

La lezione di Sartori

La rappresentanza politica

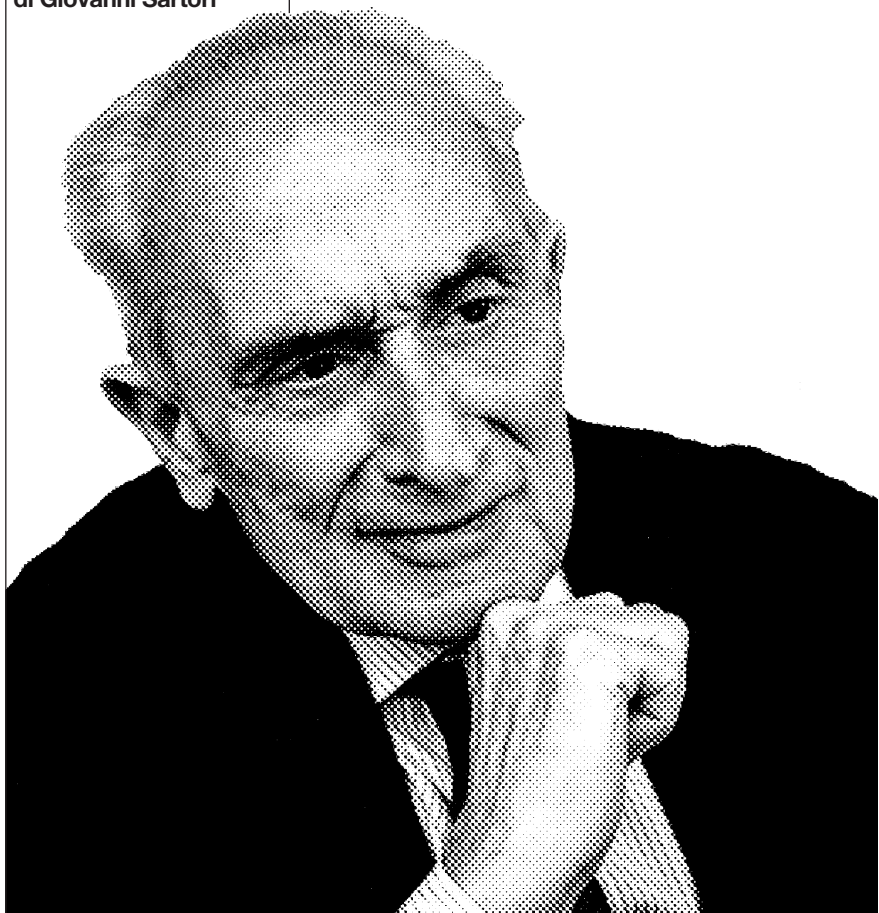


Polo Bibliotecario
Parlamentare

Biblioteca del Senato
"Giovanni Spadolini"

**Rappresentanza,
competenza,
responsabilità**
Convegno
in memoriam
di Giovanni Sartori

24 maggio 2018
Sala degli Atti Parlamentari





Polo Bibliotecario
Parlamentare

Biblioteca del Senato
“Giovanni Spadolini”

