonditi magistralmente nella sua *lectio magistralis*. In questo breve saluto istituzionale non è opportuno che io mi dilunghi: farò solo qualche breve riflessione di carattere generale.

Una prima riflessione riguarda il tema complesso e affascinante della rappresentanza, e del rapporto tra principio di uguaglianza e diritto dei minori. Abbiamo davanti agli occhi le grandi masse di giovani che, sulla base di un'intuizione di una giovane ragazza, Greta Thunberg, hanno messo in evidenza la necessità che la

democrazia, non solo quella che il prof. Mercadante individua come la “democrazia dei presenti”, tenga conto anche di coloro che sotto il profilo giuridico-formale, non hanno la possibilità di intervenire nei processi decisionali relativi, per esempio, ai minori e alle donne. Storicamente, lo strumento per perseguire un *idem sentire* tra rappresentanti e rappresentati è stato quello elettorale: l’esercizio, cioè, di elezioni «libere e periodiche», per lo svolgimento delle quali hanno avuto fino ad oggi un ruolo centrale i partiti politici. Nella concezione del parlamentarismo classico, l’atto elettivo nelle competizioni politiche persegue un insieme di finalità a livello sistemico che possono sintetizzarsi nella legittimazione del sistema politico e dei soggetti che esercitano il potere di suprema direzione. Nei sistemi democratico-rappresentativi contemporanei, tale funzione si intreccia strutturalmente con il carattere democratico dell’atto elettivo, quale elemento necessario del procedimento di elezione, non potendosi considerare legittima quella forma di organizzazione costituzionale che non fondi la propria attività sul consenso popolare determinato attraverso consultazioni che coinvolgano la partecipazione formalmente attiva dei cittadini. Nello stesso tempo, attraverso le elezioni viene legittimato l’indirizzo politico e viene garantito il ricambio dell’*élite* politica. Accanto a tali obiettivi, parte della dottrina riconosce ai sistemi elettorali anche la funzione di costituire nel paese e negli organi istituzionali una maggioranza che governi, contrapposta a una opposizione che svolga una funzione di controllo, facilitando così la possibilità di ricambio del ceto di governo e il pieno svolgimento del principio della responsabilità politica e del controllo da parte dei rappresentati sui rappresentanti e sulle strutture dello Stato-apparato in generale. L’effettiva realizzazione di tale modello risulta, tuttavia, subordinata alla condivisione da parte dei soggetti politici, al di là della loro contingente collocazione parlamentare (maggioranza o opposizione), delle regole fondamentali e della loro disponibilità a scambiarsi alternativamente i ruoli istituzionali.

In via generale, quando si parla di sistema elettorale ci si riferisce al “meccanismo elettorale in senso stretto”, vale a dire alla tecnica prescelta dal legislatore per la trasposizione dei voti in seggi, secondo la tradizionale distinzione tra *sistemi maggioritari* e *sistemi proporzionali*. Tuttavia, in un’accezione più ampia, il sistema elettorale non si limita solo a regolamentare la fase successiva alla manifestazione del voto, vale a dire alle modalità di attribuzione dei seggi, ma comprende anche le precedenti fasi del procedimento elettorale che riguardano, ad esempio, le condizioni di ineleggibilità e incompatibilità, la presentazione delle candidature e delle liste, le pari opportunità, la regolamentazione e il finanziamento della campagna elettorale, e più in generale la disciplina della *par condicio* (c.d. legislazione elettorale di contorno). Si tratta, come è evidente, di profili che contribuiscono a qualificare il circuito della rappresentanza politica, lo stesso carattere democratico delle elezioni e che hanno una profonda incidenza sulla determinazione del risultato elettorale.

