



19 GIUGNO 2019

L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche

di Giovanni Moschella

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Messina

L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche *

di Giovanni Moschella

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Messina

Sommario: 1. Processo di globalizzazione e svuotamento della sovranità dello Stato. 2. La rappresentanza politica nella crisi del sistema partitico. 3. Sovranismo, populismo e delegittimazione della rappresentanza politica. 4. Quali prospettive per la democrazia rappresentativa?

1. Processo di globalizzazione e svuotamento della sovranità dello Stato

La validità della nozione di sovranità dello Stato, così come tradizionalmente è stata intesa sia nel pensiero costituzionale dello Stato liberale dell'ottocento che in quello degli ordinamenti democratici contemporanei, quale "sovranità dell'ente territoriale dello Stato che non subisce limitazioni da parte di altri soggetti di diritto internazionale se non in seguito e in base a decisioni di autolimitazione decise dallo Stato stesso"¹, è oggi messa in discussione dai processi di internazionalizzazione dell'economia e di integrazione europea che hanno segnato una tendenza alla cristallizzazione del potere decisionale in organismi politico-burocratici sovranazionali. L'interdipendenza economica e finanziaria fra gli Stati e le concentrazioni di potere economico che attraversano gli ambiti nazionali non soltanto costituiscono fattori condizionanti le scelte formali delle istituzioni statali (soprattutto di quelle rappresentative che subiscono i condizionamenti più rilevanti), ma sottraggono al potere statale gli stessi destinatari delle norme giuridiche. E se la stessa legge, manifestazione principe degli organi di rappresentanza politica, viene a soffrire di forte crisi di identità, dovuta anche alla difficoltà di una chiara individuazione dei propri

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sulla riflessione della dottrina costituzionale su tali tendenze e per un approfondimento delle possibili conseguenze nella configurazione della forma Stato e nei rapporti internazionali si rinvia almeno a G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1992, e dello stesso A., *Verso l'Europa*, Milano, 1997; M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, n. 2/1994, p. 203 ss.; A. PAPA, *La rappresentanza politica*, Napoli, 1998, p. 214 ss. e per il diritto comunitario L. FERRARI-BRAVO, *Lezioni di diritto delle Comunità Europee*, Milano, 1997. Per un'articolata e problematica analisi della crisi della sovranità e della riduzione del livello di democrazia e di partecipazione dei cittadini riconducibile al processo di globalizzazione dell'economia, soprattutto con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, cfr. C. AMIRANTE, *Introduzione* a E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, 1998; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997; dello stesso A., *Elogio della sovranità*, in federalismi.it, n. 12/2013; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

destinatari, tale difficoltà non può non ripercuotersi anche sulla nozione ad essa storicamente legata nell'ambito della teoria costituzionale, la rappresentanza politica, che davanti all'erosione della sovranità tende a perdere il carattere politico e nazionale ad essa generalmente attribuita. Appare necessario pertanto, soprattutto a livello continentale, rivisitare tali concetti fondamentali della teoria costituzionale alla luce delle trasformazioni avvenute sul piano economico, politico e culturale che hanno caratterizzato questo primo scorcio del ventunesimo secolo. Come è stato osservato, “la crisi della territorialità del diritto” scaturita dal processo di “globalizzazione economica” e di integrazione politica riduce l'autorità degli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati, i “quali cedendo progressivamente poteri sovrani appaiono sempre meno legittimati a controllare i complessi processi di trasformazione istituzionale”². La crisi dello Stato Nazione e della sua sovranità conduce così ad una crisi della stessa sovranità popolare, che determina un *deficit* di democraticità sia a livello di Unione europea che all'interno dei singoli Stati³. Secondo parte della dottrina, l'affermazione del c.d. “pensiero unico” riconducibile alla istituzione dell'Unione economica e monetaria europea ha avuto come contraltare la perdita di potere dell'autorità statale a favore di entità sovranazionali a cui ha corrisposto anche una perdita di potere da parte dei cittadini, così impossibilitati ad influenzare le scelte di governo. Il ruolo egemone svolto da grandi centri di potere sovranazionali, “sia informali che istituzionali”, condiziona il potere sovrano nella sua duplice articolazione di sovranità popolare (potere riconducibile in via diretta o indiretta al popolo) e di potere decisionale espressione delle istituzioni della rappresentanza e che si trasforma in indirizzo di governo. Ne discende un obiettivo indebolimento della capacità degli ordinamenti costituzionali democratici di