La lezione di Sartori
LA RAPPRESENTANZA POLITICA

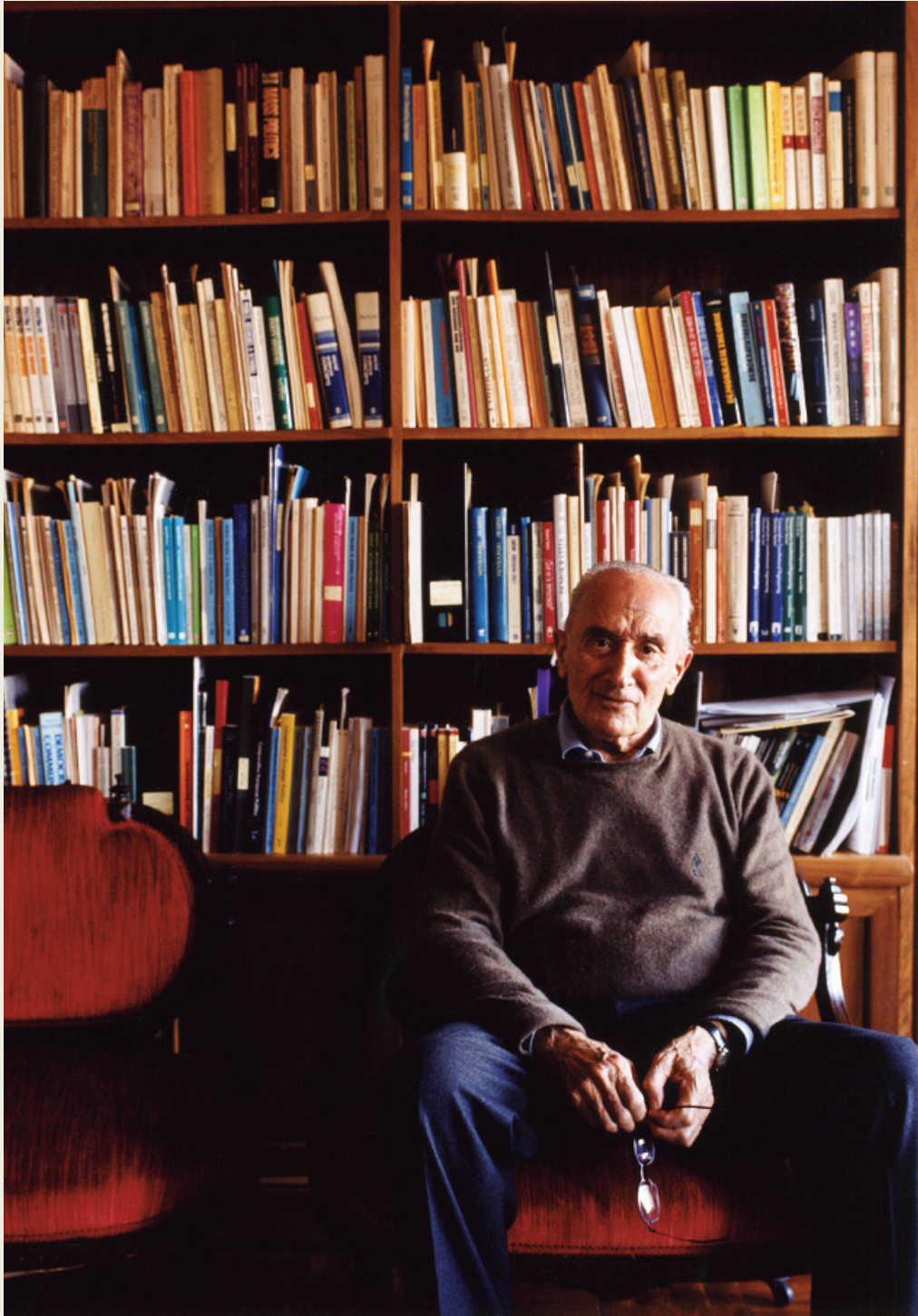


Foto di Lourdes Delgado

La democrazia è il più difficile di tutti i sistemi di governo. I dispotismi, le dittature sono facili da gestire: comandano con la forza. Le democrazie devono invece essere consentite (dal *dèmos*). Per di più, sono macchine complicate perché il cosiddetto potere del popolo si sviluppa, per esteso, nella formula “potere del popolo sul popolo”.

Vengo al nocciolo del mio argomento, che puntualizzerei così. La democrazia come insieme di strutture è, o può essere, una macchina che funziona. Chi non funziona sono i macchinisti, a tutti i livelli: da quello dei capi-macchina (i governanti) a quello dei mini-macchinisti (il popolo, i governati).

Non è vero (di fatto) che il popolo abbia sempre ragione. Spesso ha torto. Il principio della democrazia è che ha (il popolo, s'intende) il diritto di sbagliare. Ma se sbaglia troppo e troppo spesso, allora la democrazia è nei guai. Guai che sono oggi aggravati dalla incompetenza dei competenti.

La democrazia doveva essere una ideocrazia e, come tale, deve essere capita. Invece è sempre più una repubblica di asini raglianti. E una democrazia spiegata e guidata da asini raglianti non può funzionare. Per ora, siamo salvati dal principio di legittimità.

Ma fino a quando?*

GIOVANNI SARTORI

* Scritto inedito di Giovanni Sartori (2005).

La lezione di Sartori

Gianfranco Pasquino

«Qual è la sanzione che viene temuta di più: quella dell'elettorato, dell'apparato di partito, o di terzi gruppi di sostegno? Molte cose dipendono e discendono da questo antefatto».
(Sartori 1969, p. 375).

