

# DIRITTO E SOCIETA'

4

**nuova serie**

**2007**

**CEDAM PADOVA**

CONSIDERAZIONI SULLA RAPPRESENTANZA POLITICA (\*)

SOMMARIO: 1 Considerazioni generali: rappresentanza politica ed esperienza parlamentare. – 1a) I due grandi filoni interpretativi della rappresentanza politica. – 1b) Rappresentanza politica e rappresentanza popolare. – 2. Brevi cenni storici sull'origine della rappresentanza. – 3. Rappresentanza politica e rappresentanza giuridica. – 4. La natura della rappresentanza politica. – 5. Rappresentanza e rappresentatività. – 6. La rappresentanza tra responsabilità, responsività e ruolo politico del rappresentante. – 6a) Il ruolo politico del rappresentante. – 6b) Rappresentanza e partiti politici.

1 – *Considerazioni generali: rappresentanza politica ed esperienza parlamentare*

A fronte di un dibattito plurisecolare che ha portato la rappresentanza politica ad identificare « oggetti » assai diversi tra loro, sino a farne, in alcune esperienze politiche e giuridiche, un istituto *bon a tout faire*, vale la pena operare un preliminare, ma essenziale atto definitorio, da un lato precisando che la rappresentanza politica è quel particolare tipo di rappresentanza storicamente ed istituzionalmente legato all'esperienza parlamentare, così come si presenta nello Stato moderno e contemporaneo, con ciò separandosi nettamente la rappresentanza politica dalla rappresentatività, dall'altro distinguendo fra la rappresentanza politica e quella più generale nozione di rappresentanza popolare <sup>(1)</sup> con cui spesso viene confusa, quasi si trattasse di espressioni in-

(\*) Il presente lavoro è destinato ad essere inserito, quale Voce dal titolo "Rappresentanza politica" in un'opera collettanea di prossima pubblicazione curata dai chiarissimi prof.ri C. Ghiasalberti e G. Bianco.

(1) Da non confondere con la nozione di rappresentanza democratica, perlomeno in

terscambiabili, e che invece, come si cercherà di evidenziare, è bene mantenere separate, avendo la seconda una portata assai più vasta della prima. Peraltro, col dire che la rappresentanza politica è indissolubilmente legata all'esperienza parlamentare (anche per il senso che si preciserà avere l'espressione « esperienza parlamentare »), non si intende pregiudizialmente accogliere una certa opzione ideologica, quanto piuttosto immediatamente evidenziare la reale essenza dell'istituto in esame. Se infatti è vero che nel pensiero giuridico il legame che esiste fra la rappresentanza politica e l'esperienza parlamentare, legame così intimo che le formule rappresentanza politica e rappresentanza parlamentare potrebbero considerarsi equivalenti, è dato solitamente per sottinteso, nondimeno non mancano ipotesi ricostruttive che tendono a svalutarlo o a diluirlo <sup>(2)</sup>.

Questa tendenza, che a prima vista potrebbe apparire singolare, in realtà è spiegabile sia attraverso considerazioni di ordine storico e politico, che nei primi decenni del secolo scorso si sono legate all'avvento dei totalitarismi di destra e di sinistra, sia attraverso considerazioni più propriamente giuridiche.

quegli interpreti che l'utilizzano per designare la rappresentanza politica in contrapposizione alla rappresentatività. La rappresentanza politica sarebbe infatti qualificabile come democratica perché fondata su elezioni libere e competitive a differenza della rappresentatività che prescinderebbe dalle stesse. Sulla differenza fra rappresentanza e rappresentatività si veda *infra*. Per la nozione di rappresentanza democratica ad es. CARLSASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, (*Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*), Milano, 2001, 28.

<sup>(2)</sup> In questo senso fra gli altri ESPOSITO C., *La rappresentanza istituzionale*, Tolentino, 1938, 20-25; GUELI V., *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la rappresentatività degli organi di governo*, in *RISG*, 1942, ora in *Scritti vari*, Milano, 1976, vol. I, 155; VUOLI R., *La rappresentanza politica del Senato del Regno*, in *Scritti di diritto pubblico in onore di Vacchelli*, 1938, 497; CROSA E., *Osservazioni sulla rappresentanza politica*, in *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Firenze, 1937, vol. XV, 74-75 e 91; ZANGARA V., *La rappresentanza istituzionale*, Bologna, 1939, 35; LAVAGNA C., *Per un'impostazione dogmatica del problema della rappresentanza politica*, in *Stato e Diritto*, 1942, vol. III, 207-208. Per questi autori la rappresentanza sarebbe propria di tutta l'organizzazione dello Stato il quale perciò non cesserebbe di fondarsi sul principio rappresentativo per il venir meno dell'Assemblea parlamentare. Sulla questione si veda inoltre il pensiero dello SCHMITT C., *Verfassungslehre*, Berlin und Leipzig, 1928, tr. it., *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984.

Dal punto di vista storico e politico le ragioni di questa tendenza possono essere riassunte in questi termini.

La dottrina ottocentesca (così come gran parte di quella successiva e di quella contemporanea) era solita desumere il carattere rappresentativo dello Stato dall'esistenza all'interno del complesso delle istituzioni di una Assemblea legislativa elettiva e rappresentativa <sup>(3)</sup>.

L'avvento di regimi, come quello fascista o nazional socialista, la cui matrice ideologica conduceva a cancellare la rappresentanza parlamentare, o, come quello marxista-leninista, che tendeva a ridurne le funzioni a quelle di una mera ratifica della volontà del partito, indussero la prevalente dottrina di ispirazione liberal-democratica ad escludere il carattere rappresentativo degli Stati totalitari.

Per converso, i teorici dello Stato totalitario, seguendo dei procedimenti logici abbastanza tortuosi, ritennero di poter dimostrare che l'eliminazione dell'Assemblea legislativa elettiva e rappresentativa o la sua riduzione ad una entità senza un reale peso politico, non togliessero allo Stato il carattere rappresentativo.

Tra i detti teorici si fece perciò strada una concezione della rappresentanza politica (e quindi della rappresentatività dello Stato), in cui il legame con l'esperienza parlamentare appariva come un elemento del tutto incidentale e secondario <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> MOSCA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 1908, 283; RAPISARDI-MIRABELLI, *Elementi di diritto pubblico generale*, Roma, 1935, 238; HAURIOU M., *Precis de droit constitutionnel*, Paris, 1927, 147; CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1983, 64; ZAMPETTI P.L., *La rappresentanza politica*, Milano, 1963, 87. Per la differenza sostanziale tra la rappresentanza dell'autocrate e quella dell'organo elettivo KELSEN H., *Il primato del parlamento*, tr. it., a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 25 ss.

<sup>(4)</sup> Oltre agli autori citati in nota 1, cfr. ARENA F.C., *Le basi sociali della rappresentanza politica corporativa*, in *La Camera dei Fasci e delle corporazioni*, cit., 40-41; CHIARELLI G., *La riforma della rappresentanza politica*, in *La Camera dei Fasci delle corporazioni*, cit., 58-59; e per quanto riguarda la dottrina di ispirazione marxista, LENIN V.I., *Stato e rivoluzione*, edito nella 2<sup>a</sup> ed. originale dalla Cosmopolita nella collana "Politica" diretta da G. Sacerdote, Roma, s.d. (1966), 50-56, il quale se salva il concetto di rappresentanza lo distacca radicalmente dall'esperienza parlamentare.

Questi giuristi si trovarono all'epoca ad utilizzare, per fini essenzialmente politici, alcuni spunti problematici evidenziati dalla dottrina precedente <sup>(5)</sup>.

Come accennato, infatti, la tendenza della dottrina a diluire il legame tra la rappresentanza politica e l'esperienza parlamentare, è riconducibile anche ad un nucleo di considerazioni essenzialmente giuridico-dogmatiche.

Occorre, peraltro, prima di esaminarne il contenuto, precisare, seppur brevemente, che cosa si intende per esperienza parlamentare.

Non sfugge infatti che detta esperienza non è univoca, dipendendo in larga misura dal modo in cui è organizzata l'istituzione parlamentare.

Ed in effetti appare fuor di dubbio, ad esempio, che l'esperienza di un parlamento organizzato in un'unica assemblea elettiva, come nel caso del monocameralismo attuato negli ordinamenti della Francia rivoluzionaria nel periodo 1789-1795, è ben diversa da quella di un parlamento che accanto all'organo elettivo presenti organi non elettivi, come avviene, ad esempio, nell'ordinamento inglese in cui il Parlamento risulta composto non solo dalla Camera elettiva, ossia la Camera dei Comuni, ma anche da due organi non elettivi: la Camera dei Lords (ancora oggi, seppur parzialmente, fino a quando non sarà attivata la deliberata completa trasformazione in Camera elettiva) e il Monarca.

Analogamente è del tutto evidente che di esperienza parlamentare si può parlare in un senso ben diverso qualora la si riferisca ad una Assemblea eletta liberamente, direttamente e periodicamente da tutti i cittadini, o, viceversa, la si riferisca ad un'Assemblea la cui elezione si svolge, come accadeva nell'Europa socialista prima della sua

<sup>(5)</sup> Cfr. Rossi L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, 1894, intr. 46-51, vol. I, 220-225 e 236 il quale cita tra l'altro un'affermazione di O. VON BISMARCK secondo cui "la rappresentanza del popolo si trova in ambedue le Camere della Dieta giacché la costituzione non pone tra esse alcuna differenza" (Stenogr. Ber. D. Hauses d. Abgeordn, 29 gennaio, 1863).

dissoluzione, senza un'effettiva garanzia di libertà politica per i cittadini.

Di qui l'esigenza di precisare che per esperienza parlamentare si intende essenzialmente quel particolare tipo di esperienza politica e di governo, storicamente imperniata sull'idea che il processo di creazione della legge debba trovare il suo fulcro in un'Assemblea (il Parlamento appunto, od almeno uno dei suoi rami qualora si presenti come un organo complesso), indipendente dagli altri poteri dello Stato, liberamente, direttamente e periodicamente eletta dai cittadini ed al cui interno si confrontino con piena libertà le varie tendenze politiche emergenti dalla collettività.

Ciò detto si può passare ad osservare che l'elemento chiave per comprendere le considerazioni giuridico-dogmatiche sopra richiamate è il definitivo distacco della rappresentanza politica, avvenuto nel Settecento, dalla figura del mandato imperativo ed il conseguente riconoscimento al deputato di una sfera intangibile di autonomia <sup>(6)</sup>.

Il prevalere, storicamente e politicamente, di questo processo di separazione indusse la maggioranza della giuspubblicistica ad osservare, con buona evidenza, come la mancanza di un qualsiasi rapporto giuridico fra rappresentanti e rappresentati conducesse inevitabilmente a radicare la rappresentanza politica in un *idem sentire de re publica* fra governanti e governati al cui sorgere d'altra parte poteva contribuire, ma non era giuridicamente indispensabile, l'atto elettorale <sup>(7)</sup>.

Osservazione che in effetti evidenziava problematicamente una scissura tra la rappresentanza politica e l'esperienza parlamentare.

Su queste basi, nella più autorevole dottrina di fine Ottocento, la rappresentanza politica si trova non esaurita nell'esperienza parlamentare, ma ricostruita come un istituto riconducibile a due forme ben distinte fra loro: una rappresentanza formale, ossia derivante dalle elezioni considerate come lo strumento più idoneo a realizzare

<sup>(6)</sup> In questo senso, per tutti, BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, 73 ss.

<sup>(7)</sup> Rossi L., *op. cit.*, vol. I, 222.

una sostanziale corrispondenza fra l'*ethos* popolare e l'azione dei governanti; una rappresentanza materiale, ossia indipendente dalle elezioni e specificatamente individuabile nella rispondenza della volontà dei governanti ai *desiderata* dei cittadini <sup>(8)</sup>.

D'altronde l'assenza di un reale rapporto giuridico fra i deputati ed i cittadini e, dunque, l'impossibilità di fissare nelle elezioni la fonte della rappresentanza, aveva spinto la maggioranza degli interpreti <sup>(9)</sup> a notare come la rappresentanza politica da un punto di vista strettamente giuridico fosse identica a quella peculiare forma di rappresentanza con cui una parte della giuspubblicistica seicentesca aveva ricostruito il rapporto *populus-rex* <sup>(10)</sup>.

In sostanza – veniva notato – che, da un punto di vista strettamente normativo, la preminenza giuridica dei deputati (una volta eletti) sui cittadini non era in nulla dissimile dalla preminenza giuridica del *rex* sul *populus*.

Avverso queste argomentazioni portate a sostegno di un allentamento del legame esistente fra rappresentanza politica ed esperienza parlamentare, deve all'opposto osservarsi che, distaccato da detta esperienza, l'istituto della rappresentanza si trasforma in un qualcosa di evanescente, senza alcun aggancio con il complesso delle istituzioni.

<sup>(8)</sup> ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 222.

<sup>(9)</sup> Fra gli altri LABAND P., *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, trad. it., in *Biblioteca di scienze politiche ed amministrative*, diretta da A. Brunialti, Torino, 1914, vol. I, 502-505 per il quale il Reichstag è rappresentante del popolo nello stesso senso che l'Imperatore; CARRÈ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, 1922, vol. II, 273; CROSA E., *Rappresentanza*, in *Dizionario di politica*, vol. IV, Roma, 1939, 21.

<sup>(10)</sup> Per la concezione seicentesca del rapporto *populus-rex* come rapporto di rappresentanza HOBBS T., *Il Leviatano*, trad. it., in *La Nuova Italia*, Firenze, 1976, 169-193. Per l'elaborazione e l'evoluzione della teoria medioevale della rappresentanza von GIERKE O., *The Development of Political Theory*, tr. inglese a cura di B. Freyd, New York, 1939, P. 2, Cap. IV; ID., *Les Théories Politiques du Moyen Age*, tr. francese a cura di J. DE PANGE, Paris, 1914, Cap. VI-VII; CLARKE M.V., *Medieval Representation and Consent*, New York, 1936. D'altronde la concezione del Re come rappresentante della nazione (popolo) sembra riflettersi nella stessa prima Costituzione rivoluzionaria francese del 3-14 Settembre 1791 che al tit. III art. 2 recitava: "La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La constitution française est représentative; les représentants sont le corp législatif et le Roi".

Al contrario la vera importanza storica e politica dell'istituto della rappresentanza politica discende dall'aver dato origine ad una forma istituzionale di governo, basata sull'esistenza di una Assemblée legislativa elettiva e rappresentativa (almeno quanto al modo di formazione dato che, come hanno osservato numerosi giuristi, anche ottocenteschi, il corpo rappresentativo è un frammento di popolo nello Stato, frammento il cui ricambio politico è assicurato da libere e periodiche elezioni) <sup>(11)</sup>.

In un certo senso anzi la rappresentanza è definibile come una figura organizzatoria (non nel senso dato ad essa da Giannini che la fa coincidere con le elezioni) <sup>(12)</sup> coincidente con l'istituzione di una Assemblée legislativa non soggetta agli altri poteri dello Stato ed eletta in modo libero e periodico dal corpo elettorale.

Non senza sottolineare che il distaccare la rappresentanza politica dall'esperienza parlamentare, significa separare quest'istituto dalle elezioni, privandolo della indispensabile legittimazione popolare, e più in generale dal diritto politico di tutti i cittadini, non solo di eleggere, ma anche di essere eletti al Parlamento e, dunque, di partecipare in maniera attiva al governo della comunità <sup>(13)</sup>.

In sostanza separata dall'esperienza parlamentare la rappresentanza politica appare come un istituto dallo scarso rilievo costituzionale, in definitiva viene ad essere un pò quello che appariva nella giupubblicistica del ventennio, ossia un mero elemento ideologico dello Stato, elemento privo di qualsiasi riflesso politico e giuridico.

<sup>(11)</sup> Cfr. RIEKER, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893, 52 ss.; LABAND P., *op. cit.*, vol. IV, 400-402.

<sup>(12)</sup> GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 60-61.

<sup>(13)</sup> Sull'importanza delle elezioni come unica reale fonte di legittimazione del potere si veda più di recente BARBERA A., *Popolo*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di S. Casese, Milano, 2006, vol. V, 4373 ed ancora LABRIOLA S., *Rappresentanza*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, cit., vol. V, 4828-4829.

1a) – *I due grandi filoni interpretativi della rappresentanza politica*

Nel pensiero giuridico e politico la rappresentanza parlamentare, dopo la sua trasformazione, definitivamente acquisita alla fine del Settecento, in una più generale rappresentanza della nazione, fondata sul riconoscimento ai rappresentanti di una larga sfera di autonomia, è stata interpretata secondo due principali linee di tendenza: da un lato coloro i quali, nonostante la proclamazione dell'autonomia dei rappresentanti, hanno continuato ad attribuire una primaria importanza al rapporto fra i cittadini ed il corpo rappresentativo, dall'altro coloro i quali sulla base della proclamazione di tale autonomia hanno attenuato il rilievo del rapporto fra i parlamentari ed il corpo sociale.

Si tratta di due linee di tendenza per molti aspetti divergenti, dato che nella prima assume un rilievo essenziale il rapporto fra il deputato e i cittadini e dunque la sfera degli interessi e le idee del *dominus* (ossia degli elettori); nella seconda la posizione istituzionale del corpo rappresentativo all'interno dello Stato, i poteri dei rappresentanti, la natura di organo statutale del corpo rappresentativo.

Al primo di questi due indirizzi appartengono quegli autori che hanno interpretato la rappresentanza politica o come una delegazione di poteri<sup>(14)</sup>, o come un mandato fiduciario dato dal collegio elettorale al fine di curare gli interessi generali della nazione<sup>(15)</sup>, o come un blocco d'istruzioni dato dalla pubblica opinione al corpo rappresentativo<sup>(16)</sup>, od, infine, come una rappresentanza degli interessi

<sup>(14)</sup> In questo senso la prevalente dottrina francese dei primi decenni dell'Ottocento e soprattutto CONSTANT B., *Discorso su "La libertà degli antichi paragonata alla libertà dei moderni"* (1819), in *Constant. Antologia di scritti politici*, a cura di A. Zanfarino, Bologna, 1982, 55; SIEYES E.J., *Qu'est ce que le tiers état?* (1789), ed. it. a cura di U. Cerroni, Roma, 1972, 94-95.

<sup>(15)</sup> BURKE E., *Speech to the Electors of Bristol* (1774), in *Burke's Political Writings*, London, s.d., 28-31.

<sup>(16)</sup> In questo senso BARTHELEMY-DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Parigi, 1933, 104; DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>a</sup> ed., Parigi, 1928, vol. II, 562, 646 e 649;

della collettività a cui il rappresentante è istituzionalmente collegato (collegio elettorale, classe sociale, ecc.) <sup>(17)</sup>.

Presupposto fondamentale di tutte queste teorie è infatti quello che alla base della rappresentanza vi sia un effettivo rapporto fra i rappresentanti e i rappresentati.

Al secondo di questi due orientamenti appartiene invece quella parte della giuspubblicistica che ha ritenuto che il rappresentante “non rappresenti se non se stesso” <sup>(18)</sup>, o che ha interpretato la rappresentanza della nazione sia come rappresentanza di una entità astratta, metagiuridica, presupposta dal diritto <sup>(19)</sup>, sia come rappresentanza dello Stato, concependo la nazione in senso organico ed identificandola con lo Stato <sup>(20)</sup>, o infine che ha visto nella rappresentanza parlamentare, una rappresentanza della ragione pubblica <sup>(21)</sup>, o, ancora, una rappresentanza degli interessi generali della comunità, interessi, però, considerati come trascendenti quelli dei cit-

RANELLETTI O., *Teorie sulla rappresentanza*, in *Archivio di studi corporativi*, 1936, vol. VII, 278.

<sup>(17)</sup> A quest'orientamento aderiscono tra gli altri ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, 1946, 164; MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 9<sup>a</sup> ed., Padova, 1975, 221 e 423 (il quale però ritiene che gli interesse generali siano la risultante della sintesi armonica dei vari interessi collettivi); BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, 14<sup>a</sup> ed., Napoli, 1986, 261-262.

<sup>(18)</sup> Cfr. LABAND P., *op. cit.*, vol. IV, 400; SCOLARI S., *Istituzioni di scienze politiche*, Pisa, 1871, 709 e 719; ORLANDO V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1890, n. 104.

<sup>(19)</sup> Cfr. ESPOSITO C., *op. cit.*, 24-25.

<sup>(20)</sup> Cfr. ORLANDO V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, in *Lo Stato rappresentativo ed i suoi organi*, in *Scritti vari (1881-1940)* coordinati in sistema, Milano, 1940, 436-437 e 440; in una posizione diversa si trova ROSSI L., *op. cit.*, introd. 55, vol. I, 236 e 238 il quale se da un lato ritiene, dando vita ad un'esposizione che egli stesso definisce eclettica, che in senso esteso la rappresentanza sia il complesso degli istituti politici che hanno la rappresentanza legale dello Stato, dall'altro considera che il Parlamento non possa sottrarsi alla pubblica opinione, risultando la rappresentanza essere la manifestazione sintetica della vita dello Stato.

<sup>(21)</sup> GUIZOT F.P.G., *Du Gouvernement de la France depuis la Restauration. Des conspirations et de la justice politique*, 3<sup>a</sup> ed., Paris, 1820, 111 secondo cui la rappresentanza sarebbe un procedimento naturale con cui estrarre dal seno della società la ragione pubblica che sola ha diritto di governarla.

tadini e dei gruppi sociali e dunque obiettivamente ed imparzialmente determinabili <sup>(22)</sup>.

In tutte queste teorizzazioni della rappresentanza politica vi è infatti la tendenza a sganciare la posizione del rappresentante dalla volontà, dalle opinioni e dagli interessi del corpo sociale, interpretando la rappresentanza politica come rappresentanza di un qualche cosa che trascende l'insieme dei cittadini puro e semplice.

Storicamente la prima di queste due linee di tendenza è certamente quella più antica.

La rappresentanza parlamentare infatti si presenta in origine come un mandato diretto fra le *civitates* ed i propri rappresentanti ed anche dopo il suo distacco dalla figura del mandato appare conservare la natura di uno strumento politico essenziale di raccordo fra lo Stato e la società.

Il secondo dei detti orientamenti è invece più recente, consolidandosi con l'elaborarsi e lo svilupparsi, soprattutto inizialmente nella dottrina francese, della concezione più autenticamente liberale del termine *Nation*, configurata come unione di passato, presente e futuro, comunanza di stirpe, lingua, storia, centro di unificazione dei voleri, fonte di ogni sovranità e del diritto <sup>(23)</sup>.