² Così C. AMIRANTE, *Il modello costituzionale weimariano fra razionalizzazione, leadership carismatica e democrazia*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forma di governo*, Rimini, 1997, p. 361. Sul tema della globalizzazione, nella sua accezione prevalentemente economica, vale a dire intesa come creazione e consolidamento di un mercato mondiale scaturito dal crollo del sistema sovietico e dalla fine del bipolarismo si rinvia alla bibliografia contenuta in C. AMIRANTE, *Introduzione*, cit. In particolare cfr. R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Bari, 1995; I.D. MORTELLARO, *Le istituzioni della mondializzazione*, in P. INGRAO – R. ROSSANDA, *Appuntamento di fine secolo*, Roma, 1995; U. ALLEGRETTI, *Globalizzazione e sovranità nazionale*, in *Alternative*, n. 3/1996, p. 47 ss.; M.L. SALVADORI, *Stati e democrazia nell'era della globalizzazione*, in *Il Mulino*, maggio-giugno 1996, p. 436 ss.; P. MOREAU DEFARGES, *La Mondialisation*, Paris, 1997; P. PORTINARO, *Il futuro dello stato nell'età della globalizzazione. Un bilancio di fine secolo*, in *Teoria politica*, n. 3/1997, p. 117 ss.; C. BASSU – G.G. CARBONI (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, Torino, 2016; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 3 ss. (anche in ID., *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 9 ss.); A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002 e, da ultimo, M. LA TORRE, *Miseria del costituzionalismo globale*, in *Materiali st. cult. giur.*, n. 1/2017, p. 31 ss. Cfr. T.E. FROSINI, *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. n. 3/2017; A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in consultaonline.it, n. 1/2018; A. MORRONE, *Sovranità*, testo della relazione svolta al XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, presso l'Università degli studi di Trento (11-12 novembre 2016), sul tema *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità rappresentanza territorio*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

³ Cfr. R. DAHL, *Efficienza dell'ordinamento versus effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, p. 5 ss.

assumere autonomamente, nell'esercizio della propria sovranità, decisioni relative sia alla sfera economica che a quella di politica internazionale.

Va rilevato, sotto questo profilo, come parte della dottrina costituzionale abbia messo sull'avviso circa le possibili conseguenze che possono derivare sui sistemi costituzionali degli Stati membri, soprattutto in riferimento alla tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti dai Trattati e dall'orientamento che si è via via consolidato nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che segna una forte espansione delle competenze dell'Unione e a cui corrisponde un ridimensionamento di quelle dei singoli Stati, i quali vedono progressivamente svilire i principi fondamentali della loro organizzazione costituzionale.

Tuttavia, ai fini di una analisi più completa, va detto che la sovranità nazionale viene ad essere insidiata non solo dagli organismi sovranazionali, ma anche dagli enti locali territoriali che nel quadro del processo di redistribuzione di poteri all'interno dello Stato, tendono sempre più ad assumere lo *status* di livelli autonomi di governo a cui viene garantito il potere di "soddisfacimento di quegli interessi che ormai ad esso fanno riferimento in via primaria, fornendo gli strumenti soprattutto finanziari idonei a questo scopo"⁴.

Il riconoscimento da parte dell'Unione europea degli enti territoriali, soprattutto delle Regioni, quali soggetti di attuazione delle politiche comunitarie, si riflette anche sul tradizionale equilibrio del sistema della rappresentanza politica, non potendosi ormai più pacificamente sostenere che essa rappresenti "l'unico canale di determinazione della volontà popolare"⁵, essendosi venuti ad affermare accanto ed oltre allo Stato, contestualmente al processo di integrazione europea, altri soggetti che concorrono alla definizione delle decisioni. In altri termini, ai fini della interpretazione dell'equilibrio del sistema di governo si assiste ad un superamento dell'originario binomio Comunità-Stato progressivamente sostituito dal circuito istituzionale Unione-Stato-Regioni, che dovrebbe trovare la propria legittimazione nella ricerca di un rapporto diretto con i cittadini, al fine di una "codeterminazione della volontà popolare espressa su più livelli diversi"⁶. Tale nuova configurazione del sistema di governo e dei processi decisionali

⁴ In tal senso cfr. M. CAMMELLI, *Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso italiano*, in *Stato e Mercato*, 1990, p. 153; G. BERTI, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1203 ss.; F. MUSIO, *Comunità Europea, Stato e Regione*, Milano, 1995, p. 28 ss.; A. MARZANATI, *Diritto comunitario e rapporti Stato-Regioni: la Corte chiarisce alcune regole chiave ma lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, p. 1250 ss.; R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali* in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, p. 1219 ss.

⁵ Cfr. A. PAPA, *op. cit.*, p. 212.