Limitando l’analisi del sistema elettorale in senso stretto ai principi su cui storicamente si classificano i sistemi di elezione: maggioritario e proporzionale, va

quindi ricordato che in via di principio, il sistema elettorale maggioritario opera nell'ambito di collegi uninominali e, attraverso un'alterazione della piena rappresentanza delle forze politiche presenti nella competizione elettorale, privilegia il perseguimento di maggioranze ampie nelle assemblee rappresentative al fine di garantire la formazione di governi stabili. Il sistema proporzionale, invece, opera prevalentemente nell'ambito di circoscrizioni plurinominali più o meno ampie, all'interno delle quali si confrontano liste concorrenti, e tende a realizzare negli organismi elettivi una rappresentanza proiettiva (proporzionale), espressione quanto più fedele del voto espresso dal corpo elettorale. Il valore preminente sottinteso al principio proporzionale è quello di privilegiare il carattere proiettivo della rappresentatività e la trasposizione, a livello di istituzioni rappresentative, di tutte le posizioni politiche e ideologiche presenti nel sistema. Il principio maggioritario privilegia, di contro, l'obiettivo della formazione di una maggioranza stabile al fine di garantire la cosiddetta governabilità. Più in particolare, rispetto alla funzione di legittimazione del sistema politico e dei soggetti che esercitano il potere che generalmente viene riconosciuto alle leggi elettorali, l'obiettivo sistemico che si richiede ai meccanismi di elezione fondati sul principio maggioritario è quello di assicurare la costituzione nel paese e negli organi istituzionali di una maggioranza che governi contrapposta a una opposizione che svolga la sua funzione di controllo, facilitando per tale via la possibilità di alternanza e il pieno svolgimento del principio della responsabilità politica. Nell'ordinamento costituzionale italiano, il voto corrisponde a un *diritto politico fondamentale* (come ha riconosciuto anche la Corte costituzionale: ad es. nella sent. n. 1/2014), ma, data l'importanza che il suo esercizio ha per il corretto funzionamento delle istituzioni rappresentative, l'art. 48, comma 2, Cost. lo definisce anche come l'adempimento di un *dovere civico*. Con tale espressione i Costituenti non intesero introdurre un autentico obbligo giuridico di voto: l'espressione scelta fu il frutto del compromesso tra chi riteneva che al dovere in questione si sarebbe potuto riconoscere soltanto un valore morale e chi sosteneva, invece, l'opportunità di introdurre una specifica sanzione in caso di mancato esercizio del voto. La formula "dovere civico" sottolinea il carattere etico di tale atto, ma, al tempo stesso, ha una portata normativa, in quanto rimette al legislatore l'ufficio di decidere se introdurre o meno misure sanzionatorie in caso di mancato adempimento del dovere stesso. Quanto ai caratteri del diritto di voto, l'art. 48, comma 2, Cost. prevede che esso è «personale ed eguale, libero e segreto». Cosicché, il carattere personale del voto comporta che il voto stesso non possa essere esercitato per procura, ma debba essere espresso direttamente dall'elettore. La normativa vigente, tuttavia, prevede la possibilità per le persone disabili di esercitare il proprio diritto di voto con il soccorso di un elettore della propria famiglia o di un altro elettore, volontariamente scelto come accompagnatore. L'eguaglianza del voto implica che, a prescindere dalle condizioni personali e sociali in cui si trova l'elettore, ciascun voto abbia lo stesso valore degli altri. Sono, pertanto, vietati sia il voto *plurimo* sia il voto *multiplo*. Si ha il

primo quando al voto di determinati elettori che si trovino in certe condizioni (es. proprietari di immobili, laureati, ecc.) si attribuisce un valore superiore all'unità; si ha il secondo, quando a determinati elettori è riconosciuta la facoltà di votare in più collegi.

La libertà del voto è un carattere che sollecita i pubblici poteri a eliminare e a impedire ogni forma d'indebita limitazione dell'autonomia di giudizio dell'elettore. Si tratta evidentemente di un principio la cui attuazione è condizionata anche, e soprattutto, dalla garanzia di un effettivo pluralismo dell'informazione, necessario affinché possa formarsi un'opinione pubblica consapevole. Al requisito della libertà si lega strettamente quello della segretezza, che serve a preservare la prima da illegittime interferenze esterne. Tuttavia, nel nostro ordinamento costituzionale, il diritto di voto è subordinato al compimento della maggiore età, fissata dall'ordinamento al raggiungimento del diciottesimo anno. Ciò vuol dire che una parte rilevante dei cittadini rimane escluso dall'esercizio della sovranità, non potendo così incidere sulla determinazione della politica nazionale. A ciò si aggiunga che sussiste un problema di particolare rilievo, oggetto di ampia discussione nell'attuale dibattito politico-istituzionale, che attiene al riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri nati nel territorio italiano, i quali per nascita, per lingua e per cultura possono ritenersi cittadini italiani a tutti gli effetti, atteso che, di contro, la legislazione elettorale riconosce il diritto di voto a un numero rilevante di cittadini italiani residenti all'estero i quali, per buona parte, non hanno mai vissuto nel nostro Paese.