È tuttavia alla fine dell'Ottocento che questa seconda tendenza interpretativa si afferma più nettamente ad opera e per influenza dello statualismo tedesco che concependo la *Nation* in senso organistico ha teso ad identificarla nello *Staat*, configurato <sup>(24)</sup> come

<sup>(22)</sup> In questo senso STEIN, *Gegenwart und Zukunft der Rechts und Staatswissenschaft Deutschlands*, Stuttgart, 1876, 142 ss.; FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponenten vom demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, 1958, 33 ss.; e per alcune disposizioni di diritto positivo alcune costituzioni germaniche ottocentesche. Così l'art. 25 della Cost. della Baviera del 26 maggio 1818; l'art. 11 della Cost. del Anhalt del 19 Febbraio 1872; l'art. 63 della Cost. del Reuss älterer Linie del 28 Marzo 1867 in STÖRK, *Handbuch der deutschen Verfassungen*, Leipzig, 1884, 79-80, 473, 525; inoltre l'art. 50 della Cost. del Lussemburgo del 17 ottobre 1868 in DARESTE, *Les constitutions modernes*, 2<sup>a</sup> ed., Paris, 1910, 157.

<sup>(23)</sup> Per tutti CRISAFULLI V. - NOCILLA D., *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1977, vol. XXVII, 787-816 e bibliografia ivi citata.

<sup>(24)</sup> In particolare tra gli altri VON GIERKE O., *Das deutsche Genossenschaftsrecht*,

ente sociale e politico sovrano in cui la somma degli individui appare essere un *populus*, ossia un organismo (secondo la distinzione ciceroniana ripresa dai giuristi germanici) <sup>(25)</sup> in cui coesiste ed interagisce armoniosamente il pluralismo delle componenti politiche, economiche, sociali e religiose che concorrono a formarne il tessuto.

La rappresentanza della nazione diviene così, nella giuspubblicistica germanica di fine Ottocento, una rappresentanza dello Stato apparendo la posizione del rappresentante definitivamente sganciata dalla volontà del corpo sociale.

Viene così sviluppato in termini radicali il distacco della rappresentanza parlamentare dalla figura del mandato e la sua trasformazione in una rappresentanza della nazione basata sull'autonomia dei rappresentanti.

Evento che in effetti ha costituito e costituisce, sia politicamente che giuridicamente, un elemento di attenuazione della possibilità d'individuare, alla base della rappresentanza parlamentare un rapporto giuridico come quello della rappresentanza privatistica. Sebbene la rappresentanza parlamentare resti comunque caratterizzata da uno stretto legame, seppur di natura politica, fra i deputati ed i cittadini.

In generale si può peraltro affermare che in ambedue questi indirizzi sono riscontrabili elementi di validità: nel primo la tendenza ad individuare (al di là del riconoscimento ai deputati di una larga sfera di autonomia) le idee, le opinioni, gli interessi dei cittadini come il reale referente dell'azione dei rappresentanti, nel secondo, la tendenza a sottolineare l'elemento dell'autonomia dei rappresentanti ed il fatto che la volontà del corpo rappresentativo non è giuridicamente volontà del popolo, ma volontà dello Stato.

Difficile dire quale di queste due linee di tendenza sia preferibile.

Darmstaadt, 1868, 603 ss.; HEGEL G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. it. a cura di F. Messineo e A. Plebe, Bari, 1954, 255-273 e 385-386.

<sup>(25)</sup> Si fa richiamo all'antitesi ciceroniana tra il "populus descriptus censu, ordinibus aetatibus" ed il "populus fuse in tribus convocatus", in *De Legibus*, III, 19.

Da un lato perché ambedue contengono elementi che concorrono a dare forma alla rappresentanza parlamentare, così come emerge dall'evoluzione storica e come è recepita nel diritto costituzionale; dall'altro perché la trasformazione della rappresentanza politica dalla figura del mandato in una rappresentanza della nazione non consente un'interpretazione univoca della rappresentanza parlamentare, ove si consideri che nazione è un termine intrinsecamente polisenso, potendo essere concepito sia come l'insieme di tutti i cittadini viventi in un determinato momento storico <sup>(26)</sup>, sia come comunità politica originaria e sovrana istituzionalmente organizzata, sia come entità metagiuridica fonte del diritto, sia come espressione di una superiore unità di intenti e di interessi, sia ancora come un organismo in cui tutte le componenti del tessuto sociale trovano un'armonica integrazione.

E siffatta polivalenza del termine nazione è tale da validare ambedue gli orientamenti sopra richiamati.

#### 1b) – *Rappresentanza politica e rappresentanza popolare*

Metodologicamente è anche importante distinguere la rappresentanza politica dalla nozione o dall'idea di rappresentanza popolare, perché questa seconda, pur avendo avuto la sua genesi all'interno della prima (con riferimento alla fase del mandato), ha ricevuto una così vasta elaborazione nel pensiero politico e giuridico da estenderne i contenuti ben al di là dell'esperienza parlamentare e delle specifiche problematiche attinenti al rapporto cittadini – eletti all'Assemblea legislativa.

Di un certo interesse è a questo proposito notare come all'idea di rappresentanza popolare si sia richiamata non solo quella parte della giuspubblicistica che ha ricondotto la rappresentanza parlamentare ad una rappresentanza dei cittadini, ma anche, per fare un esempio, i fautori della rappresentanza corporativa <sup>(27)</sup>, per non par-

<sup>(26)</sup> Cfr. CRISAFULLI V. - NOCILLA D., *Nazione*, cit., 814.

<sup>(27)</sup> Nella dottrina ottocentesca peraltro non vi è ancora una netta distinzione tra la rappresentanza corporativa e la rappresentanza politica intesa da alcuni autori come rappre-

lare dei più recenti sostenitori del *Parteienstaat*, almeno secondo quella dottrina che ancora riconduce lo Stato dei partiti nell'alveo dell'esperienza rappresentativa<sup>(28)</sup>, o con riferimento ai secoli scorsi di autori come Hobbes<sup>(29)</sup> e Rousseau<sup>(30)</sup>, il primo convinto assertore dello Stato assoluto, il secondo di uno Stato di cittadini legislatori.

Inoltre, ancora recentemente, l'idea della rappresentanza popolare è stata utilizzata anche per definire il rapporto Stato apparato – Stato comunità<sup>(31)</sup>, o, secondo quella che è stata la lezione della giurispubblicistica tedesca a cavallo fra il 1800 ed il 1900, per indicare una funzione qualificante dello Stato come persona giuridica<sup>(32)</sup>.

Insomma l'idea della rappresentanza popolare ha avuto una diffusione nel pensiero giuridico e politico che può veramente definirsi vastissima e tale da sganciarne l'analisi dalla riflessione sulla rappresentanza parlamentare.

sentanza di interessi particolari o dei collegi elettorali o delle classi sociali (non però intese come ordini o ceti). Così VON SEYDEL M., *Principi di una dottrina generale dello Stato*, in *Biblioteca di scienze politiche ed amministrative* diretta da A. Bruni, Torino, 1902, vol. VIII, 1194 e 1198-1200; CALHOUN, *Works*, New York, 1860, vol. I, parte 1<sup>a</sup>; CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle*, Bruxelles, 1851, vol. I, 94-98. Va inoltre ricordato che nel secolo scorso in Germania ed in Austria i parlamentari anche se investiti della rappresentanza della Nazione erano eletti attraverso il sistema del voto per classi. Favorevole al voto per classi HEGEL G.W.F., *op. cit.*, 255-260.

<sup>(28)</sup> Tra gli altri nella dottrina italiana GUELI V., *Parlamento e partiti come problema della democrazia*, in *Scritti vari*, Milano, 1976, 1360-1361; MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, 134-135 il quale ha visto il rapporto rappresentativo sdoppiarsi nel duplice rapporto cittadini-partiti e partiti-corpo rappresentativo; CRISAFULLI V., *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, 1958, fasc. 10-11, 28 il quale presume di poter "ravvisare nel triplice rapporto tra partiti, elettori ed eletti, una speciale figura di mandato, vincolante questi ultimi a conformarsi alle direttive programmatiche del partito a cui gli elettori hanno implicitamente condizionato il voto".

<sup>(29)</sup> HOBBS T., *op. cit.*, 169.

<sup>(30)</sup> ROUSSEAU J.J., *Du contrat social ou Principes du droit politique* (1762), in *Rousseau J.J., Scritti politici*, Torino, 1970, 141-143.

<sup>(31)</sup> CRISAFULLI V., *La sovranità nella costituzione italiana*, in *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 141-143.

<sup>(32)</sup> Notazione ripresa da ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 236.

Diffusione relativamente alla quale indicarne le cause non è, sul piano storico, propriamente agevole.

Imputarla al larghissimo accoglimento del sistema parlamentare infatti, pur potendo apparire esatto sul piano di una lettura pragmatica del fenomeno rappresentativo, si presenta, però, poco soddisfacente sul piano dell'analisi teorica, filosofica e giuridica.

Ed in effetti l'utilizzazione e l'elaborazione dell'idea della rappresentanza popolare trova la sua matrice originaria nella crisi delle concezioni del potere proprie del pensiero medioevale e correlativamente nell'approfondimento del ruolo del popolo e del cittadino nel complesso delle istituzioni (magistrature secondo il lessico cinquecentesco di ispirazione romanistica) su cui si articola il governo delle comunità, e, comunque, nella necessità di una composizione stabile di quel dualismo *populus-rex* o, con termini più moderni, società – Stato, costantemente avvertita dalla dottrina politica cinquecentesca prima, e moderna e contemporanea poi.

Dal punto di vista dell'analisi teorica dunque il fatto storico e politico della larga accoglienza del sistema parlamentare nell'ordinamento dei singoli stati non costituisce di per sé la ragione più profonda della diffusione ed elaborazione dell'idea della rappresentanza popolare.

In realtà l'idea della rappresentanza popolare già nel Cinque-Seicento trova, con l'introduzione dell'idea di un *pactum societatis* e di un *pactum subiectionis* <sup>(33)</sup>, per spiegare l'origine della comunità civile e dell'autorità e con la rivalutazione del principio *omnis potestas a populo*, un ambito di più generale riflessione, destinato poi a dilatarsi a dismisura con la riproposizione degli ideali di libertà e democrazia prospettati, sull'esempio delle *polis* greche e della Repubblica romana, da Rosseau.

Il che ovviamente non vuol togliere rilievo al fatto che la genesi della rappresentanza popolare sia da legare all'esperienza parlamentare, come è concordemente ritenuto dagli storici del diritto ed in

<sup>(33)</sup> Cfr. HOBBS T., *op. cit.*, 166-168. Per tutti SOLARI G., *La filosofia politica*, Bari, 1974, vol. I "Da Campanella a Rousseau".

particolare dagli storici inglesi, che ne riconducono il sorgere alla rappresentanza delle comunità (contee, città) e, più in generale, all'affermarsi del principio costituzionale *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*, principio il cui consolidamento nella *common law* sarebbe avvenuto intorno alla fine del Tredicesimo secolo <sup>(34)</sup>.

Tuttavia la più generale utilizzazione ed elaborazione dell'idea della rappresentanza popolare rispetto all'analisi del rapporto elettori-eletti all'Assemblea legislativa è conseguenza della sua introduzione all'interno della riflessione sul rapporto popolo-potere, popolo-organizzazione politica.

A dimostrare ciò è sufficiente una breve ricognizione del pensiero giuridico e politico. Significative in questo senso già due tesi di pensatori seicenteschi Hobbes e Duplessis che utilizzano ed elaborano l'idea della rappresentanza popolare per spiegare il rapporto popolo (moltitudine secondo Hobbes) Re <sup>(35)</sup>.

<sup>(34)</sup> Per tutti MARONGIU A., *Storia del Parlamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, vol. XXXI, 724-757 e bibliografia ivi contenuta. È opportuno tuttavia sottolineare che questa ricostruzione elaborata dagli storici inglesi contiene qualche elemento di forzatura. Certo è vero che l'apertura dei primi "Parliamenta" alle rappresentanze popolari risale al Tredicesimo secolo e, precisamente, alla volontà del conte Simone di Montfort che, ribellatosi al Sovrano, si spinse ad aprire i "Parliamenta" regi alla partecipazione dei rappresentanti dei Comuni per estendere la base del consenso ed ottenere l'appoggio popolare, senonché, all'epoca, la rappresentanza si presentava come una rappresentanza delle città libere, ossia dei Comuni e non della massa dei sudditi, ossia il *populus* e non era considerata espressiva di un prevalente principio democratico. È però altrettanto vero che la rappresentanza dei Comuni è solo dopo la divisione del "Parliamentum" regio in due rami: la Camera dei Lords o alta, e quella dei Comuni o bassa, che acquista una più specifica identità di rappresentanza popolare, facendosi interprete di un dualismo *populus-rex* che, intorno ai primi decenni del Seicento, in concomitanza con il diffondersi delle lotte di religione, sfocerà nel rovesciamento della monarchia e nella soppressione della Camera alta dando vita ad un'esperienza politica di governo che gli storici hanno definito come esperienza del *Long Parliament*. In sostanza è possibile rimproverare alla gran parte degli storici inglesi, la tendenza a fissare agli albori dell'esperienza parlamentare il consolidarsi dell'idea della rappresentanza popolare, che sembra invece avvenuta in un periodo successivo. Sull'evoluzione del Parlamento inglese cfr. BURDEAU G., *Traité de Science Politique*, 11<sup>a</sup> ed., Paris, 1970, vol. V, 287-290 e bibliografia ivi citata.

<sup>(35)</sup> HOBBS T., *op. cit.*, 169 ss.; DU PLESSIS MORNAY PH. (pseudonimo STEPHANUS

Un'ulteriore elaborazione dell'idea della rappresentanza popolare, che ne rende ancora più evidente la maggiore estensione concettuale rispetto all'esperienza della rappresentanza politica, proviene poi da autori che, ipercritici nei confronti della rappresentanza parlamentare, non hanno però concretamente accantonato l'idea di una rappresentanza del popolo.

Si pensi a Rousseau che, pur rifiutando la rappresentanza parlamentare, esplicitamente ripropone l'idea della rappresentanza popolare all'interno del potere esecutivo: “è chiaro che” – dice Rosseau – “nel potere legislativo il popolo non può essere rappresentato, ma può e deve esserlo nel potere esecutivo che non è se non la forza applicata alla legge” <sup>(36)</sup>.

Si pensi ancora a quel filone dottrinario di ispirazione monarchica, le cui idee di fondo trapasseranno poi nell'ideologia corporativa, che politicamente ostile al sistema parlamentare (inteso come sistema in cui viene attuata una rappresentanza politica dei cittadini nella funzione legislativa), mantiene ben ferma l'idea di una rappresentanza popolare, riconducendola però ad una forma di rappresentanza di tipo economico e corporativo <sup>(37)</sup>.

Non di meno la stessa giuspubblicistica tedesca di fine Ottocento, interpretando la rappresentanza popolare come una rappresentanza organica del popolo nello Stato o più genericamente come una funzione propria dello Stato persona giuridica, appare distaccare l'idea della rappresentanza popolare dalla rappresentanza parlamentare.

D'altro canto anche assai più di recente Crisafulli (autore certamente favorevole ad una rappresentanza di tipo parlamentare), utilizzando l'idea della rappresentanza popolare per definire il rapporto Stato apparato – Stato comunità, rapporto che per essere realmente di rappresentanza deve articolarsi su istituti che consentono una og-

JUNIUS BRUTUS CELTA), *De la puissance légitime du prince sur le peuple et du peuple sur le prince*, s.n.t., 1581.

<sup>(36)</sup> ROSSEAU J.J., *op. cit.*, 802.

<sup>(37)</sup> MAURRAS C., *Enquête sur la monarchie*, Paris, 1911, 265.

gettiva immissione del popolo nell'apparato di governo, primo fra tutti appunto l'istituto parlamentare, dimostra tuttavia di estendere la portata dell'idea della rappresentanza popolare ben al di là delle problematiche proprie della rappresentanza politica <sup>(38)</sup>.

## 2. – *Brevi cenni storici sull'origine della rappresentanza*

È un dato abbastanza comune tra gli storici il ricondurre le origini dei vigenti sistemi parlamentari al periodo medioevale e probabilmente si tratta di una ricostruzione storica ragionevole, sebbene per molti aspetti rappresenti un'assolutizzazione dei dati che provengono dall'esperienza inglese in cui effettivamente è possibile riscontrare una continuità ed una, seppur non lineare, evoluzione tra il *parlamentum* medioevale e quello moderno e contemporaneo.

Diversamente nell'esperienza degli altri più importanti Stati europei Francia, Germania, Spagna, Italia, i Parlamenti medioevali hanno subito periodi di così profonda eclissi che cercare di riannodare in un unico filo la loro vicenda storica sino al momento dell'affermazione e diffusione del sistema parlamentare appare tanto impervio quanto inutile.

In origine la parola *parlamentum* non indicava una riunione di persone convocate in un medesimo luogo, quanto piuttosto una « rassegna o rivista dei contingenti militari o cittadini o feudali ».

Così è in un documento pontificio del 1089 in cui il Papa Urbano II rammenta agli abitanti di Velletri il loro obbligo di inviare un contingente di soldati « *exhibere parlamentum* ».

Così è ancora in un altro documento pontificio del 1107 il quale elenca tra le prestazioni feudali della città di Ninfa quella di inviare uomini in armi <sup>(39)</sup>.

<sup>(38)</sup> CRISAFULLI V., *op. cit.*, 132-133.

<sup>(39)</sup> Si vedano rispettivamente (Von) PELUGK ARTUNG J., *Acta pontificum romanorum inedita*, II, Stuttgart, 1884, n. 178, 143; *Charta de fidelitate et servitiis a Nimphisinis Roma-*

Il primo uso attestato della parola *parlamentum* per indicare una convocazione e riunione di persone presso l'Imperatore sembra doversi ricondurre – secondo accreditate indicazioni – all'analista Ottone Morena il quale a proposito della Dieta tenuta a Roncaglia nel novembre – dicembre 1154 dall'imperatore Federico Barbarossa nel narrare il fatto testualmente dice « ... expleto parlamento... »<sup>(40)</sup>.

Nell'XI e XII sec. peraltro quelli che oggi si potrebbero sussumere nella nozione di parlamenti erano appellati in modo assai vario: così si trovano indicati come “corti” (*cortes* o *corts*) o “*curiae*” o “*colloquia*” o “*concilia*” o “*tractatus*” o più raramente come “*parlamenta*” (o “*parliamenta*”).

Nomi che venivano usati promiscuamente sì che – come ben evidenziato dagli storici – diviene assai arduo, fare ricorso al criterio nominalistico per trarre una qualche positiva informazione sulla effettiva natura di queste assemblee<sup>(41)</sup>. Dal loro progressivo organizzarsi e dividersi in “stati” o “bracci” o “stamenti” o “camere” o “membri”, a rispecchiamento degli ordini (grossomodo tre: nobiltà, clero ed abitanti delle città) che formavano la società medioevale, questi parlamenti si trovano anche indicati con il nome di Assemblee di stati o più semplicemente “Stati” o “Stamenti” o “Bracci”, etc.

Si riesce in tal modo ad individuare un primo tratto caratteristico delle Assemblee medioevali in cui il voto sulle richieste del Monarca è espresso collettivamente da ciascuno “Stato” e non personalmente da ciascun singolo membro, pur se non mancano interessanti eccezioni come quella del “*Colloquium generale terrae Forjulii o totius patriae*” (ossia il Parlamento del Patriarcato d'Aquileia o “Patria” del Friuli; sebbene la parola *Parlamentum* per indicare il *Colloquium* sia stata usata solo a partire dal 1336, vale a dire assai tardi rispetto al sorgere di questa istituzione da alcuni fatta risalire al 1218)

*nae Ecclesiae faciendis*, in MURATORI L., *Antiquitates italicae medii aevi*, t. II, (Mediolani, MDCCXX), 12.

<sup>(40)</sup> MORENA O., *De Rebus Laudensibus*, MGH., Script XVIII, 591.

<sup>(41)</sup> Per tutti si vedano le osservazioni critiche sull'utilizzo del criterio nominalistico formulate da MARONGIU A., *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna*, Milano, 1962, 69 ss.

in cui, nonostante la divisione in quattro ordini, (*praelati, fideles, ministeriales et cives*) il voto viene dato non per “Stati”, ma per capi (osia *capita*, teste) <sup>(42)</sup>.

In genere gli storici sono abbastanza concordi nell’individuare l’origine dei parlamenti medioevali nell’apertura della *curia regis* ai rappresentanti della città; tuttavia appare assai discussa l’esatta individuazione delle circostanze e dei momenti in cui queste grandi Assemblee medioevali, convocate dal Re o dall’Imperatore, si sarebbero trasformate in istituzioni rappresentative.

In proposito sono state avanzate diverse tesi: limitando il campo di indagine a quelle più diffuse, si può osservare che mentre per alcuni tale trasformazione si sarebbe verificata proprio coll’apertura delle curie o consigli regi, composti dalla nobiltà e dall’alto clero, ai rappresentanti cittadini, i quali intervenivano alle riunioni non in proprio, ma muniti di mandato scritto, quali rappresentanti delle comunità di appartenenza, per altri tale circostanza non sarebbe di per sé sufficiente, dovendosi spostare l’attenzione sulle funzioni svolte da tali assemblee che potrebbero definirsi veri e propri parlamenti solo quando tali funzioni non risultassero puramente di parata o consultive, ma deliberative, coll’assunzione di decisioni che, una volta accettate dal Sovrano, sarebbero state capaci di vincolarlo <sup>(43)</sup>.

Non è questa la sede per prendere partito per l’una o l’altra di queste posizioni, vale solo la pena di osservare che, con l’apertura delle assemblee al ceto cittadino, i “parlamenti” o “stati” o “colloqui”, etc. acquisiscono la sostanza di soggetti che impersonano il Regno di fronte al Re, sì che convocare il parlamento equivale a convocare il Regno (così non sono rare le espressioni come quella usata ad esempio da Pietro II nel convocare le Cortes valenziane laddove dice che sta per tenere « *parlamentum cum regnicolis universos* », così come non deve suscitare alcuna meraviglia che il “Colloquio” friulano

<sup>(42)</sup> Queste notizie sono attinte da MARONGIU A., *Il Parlamento in Italia*, cit., 194 e 265.