⁶ *Ibidem*, p. 214. L'A. rileva che il rapporto tra i diversi livelli di governo che tende ormai a caratterizzare il circuito istituzionale è "espressione di interessi territorialmente diversi, ciascuno per certi aspetti vitale per lo stesso futuro politico dell'Unione, si presentano non sempre facilmente gestibili ed in questo contesto il concetto di rappresentanza degli interessi territoriali ed il rapporto tra questa e la rappresentanza politica assumono connotati nuovi, in buona parte non ancora definiti, essendo in corso il processo di 'integrazione politica' al termine del quale

investe in pieno la qualificazione della rappresentanza degli interessi soprattutto territoriali, e in generale - per quanto più ci riguarda - della rappresentanza politica.

La crisi del concetto di sovranità nazionale, così come è stata tradizionalmente concepita negli ordinamenti costituzionali liberal-democratici, si riflette così inevitabilmente sul carattere politico e nazionale della rappresentanza, in virtù di un processo di svuotamento della sovranità dello Stato dall'alto, da parte dell'Unione e dal basso da parte delle Regioni e, in misura minore, da parte degli enti locali. Quel che è certo è che i possibili effetti di tale processo appaiono ancora indefiniti, potendo sfociare, come è auspicabile, in un rafforzamento del potere dei cittadini e della sovranità popolare, attraverso una redistribuzione ai diversi livelli del potere decisionale di governo, o piuttosto, come fanno temere talune prevalenti tendenze che hanno caratterizzato fino ad oggi il processo di integrazione europea, in un restringimento del circuito democratico di partecipazione e di decisione dei cittadini a favore di centri oligarchici di decisione sovranazionale che assumono *erga omnes* le politiche economiche e sociali.

2. La rappresentanza politica nella crisi del sistema partitico

Il legame profondo che dalla sua origine ha caratterizzato il rapporto tra concetto di rappresentanza politica e parlamentarismo ha fatto sì che il primo abbia seguito, quasi pedissequamente, le sorti e le vicende delle istituzioni parlamentari, sia nella fase della crescita e di evoluzione che in quella della crisi. Così, nella fase originaria prima e nel periodo di piena affermazione dello Stato liberale poi, in Inghilterra, in Francia come in Italia, pur in un quadro di differenziazione dovuto alle peculiarità storiche e costituzionali proprie di ciascun ordinamento, il rapporto di rappresentanza tende a limitare, fino ad affrancarsene, l'influenza della rappresentanza giuridica, tipica dei parlamenti medievali, che si qualificava per un mandato di tipo vincolante tra rappresentati e rappresentante, con tre soggetti investiti (monarca, rappresentante e rappresentato), la revocabilità del mandato, la sua onerosità.

A partire dal proclama di Burke in Inghilterra, le Assemblee parlamentari cominciano a smantellare via via tale costruzione: il rappresentante finisce per essere un delegato per trasformarsi in un vero e proprio fiduciario portatore di un ipotetico interesse generale. Tale sviluppo della teoria rappresentativa trova riscontro, sul piano dell'ordinamento costituzionale, nella dimensione assunta dalle Assemblee parlamentari, che da organi di mera rappresentazione delle diverse articolazioni degli interessi sociali, pur riconducibili, in un sistema di suffragio ristretto, esclusivamente ai soggetti titolari del diritto elettorale, diventano organi di decisione cui spetta il perseguimento degli interessi generali. Sul piano della teoria

occorrerà verificare cosa rimane della tradizionale nozione di sovranità nazionale, al quale è intimamente legato il carattere 'politico' del concetto di rappresentanza".

costituzionale il Parlamento vede modificare profondamente la sua natura giuridica, trasformandosi da corpo della società in organo abilitato a costituire ed esprimere le volontà dello Stato.

L'equilibrio costituzionale/istituzionale, anche con riferimento alla funzione rappresentativa, viene così a fondarsi su alcuni elementi strettamente connessi tra loro: un ruolo centrale assunto dalle istituzioni rappresentative, la rappresentanza nazionale del Parlamento, il suffragio elettorale ristretto e l'indipendenza del parlamentare dalla base elettorale attraverso l'affermazione del divieto di mandato imperativo.

Tale modello segna la piena affermazione della concezione liberale in cui l'interesse dello Stato viene a coincidere con gli interessi variegati, ma sostanzialmente omogenei e comunque "riequilibrabili", della classe egemone, la borghesia.

In questa fase storica risultano del tutto marginali i partiti politici, che si configurano più come unioni di persone che si coagulano in occasione delle tornate elettorali per supportare un candidato, mentre il corpo elettorale, ristretto e frammentato, non ha alcun potere di controllo sull'azione del parlamentare, privo com'è di apparati politico-organizzativi e di strumenti costituzionali che consentano il controllo sul rappresentante.