La seconda riflessione riguarda alcune tendenze particolarmente radicate, nell'ultimo periodo, all'interno delle forme di governo contemporanee, identificabili nel plebiscitarismo e nel populismo. Sostiene Bernard Manin (*Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris 1996) che la tendenza negli Stati contemporanei ad una personalizzazione del potere, trova riscontro, nei paesi in cui il capo dell'esecutivo viene eletto direttamente, nella centralità assunta dalle elezioni presidenziali che diventano la chiave di strutturazione dell'intero sistema politico e, nei paesi in cui le elezioni consacrano come *premier* il capo della maggioranza parlamentare, nella funzione di fulcro svolta, in occasione delle elezioni legislative, dai candidati *premier*. Gli elettori votano diversamente da una elezione all'altra in ragione dei candidati presenti nella competizione elettorale, nel senso che la scelta del voto è legata soprattutto alla persona, e non più solo al partito ed al suo programma. Tale fenomeno, dai più interpretato come crisi della rappresentanza in generale, segna solo la crisi di un tipo particolare di sistema rappresentativo, quello incentrato sulla democrazia dei partiti, o meglio, sul ruolo egemone dei partiti politici che, pur continuando a mantenere certamente un ruolo di grande rilievo nel procedimento e nella competizione elettorale, per l'influenza e per il peso delle loro strutture organizzative e per la loro capacità di reperimento di risorse finanziarie, tendono tuttavia a trasformarsi in "partiti cartello", e a configurarsi come strumenti al servizio di un *leader*. Tali tendenze, accanto al peso decisivo acquisito dai mezzi di comunicazione di massa nella competizione elettorale, contribuiscono a reinstaurare il vincolo personale e la

forma della rappresentanza politica tipica dell'originario governo rappresentativo. Sotto tale profilo, non può non riconoscersi come le riforme elettorali susseguitesi a partire dal 1993 non abbiano in alcun modo conseguito quegli obiettivi sistemici, di stabilità, efficienza, ma soprattutto di riavvicinamento tra cittadini e istituzioni politiche, che pure avevano ispirato la prima fase di quella stagione di riforma. Il processo che si è determinato, più che a puntare a finalità di razionalizzazione ed ammodernamento della vigente forma di governo parlamentare, si è orientato verso un tendenziale allontanamento dalle forme della democrazia rappresentativa per privilegiare modelli di democrazia immediata, in cui preminenti nel rapporto tra corpo elettorale e governo risultano gli elementi di personalizzazione e/o plebiscitari. Non è casuale se tale orientamento si è manifestato in particolare nell'ambito di sistemi, come quello italiano, in cui più forte si è mostrata, dopo il crollo del Muro di Berlino, la crisi di identità ideologica (e di legittimazione democratica) dei partiti politici, sia per una pressoché totale assenza di una loro disciplina costituzionale e legislativa, sia per una evidente debolezza delle istituzioni. In tale chiave interpretativa vanno ricondotte, almeno nel modello italiano, la tendenza a una forte personalizzazione del circuito della rappresentanza politica e le ipotesi, formulate negli ultimi anni, di un superamento del vigente sistema parlamentare attraverso l'adozione di meccanismi di investitura popolare dell'organo di vertice dell'esecutivo e, nell'ultimo periodo, di un approdo verso forme di democrazia diretta o di "democrazia sociale" da perseguire attraverso un progressivo smantellamento della democrazia dei partiti e il superamento delle istituzioni della rappresentanza parlamentare. In ogni caso, pur tenendo nella dovuta considerazione la grave insufficienza dell'attuale modello organizzativo dei partiti politici, al fine di assicurare, secondo quanto previsto dall' art. 49 Cost. (largamente inattuato almeno nel richiamo al principio del "metodo democratico") un alto livello di incidenza e di partecipazione democratica dei cittadini ai processi decisionali, non si ritiene che gli scenari di democrazia diretta possano dare risposte adeguate ed efficaci. La crisi del sistema rappresentativo fondato sui partiti non segna infatti, a nostro avviso, «l'esaurimento della spinta propulsiva» della teoria della rappresentanza politica, *tout court*, né tanto meno si ritiene che essa possa trovare soluzione nel superamento della funzione costituzionale delle istituzioni della rappresentanza. Il problema che si pone è, dunque, quello di comprendere se e in che modo sia possibile recuperare, anche attraverso un ripensamento della «forma partito», un ruolo centrale dei soggetti della rappresentanza politica ovvero se risultino ineluttabili le tendenze verso il superamento dei modelli attuali di democrazia rappresentativa e la loro sostituzione con forme di democrazia populistica e plebiscitaria. Da un lato, la crisi della sovranità dello Stato riconducibile al processo di globalizzazione e, all'interno del continente europeo, alla connotazione prevalentemente economica del processo di integrazione dell'UE, unitamente alla crisi economico-finanziaria che ha caratterizzato le nostre democrazie in questi ultimi decenni, hanno accresciuto le diseguaglianze, attivando spinte sovraniste contraddistinte da una forte contrapposizione verso gli organismi