<sup>(43)</sup> Per una rassegna delle diverse opinioni sostenute in materia MARONGIU A., *Il Parlamento in Italia*, cit., 65 ss.

equivalesse ai “friulani riuniti” (44) o che il Parlamento friulano fosse detto *tota patria*) (45).

È assai arduo (se non impossibile) indagare se questo impersonare fosse o meno percepito dagli uomini dell’epoca come un rappresentare (come teorizzerà Hobbes nel seicento, sostenendo che il rappresentare altro non è che un impersonare) ovvero se assai diversamente nella mentalità medioevale la convocazione di tutti i detentori di privilegi ecclesiastici, di tutti i titolari di feudi e dei rappresentanti delle città, in sostanza di tutte le componenti costituenti l’elemento personale e territoriale dello Stato fosse davvero vissuta come riunione di tutto il Regno alla presenza del suo Sovrano. Di certo c’è che l’idea di rappresentanza comincia a far capolino nei parlamenti medioevali proprio con l’apertura ai rappresentanti cittadini, talvolta muniti, oltre che del prescritto mandato, anche di memoriali di gravami (variamente detti o *memorials* o *quaterna* o *greuges* o *capitulos de agravamento* o *cabiers de deleances* per usare l’espressione forse più nota) da esporre al Re.

L’esperienza dei parlamenti medioevali costituisce un dato comune alla gran parte dei paesi europei ed il fatto che l’Inghilterra sia la nazione in cui indiscutibilmente si è forgiato il sistema parlamentare non deve indurre a credere che negli altri paesi non ci siano state manifestazioni dell’attività parlamentare che non siano parimenti degne di nota.

Importanti parlamenti medioevali si sono avuti in Spagna (Regno di León, di Castiglia, di Aragona, di Catalogna, di Valenza) Francia, Germania (46), Portogallo e per l’Italia nel Regno di Sicilia,

(44) DANVILA M., *Nuevos datos para escribir la historia de Las Cortes de Castilla en el reinado de Felipe IV*, Brau, VIII (1886), 208.

(45) MARONGIU A., *L’istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 138.

(46) In Germania le “*curiae generales*” o “*curiae solemnes*” non sono fino a tutto il XIII sec. aperte alle rappresentanze cittadine, mentre tali rappresentanze risultano presenti in numerosi “colloqui” (o indetti dagli Imperatori od autocefali) e sono presenti nella notissima curia solenne tenuta a Worms il 1° maggio 1231 ed approvata dall’Imperatore, in cui con la celebre costituzione “*Sententia de iure statuum terrae*” i principi tedeschi si obbliga-

in quello di Sardegna, nel Regno di Napoli, nel Patriarcato di Aquileia, nei Domini Sabaudi.

Prospettiva questa in cui si può osservare, anche per sfatare taluni luoghi comuni, che il primo parlamento aperto ai ceti cittadini non sembra patrimonio dell'esperienza inglese, ma di quella spagnola, dovendosi identificare con la curia di León del 1188 tenuta da Alfonso IX (Re di León) nel primo anno di regno, alla quale vennero convocati arcivescovi, vescovi, magnati ed *electi cives* delle città.

Assemblea in cui si adottarono decisioni di estrema importanza che – come è stato notato – possono considerarsi espressioni di un vero e proprio « *pacto político civil* »<sup>(47)</sup>. In particolare il Sovrano per parte sua si impegnava « *quod non faciam guerram nec pacem vel placitum nisi cum consilio episcoporum, nobilium et bonorum hominum, per quorum consilium debeo regi* », mentre per parte loro gli arcivescovi ed i *milites et cives* giuravano di consigliare fedelmente il Re per le cose della giustizia e della pace.

Ugualmente può essere curioso rilevare che il primo esempio di monarchia parlamentare (rectius patriarcato parlamentare) non è quello inglese, ma è da identificare nel singolare regime politico proprio del piccolo Patriarcato di Aquileia o Patria del Friuli che sin dal XIV sec. e sino alla perdita dell'indipendenza, avvenuta nel 1420 con la conquista da parte della Serenissima Repubblica di Venezia, venne retto da una vera e propria diarchia: Patriarca – Parlamento, il cui sostanziale equilibrio era garantito dal Consiglio il quale (nominato dal Colloquio ed ai cui membri il Patriarca aveva facoltà di aggiungere altre persone di sua fiducia, ugualmente però scelte all'interno del Colloquio) « esercitava le funzioni direttive ed esecutive dello Stato con la fiducia e per mandato tanto del primo quanto del secondo »<sup>(48)</sup>.

vano a non introdurre innovazioni legislative o tributi straordinari senza il consenso dei *meliores et maiores terrae*, ossia le persone ritenute più importanti nelle rispettive comunità.

(47) Così MARICHALAR A.-MANRIQUE C., *Historia de la legislación y recitaciones del derecho civil de España*, Madrid, 1861, II, 409 ss. da cui sono tratte le notizie riportate.

(48) Ampiamente per la storia del Patriarcato di Aquileia e per le vicende ed i rapporti

Altro interessante e dibattuto problema è quello di determinare il fatto genetico della trasformazione della rappresentanza medioevale nella moderna rappresentanza politica.

Fatto tradizionalmente individuato nell'abbandono alla fine del XVIII sec. del mandato imperativo che gli elettori conferivano agli eletti e la trasformazione del mandato parlamentare in un mandato politico, connotato da una assoluta autonomia dei membri del Parlamento.

Per vero fra gli studiosi non è mancato chi ha bollato come artificiosa questa ricostruzione, osservando che in realtà nei parlamenti medioevali il mandato imperativo non aveva mai assunto carattere predominante (un uso molto intenso di esso risulterebbe attestato soltanto per gli "Stati" francesi ed in quelli dei Parlamenti sabaudi transmontano: Savoia e cismontano: Piemonte e Valle d'Aosta, e che comunque conviveva con l'opposta regola del mandato libero o pieno. Tipologia questa di mandato che era quella usualmente richiesta dai Monarchi che intimavano alle città di munire i propri rappresentanti di *plena potestas* (o *omnina potestas*) o di poteri « ampi e bastanti », con l'ulteriore obbligo di rilasciare ad essi procure contenenti la clausola di fermo e rato, per tal modo obbligandosi le città ad adempiere quanto dai loro inviati fosse stato votato. Prassi facilmente spiegabile ove si consideri che era interesse dei Monarchi evitare la dilatazione delle sessioni delle adunanze parlamentari. Evento che si sarebbe inevitabilmente verificato ove ogni volta i rappresentanti cittadini avessero dovuto lasciare l'Assemblea per riferire ai loro rappresentati e tornare con nuove istruzioni <sup>(49)</sup>.

Osservazioni che, se sono utili per evidenziare la provvisorietà dell'idea, forse eccessivamente semplificatrice, che la moderna rappresentanza politica nasce con il ripudio del mandato imperativo, non possono però indurre a spingersi sino ad attribuire ai parlamenti

fra le sue istituzioni, LEICHT P.S., *Parlamento Friulano*, vol. I (1128-1420), Bologna, 1917, (R. Acc. Linc. Commiss. Atti Asseembl. Cost. It.); vol. II (1420-1520), Bologna, 1956.

<sup>(49)</sup> In questo senso sulla base di ampia documentazione MARONGIU A., *Il Parlamento in Italia*, cit., 495 ss.

medioevali il carattere di istituzioni rappresentative, almeno così come sono modernamente intese. E questo non tanto perché nei parlamenti medioevali il voto era dato per “Stati” e non per “capi”, o perché questi si presentavano come organi intermittenti la cui convocazione poteva avvenire anche a distanza di anni, od ancora perché i rappresentanti non erano scelti mediante elezione da parte del popolo, provvedendo alla loro nomina precedentemente i Consigli maggiori cittadini, o perché comunque il mandato imperativo conviveva con quello libero, quanto piuttosto per il fatto che i parlamenti medioevali e quelli moderni sono imparagonabili quanto alle funzioni.

In proposito si può osservare (a grandi linee senza possibilità in questa sede di adeguata argomentazione) che mentre i parlamenti attuali costituiscono le assemblee legislative di Stati sovrani, i parlamenti medioevali avevano essenzialmente funzione di garanzia dei privilegi degli ordini che concorrevano a costituirli, ovvero – se si considerano le città – una funzione che modernamente potrebbe definirsi di garanzia delle autonomie locali. E questo anche se a volte questi parlamenti svolgevano in concreto una funzione di difesa delle prerogative di interi Regni dinanzi alle pretese di Re stranieri che ne avevano assunto la Corona. Così il Parlamento del Regno di Sicilia, come pure i Bracci costituenti il Parlamento del Regno di Sardegna nei confronti dei Re di Spagna, divenuti per alcuni secoli Re di Sardegna e di Sicilia.

Certamente si tratta di una funzione molto importante visto che si sviluppava sia a livello giudiziario, assumendo talvolta detti parlamenti veste di vere e proprie Corti di giustizia per la decisione dei gravami o reclami presentati contro gli abusi e le ingiustizie dell'amministrazione sia soprattutto in materia finanziaria avendo gli “Stati” l'essenziale funzione di approvare o respingere o nella più parte dei casi negoziare le regie richieste di donativi (variamente indicati nei documenti come taglie, o collette, o sussidi, od imposte, o contributi straordinari), sia ancora a livello normativo, richiedendo i Parlamenti, di frequente, quale corrispettivo delle concessioni finanziarie fatte al Re, l'approvazione di Statuti (o Capitoli o Carte) o la conferma delle consuetudini del Regno ovvero l'accettazione di specifiche leggi

(*leges pactionatae* ossia leggi contrattate o negoziate) <sup>(50)</sup>, abitualmente sentite come concessioni perpetue ed irrevocabili della Monarchia.

In proposito si deve sottolineare che è ai parlamenti medioevali che va ascritto il merito di aver strappato alcuni dei patti che hanno avuto impatto e risonanza secolari anche per la stessa storia ed evoluzione degli istituti e delle istituzioni giuridiche.

Si pensi alla pace di Costanza del 1183, alla Costituzione promulgata da Alfonso IX nel 1188 per il regno di León, alla Magna Charta inglese del 1215, alla Bolla d'Oro d'Ungheria del 1222, alle Provisions of Oxford del 1257-1258, al Privilegio general aragonese ed alla Costituzione catalana *Una vegada lo any* del 1283, alla *Joyeuse entrée* del Brabante del 1356, alle Capitolazioni degli Imperatori germanici a partire dal Cinquecento, alla legge polacca *Nihil Novi* 1505 e l'elenco potrebbe continuare.

Sennonché, nonostante l'indubbio rilievo politico avuto, i parlamenti medioevali non hanno mai assunto una posizione nemmeno lontanamente paragonabile a quella delle attuali assemblee rappresentative, concretizzandosi la loro azione in un'attività di negoziazione, anche aspra, con il potere regio, diretta a garantire i privilegi e le consuetudini (o usi) locali dei feudi, dei capitoli ecclesiastici e delle città, conservando a queste entità ed a coloro che le abitavano margini più o meno ampi – a seconda delle circostanze – di autonomia amministrativa normativa e finanziaria.

D'altraparte anche il principio giustificativo dei parlamenti medioevali riassunto nel brocardo *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet* è molto diverso da quello che fonda la primazia delle attuali assemblee rappresentative, che riposa sul postulato democratico dell'esercizio indiretto della sovranità da parte del popolo.

Non inganni peraltro l'ampiezza della formulazione del *quod*

<sup>(50)</sup> Per un'ampia rassegna storica del pensiero dei giuristi sul problema della vincolatività o meno dei patti o leggi negoziate che il Re aveva contrattato con i sudditi e/o con le assemblee parlamentari, MARONGIU A., *Il Parlamento in Italia*, cit., 512 ss.

*omnes tangit* (q.o.t.) che parrebbe proiettarlo ad abbracciare qualsiasi questione di interesse pubblico generale.

Ad onta di molte teorizzazioni successive che, a partire dal Cinquecento, hanno inteso condire il q.o.t. di un sapore più o meno democratico, facendone un principio antagonistico a quello espresso dal brocardo *quod principi placuit legis habet vigorem*, all'origine non fu così. Il q.o.t. operava infatti in due sensi: da un lato riconosceva al Re il pieno diritto di convocare il Regno per averne *auxilium et consilium*, dall'altro garantiva i regnicoli che qualunque imposizione fiscale non avrebbe potuto essere loro addossata senza una manifestazione espressa di consenso. La materia finanziaria infatti era il terreno in cui più che in altri si esplicava la funzione di garanzia dei parlamenti medioevali. Chi guardi la documentazione storica non potrà non rilevare come la più parte delle volte il motivo alla base della convocazione e l'argomento principe della discussione nelle assemblee medioevali fosse la concessione al Re del donativo (o taglia, o colletta, etc.) da esso richiesto, a cui in genere corrispondeva la conferma da parte del Re di rispettare i privilegi e gli usi del Regno (*utsages, fueros*, etc.). Il q.o.t. si poneva infatti in un'ottica non di antagonismo, ma di collaborazione tra il Sovrano ed i regnicoli <sup>(51)</sup>. E se il primo

<sup>(51)</sup> Si veda in proposito il pensiero di due grandi filosofi medioevali Guglielmo da Occam e Nicolò da Cusa il primo sostenitore di un *principatus ministrativus* in cui il Sovrano può esigere dai cittadini solo quanto è necessario ai suoi bisogni, senza privare costoro delle loro libertà o dei loro beni. Presupposto che si regge sulla collaborazione fra Re e Parlamento; il secondo sostenitore di uno Stato poggiante sui pilastri del Papa, del Concilio e dell'Imperatore ed in cui come alla potestà del Papa avrebbe corrisposto quella dell'Imperatore, così alla potestà del Concilio avrebbe dovuto corrispondere quella di una analoga assemblea rappresentativa, (composta dai principi, dai rettori delle province, dal clero, dagli inviati delle città e dai rappresentanti delle Università), che l'Imperatore, quale detentore del potere supremo, avrebbe dovuto convocare una volta l'anno, potendo solo essa modificare le leggi fondamentali dell'Impero. Si badi che nell'Impero germanico l'Imperatore non aveva alcuna potestà di dettare leggi che avessero validità ed efficacia nei territori dei Principi elettori. Si vedano in proposito (da) OCCAM G., *Tractatus de Imperatorum et Pontificum potestate*, in *Arch. Franisc. hist.*, XVI, 1923, cap. VI, 477. ID., *Dialogus de potestate imperiali et papali*, in GOLDAST M., *Monarchia Sacri Romani Imperii sive tractatus...*, Francofordiae, MDCXIV, 494, 603 ss.; (da) CUSA N., *De Catholica concordantia*, Basilea, 1565, III, cap. XXV, 809.

non poteva arbitrariamente imporre tributi o negare i privilegi degli ordini, i secondi non potevano indefinitivamente sottrarsi a prestare l'aiuto richiesto, ma solo contrattarlo. All'epoca i limiti al potere regio non poggiavano infatti sul q.o.t., ma affondavano nel tessuto dei principi religiosi che ispiravano la società medioevale e che erano assai lontani dall'ammettere che il Re fosse *legibus solutis*, semmai era il q.o.t. ad essere una conseguenza di tali principi. Detto altrimenti i parlamenti medioevali non si configuravano come diretta espressione dei principi fondanti la limitazione del potere del Sovrano, piuttosto costituivano l'occasione per la nobiltà, il clero e le città di ottenere dal Re la riconferma della sua sottoposizione alla *lex divina* e soprattutto alla sovrana – questa realmente sì – *lex terrae* o *lex regni*. Tutto questo può apparire strano a por mente all'idea moderna che Re e Parlamento sono espressione di principi molto diversi (monarchico e democratico), ma agli albori della storia delle assemblee rappresentative il modo di essere dei rapporti fra questa istituzione ed il Sovrano si poneva ed era sentito in termini assai differenti rispetto alla cultura giuridica odierna.

### 3. – *Rappresentanza politica e rappresentanza giuridica*

Il contenuto giuridico della rappresentanza politica è determinato nell'ordinamento costituzionale italiano dall'art. 67, che stabilisce esplicitamente che ogni parlamentare rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato <sup>(52)</sup>.

Viene così ripresa quella concezione tradizionale e liberale dell'istituto della rappresentanza politica che fu per la prima volta codificata nella prima Costituzione rivoluzionaria francese del 3 settembre 1791 in cui nel ch. I sect. III art. 7 veniva sancito che: "*les représentants nommés dans les départements ne seront pas représen-*

<sup>(52)</sup> Ha solo valore di curiosità, a seguito del *referendum* costituzionale, il testo novelato dalla riforma costituzionale del 2005 non approvata che recitava: « Ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato ».

*tants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat*" formula questa che poi è stata accolta nello Statuto Albertino da cui è trapassata nella vigente Costituzione.

Secondo la prevalente dottrina la formula della rappresentanza della Nazione e del divieto del mandato, sancendo la piena indipendenza degli eletti dagli elettori, costituisce sul piano normativo l'elemento di scissura fra la rappresentanza politica e la figura del mandato, nonché fra la rappresentanza politica e la rappresentanza giuridica<sup>(53)</sup>.

Non tutta la dottrina tuttavia si trova sul punto concorde.

In questo senso, sia nel secolo scorso sia nella giuspubblicistica contemporanea, si è molto insistito sul fatto che il divieto del mandato esplicherebbe i suoi effetti essenzialmente nel vietare il mandato imperativo, non già nell'escludere vincoli stretti fra i cittadini e gli eletti, rientrando al contrario nella logica della rappresentanza politica che gli eletti si conformino ai principi ed alla volontà dei cittadini "sentendosi in comunione spirituale" con questi ultimi<sup>(54)</sup>.

Considerazione che consentirebbe di ricostruire la rappresentanza politica come un mandato in bianco o politico.

Tuttavia quest'ipotesi (mandato generico od in bianco) se sotto

<sup>(53)</sup> In questo senso SCOLARI S., *op. cit.*, 709 e 719; ORLANDO V.E., *Del Fondamento giuridico della rappresentanza*, cit., 430-431; ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 41-45, 181-185; GIERKE O., *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, cit., 603 ss.; LABAND P., *Il diritto*, cit., 400 ss.; SIOTTO PINTOR M., *Le riforme del sistema elettorale e la dottrina della rappresentanza e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, 1912, 64-65; VUOLI R., *op. cit.*, 503; FODERARO, *La rappresentanza politica nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Roma, 1941, 62 ss.; SARTORI G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 1957, 527; KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. a cura di S. COTTA e G. TREVES, Milano, 1952, 295 il quale ha qualificato la rappresentanza politica come una finzione ideologicamente mistificante (successivamente però Kelsen ha modificato la sua opinione); BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, 11ª ed., Milano, 1976, 102-104; MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1986, 289; GIANNINI M.S., *op. cit.*, 60.

<sup>(54)</sup> BURKE E., *op. cit.*, 28; ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 45, 133, 138; SARTORI G., *op. cit.*, 554; PITKIN H.F., *La controversia mandato-indipendenza*, in *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967, 144-167, ora in FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, 194.

un certo profilo appare profondamente vera, dato che tende ad evidenziare come il fondamento degli ordinamenti rappresentativi, al di là della sfera di autonomia riconosciuta ai deputati, sia la necessaria rispondenza dell'organo rappresentativo alla collettività rappresentata<sup>(55)</sup>, da un punto di vista più strettamente giuridico non sembra invece del tutto persuasiva.

L'irrevocabilità e l'incontrollabilità del cosiddetto mandato politico, l'irresponsabilità giuridica dei mandatari, l'inesistenza degli elementi propri di un contratto esclude infatti qualsiasi affinità fra il mandato parlamentare ed il contratto di mandato, anche a voler considerare quest'ultimo nella forma di un mandato generale secondo quanto dispone l'art. 1708 del c.c.

In sostanza il mandato politico giuridicamente non è un mandato e non possiede alcun elemento proprio del contratto di mandato tant'è vero che, soprattutto nella dottrina ottocentesca, per definire il mandato parlamentare si è fatto ricorso all'idea di una *fictio iuris* creata dall'ordinamento allo scopo, secondo le parole di Riecker, di tranquillizzare i cittadini facendo loro ritenere che siano "essi medesimi a darsi delle leggi e ad imporsi delle contribuzioni e che la volontà dei deputati sia la loro propria volontà"<sup>(56)</sup>.

Per vero, non è mancato chi ha reputato questa valutazione del mandato parlamentare troppo severa ritenendo esistere "un'analogia sostanziale tra il mandato politico ed il mandato rappresentativo"<sup>(57)</sup>.

Va in questo senso anche notato come la giuspubblicistica anglosassone del secolo scorso abbia, nonostante la trasformazione del mandato parlamentare in un mandato prettamente politico, mantenuto ben ferma l'idea di un rapporto fra i cittadini e gli eletti<sup>(58)</sup>,

<sup>(55)</sup> ROMANO S., *op. cit.*, 166.

<sup>(56)</sup> RIEKER, *op. cit.*, 55.

<sup>(57)</sup> Così SARTORI G., *op. cit.*, 579 per il quale la *fictio* della rappresentanza riesce a malapena ad ostacolare l'instaurarsi di una sottomissione indiretta e sostanziale dei deputati ai cittadini.

<sup>(58)</sup> Si pensi a questo proposito che ancora nel 1876 il BLACKSTONE, *Commentaries on the laws of England*, London, 1876 B.I., Ch. 1 spiegava la mancanza di pubblicazione del-

sebbene ricostruito non più come un rapporto fra i singoli collegi ed i rappresentati fondato sulla tutela di interessi particolari, quanto piuttosto come un rapporto tra la pubblica opinione ed il corpo rappresentativo fondato sulla tutela degli interessi generali <sup>(59)</sup>.

Concordando con la prevalente dottrina sulla non apparentabilità della rappresentanza politica col mandato deve anche sottolinearsi la non accostabilità della stessa alla rappresentanza giuridica <sup>(60)</sup>.

le leggi con l'idea che il cittadino doveva ritenersi presente in Parlamento per mezzo del deputato.

<sup>(59)</sup> MILL J.S., *Considerations on Representative Government* (1861) in J.S. Mill, *On liberty. Representative government. The Subjection of Women*, London, 1954, 215 e 220; BAGHOT W., *The English Constitution* (1867), in *The World's Classics*, London, 1958, 117-118. Peraltro in tutta la giuspubblicistica inglese è diffusissima l'idea di un rapporto molto stretto tra la Camera dei Comuni e la pubblica opinione, rapporto che implicherebbe per il corpo rappresentativo una funzione espressiva e di discussione delle opinioni dei cittadini inglesi.