L'avvento dei grandi partiti di massa e la trasformazione dello Stato monoclasse in Stato pluriclasse sconvolgono profondamente il quadro teorico-costituzionale ora descritto. La rappresentanza politica perde il suo carattere unitario, fondato sui principi di sovranità nazionale e di rappresentanza generale, per riproporsi come rappresentanza di interessi contrapposti, difficilmente riconducibili ad unità. Da questo momento in poi teoria della rappresentanza politica e sistemi democratico-rappresentativi devono fare i conti con una sorta di convitato di pietra, che ne condiziona profondamente le linee di sviluppo, il partito politico. Non solo il rappresentante viene a perdere la sua qualità rappresentativa personale che ne aveva "privatizzato" le funzioni, affrancandolo da ogni tipo di responsabilità nei confronti dei rappresentanti, per trasformarsi in rappresentante di partito, ma è lo stesso Parlamento che assume, accanto ad una funzione esponenziale di interessi di classe contrapposti, anche quella di registrazione di decisioni assunte in ambiti non istituzionali.

In tale quadro, può ben comprendersi come anche il principio del divieto di mandato imperativo entra in profonda crisi di identità e di legittimazione, venendo a perdere lo schema di riferimento che ne aveva giustificato l'adozione, vale a dire una netta separazione tra Stato e società. L'istituto del libero mandato e l'indipendenza del parlamentare, via via che si sviluppa e si consolida lo Stato democratico, rimangono esposti alla pressione sempre più forte del vincolo di partito che, sul piano teorico, viene a configurarsi come un mandato di partito, da cui parte della dottrina (Ambrosini, Crisafulli) fa discendere una doppia responsabilità del parlamentare, la prima di tipo diffuso nei confronti del corpo elettorale, l'altra, più

vincolante, nei confronti del partito. Tale tesi, valida per l'ordinamento costituzionale italiano, ma riproponibile per *magna pars* degli ordinamenti costituzionali contemporanei, si fonda, tuttavia, sull'errato riconoscimento, sul piano giuridico-formale, di un monopolio della funzione rappresentativa attribuito ai partiti politici. Si rileva, cioè, una contraddizione, comune a molte delle Costituzioni democratiche contemporanee, derivante da un lato dalla presenza dei principi del divieto di mandato imperativo e della rappresentanza nazionale e, dall'altro, dal ruolo egemone nella funzione rappresentativa assunta *de facto* dal partito politico. E tale contraddizione appare ancora più evidente in quegli ordinamenti in cui la disciplina costituzionale e legislativa della forma partito è stata pressoché inesistente o comunque inadeguata.

Se a questi elementi di contraddizione sistemica, di per sé rilevanti sul piano costituzionale, segnati da una prevalenza degli elementi materiali sulla Costituzione formale, si aggiunge l'irresistibile tentazione della "forma partito" a liberarsi da ogni vincolo di regolamentazione (laddove esista), fino ad integrarsi in una sorta d'immedesimazione organica con gli apparati istituzionali e di governo, e a porsi più come "diaframma" che come canale di collegamento tra cittadini e Stato, può ben comprendersi come parte della dottrina costituzionale abbia subito la suggestione di identificare la crisi di legittimazione dei partiti politici come crisi della rappresentanza politica e delle istituzioni ad essa riconducibili. La crisi fiscale dello Stato e quella economico-finanziaria che hanno investito nell'ultimo decennio le democrazie contemporanee, unitamente al progressivo smantellamento dello Stato sociale, hanno coinvolto anche il ruolo del partito politico quale organizzazione che pur assumendosi *in toto* la funzione rappresentativa, non si è più dimostrata in grado di recepire, mediare e trasporre nelle istituzioni rappresentative e di governo l'articolazione di interessi sociali sempre più frammentati e conflittuali.

Tale crisi di rappresentatività e di legittimazione democratica pur coinvolgendo i partiti politici nell'ambito di tutti i sistemi democratici, presenta profili di maggiore gravità in quegli ordinamenti in cui prevalenti sono state le tendenze di *deregulation* e di rigida protezione della natura privatistica dell'associazione partitica.

Va detto, tuttavia, che anche in quegli ordinamenti costituzionali dove più penetrante appare la regolamentazione del partito politico, sia sul piano della organizzazione interna e delle sue stesse finalità politiche (Germania) che del rapporto con gli organi costituzionali e gli apparati dello Stato (Spagna), la capacità rappresentativa dei partiti non sembra di gran lunga migliore.

La questione del ruolo dei partiti politici, del carattere democratico e partecipativo della loro organizzazione interna e, più in generale, della loro rappresentatività, negli ultimi anni si è ulteriormente complicata in ragione del tendenziale processo di personalizzazione della politica, dell'influenza dei mass-

media e dei social nell'ambito della comunicazione politica e della competizione elettorale, elementi che hanno ridotto ulteriormente gli spazi di partecipazione e di democrazia dei e nei partiti politici.