internazionali e sovranazionali e da una esaltazione delle politiche populistiche ed identitarie. Dall'altro, l'elevata corruzione politico-amministrativa che ha caratterizzato gran parte dei sistemi democratici, la crisi della stessa rappresentanza politica e dei partiti tradizionali, non più riconosciuti come credibili forze di governo, unitamente ad alcuni fenomeni come, ad esempio, l'intensificarsi dei flussi immigratori, hanno alimentato movimenti politici sovranisti o di matrice populista. Tali movimenti si ispirano al popolo come entità unica ed omogenea contrapposibile ad altre diverse entità, come stranieri, immigrati, ma anche poteri forti, *establishment* politico ed economico, che ne metterebbero a repentaglio l'integrità. Tale rifiuto delle *élites* non è, del resto, limitato alla sfera politica, ma investe ormai profondamente l'intera società, riconducendosi in realtà al rifiuto dei principi di competenza e autorità.

Ne è derivata una critica agli stessi istituti della rappresentanza politica e al parlamentarismo, ritenuti in questa fase storica un male necessario, ma da superare, per alcuni, attraverso l'affermazione di una compiuta «democrazia elettronica» (spesso suscettibile di incontrollabili manipolazioni e maldestramente confusa con le forme di democrazia diretta), ritenuta la soluzione più idonea ad affermare il pieno coinvolgimento del popolo nei processi decisionali. Non può non rilevarsi, tuttavia, come in realtà tali movimenti politici abbiano sostituito il tradizionale rapporto che legava la dirigenza di partito ai propri iscritti e ai propri elettori attraverso una capillare organizzazione, utilizzando processi decisionali di stampo fortemente personalistico e dunque sostanzialmente plebiscitari. Possono individuarsi alcuni elementi comuni riconducibili, in via generale, a tali movimenti: in primo luogo una posizione avversa alle *élites*, che tende a delegittimare soprattutto le formazioni sociali intermedie, dai tradizionali partiti politici ai sindacati. Si ravvisano, inoltre, tendenze anti-pluraliste che muovendo dall'assunto dell'assoluta necessaria omogeneità tra rappresentanti e rappresentati tendono ad escludere che altri soggetti politici possano esprimere legittimamente la volontà o gli interessi del popolo. Infine, si richiama una concezione del popolo, inteso unitariamente come entità organica coesa («virtuosa e pura»), tale da distinguere tra popolo e non-popolo. La combinazione di tali elementi si riflette profondamente sul rapporto di rappresentanza politica, che viene ad assumere le sembianze della rappresentazione, «secondo un processo paradossale, ma per nulla nuovo, in base al quale dall'idea della necessaria corrispondenza tra volontà dei rappresentati e agire dei rappresentanti, si tende ad instaurare (e talora si riesce a farlo) un sistema nel quale la volontà dei rappresentanti si identifica con quella dei rappresentati».