<sup>(60)</sup> Per quanto riguarda il problema della giuridicità della rappresentanza politica la posizione della dottrina è alquanto articolata. Sono molti infatti gli autori che sebbene con impostazioni diverse sostengono la giuridicità della rappresentanza politica. Così ESPOSITO, *op. cit.*, 94 per il quale la rappresentanza politica costituirebbe una peculiare forma di rappresentanza giuridica cosiddetta istituzionale. Conclusione a cui Esposito perviene in virtù di una definizione del concetto giuridico di rappresentanza estremamente generica. Per Esposito la rappresentanza consiste infatti nella "situazione giuridica del rappresentante in base alla quale il rappresentante agendo in nome del rappresentato ne prende il posto nella vita giuridica e compie atti che conseguono gli stessi effetti che se fossero compiuti dal rappresentato". Definizione questa della rappresentanza peraltro criticabile poiché fa precedere il potere di rappresentanza non solo alla capacità d'agire, ma anche alla capacità giuridica del rappresentato; si richiama al principio istituzionale per sostenere la giuridicità della rappresentanza politica GUELI V., *Il concetto giuridico*, cit., 156; così KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, trad. it. a cura di R. Treves, Torino, 1951, 332 e BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, 14<sup>a</sup> ed., Napoli, 1986, cit., 262 per i quali la rappresentanza politica sarebbe giuridica in quanto riposerebbe su specifiche disposizioni legislative; così RANELLETTI O., *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, 129; AFFÖLTER, *Das Mandat im öffentlichen Recht in Archiv des öffentlichen Rechts*, 1913, 540; ROMANO S., *op. cit.*, 167 e MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 221 e 423 per i quali la rappresentanza politica rientrerebbe nella rappresentanza indiretta o di interessi la quale, seppur distinta dalla rappresentanza di diritto privato o diretta, costituirebbe una forma di giuridica rappresentanza; recentemente NOCILLA D.-CIAURRO L., (voce) *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, vol. XXXVIII, 547 ss. i quali ricostruiscono la rappresentanza

Difatti il rapporto rappresentativo che lega gli eletti agli elettori non è paragonabile al rapporto giuridico di rappresentanza che, al contrario, è dominato dalla cosiddetta *contemplatio domini*, che è il “prospettarsi del destino dell’atto posto in essere dal rappresentante come diretto ad incidere sulla sfera del rappresentato” <sup>(61)</sup>. *Contemplatio domini* che una larghissima parte della dottrina privatistica ritiene elemento essenziale della rappresentanza giuridica <sup>(62)</sup>, come sembra risultare sia dall’art. 1388 c.c. sia in modo più evidente dagli artt. 1704 e 1705 c.c. che distinguono il mandato con rappresentanza da quello senza rappresentanza e che messi a sistema sembrano ricondurre la peculiarità dell’agire *nomine alieno* al prodursi in capo al rappresentato degli effetti giuridici derivanti dagli atti compiuti dal rappresentante.

Nel rapporto fra eletti ed elettori non esiste *contemplatio domini*, all’opposto gli atti posti in essere dal corpo rappresentativo sono giuridicamente ricostruibili come manifestazioni della volontà di un organo dello Stato persona giuridica e, dunque, come manifestazioni della volontà dello Stato e perciò ad esso imputabili.

Tutto questo, però, non esaurisce la questione della giuridicità della rappresentanza politica essendosi ritenuta “l’idea della rappresentanza di diritto privato applicata alla rappresentanza parlamentare meno impropria dell’idea di mandato”. In sostanza, è stato notato “che il fenomeno giuridico della rappresentanza è di azione in nome e per conto di altri”, in altre parole “che il fatto elementare, naturale e costante della rappresentanza è che una persona agisca, ossia compia un atto giuridico non per sé, ma per un’altra persona o esercitando un diritto altrui o adempiendo un obbligo altrui con la finzione

politica in stretta analogia con il concetto giuridico di rappresentanza. Non appare tuttavia chiaro se una tale ricostruzione abbia valore descrittivo-positivo od anche dogmatico.

<sup>(61)</sup> RESCIGNO P., *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1981, 295.

<sup>(62)</sup> Sul concetto giuridico di rappresentanza e sull’essenzialità della *contemplatio domini* per la qualificazione del fenomeno giuridico della rappresentanza, cfr. NATOLI U., *Rappresentanza (dir. priv.)*, *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, vol. XXXVIII, 463-485 e bibliografia ivi citata

giuridica che l'altro agisca in lui" (63). Il fenomeno giuridico della rappresentanza implicherebbe perciò essenzialmente due momenti: quello della sostituzione nell'agire giuridico al rappresentato del rappresentante, con il conseguente conferimento a quest'ultimo del potere di rappresentanza; quello della cura degli interessi del *dominus*, con la conseguente imputazione diretta in capo a quest'ultimo degli effetti giuridici degli atti posti in essere dal rappresentante.

Momenti che sarebbero presenti anche nella rappresentanza politica nella quale al riconoscimento dell'autonomia del rappresentante, che ne qualificherebbe la situazione di potere all'interno del circuito rappresentativo, corrisponderebbe il dovere di rappresentare la Nazione ossia di curare gli interessi del *dominus* (l'insieme dei cittadini), dovere che sarebbe qualificato dalla responsabilità politica del rappresentante dinanzi agli elettori (64).

In definitiva l'istituto della rappresentanza politica si potrebbe inquadrare abbastanza bene nel concetto giuridico di rappresentanza (65).

A questo orientamento, pur molto interessante, si può tuttavia

(63) Tutte e tre le citazioni in ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 181.

(64) In questo senso si sono espressi Nocilla e Ciaurro che hanno appunto cercato di evidenziare innanzitutto come nella dottrina privatistica sul problema dell'individuazione degli elementi e dei caratteri costitutivi della rappresentanza giuridica esistano due grandi indirizzi di pensiero: "da un lato quanti svincolano in vario modo la posizione del rappresentante dal cosiddetto rapporto di gestione dall'altro quanti invece ritengono impossibile giustificare la legittimazione del rappresentante prescindendo da tale rapporto". Indirizzi che peraltro rifletterebero "l'opposizione radicale tra coloro per i quali la rappresentanza esprime una mera situazione di potere del rappresentante consistendo in definitiva nel momento esteriore del fenomeno e coloro per i quali la legittimazione del rappresentante è espressione dell'obbligazione che a lui fa carico di gestire l'interesse del rappresentante onde il rilievo esterno della posizione del *dominus*, quale soggetto realmente interessato" NOCILLA D. - CIAURRO L., *op. cit.*, 547-548 e su cui ricadono gli effetti giuridici degli atti compiuti dal rappresentante. Inoltre gli stessi autori hanno sottolineato come nessuno di questi due indirizzi "risulti vero se radicalmente assunto", *Idem*, p. 548 e come il complesso dibattito dottrinale riveli proprio l'oscillare del concetto della rappresentanza politica fra i due estremi della situazione giuridica del rappresentante e del rapporto di gestione.

(65) *Contra*, ORIGONE, *La riforma della rappresentanza politica in Italia*, Milano, 1940, 101 ss.; TESAURO, *Diritto costituzionale*, 5<sup>a</sup> ed., Napoli, 1944, 142-143; FODERARO, *La rappresentanza politica*, cit., Roma, 1941, 53 ss.

ribattere che tende ad ampliare al massimo il concetto giuridico di rappresentanza, al contempo però facendo smarrire quelle che ne sono le peculiarità <sup>(66)</sup>.

In questa prospettiva occorre in effetti chiedersi quale reale affinità vi sia tra la rappresentanza politica e la rappresentanza giuridica che, per quanto la si voglia definire in modo ampio, configura, pur sempre, una sostituzione nella sfera del diritto di un soggetto (il rappresentante) ad un altro soggetto (il rappresentato) per il compimento nell'interesse di quest'ultimo di atti che producono direttamente effetto nei confronti del rappresentato.

Senza contare che l'inquadrare la rappresentanza politica nel concetto giuridico di rappresentanza incontra una difficoltà di un certo rilievo nel fatto che la Nazione, che nella rappresentanza politica è il soggetto rappresentato, o si presenta come una entità astratta o comunque inorganica (la comunità, il popolo, l'insieme di tutti i cittadini viventi) la cui volontà può con un diverso grado di finzione essere dall'ordinamento identificata sia in quella direttamente manifestata dalla maggioranza dei cittadini sia in quella del corpo rappresentativo, o si confonde con lo Stato (sia inteso in senso organico, sia inteso come persona giuridica) nel qual caso la nozione di rappresentanza politica trapassa in quella di organo.

Difficoltà notevole tant'è vero che quella stessa dottrina che, nel tentativo di dimostrare come la rappresentanza politica potesse essere configurata come una speciale figura di rappresentanza giuridica, ossia una rappresentanza di enti giuridici non personificati, ha finito per ricostruire il concetto giuridico di rappresentanza come un potere d'agire in capo ad un soggetto (il rappresentante) al fine di consentirgli di porre in essere "atti che nella sfera del diritto conseguano gli stessi effetti che se fossero compiuti dal rappresentato... se questi avesse la capacità giuridica" <sup>(67)</sup>, con la conseguenza di svincolare il potere di rappresentanza conferito al rappresentante non solo dalla capacità di agire, ma anche dalla capacità giuridica del rappresentato

<sup>(66)</sup> Questa critica è stata avanzata da ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 181-182.

<sup>(67)</sup> ESPOSITO C., *op. cit.*, 87-89.

che infatti, essendo un ente giuridico non personificato, ne sarebbe privo.

In sostanza il ricondurre la rappresentanza politica alla rappresentanza giuridica appare molto problematico e comunque inutile dato che, come è stato notato, “o il concetto giuridico di rappresentanza assume un carattere specifico e allora ad esso non può riferirsi la rappresentanza politica oppure assume un significato generico ed allora ad esso possono riferirsi non solo la rappresentanza politica, ma anche altri istituti dello Stato” (68).

#### 4. – *La natura della rappresentanza politica*

L'esclusione di qualsiasi specifica affinità tanto con il mandato quanto con la rappresentanza giuridica ha posto e pone con forza il problema della natura della rappresentanza politica.

Non è evidentemente questa la sede per affrontare *funditus* detta questione. Infatti molte ed ampiamente argomentate sono state le tesi avanzate dalla dottrina in materia. Qui si può solo rammentarle ed esaminarle brevemente, a cominciare da quella giuspubblicistica che ha risolto la rappresentanza politica nella nozione di organo.

Questa ricostruzione della rappresentanza politica risale al pensiero di Gierke “per il quale la capacità di agire e di volere della corporazione statale, persona reale, pur essendo effetto del diritto non sarebbe creata dal diritto e, quindi, la volontà interna del gruppo precederebbe ovviamente l'estrinsecazione esteriore che si esprimerebbe per l'appunto per mezzo di organi rappresentativi” (69).

Successivamente questa tesi ha trovato una più compiuta sistemazione nella successiva giuspubblicistica tedesca secondo la quale “i membri del Reichstag, non rappresentando nessuno” altro non costituirebbero in realtà che un organo dello Stato (70).

In questo senso, si è peraltro espressa sia quella dottrina per la

(68) ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 183.

(69) VON GIERKE O., *op. cit.*, 603 ss.

(70) LABAND P., *op. cit.*, vol. IV, 400-402.

quale “l’assenza della duplicità tipica della rappresentanza imporrebbe di far riferimento all’unicità caratterizzante la teoria dell’organo per cui i rappresentanti non rappresenterebbero la Nazione ma sarebbero quell’organo senza il quale essa non potrebbe volere” (71); sia quell’indirizzo che, criticando la tesi della delegazione dei poteri, ha ritenuto che l’autonomia dei rappresentanti derivi dal fatto che il corpo rappresentativo è un organo della Nazione (72); sia ancora quel filone di pensiero per il quale “non ha senso differenziare la rappresentanza politica dal concetto di organo: organi non sono solo i funzionari dello Stato ma anche le Camere. L’equivoco della differenziazione della rappresentanza dagli organi è dovuto, in gran parte, all’aver voluto ricercare una nozione di rappresentanza comune al diritto privato ed a quello pubblico” (73).

Da un punto di vista diametralmente opposto questa tesi è stata sostenuta da quanti, muovendo da una prospettiva diversa, tesa ad esaltare l’intima compenetrazione non già fra lo Stato e il corpo rappresentativo, ma fra il popolo ed il Parlamento, hanno comunque definito quest’ultimo come un organo del popolo, individuando il nucleo della rappresentanza nella conquista di influenza sull’azione statale da parte dei cittadini, e ritenendo il Parlamento istituzione attraverso cui il popolo sarebbe organizzato in senso giuridico (74).

Nella stessa linea, più recentemente, anche quella dottrina per la quale “il popolo, avendo nell’ordinamento italiano poteri di esercizio diretto di sovranità ha bisogno di strutture non separate ma espressive della sua volontà, ha bisogno cioè di organi; organi, che sono da identificare nel Parlamento e nei partiti politici: cioè nei soggetti che sono abilitati a determinare e ad esprimere la volontà generale: la po-

(71) CARRÉ DE MALBERG R., *op. cit.*, vol. II, 263, 267, 285-386.

(72) HAURIOU M., *Etudes constitutionnelles. La Souveraineté nationale*, Toulouse-Paris, 1912, 87 ss.

(73) ZAMPETTI P.L., *La rappresentanza politica*, cit., 78.

(74) JELLINEK G., *La dottrina generale dello Stato*, tr. it. curata da M. Petrozziello, Milano, 1921, vol. I, 548, vol. II, 126-127 e 150.

litica nazionale (art. 49); la legge (art. 70); la “fiducia” al governo (art. 94)”<sup>(75)</sup>.

Come si vedrà per le altre anche “le teorie dell’organo” si prestano a precise obiezioni che concernono in particolare il fatto che “i costruttori della teoria organica si sono disinteressati molto, troppo dell’aspetto veramente fondamentale della questione... L’idea di organo può rivestire giuridicamente con la stessa indifferenza una falsa dottrina che non ha alcuna cura del pubblico bene... Il diritto, quando è inteso così, rassomiglia ai vestiti fatti in anticipo ed in serie... Noi rimproveriamo all’idea dell’organo di non offrire mai una garanzia seria e decisiva affinché la volontà dell’organo sia sufficiente ed adeguata al suo oggetto”<sup>(76)</sup>.

Inoltre se si segue il rigore logico della giuspubblicistica tedesca, la quale dal riconoscimento del Reichstag come organo dello Stato faceva discendere il corollario che i “deputati rappresentassero il popolo allo stesso modo che l’Imperatore”, si scopre un altro elemento di debolezza della teoria organica, ossia quello di attenuare fin troppo la differenza fra il corpo rappresentativo e gli altri organi dello Stato.

In effetti l’Assemblea rappresentativa per il modo in cui è costituita, per la funzione esercitata, per il fatto di essere organizzata in modo da rendere presente, all’interno della struttura dello Stato, le tendenze politiche più diffuse nella società, consentendone il confronto, appare come un organo del tutto peculiare, ossia quell’organo che l’ordinamento vuole sia strutturato in modo tale (attraverso elezioni libere, dirette e periodiche) da realizzare con i cittadini un rapporto politico, non fittizio, ma reale.

Muovendo da questa prospettiva critica assumono rilievo quelle tesi che nel definire la natura della rappresentanza politica si sono

<sup>(75)</sup> MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 14. *Contra* MAZZIOTTI DI CELSO M., *Principi generali e funzioni del Parlamento*, in *Enciclopedia del diritto* (alla voce Parlamento), Milano, 1981, vol. XXXI, 760, il quale ha ritenuto “altamente contestabile che organi della sovranità popolare siano anche i partiti”.

<sup>(76)</sup> LA BIGNE DE VILLENEUVE M.(DE), *Tratté générale de l’Etat*, Paris, 1929-1931, vol. II, 111.

mantenute aderenti, seppur criticamente, all'idea di mandato ed al concetto di rappresentanza.

Così è per la più risalente di queste teorizzazioni che è quella della delegazione dei poteri che, elaborata dalla giuspubblicistica francese, ha la sua matrice nella teoria del mandato la quale nella sua sostanza "suppone la trasmissione di un potere pubblico dal corpo degli elettori nella persona dell'eletto. Ciò è implicito nell'idea di mandato poiché ogni mandante conferisce dei poteri e delle attribuzioni speciali al suo mandatario" (77).

Per cogliere appieno la matrice di questa tesi va tuttavia precisato che essa supponeva (e suppone) necessariamente il principio della sovranità nazionale ovvero della sovranità popolare (benché nel corso del XIX sec. da non pochi autori la sovranità nazionale veniva tenuta distinta dalla sovranità popolare) (78), al di là del quale sarebbe stata addirittura inimmaginabile l'idea di una delegazione di poteri.

Questo spiega, ad esempio, perché questa tesi non sia mai stata accolta in Inghilterra, paese nel cui ordinamento la sovranità è fatta risiedere ed appartenere alla Corona.

Largamente diffusa soprattutto nella prima metà dell'Ottocento, questa tesi è andata incontro verso la fine del secolo ad un rapido declino sotto la spinta delle critiche ad essa mosse dalla giuspubblicistica tedesca.

Una qualche affinità con la tesi appena esaminata si può riscon-

(77) ORLANDO V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, cit., 433. Peraltro va detto che l'idea di una trasmissione o trasferimento del potere dal popolo ai governanti è assai antica. Si pensi alla romana *Lex de Imperio*.

(78) Sulla distinzione fra sovranità nazionale e sovranità popolare nel secolo XIX UGO G.B., *Sovranità*, in *Il Digesto Italiano*, Torino, 1884-1927, vol. XXII, Parte 1<sup>a</sup>, 227-233 e bibliografia ivi citata. Nella giuspubblicistica più recente la distinzione tra sovranità nazionale e sovranità popolare è stata ripresa soprattutto dalla dottrina francese: così DUGUIT, *Traité*, cit., vol. I, 570 e 603 ss.; CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution*, cit., vol. II, 167 ss.; ed in Italia da SARTORI G., *op. cit.*, 535-539; nonché da MORTATI C., *Note introduttive*, cit., 117 ss. il quale, distinguendo fra una nozione di popolo inteso come globalità (ossia come Nazione) ed una nozione esistenziale di popolo inteso come contrapposizione fra maggioranza e minoranza, ha interpretato la sovranità popolare come sovranità della maggioranza, ritenendo il principio della sovranità nazionale espressione di una vecchia corrente di pensiero.

trare in quella dottrina che ha visto nella rappresentanza politica un mandato fiduciario <sup>(79)</sup>.

Secondo quest'orientamento il mandato politico, rilasciato dagli elettori agli eletti, dovrebbe configurarsi "come un mandato di fiducia: in altri termini come il mandato ad adempiere bene all'ufficio" <sup>(80)</sup>, ossia costituirebbe un rapporto fiduciario caratterizzato: da un lato dall'autonomia dei rappresentanti, dall'altro dall'investitura fiduciaria riconducibile all'atto elettorale e, dunque, alla scelta compiuta dai rappresentati.

Nata in Inghilterra questa tesi ha la sua matrice nell'idea che i cittadini "non abbiano autorità e non possano comandare sui rappresentanti" <sup>(81)</sup> i quali, al contrario, se sono stati scelti è perché gli elettori "hanno giudicato che avessero attitudini ed integrità sufficienti per fare il loro dovere" <sup>(82)</sup>.

La critica più vigorosa a questa tesi è venuta da quella giuspubblicistica che ha visto nella rappresentanza politica una scelta dei più capaci e, comunque, essenzialmente un atto di scelta identificabile con le elezioni, concepite però come semplice strumento di designa-

<sup>(79)</sup> Peraltro l'espressione "mandato fiduciario" ripresa da Rossi è usata qui in modo molto generico per indicare quella larghissima parte della dottrina che ha visto nel rapporto rappresentativo un rapporto latamente fiduciario. Connotato tipico di quest'orientamento dottrinale è il ric collegare la rappresentanza alle elezioni concepite da alcuni (Mazziotti, Sartori) come un meccanismo sanzionatorio dell'operato dei rappresentanti, da altri più ampiamente come uno strumento di verifica della sussistenza dell'elemento fiduciario nel rapporto fra rappresentanti e rappresentati. Posizione quest'ultima che si spiega con il fatto che l'elemento fiduciario può venir meno anche per ragioni non imputabili a comportamenti disrappresentativi del rappresentante (ad esempio l'ascesa di un candidato che riscuote una maggior simpatia nell'elettorato). In dottrina il carattere fiduciario del rapporto rappresentativo è stato sottolineato da: COKE E., *Institutes of the Laws of England*, citato in EMDEN C.S., *The People and the Constitution*, Oxford, 1962, 23; WALPOLE R., in *London Journal*, 26 maggio 1733 citato in FISICHELLA D., *op. cit.*, 7; BURKE E., *op. cit.*, 28-31; WOOLSEY, *Politics science*, London, 1877, vol. I, 295; HEGEL G.W.F., *op. cit.*, 385-386; ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 45 e 69 ss.; ORLANDO V.E., *op. ult. cit.*, 443; SARTORI G., *op. cit.*, 572; MAZZIOTTI DI CELSO M., *Principi generali e funzioni del Parlamento*, (voce) *Parlamento*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 759; GIANNINI M.S., *op. cit.*, 60.

<sup>(80)</sup> ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 45.

<sup>(81)</sup> WALPOLE R., *supra*, nota 79.

<sup>(82)</sup> BURKE E., *op. cit.*, 29.

zione di individui cui il diritto obiettivo assegna una determinata sfera di competenza autonoma <sup>(83)</sup>.

Per quest'indirizzo interpretativo infatti la nozione di mandato fiduciario sarebbe sovrabbondante per definire il rapporto rappresentativo, in quanto, se è vero che riesce a chiarire come astrattamente la scelta dei rappresentanti (anche in virtù delle funzioni che questi saranno chiamati a svolgere) implica un atto di fiducia e dunque non può concretizzarsi nel rilascio di istruzioni vincolanti, è, però, altrettanto vero che essa non è appropriata per indicare un meccanismo in cui l'elemento fiduciario è rilevante solo in funzione dell'elezione ed eventualmente della rielezione del candidato. Di questa tesi si può avvertire chi si inserisce in quella tendenza della dottrina ad utilizzare l'idea del mandato rappresentativo in senso puramente convenzionale, indicando con essa un'istituzione giuridica "la quale ha subito le stesse vicende di altre istituzioni giuridiche, le quali hanno ritenuto il nome primitivo per quanto sia divenuto un termine puramente convenzionale" <sup>(84)</sup>.