Fortemente critico del *direttismo*, Giovanni Sartori ha variamente e brillantemente analizzato la natura e le modalità di funzionamento della rappresentanza politica indicandone i punti essenziali ed evidenziandone problematicità e rischi. Non è detto che le nuove tecnologie comunicative consentano forme di rappresentanza più efficaci, meglio rispondenti alle preferenze dei rappresentati andando oltre tutti gli stadi della rappresentanza classica, come l'abbiamo conosciuta, utilizzata, criticata e posta in atto. È sicuro, invece, che la rappresentanza politica e parlamentare costituisce il tramite cruciale fra i cittadini-elettori e i detentori del potere in parlamento e, indirettamente, nel governo. Sartori non ha mai avuto dubbi sulla necessità di una buona legge elettorale. Senza cedere alle banalità di coloro che affermano l'inesistenza di una legge elettorale "perfetta" per giustificare la scrittura di leggi molto imperfette, ha costantemente sottolineato la possibilità di formulare leggi elettorali buone, anche ottime, che attribuissero potere agli elettori, che costruissero un sistema dei partiti solido e competitivo e che creassero le condizioni di una efficace rappresentanza politica. Efficace non può (e non potrà) mai essere la rappresentanza, se ancora la si vorrà definire tale, che contempra un vincolo di mandato. Quale vincolo e quale mandato sono possibili nelle situazioni contemporanee caratterizzate da complessità e da emergenze? Quali elettori sono in grado di vincolare i loro eletti a comportamenti di voto su tematiche che compaiano improvvisamente e imprevedibilmente riguardanti emergenze: disastri ecologici, epidemie, conflitti bellici, situazioni di insicurezza personale? E con quali modalità si troveranno a potere e dovere agire rappresentanti vincolati a preferenze che gli elettori non hanno avuto modo di esprimere? Per Sartori, la rappresentanza si esprime nella op-

portunità e nella volontà per i rappresentanti di decidere con competenza. Il tanto spesso rivendicato, magari fuori luogo, voto di coscienza, deve essere accompagnato, giustificato, esercitato con scienza, con competenza, con conoscenza di cause e effetti che lo rendano comprensibile e valutabile dagli elettori.

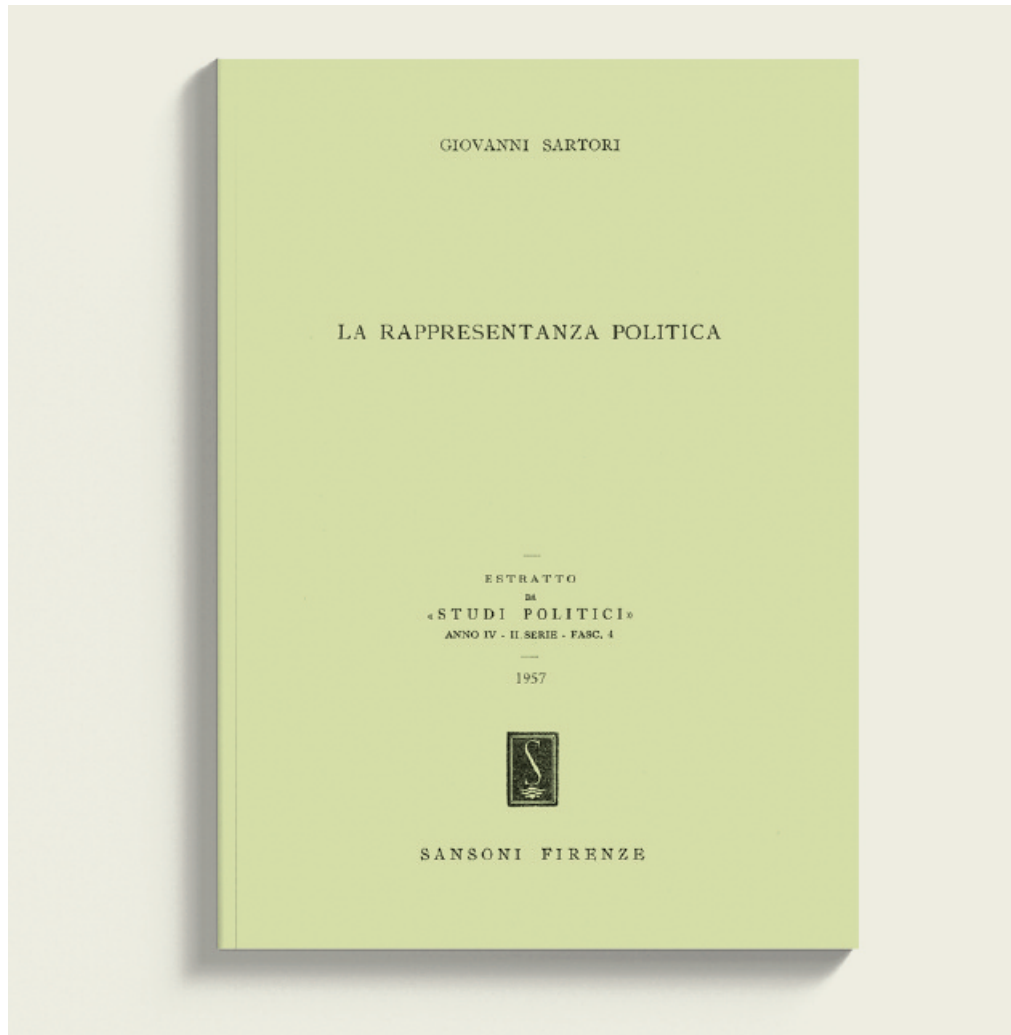
Ubi rappresentanza politica *ibi* responsabilità. Non c'è rappresentanza politica in assenza di elezioni libere, competitive, periodiche che rendano possibile agli elettori valutare i comportamenti dei loro rappresentanti. Dunque, i rappresentanti eletti, consapevoli che la loro carica dipende dagli elettori, cercheranno di rispondere alle preferenze, agli interessi, alle aspettative, agli ideali degli elettori. O, forse, no. Se la loro elezione dipende dai dirigenti dei partiti che li scelgono e, laddove non esistono né i collegi uninominali né il voto di preferenza, praticamente ne determinano la possibilità di essere eletti, è del tutto comprensibile che i rappresentanti rispondano a quei dirigenti, nelle parole di Sartori, agli apparati di partito, molto di più, se non esclusivamente, a scapito degli elettori. Potrebbe anche essere che la presenza di alcuni o molti candidati nelle liste dei vari partiti sia debitrice della richiesta di potenti «gruppi di sostegno», lobby e simili. Allora, è molto probabile che quei rappresentanti terranno in grande considerazione nelle loro votazioni i «desideri» di quei gruppi a tutto scapito delle preferenze degli elettori.