Sul piano istituzionale, l'affermazione della supremazia del principio d'identità sul principio di rappresentanza determina implicazioni del tutto incompatibili con le forme della democrazia pluralista, minando alle basi le stesse istituzioni della rappresentanza per sostituirla col principio di identità, vale a dire con la immedesimazione fra governanti (*leaders*) e governati (popolo). In tal senso vanno codificate le critiche ad alcuni capisaldi delle istituzioni rappresentative, come il divieto

di mandato imperativo, pur mitigate dalla opportuna introduzione di limiti al transfughismo parlamentare, la stipula di contratti preelettorali per i candidati alle cariche elettive o, addirittura, di “contratti di governo” volti a vincolare tutti i parlamentari della maggioranza, ovvero le sanzioni pecuniarie previste nel caso di violazione del codice di comportamento. Tali misure che hanno certamente un forte impatto mediatico, considerato lo smarrimento delle coordinate della democrazia in un momento storico colpito oltretutto da una grave crisi economico-sociale e da fenomeni corruttivi dilaganti, presenta in ogni caso sempre più i caratteri di una crisi strutturale. La connotazione degli attuali partiti, per lo più privi di quella carica ideologica che aveva caratterizzato i partiti tradizionali, rende semmai necessario tornare a riflettere sulla necessità di dare concreta attuazione all’art. 49 Cost. e di interrogarsi soprattutto sul significato di quel ‘metodo democratico’ al quale si fa riferimento in tale disposizione. Alla luce dell’analisi fin qui svolta, si possono trarre alcune conclusioni sulla possibile evoluzione della nostra forma di governo parlamentare, con particolare riguardo al rapporto di rappresentanza politica. Un rapporto che non sembra potersi intendere come puramente accessorio, ma come essenziale della stessa forma ordinamentale democratica. In tal senso, si deve rilevare incidentalmente come non possano che suscitare forti perplessità le proposte di trasformazione dell’ordinamento in improbabili forme di democrazia diretta. Gli strumenti che oggi sono definiti di “democrazia diretta” non sono altro che istituti di partecipazione che integrano la democrazia rappresentativa e che, soprattutto, sono complementari a quest’ultima, alla cui logica devono risultare coerenti. Non v’è dubbio che i partiti oggi faticino a svolgere la funzione di mediazione tra eletti ed elettori e di sintesi tra i diversi interessi in campo alla quale sarebbero preposti, così come non si può disconoscere che le istituzioni parlamentari siano fortemente indebolite e delegittimate. Stando al modello ordinamentale definito dalla Carta repubblicana, si deve in ogni caso continuare a riconoscere che il paradigma della rappresentanza politica non è un mero accessorio ma un elemento indefettibile della vigente forma di Stato, nell’ambito della quale il principio della libertà del mandato parlamentare conserva un ruolo non trascurabile. Il modello istituzionale alternativo che si propone si fonda sul principio del vincolo di mandato, ritenuto l’unico istituto in grado di garantire costantemente l’identità tra volontà del popolo e “governo del popolo”. A tal proposito non può non evidenziarsi come la crisi dei partiti e la conseguente difficoltà a svolgere la loro funzione essenziale all’interno del Parlamento, unitamente all’inarrestabile fenomeno del transfughismo parlamentare, abbiano in un certo senso incoraggiato taluni «modelli di organizzazione istituzionale d’ispirazione vagamente giacobina e misure volte a vincolare l’attività dei rappresentanti del tutto incompatibili con i principi fondamentali della vigente democrazia rappresentativa».

Ritengo che tali cruciali questioni per la democrazia saranno oggetto certamente della riflessione culturale dei prossimi anni, ma credo che il grande merito di Maestri come il professore Mercadante sia quello di aver, con largo anticipo,

anticipato profonde riflessioni che sicuramente ci saranno particolarmente utili per comprendere le questioni in campo. Anche per questo non possiamo quindi che essere particolarmente grati al professore Francesco Mercadante.