E la dottrina più attenta ha da tempo evidenziato gli effetti che questi profili possono avere sugli stessi *standard* di democrazia e di efficienza rappresentativa.

È di certo incontestabile che sin dalle sue origini la vicenda del partito politico si è indissolubilmente legata a quella della rappresentanza ed alla stessa configurazione delle forme di governo⁷. Tuttavia, anche in ragione della grave crisi del tradizionale sistema partitico, tale coesistenzialità della forma partito alla rappresentanza politica viene sempre più utilizzata per suffragare la crisi non solo di quest'ultima, ma delle stesse istituzioni parlamentari e dei sistemi democratico-rappresentativi.

Tale orientamento si è manifestato in particolare nell'ambito di sistemi, come quello italiano, in cui più forte si è palesata la crisi di identità e di legittimazione democratica e politica della "forma partito", sia per una pressoché totale assenza di una loro disciplina costituzionale e legislativa, sia per una evidente debolezza delle istituzioni. In tale chiave interpretativa vanno ricondotte, almeno nel modello italiano, la forte personalizzazione del circuito della rappresentanza politica e le ipotesi, formulate negli ultimi anni, di un superamento del vigente sistema parlamentare attraverso l'adozione di meccanismi di investitura diretta dell'organo di vertice dell'esecutivo e, nell'ultimo periodo, di un approdo verso forme di democrazia diretta o "democrazia social" da perseguire attraverso un tendenziale smantellamento della democrazia dei partiti e il superamento delle istituzioni parlamentari.

In ogni caso, pur tenendo nella dovuta considerazione la grave insufficienza dell'attuale modello organizzativo dei partiti politici, al fine di assicurare un alto livello di incidenza e di partecipazione democratica dei cittadini ai processi decisionali, non si ritiene che gli scenari di democrazia diretta possano dare risposte adeguate ed efficaci.

Tuttavia, la crisi del sistema rappresentativo fondato sui partiti non segna "l'esaurimento della spinta propulsiva" della teoria della rappresentanza politica, *tout court*, né tanto meno essa può trovare soluzione nel superamento della funzione costituzionale delle istituzioni della rappresentanza. L'esperienza delle maggiori democrazie contemporanee ci sembra conforti il convincimento che le attuali difficoltà possano essere superate nell'ambito dello stesso circuito costituzionale/istituzionale della rappresentanza politica, attraverso una profonda ridefinizione dei modi e delle forme della sua qualificazione all'interno degli

⁷ Nella dottrina costituzionale tale rapporto ha trovato la sua teorizzazione particolarmente in Germania (Leibholz) e in Italia (Mortati, Elia, Martines). Si deve, infatti, a questa dottrina il merito di aver individuato, sul piano interpretativo, la coesistenzialità dei partiti al modo di essere della struttura fondamentale dello Stato e ad intuire che anche l'equilibrio dei rapporti costituzionali/istituzionali nelle forme di governo contemporanee è influenzato dal rapporto tra i soggetti protagonisti della competizione politica, dal loro numero, dalla forma e modalità della loro organizzazione, tanto da influire, anche sul piano teorico, sulla tradizionale rigidità della distinzione tra forme di Stato e forme di governo.

ordinamenti costituzionali. Storicamente, lo strumento per perseguire un *idem sentire* tra rappresentanti e rappresentati è stato quello elettorale, attraverso, cioè, elezioni «libere e periodiche», per lo svolgimento delle quali hanno avuto fino ad oggi un ruolo centrale i partiti politici. Tale meccanismo è divenuto per molti versi non più sufficiente, e appare di tutta evidenza la necessità di volgere l'attenzione, *hic et nunc*, in quanto la gravità della crisi dei partiti non consente ulteriori rinvii, verso soluzioni che senza svilire il ruolo insostituibile del partito e quello delle elezioni possano “perfezionare questo rapporto di rappresentanza tra rappresentanti e rappresentati che oggi si limita al rapporto elettorale”⁸.

3. Sovranismo, populismo e delegittimazione della rappresentanza politica

Il problema che si pone è, dunque, quello di comprendere se e in che modo sia possibile recuperare, anche attraverso un ripensamento della “forma partito”, un ruolo centrale degli organi della rappresentanza politica ovvero se risultino ineluttabili le tendenze verso il superamento dei modelli attuali di democrazia rappresentativa e la loro sostituzione con forme di democrazia populistica e plebiscitaria⁹. Da un lato, la crisi della sovranità dello Stato riconducibile al processo di globalizzazione e, all'interno del continente europeo, alla connotazione prevalentemente economica del processo di integrazione dell'UE, unitamente alla crisi economico-finanziaria che ha caratterizzato le nostre democrazie in quest'ultimo decennio, aumentando drammaticamente le disuguaglianze al loro interno, hanno attivato spinte sovraniste contraddistinte da una forte contrapposizione verso gli organismi internazionali e sovranazionali e da una esaltazione delle politiche identitarie. Dall'altro, l'elevata corruzione politico-amministrativa che ha caratterizzato *magna pars* dei sistemi democratici, la crisi della stessa rappresentanza politica e dei partiti tradizionali, non più riconosciuti come credibili forze di governo, unitamente ad alcuni fenomeni come, ad esempio, l'intensificarsi dei flussi immigratori, hanno alimentato movimenti politici di matrice populista.