In Italia questa tesi è stata autorevolmente sostenuta <sup>(85)</sup>, anche *sub specie* di una scelta dei meno incapaci <sup>(86)</sup>.

All'atto elettorale come atto di scelta si richiama anche una dottrina che è opposta a quella appena esaminata, radicando la rappre-

<sup>(83)</sup> BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale* (tit. or. Allgemeines staatsrecht), trad. it. della 4<sup>a</sup> ed. tedesca a cura di G. Trono, Napoli, 1873-79, vol. I, 276 ss.; MICHOU, *La Théorie de la personnalité morale e son application en droit français*, cit., vol. I, 289; SIOTTO PINTOR M., *Le riforme del sistema elettorale*, cit., 67; ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 29 e 33; RAPISARDI-MIRABELLI, *Elementi di diritto pubblico generale*, cit., 219; TAMBARO, *Il diritto costituzionale italiano*, Milano 1909, 47 ma con affermazioni spesso contraddittorie; SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Archivio giuridico*, 1875, vol. XV, 181 ss.; MARINONI, *La rappresentanza di uno Stato da parte di un altro Stato e le relazioni giuridiche cui dà origine*, Venezia, 1910, 139.

<sup>(84)</sup> ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 45; sulla convenzionalità della rappresentanza politica più recentemente MARTINES T., *op. cit.*, 272.

<sup>(85)</sup> ORLANDO V.E., *op. cit.*, 443.

<sup>(86)</sup> ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 34 il quale afferma che la rappresentanza è una scelta "tra i meno peggiori".

sentanza politica nella figura del mandato (inteso da alcuni addirittura come un mandato imperativo).

È questa la posizione di chi ha visto nelle elezioni una scelta tassativa o quantomeno prevalente di idee “senza alcuna preoccupazione per la persona che dovrà sostenerle”, non lasciando inoltre a questa se non un ridotto margine di fiducia e libertà <sup>(87)</sup>.

Più recentemente, la teoria della rappresentanza come scelta (elezione deriva da *eligere* che etimologicamente significa scegliere) è stata sostenuta da chi ha definito la rappresentanza politica come “un modo di conferire la titolarità di uffici di pubbliche organizzazioni” da parte dei “componenti il gruppo ai quali, costituiti in corpo eligente, viene attribuito il potere di scegliere il titolare di un ufficio, individuale o collegiale dell’ente esponenziale”, potere di scelta che ciascun “componente del corpo eligente” orienterebbe in base al proprio personale “giudizio circa l’attitudine dei candidati a tutelare l’interesse del gruppo” <sup>(88)</sup>.

Diverse le critiche formulate avverso questa impostazione.

In primo luogo osservandosi che essa non riesce a spiegare la differenza che esiste fra elezioni rappresentative ed elezioni senza rappresentanza, limitandosi a prendere atto che “se per la rappresentanza il procedimento di elezione è procedimento necessario non è vera la reciproca: il procedimento di elezione può essere utilizzato per conferire uffici non rappresentativi” <sup>(89)</sup>.

Secondariamente è stato notato come non sia affatto vero che nelle elezioni non sia presente “l’idea di elezione come rappresentanza” <sup>(90)</sup>.

<sup>(87)</sup> Quest’orientamento dottrinale ricordato da Rossi L., *op. cit.*, vol. I, 25 costituisce il più diretto precedente delle moderne teorie del mandato di partito, sebbene non venga ricordato nella più recente dottrina.

<sup>(88)</sup> GIANNINI M.S., *op. cit.*, 60.

<sup>(89)</sup> GIANNINI M.S., *op. cit.*, 61.

<sup>(90)</sup> La teoria della rappresentanza come mera designazione di individui pone infatti in secondo piano l’intera problematica della rappresentanza delle minoranze. All’inverso l’esigenza di una rappresentanza degli orientamenti politici minoritari emergenti dalla società ripropone accanto all’idea di elezione come scelta l’idea di elezione come rappresentanza.

In questo senso la distinzione, fra sistemi ispirati al principio uninominale e sistemi basati su quello proporzionale, i primi rivolti ad accertare soltanto quale sia la volontà espressa dalla maggioranza dei votanti”, i secondi a consentire la rappresentanza delle minoranze, testimonia ampiamente del fatto che se si riguardano le elezioni dal punto di vista dei principi che presiedono “il complesso di norme, che regola e determina la ripartizione dei seggi” <sup>(91)</sup>, risulta difficilissimo ritenere che le elezioni non implicino l’idea di rappresentanza.

Altro tentativo fatto dalla dottrina per spiegare la natura della rappresentanza è stato quello di identificarne l’essenza in una rappresentanza degli interessi generali della Nazione: ossia di quegli interessi che non sono riferibili solo ai cittadini viventi, ma anche alle generazioni future, che non sono specifici di singole categorie od entità territoriali, ma sono generali ed unificanti, che riguardano la comunità non solo nella sua vita interna, ma pure nella sua posizione di ente sovrano all’interno della comunità internazionale <sup>(92)</sup>.

È tuttavia necessario precisare che una parte della giuspubblicistica ha avvertito la possibilità di ricostruire gli interessi generali della

Di questa manchevolezza della tesi della rappresentanza come scelta di capacità si era già reso conto ROSSI, *op. cit.*, vol. I, 138-142. Nello stesso senso SIOTTO PINTOR M., *op. cit.*, 99-101 e 106 il quale afferma che non si può ridurre l’elezione unicamente al puro e semplice “conato di designazione di un singolo rappresentante”.

<sup>(91)</sup> Ambedue le citazioni in MARTINES T., *op. cit.*, 273. Per la distinzione tra sistemi maggioritari e sistemi di rappresentanza proporzionale e la diversa influenza che questi esercitano sulla vita politica DUVERGER M., *L’influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, 1950; ID., *Le partis politique*, Paris, 1954, 237-286 e 409-431; SCHEPIS G., *I sistemi elettorali*, Empoli, 1955; ID., *I sistemi elettorali e loro classificazione. Principio maggioritario e proporzionale*, in *Amministrazione civile*, 1958, fascicoli 10-11, 59-68; SARTORI G., *op. cit.*, 595-601; FISICHELLA D., *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, 649 ss.

<sup>(92)</sup> Hanno interpretato in questo modo la formula della rappresentanza della Nazione ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 110; FRAENKEL, *Die representative*, cit., 33 ss.; HEGEL G.W.F., *op. cit.*, 264; BISCARETTI DI RUFFIA P., *op. cit.*, 261; ROMANO S., *op. cit.*, 165 secondo i quali la rappresentanza politica si presenta come la rappresentanza integrale e generica dei più disparati interessi di una singola collettività; VUOLI R., *op. cit.*, 519; CROSA E., *Osservazioni sulla rappresentanza politica*, cit., 87-91.

Nazione come “la transazione che si opera tra tutti gli interessi parziali”, individuando nella “rappresentanza generale... la rappresentanza di tutti gli interessi parziali che devono trovare un accordo sui fini che sono loro comuni” (93). Concezione la cui matrice sta nell’idea che “l’interesse generale se è, senza dubbio, distinto dagli interessi particolari non gli è affatto contrario” (94).

Anche se va osservato che alla stregua di un siffatto modo di intendere l’interesse generale la rappresentanza finisce per apparire come il luogo “non della ricerca razionale dell’interesse generale, ma della confluenza di un tessuto sociale solcato da conflitti di interesse” (95). Ciò consente di evidenziare come dietro alla teoria degli interessi generali in realtà si agitano concezioni radicalmente diverse dell’istituto rappresentativo.

Da una parte quella che rifacendosi ad una nozione prevalentemente razionale ed astratta dell’interesse generale ha ritenuto che la qualifica di rappresentante della Nazione potesse estendersi ad organi non elettivi dello Stato quali, nel secolo scorso, il Re od il Senato, non avendo l’elezione alcuna influenza sulla ricerca razionale e sull’individuazione del bene comune (96).

Dall’altra quel filone interpretativo che, configurando la nozione di interesse generale come somma mediata di tutti gli interessi particolari, ha ritenuto la rappresentanza della Nazione non incompatibile con il mandato imperativo, sfociando, nelle più moderne teoriche dello Stato pluralista, nell’elaborazione di un neocontrat-

(93) In questo senso CONSTANT B. (citato nel testo), *Cours de politique*, cit., 95-96; CALHOUN, *op. cit.*, vol. I, 1ª parte; VON SEYDEL M., *Principii di una dottrina generale dello Stato*, cit., 1195 e 1200; MORTATI C., *op. cit.*, 221; inoltre MILL J.S. e BENTHAM J. citati in BIRCH, *Representative and Responsible Government*, London, 1964, 72 ss. per i quali gli interessi da rappresentare sono quelli individuali.

(94) CONSTANT B., *op. ult. cit.*, 96.

(95) RIDOLA P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, 1985, vol. II, 691.

(96) In questo senso VUOLI R., *op. cit.*, 497-499 il quale, però, attribuisce direttamente allo Stato la rappresentanza degli interessi della collettività. Il Senato del Regno perciò avrebbe rappresentato gli interessi della Nazione in quanto organo dello Stato.

tualismo sociale che ha fatto della rappresentanza il mero luogo di registrazione degli accordi dei gruppi politici, sociali ed economici <sup>(97)</sup>.

Sebbene in proposito occorra osservare che rappresentare l'interesse generale come mediazione degli interessi particolari risulti per molti versi riduttivo.

Difatti, se è vero che, molto spesso, l'interesse generale è espressione degli interessi dei gruppi che compongono il tessuto della società, è altrettanto vero che esistono degli interessi veramente generali, ossia comuni a tutti i membri della comunità quali cittadini ed ancor più quali persone umane a cui devono venire riconosciuti e garantiti "i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge" <sup>(98)</sup> la personalità di ciascuno.

Interessi che possono essere propugnati, difesi, sostenuti e diversamente interpretati da gruppi particolari, ma che tuttavia non possono essere considerati interessi specifici dei singoli gruppi, quanto piuttosto interessi che *ratione materiae* riguardano immediatamente la comunità nel suo insieme.

Oltretutto si consideri che risolvere l'interesse generale nella mediazione dei vari interessi particolari si presta ad un'ulteriore obiezione poiché non esiste alcuna garanzia che il processo di armonizzazione dei vari interessi particolari si traduca "nella protezione di tutti gli interessi in gioco, eliminando di ciascuno quanto è dannoso agli altri" <sup>(99)</sup> e non invece nella protezione dei soli interessi più forti ed influenti.

Nonostante l'ambivalenza della nozione di interesse genera-

<sup>(97)</sup> Sul rapporto fra rappresentanza e pluralismo LASKY, *Studies on the problem of Sovereignty*, New Haven, 1937 e soprattutto RIDOLA P., *Rappresentanza ed associazionismo*, in *Rappresentanza e democrazia* a cura di G. PASQUINO, (Autori vari) 1988 e bibliografia ivi citata.

<sup>(98)</sup> Art. 2 Cost.

<sup>(99)</sup> Questa concezione meccanicistica e probabilmente utopica della genesi dell'interesse generale dagli interessi particolari è sostenuta da CONSTANT B., *op. ult. cit.*, 96 e sembra ripresa da MORTATI C., *op. ult. cit.*, 221.

le <sup>(100)</sup>, la tesi della rappresentanza politica come rappresentanza degli interessi generali ha radici antiche.

Nella dottrina italiana moderna e contemporanea questa tesi è stata ripresa e sviluppata in due distinte direzioni.

Da un lato quella dottrina <sup>(101)</sup>, che ha visto nella rappresentanza politica una rappresentanza indiretta in stretto parallelismo con quella peculiare forma di rappresentanza, propria del diritto privato, che si avrebbe in quelle “ipotesi (ad esempio il contratto di commissione) in cui gli effetti giuridici non si producono direttamente in testa al rappresentato, bensì in testa al rappresentante e, solo successivamente, vengono trasferiti, in virtù di un rapporto interno, dal rappresentante al rappresentato” <sup>(102)</sup>. La rappresentanza politica perciò andrebbe configurata come un agire in nome proprio, ma per conto, ossia nell’interesse, dei cittadini.

Diversamente ha opinato quella dottrina che ha inteso la rappresentanza come “una rappresentanza degli interessi politici generali in quanto” diretta “a raggiungere una sintesi armonica dei vari interessi collettivi” <sup>(103)</sup>.

Interessante in questa linea di pensiero il tentativo di dare una più compiuta sistemazione alla figura della rappresentanza di interessi, ricostruita come un peculiare *genus* rappresentativo a cui apparterebbe anche la *species* della rappresentanza politica.

In questo senso gli elementi costitutivi della rappresentanza di interessi sarebbero da individuare:

a) nel fatto “che il rappresentante non esercita poteri propri del rappresentato e dichiara una propria volontà che non sostituisce

<sup>(100)</sup> Per l’ambivalenza del concetto di interesse inteso in senso oggettivo o soggettivo da cui deriva la duplice tendenza a ricostruire l’interesse generale in senso astratto o come risultante della mediazione dei vari interessi particolari PITKIN H.F., *La controversia mandato-indipendenza*, cit., 197 ss.

<sup>(101)</sup> ROMANO S., *op. cit.*, 164-166.

<sup>(102)</sup> Così viene riassunta la posizione di Romano da VIRGA P., *Diritto costituzionale*, 9<sup>a</sup> ed., Milano, 1979, 145-146, rifacendosi, però, a ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, 4<sup>a</sup> ed. riv., Padova, 1933, 232-233.

<sup>(103)</sup> MORTATI C., *Istituzioni*, cit., 221.

quella del rappresentato (che può anche mancare nel caso siano rappresentate collettività non organizzate)”;

*b)* nel fatto “che in questo tipo di rappresentanza è normale che gli effetti giuridici degli atti compiuti dal rappresentante ricadano sul rappresentato” (oltre che sullo stesso rappresentante), mentre requisito caratteristico di essi è che “l’attività del rappresentante sia diretta alla cura degli interessi dei rappresentati”;

*c)* nel fatto che gli interessi tutelati dai rappresentanti non sono interessi individuali bensì collettivi: ossia appartenenti alla collettività in quanto “comunanza di bisogni materiali e spirituali” <sup>(104)</sup>.

L’unica differenza tra la rappresentanza di interessi e la rappresentanza politica sarebbe pertanto ravvisabile “nella natura degli interessi perseguiti collettivi, nella prima, generali, nella seconda”, in quanto “diretti ad armonizzare i vari interessi collettivi” <sup>(105)</sup>.

In merito va sottolineata quella che può considerarsi l’obiezione più generale mossa alla configurazione della rappresentanza politica come una rappresentanza degli interessi generali dei cittadini.

Già nell’Ottocento infatti veniva avvertito che i rappresentanti della Nazione rappresentano la comunità, l’insieme dei cittadini, non solo nella sfera degli interessi, ma anche nella sfera dei diritti. Inoltre veniva notato come l’azione tipica dei rappresentanti fosse connotata dal perseguimento dei fini generali dello Stato, fini la cui determinazione implica la sottomissione della tutela di tutti gli interessi generali e particolari ad un momento di progettualità politica che solo impropriamente può essere considerato come espressione degli interessi di uno o più determinati gruppi politici, risultando al contrario come la traccia di un modello di società ordinato secondo una ben precisa gerarchia di fini e di valori.

Inoltre da alcuni autori veniva evidenziato come i deputati, non solo dovessero “occuparsi dell’interesse generale dello Stato”, ma an-

<sup>(104)</sup> MORTATI C., *op. ult. cit.*, 220.

<sup>(105)</sup> MORTATI C., *op. ult. cit.*, 221.

che fossero chiamati a “rilevare il moto dell’opinione pubblica e ad interpretare i bisogni, le aspirazioni, gli ideali della società”. Considerazione questa che avrebbe dovuto indurre “a spostare il punto di appoggio, nel dibattito delle varie questioni, da dibattito sopra interessi a dibattito sopra idee” (106).

Un diverso tentativo originale ed autonomo di definire la natura della rappresentanza politica è stato compiuto in dottrina, negli anni ’30, da chi ha ipotizzato (107) che l’ordinamento conoscerebbe una singolare figura di rappresentanza: la rappresentanza di enti giuridici non personificati.

Con questo Istituto si consentirebbe nell’ordinamento dello Stato “di sostituire ad un soggetto ideale, di cui il diritto non ignora né l’esistenza né il valore assoluto e superiore allo stesso diritto (ma che appunto perciò non è un limitato soggetto giuridico che possa agire giuridicamente), la capacità di una persona giuridica che per disposizione di diritto prenderebbe il posto del rappresentato”. In dottrina questa figura di rappresentanza è più comunemente chiamata rappresentanza istituzionale.

In genere la critica più ricorrente mossa a questa teoria si appunta sul fatto che la rappresentanza istituzionale, per il suo carattere di rappresentanza necessaria di un soggetto che altrimenti non potrebbe né esistere, né agire nella sfera del diritto, si risolve giuridicamente

(106) Rossi L., *op. cit.*, vol. I, 110.

(107) È la tesi espositiva della rappresentanza istituzionale. ESPOSITO C., *op. cit.*, 19; diverso è invece il ricorso alla figura della rappresentanza istituzionale in GUELI V., *Il concetto giuridico della rappresentanza politica*, in *Scritti vari*, cit., 157 il quale identifica il rapporto istituzionale con i legami che astringono il rappresentante, attraverso una determinata istituzione sociale, alla collettività nazionale e dunque fa coincidere il principio istituzionale con il principio corporativo inteso in senso ampio. Con terminologia più recente potrebbe dirsi che con la formula della rappresentanza istituzionale Gueli intende quella che oggi si definirebbe rappresentatività di un organo. Nel senso di Gueli LAVAGNA C., *Per una impostazione dommatica*, cit., 203-205 il quale tuttavia parla di rappresentanza costituzionale. In senso ancora diverso ZANGARA V., *op. cit.*, 14, 22-23, 29-30, 35, 168-169, 171, 196 ss. il quale, però, dilata a tal punto la figura della rappresentanza istituzionale da farla apparire come un istituto indefinibile oscillante fra l’idea di sostituzione ed il rapporto organico.

in una sostituzione permanente ed estesa a tutti gli atti giuridici del rappresentato, il quale perciò nell'ordinamento, in realtà, risulta essere un nome e nulla più <sup>(108)</sup>.

Un altro suggestivo tentativo di definire la natura della rappresentanza politica è riconducibile a quella giurispubblicistica <sup>(109)</sup> <sup>(110)</sup> che ne ha ricondotto l'essenza ad una *fictio iuris* <sup>(111)</sup>.

Per la verità, l'uso dell'istituto della *fictio iuris* per descrivere il meccanismo rappresentativo risale alla dottrina ottocentesca ed in particolare ad un autore tedesco, Rieker, il quale aveva sostenuto “che la rappresentanza popolare è un collegio formato in particolar modo dai sudditi che in forza di una finzione legale è tutto il popolo” <sup>(112)</sup>.

Secondo Rieker, dunque, la rappresentanza politica avrebbe dovuto considerarsi un mandato non in virtù di una reale affinità con il mandato privatistico, ma in virtù di una finzione creata dal diritto in base alla quale la volontà dei deputati avrebbe dovuto considerarsi la volontà del popolo e in forza della quale avrebbe dovuto vedersi “nel volere dell'Assemblea rappresentativa giungere ad espressione il volere d'ogni singolo individuo” <sup>(113)</sup>.

A questa tesi venne subito obiettato che il concepire la rappresentanza come un mandato giuridico in virtù di una finzione voluta

<sup>(108)</sup> Questa critica è formulata fra gli altri da MORTATI C., *Istituzioni*, cit., 152; MAZZEI, *Le basi filosofiche giuridiche della nuova rappresentanza politica in Rivista Internazionale di filosofia del diritto*, 1942, 28; MARTINES T., *Governo parlamentare ed ordinamento democratico*, Milano, 1967, 149. Riconosce la giustezza di queste critiche, tuttavia discostandose PALADIN L., *Il problema della rappresentanza nello stato fascista*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, 1972, 858-859.

<sup>(109)</sup> KELSEN H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, 312 ss.; ID., *La dottrina pura del diritto*, cit., 332.

<sup>(110)</sup> SARTORI G., *op. cit.*, 568-575.

<sup>(111)</sup> Sulla “finzione giuridica della rappresentanza del popolo a mezzo del Parlamento” SPRINGER, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, 312-316; TRIEPEL, *Delegation und mandat im “öffentlichen Recht*, Stuttgart und Berlin, 1942, 132.

<sup>(112)</sup> RIEKER, *op. cit.*, 53.

<sup>(113)</sup> Questa citazione di Rieker (probabilmente dal *Die Rechtliche* ved. *supra*) in ROSSI, *op. cit.*, vol. I, 36.

dal diritto, equivaleva a negare che il mandato rappresentativo fosse un mandato <sup>(114)</sup>.

In Rieker comunque più di una definizione della rappresentanza come finzione vi è un uso dell'istituto della *fictio iursi rectius fictio legis* per sostenere la natura giuridica del mandato parlamentare.

Precisazione questa che consente di evidenziare la radicale differenza che esiste fra questa tesi e quella diversa giuspubblicistica in cui la definizione della rappresentanza politica come *fictio iuris* muove dal totale abbandono dell'idea del mandato giuridico nell'esperienza rappresentativa ed anzi tende a formalizzare il distacco fra rappresentanza politica e mandato.

In questo senso non deve fuorviare il fatto che anche da questa dottrina si richiami l'idea del mandato <sup>(115)</sup> per inquadrare il rapporto fra cittadini e rappresentanti, poiché il recupero della figura del mandato è essenzialmente diretto a dimostrare come la finzione della rappresentanza non sia una mistificazione ideologica <sup>(116)</sup>, ma si inserisca in un quadro politico largamente dominato da vincoli politici fra gli eletti ed il corpo sociale nella molteplicità delle sue articolazioni (stampa, associazioni politiche, gruppi economici, pubblica opinione, ecc.).

È comunque opportuno evidenziare le notevoli differenze che esistono all'interno degli stessi sostenitori della tesi della *fictio iuris*.

Per alcuni infatti la rappresentanza politica sarebbe una *fictio* "consistente in un procedimento di ascrizione al popolo di atti posti in essere dai rappresentanti" <sup>(117)</sup>.