⁸ Si pensi a questo proposito a sistemi di elezione ed anche ad alcune riforme della organizzazione costituzionale che, oltre a rendere più stretto il rapporto tra cittadini/elettori e rappresentanti, accrescano il potere decisionale di quest'ultimo; a criteri di selezione democratica delle candidature (elezioni primarie); a modelli organizzativi dei partiti politici ispirati al metodo della partecipazione democratica e non a quello della cooptazione; ad una razionalizzazione, infine, degli strumenti di democrazia diretta, quali il referendum, che, evitando i rischi di strumentalizzazioni demagogiche e plebiscitarie, rivaluti comunque questi istituti come incisivi meccanismi di decisione del corpo elettorale su alcune questioni fondamentali. Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in F. BIONDI – N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁹ Cfr. G. SILVESTRI, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, V, Jovene, Napoli, 2009, p. 1991 ss.; A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo. (Sulla cd. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, *ivi*, p. 2007.

Tali movimenti si ispirano al popolo come entità unica ed omogenea posta in contrapposizione ad altre diverse entità, come stranieri, immigrati, ma anche poteri forti, *establishment* politico ed economico, che ne metterebbero a repentaglio l'integrità. Va rilevato inoltre che "tale rifiuto delle élites non è del resto limitato alla sfera politica, ma investe ormai profondamente l'intera società", riconducendosi in realtà al rifiuto dei principi di competenza e autorità¹⁰. Ne discende una critica agli stessi istituti della rappresentanza politica ed al parlamentarismo, ritenuti in questa fase storica un male necessario, ma da superare attraverso "l'affermazione di una compiuta democrazia elettronica" (maldestramente confusa con le forme di democrazia diretta e in ogni caso suscettibile di incontrollabili manipolazioni), l'unica ritenuta idonea ad affermare il principio "uno vale uno" e il pieno coinvolgimento del popolo nei processi decisionali. Tuttavia, non può non rilevarsi come in realtà tali movimenti politici, al pari dei vecchi partiti guidati dall'alto da un ristretto gruppo dirigente, hanno sostituito il tradizionale rapporto che legava la dirigenza di partito ai propri iscritti ed elettori attraverso una capillare organizzazione, con un rapporto incentrato sui nuovi media digitali¹¹.

Richiamando una recente efficace analisi¹², si individuano alcuni elementi comuni riconducibili, in via generale, ai movimenti populistici: in primo luogo, come accennato, una posizione anti-elites, che tende a delegittimare soprattutto le formazioni sociali intermedie, dai tradizionali partiti politici ai sindacati, ma in genere estesa ai c.d. "poteri forti" e a *lobbies* come i soggetti economici o la stampa. Si ravvisano, inoltre, tendenze anti-pluraliste che muovendo dall'assunto dell'assoluta necessaria omogeneità tra rappresentanti e rappresentati tendono ad escludere che altri soggetti politici possano esprimere legittimamente la volontà o gli interessi del popolo. Infine, si richiama una concezione del popolo, inteso unitariamente come entità organica coesa, "virtuosa e pura", tale da distinguere tra popolo e non-popolo¹³.

La combinazione di tali elementi si riflette profondamente sul rapporto di rappresentanza politica, che viene ad assumere le sembianze della rappresentazione, "secondo un processo paradossale, ma per nulla nuovo, in base al quale dall'idea della necessaria corrispondenza tra volontà dei rappresentati e agire dei rappresentanti, si tende ad instaurare (e talora si riesce a farlo) un sistema nel quale la volontà dei rappresentanti si *identifica* con quella dei rappresentati"¹⁴.

¹⁰ Cfr. S. PASSIGLI, *Il futuro difficile della nostra democrazia*, in *Corriere della Sera* del 12/10/2018.

¹¹ Ibidem.

¹² Cfr. A. MORELLI, *Dal populismo ai populismi e ritorno. Appunti per una mappatura delle concezioni illiberali della rappresentanza e della funzione giurisdizionale*, testo della relazione al Convegno su *Crisi della rappresentanza e metamorfosi della funzione giurisdizionale*, Catania, 8-9 novembre 2018, in *paper*.

¹³ Cfr. l'analisi di J.-W. MÜLLER, *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2016, trad. it. *Cos'è il populismo?*, Università Bocconi Editore, Milano, 2017, sulla quale ora A. MORELLI, *Dal populismo*, cit.

¹⁴ Cfr. A. MORELLI, *Dal populismo*, cit., par. 6 del *paper*.

Sul piano istituzionale l'affermazione della supremazia del principio d'identità sul principio di rappresentanza determina implicazioni del tutto incompatibili con le forme della democrazia pluralista. In altri termini, i movimenti populistici si pongono l'obiettivo del superamento della democrazia parlamentare, perché mirano precipuamente a sovvertire le basi della rappresentanza, sostituendola col principio di identità, nel senso che privilegiano la identificazione fra governanti (*leaders*) e governati (popolo). In tale chiave vanno interpretate le critiche ad alcuni capisaldi delle istituzioni rappresentative, come il divieto di mandato imperativo, o la previsione di limiti al transfughismo parlamentare¹⁵, la stipula di contratti preelettorali per i candidati alle cariche elettive o, addirittura, di “contratti di governo” volti a vincolare tutti i parlamentari della maggioranza¹⁶. Il modello istituzionale che si propone si fonda sul principio del vincolo di mandato, ritenuto l'unico istituto in grado di garantire costantemente l'identità tra volontà del popolo e “governo del popolo”. A tal proposito non può non evidenziarsi come la crisi dei partiti e la conseguente difficoltà a svolgere la loro funzione essenziale all'interno del Parlamento, unitamente all'inarrestabile fenomeno del transfughismo parlamentare, abbia in un certo senso incoraggiato taluni “modelli di organizzazione istituzionale d'ispirazione vagamente giacobina e misure volte a vincolare l'attività dei rappresentanti del tutto incompatibili con i principi fondamentali della vigente democrazia rappresentativa”¹⁷.

Le ipotesi di decadenza per il parlamentare che passi da un gruppo di maggioranza a quello di opposizione ovvero le sanzioni pecuniarie previste nel caso di violazione del codice di comportamento rappresentano misure che hanno un forte impatto mediatico, considerato lo smarrimento delle coordinate della democrazia in un momento storico colpito oltretutto da una grave crisi economico-sociale, che presenta sempre più i caratteri di una crisi strutturale, e da fenomeni corruttivi dilaganti. La connotazione degli

¹⁵ Nell'ordinamento italiano la riforma del Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea sul finire della XVII legislatura, ha introdotto nuove regole riguardanti la formazione dei gruppi parlamentari introducendo alcune disposizioni che potrebbero contribuire a limitare il fenomeno del transfughismo parlamentare. Fermo restando il requisito numerico, in base alla nuova disciplina, il gruppo deve “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici” (art. 14, comma 4). Il Consiglio di Presidenza non potrà più autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci iscritti. L'unica eccezione prevista è quella consentita ai “senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e [a]i senatori eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche”, i quali “possono costituire un gruppo composto da almeno cinque iscritti” (art. 14.5), anche in corso di legislatura (art. 15.3). Inoltre, si prevede che i vicepresidenti e i segretari d'aula, che entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione, decadono dall'incarico.

¹⁶ Cfr. sul punto i contributi pubblicati in *federalismi.it*, n. 13/2018.

¹⁷ Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Dir. cost.*, n. 1/2018, p. 96 ss.

attuali partiti, per lo più privi di quella carica ideologica che aveva caratterizzato i partiti tradizionali, rende semmai necessario tornare a riflettere sulla necessità di dare concreta attuazione all'art. 49 Cost. e di interrogarsi soprattutto sul significato di quel “metodo democratico” al quale si fa riferimento in tale disposizione¹⁸. Alla luce dell'attuale tendenziale configurazione del sistema politico, il principio della libertà del mandato parlamentare conserva, nell'ambito del circuito della rappresentanza politica un ruolo fondamentale. Esso garantisce la stessa funzionalità delle istituzioni rappresentative ed è condizione necessaria di svolgimento delle dinamiche parlamentari, che, senza tale garanzia, correrebbero il serio rischio di trovarsi in una condizione di permanente paralisi, determinata dalla rigidità dei vincoli imposti agli eletti. Com'è stato efficacemente osservato, “in presenza di un progressivo declino della capacità progettuale e rappresentativa dei partiti, il divieto di mandato imperativo può contribuire a mantenere aperto un canale di comunicazione fra organo istituzionale (il Parlamento), organo politico (il partito di appartenenza) e il pluralismo sociale”¹⁹. Stante l'attuale articolazione del circuito della rappresentanza politica e il ruolo che i partiti, pur politicamente deboli, continuano a mantenere nell'ambito dei processi elettorali e della selezione dei rappresentanti e delle classi dirigenti, l'eventuale vincolo di mandato, più che ricondursi al popolo, unitariamente inteso, paradossalmente verrebbe a configurarsi come mandato di partito. Nella prospettiva costituzionale, anche alla luce della scarsa applicazione che il metodo democratico di cui all'art. 49 Cost. registra all'interno dei partiti e dei movimenti politici, tale vincolo di mandato risulterebbe del tutto incompatibile con il principio della sovranità popolare.