Per altri, invece, la *fictio* della rappresentanza sarebbe quell'espedito giuridico con cui i giuristi settecenteschi hanno costitui-

<sup>(114)</sup> Questa critica la si ritrova in ORLANDO V.E., *Del fondamento giuridico*, cit., 431.

<sup>(115)</sup> SARTORI G., *op. cit.*, 579-580.

<sup>(116)</sup> SARTORI G., *op. cit.*, 571-572 il quale in questa prospettiva critica la posizione assunta da KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 295 il quale aveva ritenuto la rappresentanza politica una finzione ideologicamente mistificante, visto che si risolverebbe in "un nascondere la situazione reale".

<sup>(117)</sup> Così KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, cit., 332, modificando l'opinione precedentemente espressa in *La teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 295.

to, affermando il principio della rappresentanza della Nazione e, facendo da esso discendere il divieto del mandato imperativo, quell'argine "che consente ai regimi rappresentativi di funzionare", garantendo "al deputato di legittimare e di rivendicare un diritto alla propria autonomia di giudizio e di volontà" (118).

Si tratta in sostanza di concezioni il cui punto di contatto è forse più nominale che sostanziale.

Una rigorosa critica a questa tesi è venuta da quella dottrina che ha notato come la finzione (119) della rappresentanza, prima ancora che essere giuridica, è sostanziale dato che il deputato non rappresenta che se stesso e non l'opinione o la volontà dei cittadini (120).

Che poi la finzione della rappresentanza possa essere ricondotta alla nozione tecnica di finzione giuridica è cosa del tutto diversa e che va dimostrata.

A questo proposito anzi può dirsi che l'uso del termine finzione "per spiegare alcuni espedienti tecnici, usati dal legislatore per dare un certo assetto alla realtà rilevante per il diritto" al fine di realizzare preminenti interessi politico-istituzionali, è un uso improprio, dovendosi al contrario parlare di finzione in senso giuridico solo quando il legislatore "assuma una determinata situazione come reale nell'impossibilità di accertare la verità storica o esplicitamente contro la realtà naturale o per ragioni di tecnica giuridica" (121).

Non di meno, nonostante queste critiche, un elemento di validità va riscontrato almeno nella tesi in cui viene tentato, attraverso il concetto di *fictio iuris*, di mettere in rilievo la funzione strumentale

(118) SARTORI G., *op. cit.*, 572.

(119) Anche se per vero in latino *fictio* significa immagine e solo figuratamente finzione.

(120) ORLANDO V.E., *op. cit.*, 433. Nella più recente dottrina una critica alla tesi della rappresentanza politica come *fictio iuris* è venuta da NOCILLA D. - CIAURRO L., *op. cit.*, 550 sulla scorta della considerazione che in questa tesi si riflette "l'erronea prospettiva di chi ha voluto ridurre la rappresentanza ora al solo rapporto rappresentativo, ora alla situazione di potere del rappresentante".

(121) Sull'uso improprio del termine finzione per spiegare alcuni espedienti tecnici del legislatore si è soffermato RESCIGNO P., *op. cit.*, 38.

che storicamente ha svolto la duplice disposizione della rappresentanza della Nazione e del divieto del mandato nel consentire ad un “frammento del popolo” (il corpo rappresentativo) “di agire in funzione essenziale di governo” <sup>(122)</sup>.

Uno dei tentativi più significativi e forse più aderenti all’esperienza politica dei sistemi rappresentativi di definire la natura della rappresentanza politica lo si deve a quel filone di pensiero della dottrina ottocentesca che ha visto nella rappresentanza politica una rappresentanza di idee <sup>(123)</sup>.

Nella dottrina più recente, per quanto ciò possa sembrare strano, soprattutto se si pensa all’evoluzione partitica dei sistemi rappresentativi, in cui in sostanza sono i partiti a farsi interpreti del bene comune, seppur ciascuno da un punto di vista particolare, questa definizione della natura della rappresentanza politica ha trovato non larga accoglienza <sup>(124)</sup> e solo qualche approfondimento per lo più a livello di analisi dei sistemi elettorali.

Nella scienza giuridica ottocentesca con questa tesi si intendeva sostenere che i rappresentanti non avrebbero dovuto rappresentare tanto gli interessi particolari di gruppi, classi o dei collegi elettorali

<sup>(122)</sup> Per usare le parole di Rossi L., *op. cit.*, vol. I, 36 e 170.

<sup>(123)</sup> Filone che si sviluppa soprattutto nel mondo anglosassone in cui la rappresentanza politica comincia lentamente ad emergere come una rappresentanza d’opinioni (in questo senso MILL J.S., *op. cit.*, 215-220; BAGEHOT W., *op. cit.*, 117-118) ed in cui viene dato sempre maggior rilievo al rapporto pubblica opinione-corpo rappresentativo. Più ampiamente la tesi della rappresentanza come aderenza all’opinione pubblica è stata sviluppata dalla dottrina americana. Così LOWELL, *Public opinion and popular Government*, Harvard, 1921 (New York, 1913), 117 ss. (125 ss.); MEYERS, *American democracy today*, New York, 1924, 86 ss.; CARPENTIER C.J., *Democracy and representation*, Princetown, 1925, 57; FRIEDRICH C.J., *Representation*, in *Encyclopaedia Britannica*, vol. XIX, 113 secondo il quale “ogni rappresentanza coinvolge idee; poiché solo per via d’una idea può essere concepito il rendere presente una persona o cosa da parte di un’altra”. In Italia questa tesi è ampiamente sviluppata da Rossi il quale ha cercato di evidenziare che se è vero che da un punto di vista strettamente giuridico la rappresentanza politica si risolve nell’autonomia dei rappresentanti è però altrettanto vero che “l’identità di vedute tra eletto ed elettori produce un’idea simile ad un rapporto rappresentativo” (ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 35).

<sup>(124)</sup> Di rilievo di recente CARLASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in *Percorsi e vicende attuali*, cit., 21 ss. (in particolare 62-63).

quanto piuttosto le grandi correnti di opinione, le tendenze politiche più significative all'interno della compagine societaria, fenomeni questi che costituivano il momento di più vasta aggregazione della società, operando trasversalmente rispetto a momenti di aggregazione fondati sulla semplice comunanza di interessi.

Il nucleo della tesi della rappresentanza di idee sta dunque nell'aver individuato l'essenza della rappresentanza politica nell'identità o se si vuole nell'affinità di vedute politiche fra i rappresentanti ed i rappresentati.

Affinità che peraltro è stata interpretata in vario modo in dottrina: così c'è stato chi dal postulato della necessaria rispondenza fra le idee degli eletti e quelle degli elettori ha dedotto "che l'atto elettivo costituisse una scelta tassativa di idee senza alcuna preoccupazione per la persona che avrebbe dovuto sostenerle, non lasciando a questa alcun margine di fiducia e libertà", risolvendo quindi la rappresentanza di idee in un mandato di partito <sup>(125)</sup>. Diversamente c'è stato chi ha ritenuto che l'affinità politica tra cittadini ed eletti implicasse essenzialmente una stretta corrispondenza tra le decisioni prese dal corpo rappresentativo e la volontà popolare o meglio l'opinione della maggioranza dei cittadini, identificando per questa via la rappresentanza politica in "*un idem sentire de republica*" <sup>(126)</sup>. Così infine c'è stato chi nell'affinità politica fra eletti ed elettori come fattore genetico della rappresentanza politica ha letto l'esigenza di una rappresentanza "senza eccezione e senza privilegi di tutti i bisogni, di tutti gli interessi e di tutte le idee del corpo elettorale", ricostruendo la

<sup>(125)</sup> Rossi L., *op. cit.*, vol. I, 25.

<sup>(126)</sup> Interessanti a questo proposito gli sviluppi che questa concezione della rappresentanza politica ha avuto nella dottrina statunitense degli anni '60 che ha ritenuto che il problema del governo rappresentativo stia nel legame tra le preferenze dei cittadini in fatto di *policy* e le politiche praticate dagli organismi rappresentativi. Così TURNER J., *Party and Constituencies: Pressures on Congress*, Baltimore, 1951; ALMOND G.A. - VERBA S., *The Civic Culture*, Princeton, 1963, 214. Per una critica a questa concezione della rappresentanza cfr. WAHLKE J.C., *Policy Demands and System Support: the Role of the Represented*, in EULAU H.-WAHLKE J.C., *The Politics*, cit., 73-90, ora in FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, cit., 259-290 il quale sulla base di una serie di dati statistici tende ad evidenziare come in generale i cittadini quasi mai siano portatori di specifiche domande di *policy*.

rappresentanza politica prevalentemente come una rappresentanza di tutte o quantomeno delle più significative tendenze politiche della società <sup>(127)</sup>.

Sebbene si debba precisare che, a livello teorico, la ricostruzione della rappresentanza come una rappresentanza di tutte le tendenze politiche del corpo elettorale non va fatta coincidere con quella del mandato di partito <sup>(128)</sup>.

Rimandando alla più specifica problematica del rapporto partiti-deputati l'esame della tesi del mandato di partito va detto che la tesi della rappresentanza delle diverse tendenze politiche si basa sull'idea che il corpo rappresentativo debba essere lo specchio, "la carta geografica" <sup>(129)</sup> della società politica.

Nel pensiero giuridico questa ricostruzione della rappresentanza politica è più comunemente nota come rappresentanza proporzionale.

L'attuazione del principio proporzionale richiede pertanto meccanismi elettorali ben più complessi rispetto al cosiddetto sistema maggioritario a scrutinio semplice, ossia al meccanismo classico di elezione in base al quale rappresentante di ogni singolo collegio risulta essere il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti.

<sup>(127)</sup> Questa concezione della rappresentanza che nella dottrina è più nota come rappresentanza delle minoranze o rappresentanza proporzionale risale al pensiero di CONSIDERANT V. il quale pubblicò nel 1846 (ed in 2<sup>a</sup> ed. nel 1892) l'opuscolo *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique*; nel senso del Considerant sempre nella dottrina ottocentesca HARE T., *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal. A Treatise*, London, 1857; GENALA F., *Della libertà ed equivalenza dei suffragi*, Milano, 1871; BRUNIALTI A., *Libertà e democrazia*, Milano, 1871. Per un'ampia critica del sistema proporzionale SARIPOLOS N., *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899, sect. I, chap. 1 e 3.

<sup>(128)</sup> In questo senso VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 161 il quale ha notato che la rappresentanza proporzionale ha di mira l'intangibilità dell'equilibrio tra la composizione del corpo elettorale e quella del Parlamento al momento dell'elezione, non già la tutela di pretesi diritti di partito.

<sup>(129)</sup> L'immagine è di Mirabeau.

Fra i vari sistemi elettorali ispirati al principio proporzionale tuttavia ve ne è uno <sup>(130)</sup> che si distacca da tutti gli altri e che per questo motivo può essere interessante brevemente esaminare da un lato riflettendo una concezione originalissima della rappresentanza di idee, dall'altro tentando una mediazione tra questa tesi è quella del mandato fiduciario.

Il principio che ispira questo sistema risiede nell'idea che l'elezione dei rappresentanti dovrebbe avvenire all'interno di un collegio unico nazionale in cui sia presente un'unica lista di candidati per modo che eletti risultino coloro che abbiano ricevuto il maggior numero di suffragi da parte dei cittadini.

L'elaborazione di questo meccanismo elettorale, che *prima facie* potrebbe apparire poco significativa, contiene e riflette invece una concezione davvero seducente dell'idea della rappresentanza delle tendenze politiche dei cittadini, rispondendo al principio che ogni cittadino venga rappresentato dal candidato a cui ha dato il suffragio.

In sostanza in questo sistema la rappresentanza delle idee politiche dei cittadini non viene legata alla presentazione di liste elettorali che siano l'espressione dei gruppi politici organizzati presenti all'interno della comunità, al contrario viene dato rilievo alla comunanza di opinioni tra i singoli candidati e ciascun elettore, sì da mediare tra le due opposte tesi del mandato fiduciario e della rappresentanza di idee <sup>(131)</sup>.

<sup>(130)</sup> HARE T., *The Election of Representative*, cit., London, 1857, Per una critica all'esasperato proporzionalismo dell'Hare, ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 133 ss.

<sup>(131)</sup> Sulla rappresentanza come *idem sentire de re publica* BURKE E., *The Works*, London, 1834, vol. I, 557; ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 110; SARTORI G., *op. cit.*, 552-558 i quali accanto alla rappresentanza che ha la sua matrice nell'atto elettorale riconoscono una rappresentanza senza elezioni, una rappresentanza cioè che è essenzialmente comunione di interessi e simpatia nei desideri e nei sentimenti. La tesi della rappresentanza senza elezioni è stata sviluppata per quel che riguarda la dottrina italiana soprattutto nel periodo fascista. A questo proposito in particolare GUELI V., *Il concetto giuridico*, cit., 155 ss.; CROSA E., *op. cit.*, 88-89; CHIARELLI G., *op. cit.*, 58-61; VUOLI R., *La rappresentanza politica del Senato del Regno*, cit., 521; LAVAGNA C., *Per una impostazione dommatica*, cit., 201-204, i quali di rappresentanza politica hanno parlato non solo in rapporto all'instaurarsi di una effettiva consonanza di idee fra governanti e governati, ma anche con riferimento al requisito della mera

Anche la tesi della rappresentanza di idee è stata oggetto di ben precise obiezioni da parte della dottrina.

Così è stato osservato che nella rappresentanza politica il rappresentante non è chiamato a seguire le idee dei cittadini, ma le proprie convinzioni anche in contrasto con le opinioni e la volontà del corpo elettorale <sup>(132)</sup>; che per idee politiche dei cittadini possono intendersi sia le convinzioni, sia l'ideologia politica di ciascun cittadino, sia le opinioni che ciascun membro della comunità ha su specifiche questioni aventi carattere generale, sia, in senso lato, la volontà politica o l'opinione propria della maggioranza (e quindi non del singolo individuo) dei cittadini, e che quindi la formula della rappresentanza di idee è inidonea a determinare concretamente l'oggetto verso cui deve dirigersi l'attività del rappresentante; che la discussione del corpo rappresentativo è molto spesso diretta non a rappresentare, ma a creare un'opinione sia su problemi dall'alto coefficiente tecnico, sia su problemi non ancora presenti, ma che si presenteranno alla comunità ed all'opinione pubblica <sup>(133)</sup>; infine, che la cosiddetta rappresentanza delle tendenze politiche del corpo elettorale rimanda in realtà ad una concezione della rappresentanza come scelta, sebbene prevalentemente, di idee e non di uomini.

Ma se è vero che anche questa tesi presenta ambiguità ed incertezze, è però altrettanto vero che è quella che, meglio di ogni altra, riesce ad individuare il terreno su cui si svolge dialetticamente il rapporto tra rappresentanti e rappresentati nei sistemi rappresentativi.

appartenenza materiale del soggetto rappresentante alla collettività rappresentata.

<sup>(132)</sup> In questo senso (oltre LABAND P., SCOLARI S., ORLANDO V.E., *supra* nota 18, BURKE E., *Speech to the electors*, cit., 28-31; HEGEL G.W.F., *op. cit.*, 261; ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 110; SARTORI G., *op. cit.*, 555; MAZZIOTTI DI CELSO M., *Principi generali e funzioni del Parlamento*, cit., 759.

<sup>(133)</sup> È questa la funzione di *leadership* che la politologia statunitense concordemente attribuisce al corpo rappresentativo. Fra gli altri cfr.: PITKIN H.F., *La controversia mandato-indipendenza*, cit., 161.

## 5. – Rappresentanza e rappresentatività

In dottrina si è di frequente dibattuto se per dar vita ad una reale corrispondenza fra le idee politiche dei cittadini e quella del corpo rappresentativo, le elezioni siano da considerare come una *conditio sine qua non* <sup>(134)</sup> oppure soltanto come quello strumento che più e meglio di altri, quali ad esempio la cooptazione, la designazione, o la successione ereditaria, consenta di presumere una elevata affinità di sentimenti e di opinioni fra i rappresentanti ed il corpo sociale <sup>(135)</sup>.

<sup>(134)</sup> Nella dottrina sono molti gli autori che hanno sottoposto a seria critica il principio dell'indispensabilità delle elezioni ai fini della rappresentanza politica. In questo senso ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 222-225; ORLANDO V.E., *Del fondamento giuridico*, cit., 441 ss.; VON SEYDEL M., *op. cit.*, 1194; PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Napoli, 1922, 147; CARRÉ DE MALBERG R., *op. cit.*, vol. II, 263; ESPOSITO C., *Lo Stato e la Nazione italiani*, In *Archivio di diritto pubblico*, vol. II, 1937, 467; CROSA E., *Osservazioni sulla rappresentanza politica*, cit., 74; DONATI, *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, vol. II, 335 ss.; ZANGARA V., *Il Partito unico ed il nuovo Stato rappresentativo*, in *Rivista diritto pubblico*, 1938, 89 ss.; MAZZONI G., *La rappresentanza giuridica nello Stato corporativo*, in *La Camera dei fasci e delle Corporazioni*, cit., 152 ss.; FODERARO, *La rappresentanza politica nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, cit., 18; LESSONA, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Firenze, 1932, 67; recentemente si sono espressi su questa linea DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1981, 167; BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, 132; BISCARETTI DI RUFFIA P., *op. cit.*, 262.

<sup>(135)</sup> In questo senso soprattutto FINER H., *The theory and Practice of Modern Government*, London, s.d., 219; FRIEDRICH C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it. M. Grego, Vicenza, s.d., 381-385 i quali, ritenendo la responsabilità dei rappresentanti l'obiettivo centrale di tutti i vari schemi di rappresentanza, considerano le elezioni coesenziali al sistema rappresentativo. Per questi autori, però, rappresentanza e responsabilità non coincidono. In senso analogo nella dottrina italiana SARTORI G., *op. cit.*, 555; MARTINES T., *op. cit.*, 270. Hanno invece affermato il primato dell'elezione ai fini della rappresentanza politica SAINT JUST (il quale considerava come principio fondamentale della Repubblica Francese che la rappresentanza nazionale fosse eletta dal popolo nel suo complesso), in SAITTA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, 1971, 371; MICELI V., *Il concetto giuridico moderno nella rappresentanza politica*, Perugia, 1892, 224; DUGUIT L., *op. cit.*, vol. II, 364; HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, cit., 62; BARHELEMY-DUEZ, *op. cit.*, 80; BIRCH, *op. cit.*, 17; COTTA M., *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica* a cura di Bobbio-Matteucci-Pasquino, Torino, 1983, 957; SCIACI, *Sul concetto della rappresentanza politica e sul suo significato politico*, in RIFD, 1955, II-III, 226; FISICHELLA D., *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, 1970, 21.

Prevalentemente la dottrina si è orientata a ritenere che le elezioni, pur non potendo essere considerate come la condizione necessaria per produrre un'effettiva consonanza politica tra rappresentanti e rappresentati, siano però da considerare come quell'essenziale strumento che consente di verificare periodicamente gli umori reali e le tendenze politiche nuove emergenti dal seno della società, insostituibile fonte di legittimazione del potere <sup>(136)</sup>.

È un dato d'esperienza che le elezioni non escludono affatto il prodursi di un dualismo fra le opinioni politiche dei cittadini e le concrete decisioni politico – legislative prese dal corpo rappresentativo, così come si deve tener presente che in talune ipotesi organi non elettivi possono trovarsi in perfetta sintonia con i cittadini e, dunque, rappresentarli da un punto di vista politico <sup>(137)</sup>. Tuttavia è, però, del pari vero che le elezioni, ove effettuate periodicamente, non già per ricoprire una carica a vita, come accade per l'elezione del Pontefice, sono uno strumento insostituibile per verificare sul piano politico-istituzionale le conseguenze dello scollamento fra il cittadino ed il corpo rappresentativo.

Con ciò non si vuol sostenere, come inteso da una parte considerevole della dottrina, che le elezioni esprimano un potere ricorrente di controllo attraverso l'esercizio del quale i cittadini fanno valere la responsabilità politica dei rappresentanti <sup>(138)</sup>; e questo perché è dubbio,

<sup>(136)</sup> Sul rapporto popolo-elezioni-esercizio della sovranità BARBERA A., *Popolo*, cit., 4371-4380. In proposito anche PASQUINO G., *Alla ricerca dello scettro perduto*, Bologna, 1990, 116 che peraltro distingue la rappresentanza fondata sulla responsabilità elettorale (l'unica ammissibile e coerente con un ordinamento democratico) in « rappresentanza... rispecchiamento » e « rappresentanza programma-progetto » (114-115).

<sup>(137)</sup> L'esempio che viene tradizionalmente fatto è mutuato dal sistema inglese in cui il Sovrano su richiesta del Primo Ministro può sciogliere la Camera dei Comuni qualora ritenga che quest'ultima non interpreti più i sentimenti popolari. In quest'ipotesi sembrerebbe potersi attribuire al Sovrano una funzione in senso lato di rappresentante dei cittadini.

<sup>(138)</sup> Questa tesi è stata sostenuta da CARRÉ DE MALBERG R., *op. cit.*, vol. II, 230; e ripresa da SARTORI G., *op. cit.*, 574 il quale ha dato grande rilievo ad una visione di insieme del meccanismo elezione-rielezione, evidenziando come in questa prospettiva le elezioni non si esauriscano in un puntuale atto di nomina ma configurino un potere ricorrente di nomina e dunque un meccanismo di controllo.

come è stato evidenziato dalla politologia statunitense sulla scorta di numerose indagini statistiche, che la stragrande maggioranza degli elettori voti sulla base di un preciso giudizio politico motivato da una reale conoscenza dell'operato dei rappresentanti <sup>(139)</sup>. Piuttosto, e più limitatamente, si vuol mettere in rilievo che le elezioni sono l'unico strumento che in modo non arbitrario consente di sottoporre a verifica ciò che realmente ha prodotto un eventuale scollamento politico fra il corpo elettorale e l'organo rappresentativo, rilegittimandolo e rilegittimandone l'azione, rimanendo beninteso comunque che anche reiterati atteggiamenti disrappresentativi potrebbero non produrre alcun riflesso negativo in sede di rinnovo dell'assemblea rappresentativa, ciò dipendendo da una molteplicità di variabili quali, ad esempio, l'indifferenza od anche la disinformazione degli elettori, o magari l'esistenza di dubbie pratiche elettorali o ancora l'idea diffusa nell'opinione pubblica che alla fin fine i vari esponenti politici siano « tutti uguali », oppure il fatto che il o i provvedimenti contestati dagli elettori abbiano poi prodotto benefici effetti, ovvero quel peculiare fenomeno di immedesimazione che fa sì che certuni elettori si riconoscano in determinate forze politiche nella medesima maniera in cui i tifosi si riconoscono in una squadra di calcio.