4. Quali prospettive per la democrazia rappresentativa?

La democrazia è il risultato di un articolato processo che si è sviluppato nell'arco degli ultimi due secoli e che per molti versi “ha conosciuto una espansione sia nel numero dei regimi democratici, sia nella natura della democrazia che da sistema di regole e procedure a tutela dei diritti politici si è progressivamente convertita in garanzia anche di diritti civili e sociali”²⁰. Tuttavia, tale processo non è stato sempre fluido, è stato spesso soggetto a fasi di *stop and go* e, come la storia ha dimostrato, i sistemi democratici possono entrare in crisi e soccombere. Storicamente si è assistito, infatti, al crollo di regimi democratici che hanno avuto la capacità di risollevarsi ritrovando un corretto equilibrio democratico-costituzionale, ma nello stesso tempo si è assistito anche all'involuzione ed al definitivo declino di altri che si sono trasformati in regimi autoritari illiberali.

¹⁸ Cfr. A. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018.

¹⁹ Cfr. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *costituzionalismo.it*, n. 3/2018.

²⁰ Cfr. S. PASSIGLI, *Il futuro difficile della nostra democrazia*, cit.

Alla luce dell'analisi fin qui svolta, si possono trarre alcune conclusioni sulle possibili evoluzioni dei sistemi democratici, con particolare riguardo al rapporto di rappresentanza politica. Un rapporto che non sembra potersi intendere come puramente accessorio, ma come essenziale della stessa forma ordinamentale democratica. In tal senso, si deve rilevare incidentalmente come non possano che suscitare forti perplessità le proposte di trasformazione dell'ordinamento costituzionale in indefinite forme di democrazia "diretta"²¹. Come è stato sostenuto²², gli strumenti che oggi sono definiti di "democrazia diretta" non sono altro che istituti di partecipazione che integrano la democrazia rappresentativa e che, soprattutto, sono complementari a quest'ultima, alla cui logica devono risultare coerenti. Si richiama a questo proposito quell'indirizzo dottrinario²³ che ritiene che nelle forme democratiche il concetto di sovranità popolare, il ruolo del popolo, non sia quello di partecipare direttamente al governo delle istituzioni, bensì "quello di scegliere a chi affidarlo tra le minoranze in competizione per il potere"²⁴. La base di tale modello di democrazia rappresentativa, che è quello che complessivamente ha retto efficacemente, per oltre un secolo, le forme di governo democratico-costituzionali, è la vigenza di un sistema pluralistico e pluripartitico e di una classe politica legittimata sul piano politico e della competenza da parte dei cittadini.

Non v'è dubbio che i partiti oggi faticino a svolgere la funzione di mediazione tra eletti ed elettori e di sintesi tra i diversi interessi in campo alla quale sarebbero preposti, così come non si può disconoscere che le istituzioni parlamentari siano fortemente indebolite e delegittimate²⁵.

Stando, tuttavia, al modello ordinamentale definito dalla Costituzione repubblicana, si deve continuare a riconoscere che il paradigma della rappresentanza politica non è un mero accessorio, ma un elemento indefettibile della vigente forma di Stato. Non può quindi che condividersi l'analisi, secondo la quale o si ripristina la funzionalità di "sistemi fondati sul ruolo di classi dirigenti competenti e legittimate dal riconoscimento popolare, o si scadrà in forme autoritarie ove la volontà dei singoli cittadini verrà manipolata, e ove anche le istituzioni fondamentali della liberal-democrazia saranno revocate per essere sostituite in un rapporto diretto con il popolo dalla volontà di un capo politico"²⁶.

²¹ Cfr. E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in federalismi.it, n. 1/2017. Ivi si v. anche A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*; J. LUTHER, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*.

²² Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, t. I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro it., 2005.

²³ Anticipata da Schumpeter e poi autorevolmente sostenuta da Sartori e Dahl.

²⁴ Cfr. S. PASSIGLI, *Il futuro difficile della nostra democrazia*, cit.

²⁵ Cfr. G. BRUNELLI, *Mandato parlamentare e questioni di coscienza*, 24 febbraio 2012, reperibile in http://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2012/24022012_brunelli.pdf.

²⁶ Così S. PASSIGLI, *Il futuro difficile della nostra democrazia*, cit.