Si può pertanto concordare con quella parte della dottrina che ha distinto tra rappresentanza e rappresentatività notando che la rappresentanza che si attua negli organi elettivi (gli unici dotati perciò di perdurante legittimazione) è di qualità diversa rispetto a quella che si attua in organi non elettivi <sup>(140)</sup>.

<sup>(139)</sup> In questo senso WAHLKE J.C., *op. cit.*, 73-90 ed ivi la bibliografia sulle compilazioni dei dati di sondaggio (nonché i commenti) e sulle analisi di maggior rilievo fornite dalla dottrina.

<sup>(140)</sup> Per la verità la distinzione fra rappresentanza politica e rappresentatività non è affatto chiara in dottrina. Il concetto nella dottrina italiana si ritrova innanzitutto in MAZZEI, *Le basi filosofiche e giuridiche della nuova rappresentanza politica*, cit., 26 ss. e in FODERARO, *op. cit.*, 62 ss. il quale distingue la rappresentanza giuridica dalla rappresentanza in senso politico e fa coincidere quest'ultima con la rappresentatività. Anche LAVAGNA, *Per un'impostazione dommatica*, cit., 206-209 distingue tra la rappresentanza giuridica (definita come rappresentanza costituzionale) e la rappresentanza politica (intesa come rappresentatività). Se-

La dottrina peraltro ha differenziato la rappresentanza dalla rappresentatività anche sulla base di diverse altre impostazioni. Così vi è chi, che ha collegato questa distinzione al principio di responsabilità politica, per cui mentre nella rappresentanza si realizzerebbe una forma di responsabilità politica, e dunque in concreto la rappresentanza sarebbe inscindibile dalle elezioni, alla rappresentatività sarebbe del tutto estranea una simile evenienza, rimanendo essa ancorata alla più generale esigenza di un rispecchiamento degli interessi e della composizione socio-economica della collettività nell'organo che la rappresenta <sup>(141)</sup>.

A ben vedere tuttavia questa tesi, se appare esatta nell'idea di fondo di distinguere fra la rappresentanza e la rappresentatività facendo leva sull'atto elettorale, nondimeno risulta fragile laddove collega la rappresentanza alle elezioni per il tramite del principio di responsabilità politica.

Come notato infatti e come si approfondirà in seguito la possibilità di individuare nelle elezioni un giudizio di responsabilità politica formulato dai cittadini sull'operato dei rappresentanti è essenzialmente teorica ed astratta, come diffusamente evidenziato dalle ricerche di tipo empirico effettuate degli studiosi statunitensi. Ne risulta così svuotata di gran parte del suo contenuto l'esaminata impostazione.

Ancora diversa è la distinzione fra rappresentanza e rappresenta-

nonché Lavagna include nella rappresentanza giuridica la cosiddetta rappresentanza materiale ossia quella rappresentanza che è "semplice appartenenza di un soggetto ad una determinata categoria di persone", definendo la rappresentatività come semplice qualità morfologica di alcuni organi dello Stato i cui membri appartengono ad alcune istituzioni o gruppi sociali portatori di interessi qualificati, pur non essendo l'appartenenza a queste istituzioni o gruppi condizione necessaria per essere membri dei predetti organi. In sostanza gli autori appena citati non sembrano distinguere tra rappresentanza politica e rappresentatività, ma tra rappresentanza giuridica e rappresentanza politica intesa come rappresentatività. Interpretazione quest'ultima di cui certamente risentono sia MORTATI, *op. cit.*, 220-221, che BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, 261-264, i quali se è vero che distinguono chiaramente tra rappresentanza politica e rappresentatività è altrettanto vero che ritengono la rappresentanza politica una vera e propria rappresentanza giuridica in quanto *species* del *genus* della rappresentanza di interessi.

<sup>(141)</sup> MORTATI C., *op. cit.*, 425.

tività proposta da quella dottrina per la quale la rappresentanza sarebbe “una qualità convenzionalmente attribuita agli organi elettivi”, qualità “che potrebbe anche rivelarsi priva di un determinato contenuto qualora non trovi conferma, sul piano dell’effettività, nella rappresentatività degli organi stessi”. Rappresentatività che per questa dottrina atterrebbe al momento della libertà e dunque andrebbe identificata “nell’adesione al sentimento popolare, in una parola nella consonanza che si viene a stabilire tra governati e governanti quando i primi riescono a tradurre in formule giuridiche e, quindi, a tutelare i valori che si manifestano come essenziali nella comunità che li ha espressi”<sup>(142)</sup>. Per questa dottrina inoltre la “nozione di rappresentatività è strettamente connessa a quella di interesse generale; mentre può aversi rappresentanza anche di interessi particolari e settoriali”<sup>(143)</sup>. In sostanza si ha un capovolgimento radicale dell’impostazione classica della distinzione tra rappresentanza e rappresentatività sebbene proprio l’impostazione classica rimanga preferibile, oltretutto riflettendo il senso comune di intendere, talune volte, la differenza tra queste nozioni.

Difatti è un’espressione di senso comune dire che gli organi della rappresentanza non sono rappresentativi per indicare che si trovano su posizioni politiche antitetiche o comunque dissonanti rispetto alle opinioni ed agli interessi dei rappresentati.

Inoltre il rovesciamento operato da quest’indirizzo interpretativo nel distinguere la rappresentatività dalla rappresentanza, riducendo quest’ultima ad una attribuzione convenzionale, riecheggiando l’idea della rappresentanza come finzione, come apparenza creata dal diritto, presenta almeno due motivi di perplessità.

In primo luogo non sembra del tutto sicura l’idea che la rappresentatività è necessariamente connessa con l’interesse generale.

Difatti, in senso ampio, la rappresentatività, indicando la stretta affinità di interessi e di idee che può esistere fra un organo od una istituzione ed il gruppo che essa rappresenta è categoria che si att-

<sup>(142)</sup> MARTINES T., *op. cit.*, 271-272.

<sup>(143)</sup> MARTINES T., *loc. ult. cit.*

glia benissimo a definire i legami esistenti fra gli organi in cui sono rappresentati interessi particolari ed i gruppi a cui quegli interessi sono imputabili.

In secondo luogo la richiamata dottrina sembra radicare il problema della distinzione fra rappresentanza e rappresentatività nel momento del funzionamento dell'organo rappresentativo e non nel momento della formazione dell'organo stesso.

L'idea che le elezioni siano il criterio discriminante per distinguere tra rappresentanza e rappresentatività è stata sostenuta anche da altra dottrina per la quale la nozione di rappresentatività identificherebbe una formula organizzatoria, e dunque una struttura organizzativa, a cui il diritto ricorrerebbe qualora o per ragioni tecniche o per difficoltà organizzative o per problemi di costo, risultando impossibile "costituire corpi eligenti", occorra che i titolari di determinati uffici siano portatori di taluni specifici interessi pubblici e dunque siano scelti e designati da quelle "figure soggettive, riconosciute" come "titolari di tali interessi" <sup>(144)</sup>.

Tuttavia a questa tesi si può obiettare di aver ristretto troppo l'ambito di applicazione del concetto di rappresentatività.

Difatti, riconducendosi la nozione di rappresentatività a quel ristretto numero di casi in cui la nomina o la designazione del titolare di un ufficio è affidata ad una determinata figura soggettiva dei cui interessi pubblici il titolare dell'ufficio dovrà farsi portatore nello svolgimento delle proprie funzioni, ha forse troppo limitato lo svolgimento delle problematiche attinenti alla rappresentatività degli organi.

In effetti all'interno della scienza costituzionalistica è abbastanza comune parlare di rappresentatività per indicare la situazione di organi costituzionali che, pur non essendo elettivi, si trovino in specifiche occasioni ad interpretare od a riflettere le opinioni o la volontà dei cittadini.

Ciò accadrebbe, ad esempio, secondo taluni interpreti per il Ca-

<sup>(144)</sup> GIANNINI M.S., *op. cit.*, 61.

po dello Stato quando si fa interprete della volontà popolare. Ed ancora si è ricorsi al concetto di rappresentatività per connotare l'azione dei rami non elettivi del Parlamento.

6. – *La rappresentanza tra responsabilità, responsività e ruolo politico del rappresentante*

L'idea che sul rappresentante gravi uno specifico dovere di rispondere, o se si vuole, di render conto ai rappresentati del proprio operato è largamente presente in dottrina, sicché detta giuspubblicistica se da un lato si presenta incerta nel definire la natura del rapporto rappresentativo, dall'altro è invece concorde nel ritenere che esso implichi una forma di responsabilità dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati <sup>(145)</sup>.

In particolar modo si è evidenziato che esiste una necessaria *liaison* fra l'autonomia dei rappresentanti e la responsabilità <sup>(146)</sup>; specialmente negli ordinamenti rappresentativi (e più in generale in quelli improntati al principio democratico) non appare teorizzabile che chi detiene il potere non ne risponda ai cittadini e tuttavia proprio perché chiamato a rispondere deve poter liberamente decidere le scelte di *policies output* (*là ou est la responsabilité, là est le pouvoir*) <sup>(147)</sup>. D'altronde sono proprio le elezioni, quale fonte di legitti-

<sup>(145)</sup> ARCOLEO A., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1904, 442 ss.; COTTA M., *Rappresentanza politica*, cit., 958; MAZZIOTTI DI CELSO M., *Principi generali e funzioni del Parlamento*, cit., 759; SARTORI G., *op. cit.*, 556; FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, cit., 29; BIRCH, *op. cit.*, 17; ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8<sup>a</sup> ed., Paris, 1927, vol. I, 54 ss.; NOCILLA D. - CIAURRO L., *op. cit.*, 567 ss.; PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981, 99; VIRGA P., *Diritto costituzionale*, cit., 147; FRIEDRICH C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, cit., 373 ss.

<sup>(146)</sup> LEIBHOLZ G., *Das Wesen der Repräsentation und Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, 2<sup>a</sup> ed., Berlin, 1960, 81 ss.; SCHEUNER U., *Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystem in der Gegenwart*, in *Staatstheorie und Staatsrecht*, Berlin, 1979, 317 ss.; GUELI V., *Parlamento e partiti come problema della democrazia*, cit., vol. II, 1355.

<sup>(147)</sup> Così DUGUIT L., *op. cit.*, vol. II, 832; ESMEIN A., *op. cit.*, vol. I, 82 per il quale: "il

mazione a – per così dire – ratificare l’operato dei rappresentanti facendo emergere il rapporto rappresentativo nel momento in cui questi chiedono agli elettori di rinnovargli la fiducia, rendendo conto di quello che hanno fatto ed illustrando quanto intendono fare. Non a caso in dottrina è stato esattamente osservato: “Quando la volontà popolare ha scelto i governanti, devono essere accettate le necessità implicate dalla sua scelta. Al principio è la rappresentanza, il resto è responsabilità, il meccanismo della rappresentanza applicato con intelligenza, può assicurare al meglio la responsabilità” <sup>(148)</sup>.

In sostanza l’intero meccanismo rappresentativo, articolato sull’elettività della carica, sulla posizione di autonomia del rappresentante, sulla tendenziale rispondenza dell’operato degli eletti alla volontà dei cittadini, trova una sua effettiva composizione e coerenza solo ove risulti organizzato in modo da garantire un esercizio responsabile del potere, apparendo per tale via l’atto elettorale quello più efficiente per raggiungere tale scopo. Di qui l’individuazione di una sorta di legame esistenziale fra rappresentanza e responsabilità <sup>(149)</sup>.

È agevole rilevare che un rappresentante è percepito come tale solo se è capace di rispondere alle correnti di opinioni, alle idee, alle passioni, agli interessi dei cittadini, se è in grado di interpretarne i desideri e le aspettative, ma tutto ciò può avvenire solo se gli elettori periodicamente sono chiamati a giudicare gli eletti <sup>(150)</sup>. Di qui la considerazione che “le cariche rappresentative sono sempre temporanee, appunto perché sia possibile che in esse non vengano confermati coloro che, esercitandole, non si siano conformati ai principi e ai criteri che avrebbero dovuto seguire” <sup>(151)</sup>.

*ne peut y avoir de responsabilité que là ou il y a liberté de decision”.*

<sup>(148)</sup> MAC IVER, *The modern State*, Oxford, 1926, 206.

<sup>(149)</sup> SARTORI G., *op. cit.*, 552; SIOTTO PINTOR M., *op. cit.*, 65 il quale, però, muovendo da questo presupposto nega che la rappresentanza politica sia vera rappresentanza giuridica; CRISAFULLI V., *La costituzione della Repubblica italiana e del controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1960, 270.

<sup>(150)</sup> MAZZIOTTI DI CELSO M., *Principi generali e funzioni del Parlamento*, cit., 759; FISICHELLA D., *op. cit.*, 26; PITKIN H.F., *op. ult. cit.*, 232-234; MAC IVER, *op. cit.*, 206.

<sup>(151)</sup> ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale*, cit., 167.

Non si vuol qui sostenere – come già accennato – che le elezioni siano la *conditio sine qua non* per assicurare l'*idem sentire de re publica* fra governati e governanti, questo potendo costituirsi anche altrimenti, ma certamente la sottoposizione a periodiche elezioni è l'unico strumento, non arbitrario, per accertare la legittimazione politica degli eletti, verificando se gli stessi godano ancora della fiducia degli elettori “ed in definitiva è il mezzo più efficace perché si rafforzi la stessa rappresentanza virtuale, per la quale i deputati si sentono in comunione spirituale con coloro che li hanno eletti” (152).

In questo senso d'altra parte si era già espressa la dottrina ottocentesca la quale aveva ammonito che “i popoli che, per godere la libertà loro più conveniente, ricorrono al sistema rappresentativo devono esercitare una sorveglianza attiva e costante sui loro rappresentanti, e riservarsi, a scadenze non troppo ampie, il diritto di metterli da parte se hanno deluso le loro speranze e di revocare loro i poteri di cui avessero abusato” (153).

Il legare la rappresentanza alla responsabilità pone tuttavia un ulteriore problema, dovendosi conseguentemente esaminare se la c.d. responsabilità politica sia un fenomeno da ascrivere al mondo del diritto o quantomeno sia un istituto determinabile giuridicamen-

(152) Così NOCILLA D.-CIAURRO L., *op. cit.*, 569. Si tratterebbe di un modo per far rafforzare l'elemento dell'*animus*, secondo il quale “per fungere da rappresentanti bisogna sentirsi tali” (SARTORI G., *op. cit.*, 553). L'idea della rappresentanza virtuale fu avanzata alla fine del Settecento da BURKE E., *The Works*, cit., vol. I, 557 con lo scopo di sostenere l'obbligo per le colonie americane di pagare le tasse, pur non avendo il diritto di inviare propri rappresentanti alla Camera dei Comuni. Il che era in contrasto con i principi dell'ordinamento inglese riassumibili nell'aforisma “*not taxation without representation*”. La tesi della rappresentanza virtuale riappare nel corso dell'Ottocento sullo sfondo delle teorizzazioni della rappresentanza senza elezioni. Oggi il concetto di rappresentanza virtuale tende spesso a confondersi con quello di rappresentatività percepita, *lato sensu*, come un essere in consonanza dei governanti con i governati. Sulla *virtual representation*, BIRCH, *op. cit.*, 50 ss.; EMDEN C.S., *The People and the Constitution*, cit., 190; SARTORI G., *op. cit.*, 554 il quale a sua volta cita il pensiero di Burke per mettere in rilievo come quest'autore non abbia contrapposto la rappresentanza virtuale alla rappresentanza elettiva, ma abbia ritenuto che la rappresentanza virtuale “non potesse avere esistenza lunga e sicura” senza avere per substrato quella elettiva.

(153) CONSTANT B., *La libertà degli antichi*, cit., 56.

te <sup>(154)</sup> , “visto che essa si caratterizza appunto per una sufficiente precisione della sanzione (l’allontanamento dei titolari dalla carica che ricoprono) e per l’assoluta indeterminatezza del parametro di valutazione dei comportamenti dei responsabili <sup>(155)</sup>).

Ancora è necessario chiedersi attraverso quali meccanismi sia possibile garantire un efficiente controllo degli elettori sull’operato degli eletti, senza di che sarebbe del tutto fuori luogo ricorrere al concetto di responsabilità <sup>(156)</sup> . Così come appare necessario indagare in che modo l’evento elettorale incida sulla percezione che i rappresentanti hanno del proprio ruolo e più in concreto quale influenza abbia sui loro comportamenti di voto. Ed inoltre come debba valutarsi il fatto che un eletto decida di non ricandidarsi, al limite potendosi configurare come un mezzo per sottrarsi al giudizio degli elettori <sup>(157)</sup> , dovendosi per altro precisare se possano o meno individuarsi alcune precondizioni (o condizioni) necessarie affinché le elezioni costituiscano un effettivo ed efficace strumento attraverso cui sanzionare quanto fatto dai rappresentanti.

A questo proposito, va osservato che problemi si pongono non solo in relazione all’esigenza di verificare le condizioni essenziali af-

<sup>(154)</sup> Per la tesi che nega la giuridicità della responsabilità politica FROSINI, *La responsabilità politica*, in *La responsabilità politica. Diritto e tempo* (Autori vari), Milano, 1982, 35; RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 124 per il quale mancherebbero gli elementi della certezza e della inequivocabilità per caratterizzare le elezioni periodiche come un meccanismo di responsabilità politica. Contra SCARPELLI, *Riflessioni sulla libertà politica. Responsabilità, libertà, visione dell’uomo*, in *La responsabilità politica. Diritto e tempo*, cit., 44 ss.

<sup>(155)</sup> Così NOCILLA D.-CIAURRO L., *op. cit.*, 570 ed ancora tra gli altri RESCIGNO G.U., *op. cit.*, 63; SCHEUMER U., *Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie in Staatstheorie und Staatsrecht*, cit., 304.

<sup>(156)</sup> Presupposto perché attraverso le elezioni possa farsi valere una qualsiasi responsabilità dei rappresentanti dinanzi ai rappresentati è che questi ultimi possano adeguatamente conoscere l’attività dei primi. – Danno rilievo al problema responsabilità degli eletti – informazione degli elettori SCARPELLI, *op. cit.*, 79; BARTHELEMY-DUEZ, *op. cit.*, 107; CARRÉ DE MALBERG R., *op. cit.*, vol. II, 363 ss.

<sup>(157)</sup> Anche se è stato notato (SCARPELLI, *op. cit.*, 43) che il deputato in carica potrebbe avere interesse a non ripresentarsi candidato alle future elezioni magari semplicemente perché si è “stancato” di svolgere quel particolare tipo di attività.

finché l'elezione possa considerarsi un modo per sancire la responsabilità dei rappresentanti che abbiano ripresentato la propria candidatura dinanzi ai cittadini, condizioni che possono rinvenirsi principalmente nella libertà <sup>(158)</sup> e nella scarsa influenza sulle elezioni della corruzione elettorale <sup>(159)</sup>, ma anche con riguardo alla possibilità di considerare lo stesso istituto elettorale come un meccanismo che in pratica funzioni come uno strumento sanzionatorio dell'operato dei rappresentanti.

Infatti soprattutto la politologia statunitense, attraverso una serie di indagini empiriche sui comportamenti di voto degli elettori, ha raggiunto delle conclusioni a dir poco scettiche sulla possibilità di configurare le elezioni come un meccanismo attraverso cui i cittadini sanzionano il comportamento dei rappresentanti, facendone valere la responsabilità politica, pur essendo fuor di dubbio che le elezioni consentano agli elettori di esprimere un proprio giudizio sull'operato degli eletti <sup>(160)</sup>.

In effetti il presupposto che sottostà all'idea che la mancata rielezione dei rappresentanti possa qualificarsi realmente come una sanzione politica di quanto da essi compiuto è che il voto dato dai cittadini assuma il carattere di un giudizio politico personale, critico e soprattutto motivato da un'esatta conoscenza dell'operato del singolo rappresentante nonché sostenuto dalla convinzione che l'altro o gli altri candidati possano fare meglio e di più.

<sup>(158)</sup> Sulla natura libera del voto come condizione necessaria affinché l'elezione possa configurarsi come meccanismo idoneo a far valere la responsabilità dei rappresentanti, garantendo la rappresentatività del corpo rappresentativo MARTINES T., *op. cit.*, 271; HERMET G., *State Controlled Elections: A Framework*, in HERMET G. ROSE R. ROUQUIÈ A., *Elections without Choice*, London, 1978. Nello stesso senso PITKIN H.F., *I due volti della rappresentanza*, cit., 250.

<sup>(159)</sup> Sull'elemento di distorsione che la corruzione introduce nel significato dell'atto elettorale ROSSI L., *op. cit.*, vol. I, 64-66.

<sup>(160)</sup> In questo senso il fondamentale lavoro di MILLER W.E. - STOKES D.E., *Constituency Influence in Congress*, in *American Political Science Review* 57, 1963, 45-56 ristampato in CAMPBELL A. ed altri, *Elections and the Political Order*, New York, 1966, 351-372; WAHLKE J.C., *Policy demands*, cit., 259-290; PITKIN H.F., *I due volti della rappresentanza*, 227.

All'opposto le ricerche svolte dai politologi statunitensi hanno dimostrato come la disinformazione, il disinteresse, per non parlare di quel processo psichico per cui molti elettori (fenomeno registrato soprattutto in Inghilterra) si identificano in un partito allo stesso modo che con una squadra di calcio <sup>(161)</sup>, renda del tutto improbabile ricollegare il voto ad un giudizio politico obiettivo da cui muova la decisione di punire il rappresentante che abbia tradito la fiducia degli elettori. Inoltre dalle stesse ricerche risulta che, essendo il voto dei cittadini un atto non vincolato ad alcun parametro di giudizio, i fattori genetici del voto stesso sono i più diversi e disparati: dalla comunanza di idee con i candidati all'appartenenza ad una stessa confessione religiosa o ad una stessa etnia, dalle qualità morali del candidato alle doti di simpatia o di immagine che il candidato riesce ad offrire di sé nella campagna elettorale <sup>(162)</sup>. Dati questi che rendono plausibile negare per le elezioni la configurazione di un meccanismo che in concreto riesca ad attuare nell'ordinamento una vera e propria responsabilità dei rappresentanti, poiché, sempre secondo gli studiosi statunitensi, il comportamento di voto degli elettori si rifletterebbe inevitabilmente sia sul nesso fra responsabilità ed elezioni, sia sul significato politico ed istituzionale da attribuire a queste ultime.

In sostanza ciò che emerge dai dati statistici raccolti ed elaborati dalla politologia statunitense è che le attività di rappresentanza della pubblica opinione sono scarsamente correlate al *policy output* delle istituzioni rappresentative <sup>(163)</sup>, conducendo ad escludere che il voto e quindi le elezioni di fatto assumano la valenza di un giudizio politico dato dai cittadini sull'operato dei rappresentanti.

<sup>(161)</sup> WAHLKE J.C., *op. ult. cit.*, 264 e 267.

<sup>(162)</sup> Sul comportamento elettorale dei cittadini cfr.: SCHUMPETER J.A., *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, 1947, 261; oltre agli studi empirici di BERELSON B.R. ed altri, *Voting*, Chicago, 1954; BURDICK E. - BRODBECK A.J., *American Voting Behavior*, Glencoe, 1959; CAMPBELL A. ed altri, *The American Voter*, New York, 1960; nonché SARTORI G., *op. cit.*, 581-595 e bibliografia ivi citata.

<sup>(163)</sup> WAHLKE J.C., *op. ult. cit.*, 274-275, il quale a sua volta cita sull'argomento quello che è lo studio di maggior respiro in materia. Studio compiuto da DYE T.R., *Politics, Economics, on the Public: Policy outcomes in the American States*, Chicago, 1966.

In concreto, secondo questa linea di pensiero, le elezioni più che costituire un meccanismo idoneo a far valere una forma di responsabilità dei rappresentanti dinanzi ai rappresentati avrebbero un'importanza decisiva nel fare del rappresentante un soggetto « responsivo »<sup>(164)</sup> ossia attento ai *desiderata* dei cittadini.

Anche se va notato che il configurare le elezioni come fattore di « responsivizzazione » dei rappresentanti non costituisce una novità assoluta, dato che essa sembra riprendere la tesi di Friedrich che ha concentrato l'importanza del fatto elettorale in quello che ha chiamato « principio delle reazioni anticipate »<sup>(165)</sup>, per esprimere la situazione psicologica dell'eletto che, in vista delle elezioni, è indotto a regolarsi in modo da evitare quelli che, secondo il suo giudizio, potrebbero essere comportamenti odiosi all'elettorato e tali da metterne in pericolo la rielezione<sup>(166)</sup>.

#### 6a) – *Il ruolo politico del rappresentante*

Il richiamo alla responsabilità come elemento che caratterizza l'attività rappresentativa induce ad approfondire il discorso sul ruolo

<sup>(164)</sup> Sul concetto di *responsiveness* cfr. PITKIN H.F., *I due volti della rappresentanza*, trad. it. P. Grilli da *The concept of the representation*, cit., 209-240 ora in *La rappresentanza politica* a cura di D. Fisichella, cit., 213-258; ed ivi EULAU H. - KARPS P., *Le componenti della responsabilità*, cit., 291 ss.

<sup>(165)</sup> FRIEDRICH C.J., *Man and His Government: an Empirical Theory of Politics*, New York, 1963, 310 ss.

<sup>(166)</sup> L'influenza che le elezioni hanno sull'atteggiamento psicologico del deputato, è stata sottolineata dagli stessi MILLER e STOKES, *op. cit.*, 368 i quali hanno riscontrato che è comune tra i membri del Congresso ritenere che i loro atti siano perfettamente visibili agli elettori e che alle elezioni si venga premiati o puniti per il proprio comportamento di voto in Assemblea, nonché da KINGDON J.W., *Politician's Beliefs about Voters*, in *American Political Science Review* 61, 1967, 144 il quale collega alle elezioni un meccanismo psicologico estremamente interessante: il cosiddetto *congratulation-rationalization effect*. Secondo quanto rilevato da Kingdon infatti la vittoria elettorale indurrebbe negli eletti una convinzione ben maggiore che se fossero stati sconfitti che gli elettori li sorvegliano e li abbiamo scelti per le posizioni da essi assunte in campagna elettorale. Convinzione che a sua volta determinerebbe nei vincitori delle elezioni un atteggiamento particolarmente attento agli interessi ed alle richieste provenienti dagli elettori.

che il rappresentante è chiamato a rivestire all'interno del *policy making*. In dottrina sul punto si confrontano due differenti indirizzi di pensiero: da un lato coloro che configurano il rappresentante come un soggetto la cui funzione è essenzialmente quella di interpretare le domande di *policy*, le esigenze, le aspirazioni del corpo sociale al fine di una coerente ed adeguata tutela di quell'interesse generale che trascende la collettività nelle sue articolazioni; dall'altro coloro che invece vedono nel rappresentante un soggetto demandato per lo più a riprodurre la volontà e gli interessi del corpo sociale nella varietà delle sue componenti, al fine di realizzare una mediazione degli interessi contrastanti<sup>(167)</sup>. Per i primi il rappresentante è un autonomo interprete del dato sociale, libero di porre "a fondamento del suo comportamento decisionale ciò che egli stesso ritiene giusto, i suoi principi e le sue convinzioni, il dettato della sua coscienza"<sup>(168)</sup>, anche in contrasto con l'opinione dei cittadini e degli elettori; per i secondi il rappresentante è un soggetto responsivo ossia necessariamente attento alle domande di *policy* provenienti dalla collettività, apparendo come il canale di comunicazione, la cinghia di trasmissione delle opinioni e degli interessi dei cittadini all'interno del circuito decisionale; in sostanza un soggetto "che normalmente non deve entrare in conflitto con il volere dei cittadini quando questi ne hanno

<sup>(167)</sup> Per un tentativo di superare la controversia mandato-indipendenza si confronti l'interessante lavoro di WEISSBERG R., *Collective vs. Dyadic Representation in Congress*, in *American Political Science Review* 2, 1978, 535-547 il quale ha analizzato il problema del ruolo del rappresentante in termini di rappresentanza collettiva, ossia non in termini di rapporto fra l'eletto ed il collegio di appartenenza, bensì in termini di rapporto fra l'istituzione rappresentativa nel suo complesso e la comunità nel suo insieme. L'idea di fondo di Weissberg è che in un'analisi in termini collettivi della rappresentanza il comportamento disrappresentativo che un rappresentante ha verso il collegio di appartenenza può risolversi nella rappresentanza d'un collegio diverso. Nell'analisi in termini collettivi della rappresentanza verrebbe perciò meno una netta contrapposizione della ricostruzione del ruolo del rappresentante o come mandatario o come fiduciario.

<sup>(168)</sup> La frase è estrapolata da EULAU H., *Legislatore e Ruoli rappresentativi*, in WAHLKE J.C. - EULAU H. - BUCHANAN W. - FERGUSON L.C., *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*, New York, 1962, 267-286, trad. it., A. PAPPALARDO, in FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, cit., 149.

uno”<sup>(169)</sup>, non essendo la sua autonoma capacità di giudizio, le sue convinzioni “presupposti adeguati del *decision making*”<sup>(170)</sup>. Questo duplice orientamento del ruolo che il rappresentante è chiamato a rivestire nel circuito decisionale riflette peraltro quelli che sono i due principali indirizzi della giuspubblicistica nell’interpretare l’istituto della rappresentanza politica: come situazione e come rapporto.

In dottrina infatti, come già rilevato<sup>(171)</sup>, nell’interpretare l’istituto della rappresentanza esistono due grandi linee di tendenza: da un lato coloro che pongono il nucleo della rappresentanza nell’idea di rapporto e dunque privilegiano l’elemento della relazionalità fra i cittadini ed i rappresentanti; dall’altro coloro che, nell’analisi della fenomenologia rappresentativa, mettono l’accento sulla situazione di potere del rappresentante e dunque privilegiano il profilo dell’autonomia e dell’indipendenza dei comportamenti decisionali dei rappresentanti rispetto ai desideri dei cittadini. A queste due differenti tendenze interpretative sono in effetti riconducibili, come è stato osservato, tutti i “fondamentali nodi problematici della rappresentanza politica: l’alternativa fra una prospettiva che ha ravvisato l’essenza della rappresentanza nell’interpretazione, piuttosto che nella mera riproduzione di una dimensione collettivo-spirituale di un gruppo sociale, ed una che pone in evidenza l’aspetto del rispecchiamento, o della similitudine fra ciò che viene rappresentato e la realtà del gruppo sociale; una configurazione del processo politico che privilegia i profili della sintesi e dell’autonomia del sistema rappresentativo ovvero quello della responsività e del controllo dei governati; l’interrogativo se il rappresentante disponga di un autonomo potere di decisione, ovvero sia il termine di un rapporto che accentua piuttosto un’istanza di mediazione”<sup>(172)</sup>.

E difatti la concezione della rappresentanza come situazione di potere del rappresentante presuppone “che esistano interessi comu-

<sup>(169)</sup> Così PITKIN H.F., *La controversia mandato-indipendenza*, cit., 206.

<sup>(170)</sup> EULAU H., *Legislatore*, cit., 155.

<sup>(171)</sup> NOCILLA D. - CIAURRO L., *op. cit.*, 556 ss.

<sup>(172)</sup> In questo senso RIDOLA P., *Rappresentanza ed associazionismo*, cit., 101.

ni obiettivamente determinabili, del popolo (o della nazione) e che tali interessi trascendano quelli dei cittadini o dei gruppi sociali, sicché esisterebbe una volontà popolare ipotetica diretta al perseguimento di tali interessi, differenziandosi per ciò stesso dalla empirica, episodica volontà popolare, quale sarebbe espressa anche dallo stesso corpo elettorale al momento delle elezioni. Il rappresentante sarebbe colui cui è affidata la cura di quegli interessi e che esprime quella volontà popolare ipotetica onde” (173) la libertà per il corpo rappresentativo “ove ritenga che gli interessi che esso deve curare lo esigano di determinarsi in modo difforme dalla volontà della collettività rappresentata, salva, per questa, la possibilità di esprimere il suo giudizio sul comportamento dei titolari dell’organo al momento delle elezioni” (174).

All’inverso la concezione della rappresentanza come rapporto suppone che i rappresentanti siano “un tramite per l’espressione di aspirazioni, desideri, decisioni del popolo, rifiutando l’idea che esistano interessi generali che non si identifichino con la mera mediazione fra i diversi interessi particolari”. Per essa “i vincoli che possono esser posti dagli elettori ai propri rappresentanti ed il legame che si instaura tra gli uni e gli altri si esprimono nell’idea che i singoli deputati rappresentino quella parte del popolo che li ha eletti o che esista un mandato dato dall’insieme degli elettori all’insieme degli eletti” (175).

Ambedue questi punti di vista riflettono un aspetto importante della rappresentanza e del ruolo che il rappresentante è chiamato a svolgere nel *decision making*. Al primo è ascrivibile il merito di cogliere molto nitidamente che la rappresentanza politica non è certo un sistema basato sulla stabilizzazione di un conflitto permanente di vedute tra il corpo rappresentativo ed il corpo sociale, e dunque di sottolineare la tensione che deve essere presente nei rappresentanti nel tenere nel dovuto conto le domande di *policy* ed i *desiderata* dei

(173) NOCILLA D. - CIAURRO L., *op. cit.*, 556-557.

(174) MAZZIOTTI DI CELSO M., *Principi generali e funzioni del Parlamento*, cit., 759.

(175) NOCILLA D.-CIAURRO L., *op. cit.*, 561-562.

cittadini. Al secondo va invece riconosciuto il merito di evidenziare che nella rappresentanza politica è presente un'istanza di trascendimento delle volontà particolari che compongono il corpo sociale, al fine di realizzare una più alta unità politica e dunque la percezione che la funzione dei rappresentanti implichi più un interpretare che un riprodurre.

Ciò consente di sottolineare come il discorso sul ruolo che il rappresentante è chiamato a svolgere all'interno dei circuiti decisionali non possa che essere affrontato in chiave problematica, dovendosi tener conto sia del fatto che il rappresentante non può non porre come punto di riferimento delle sue decisioni i desideri e le opinioni di coloro che lo hanno scelto, sia del fatto, però, che il rappresentante è chiamato ad esprimere un punto di vista più generale rispetto a quello dei cittadini e dunque nelle sue scelte in ultima analisi è sganciato dall'opinione dei rappresentati.

#### 6b) – *Rappresentanza e partiti politici*

Le considerazioni svolte tengono solo in minima parte conto della vasta mutazione che la rappresentanza politica ha patito nel Novecento, a partire dagli anni Venti <sup>(176)</sup>, per l'affermarsi della dominanza dei partiti politici <sup>(177)</sup>, che progressivamente hanno cercato e sono riusciti ad appropriarsi di quella funzione di raccordo tra la società e lo Stato che in precedenza era stata svolta dal Parlamento <sup>(178)</sup>.

<sup>(176)</sup> MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, 104 ss.

<sup>(177)</sup> Così FROSINI, *op. cit.*, 32; NAWIASKY, *Die Stellung der Regierung im modernen Staat*, Tübingen, 1925, 14. Per un cenno alla progressiva affermazione di nuovi soggetti politici nell'ambito degli stati contemporanei, specie europei, SCHMITT C., Premessa all'ed. it. degli scritti raccolti in *Le categorie del politico* a cura di MIGLIO G.- SCHIERA P., Bologna, 1972, 21.

<sup>(178)</sup> In proposito le significative considerazioni in BARBERA A., *Una riforma*, cit., 78 ss. e 88 ss.

Il partito si propone come “moderno principe”<sup>(179)</sup>, ricevendo ampi riconoscimenti, anche formali, nelle Costituzioni successive al secondo conflitto mondiale, tanto da giustificare la definizione dello Stato come “Stato di partiti”<sup>(180)</sup>, presentandosi il « mondo dei partiti » come il vettore della trasformazione della volontà popolare in quella statale.

Una analisi realistica della rappresentanza politica non può prescindere da uno specifico riferimento al *modus agendi* del partito. Sul terreno della rappresentanza questo si connota in ragione dell'appartenenza ad esso sia degli elettori che degli eletti, vincolati al perseguimento delle medesime idee, valori, obiettivi, trasfusi in un programma politico che, elaborato dal gruppo dirigente<sup>(181)</sup>, per il tramite della disciplina di partito, diviene il manifesto politico di tutti gli aderenti, anche dei rappresentanti. È il partito che tende ad assumere il monopolio della vita politica, impegnandosi perché il proprio programma di governo si trasfonda in atti dello Stato.

In questo quadro la predisposizione da parte di ciascun partito di un programma per il governo del paese, per un verso postula l'identificazione degli interessi ritenuti generali e prevalenti e, per l'altro contiene le modalità per raggiungerli. In quest'azione i partiti assumono direttamente la veste e la funzione di “rappresentanti”. Nella logica dello « Stato dei partiti » è dunque il partito, che attraverso la mobilitazione e la propaganda chiede agli elettori il voto divenendo così il loro rappresentante; mentre i membri del Parlamento: costituiscono soltanto uno degli ingranaggi attraverso cui il parti-

<sup>(179)</sup> L'espressione è di GRAMSCI A., *Note sul Macchiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, 1949, 5.

<sup>(180)</sup> Sul *Parteienstaat* la letteratura è ormai sterminata. Per tutti la bibliografia citata in RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1982, vol. XXXII, 124-127; nonché in ZAMPETTI P.L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, 1965, 102; ed in VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 7-33.

<sup>(181)</sup> Ed è muovendo da questi rilievi che HENKE, *Das Rechte der politischen Parteien*, Göttingen, 1964, 91 ha ritenuto anche per l'influenza di LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation*, cit., 224 ss., che la nozione di rappresentanza politica sarebbe divenuta inidonea a configurare i rapporti fra partiti, parlamentari ed elettori.

to agisce e sono eletti non (o non soltanto) per le loro qualità, ma perché è il partito a sceglierli ed a proporli agli elettori <sup>(182)</sup>. Il voto non esprime più la fiducia ai singoli candidati (le cui qualità personali assumono rilievo solo ai fini del *marketing* elettorale), ma costituisce adesione a determinati programmi, a specifiche proposte di cui i partiti divengono promotori e banditori. Via per la quale viene a logorarsi il divieto di mandato imperativo, pur proclamato, dalle carte costituzionali, restringendosi la sfera di autonomia dei singoli parlamentari a causa della disciplina di partito.

I parlamentari vengono quasi a configurarsi come i rappresentanti dei partiti <sup>(183)</sup>, o quantomeno la proiezione dei partiti in parlamento, con ridotti margini di penetrazione nel processo politico, sul presupposto che i cittadini quando votano non votano per il singolo quanto piuttosto per il partito e per il gruppo che lo guida.

In questo senso si può comprendere quell'affermazione per la

<sup>(182)</sup> LEIBHOLZ G., *Der Strukturwandel der modernen demokratie*, in *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958, 108; ID., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1981, 480; CRISAFULLI V., *op. ult. cit.*, 26-27 riallacciandosi ad alcune norme del t.u. del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 per le elezioni della Camera dei deputati: in particolare quelle che ammettono il solo voto di lista nonché il voto di lista implicito nell'espressione delle preferenze, quelle relative all'utilizzazione dei resti sul piano nazionale, quelle sui contrassegni e sui rappresentanti di lista. In senso critico PASQUINO G., *La caccia al candidato*, in *La Repubblica del 5 maggio 1987* il quale ha cercato di evidenziare come non sempre gli elettori votino un candidato in quanto esponente di un partito, potendo accadere che votino un partito in virtù della presenza di personalità di spicco. Fenomeno che troverebbe una conferma nella prassi dei partiti i quali tendono ultimamente a candidare personaggi molto popolari per attivare consensi.

<sup>(183)</sup> TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1928, 26; GUELI V., *Parlamento e partiti*, cit., 1355 e per un'ampia esposizione della giurisprudenza tedesca, la quale ha sancito il principio della decadenza del mandato per i parlamentari appartenenti a partiti disciolti perché dichiarati antisistema PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna ai partiti*, Padova, 1984, 58 ss. Si confronti inoltre la Costituzione svedese del 27 febbraio 1974 in cui non è più presente il divieto del mandato imperativo, in *Le Costituzioni straniere contemporanee* a cura di BISCARETTI DI RUFFIA P., 4ª ed., Milano, 1985, vol. I, 219-221. Nelle costituzioni di alcuni Länder della R.F.G., infine, è previsto l'obbligo di dimissioni per il deputato che muti di partito. Per le costituzioni dei vari Länder della R.F.G., cfr. *Recht und Organisation der Parlamente*, in (*Herausgegeben im Auftrage der*) *Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft*, Bielfed (Bonn), 1958, vol. I.

quale i partiti politici immetterebbero nell'ordinamento un elemento di plebiscitarismo <sup>(184)</sup>, trasformando le elezioni in una scelta del partito e del suo programma. Non è questa la sede per svolgere le più compiute critiche al *Parteienstaat*, è bene tuttavia precisare che, se anche i partiti hanno cercato di monopolizzare la rappresentanza politica, alterando profondamente lo stesso principio della separazione dei poteri, nondimeno questo non significa che si debba dare per avvenuto o che vi sia stato un irreversibile trasferimento della sovranità dal Parlamento ai partiti, con ovvio svilimento della rappresentanza parlamentare <sup>(185)</sup>; questo sia perché le elezioni non necessariamente sono da configurare come scelta del partito, dipendendo ciò dai principi costituzionali e dal sistema elettorale adottato <sup>(186)</sup>, sia perché anche in quegli ordinamenti in cui le elezioni hanno l'obiettivo di una scelta diretta del partito e del programma di governo vi sono questioni che esulano da tale programma, ovvero che sono così delicate da coinvolgere la coscienza dei deputati (questioni morali, religiose, etc.). Inoltre e più in generale perché il monopolio della rappresentanza da parte dei partiti non trova – in ordinamenti come quello italiano – alcun esplicito riconoscimento costituzionale, essendo peraltro assai dubbio che i partiti siano gli autentici ed effettivi interpreti delle idee e delle aspirazioni dei cittadini.

In proposito dovendosi da un lato osservare che comunque residua il permanere di un rapporto diretto tra il deputato e la pubblica

<sup>(184)</sup> LEIBHOLZ G., *Strukturwandel*, cit., 104 ss.

<sup>(185)</sup> In questo senso ad es. COTTA M., *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di Politica*, diretto da N. BOBBIO e N. MATTEUCCI, Torino, 1976, 844 il quale sottolinea come nel processo rappresentativo debbano individuarsi « due sequenze tipo 1) elettori-partiti-singoli rappresentanti 2) elettori-singoli rappresentati-partiti » la prima sicuramente « la più importante », la seconda, pur meno importante, tuttavia « non insignificante ».

<sup>(186)</sup> Sulla difficoltà in sistemi pluripartitici per le elezioni di esprimere un momento latamente plebiscitario DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 13<sup>a</sup> ed., Paris, 1973, vol. I, 121 ss., il quale proprio muovendo da questa considerazione ha ritenuto di poter qualificare il sistema inglese bipartitico come “prototipo” di democrazia diretta. Per un'ampia rassegna comparatistica dei fattori che incidono sul carattere plebiscitario delle elezioni ROSSANO C., *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, 230 ss.

opinione anche *sub specie* di gruppi sociali in dipendenza dal diverso modo in cui si può atteggiare la disciplina di partito ed il sistema elettorale, dall'altro occorrendo sottolineare la presenza di disposizioni costituzionali che – come ad esempio il divieto di mandato imperativo – tutelano lo *status* di autonomia del deputato ed in definitiva dell'istituzione parlamentare. La qual cosa significa che esistono margini per ammettere la giuridica possibilità che il rapporto fra eletti ed elettori possa riespandersi ogni qualvolta il Parlamento intenda (e sia in grado di) rivendicare le proprie prerogative nei confronti di qualsiasi soggetto politico.

#### ABSTRACT

Le presenti considerazioni sulla rappresentanza politica hanno lo scopo di offrire una visione d'insieme di questo peculiarissimo istituto che costituisce il fondamento delle democrazie rappresentative moderne e contemporanee. In particolare lo studio cerca di esaminare ed approfondire i nodi critici della rappresentanza politica, evidenziandone gli aspetti maggiormente controversi con riferimento alle più recenti evoluzioni dottrinali in materia.