La rappresentanza politica è un'attività esigente e impegnativa. Richiede che i rappresentanti conoscano la politica e le istituzioni, la Costituzione e le tecniche parlamentari. Non ci si improvvisa rappresentanti anche se lo si può diventare improvvisamente in situazioni di politica fluida e di destrutturazione dei partiti e del relativo sistema. Quando si affermano rappresentanti attenti e competenti, preparati e rispettati, sarebbe un errore grave e un vero e proprio impoverimento impedirne la rielezione con un meccanismo burocratico e populista che ponga limiti invalicabili al numero dei mandati. I puniti non sarebbero soltanto e neppure principalmente i rappresentanti che riuscirebbero a trovare molte alternative anche occupazionali. Sarebbero soprattutto i cittadini-elettori ai quali si precluderebbe la soddisfazione politica di sconfiggere rappresentanti inadeguati e ancor più la possibilità di rieleggere rappresentanti divenuti nel corso del tempo più competenti e più abili, migliori. Senza una buona rappresentanza politica non si avrà mai nessuna governabilità.

Ecco perché è utile oggi tornare a riflettere, grazie agli essenziali contributi di Sartori, sulla natura della rappresentanza nei regimi democratici e sulle sue trasformazioni, più o meno compatibili e apprezzabili, nelle società contemporanee.

La rappresentanza politica*

Giovanni Sartori



Al fine di definire un sistema rappresentativo si deve prima definire «rappresentanza», che è termine davvero polivalente e elusivo. La nozione di rappresentanza si svolge in tre direzioni diverse, a seconda che venga associata: 1) con l'idea di *mandato*, o di delega; 2) con l'idea di *rappresentatività*, vale a dire di somiglianza e similarità; 3) con l'idea di *responsabilità*.

Il primo significato deriva dal diritto privato e caratterizza la dottrina più strettamente giuridica della rappresentanza; mentre il secondo significato deriva da un approccio sociologico secondo il quale la rappresentanza è essenzialmente un fatto esistenziale di somiglianza, che trascende ogni «scelta» volontaria e persino la stessa consapevolezza. Nel significato giuridico parliamo sovente del rappresentante come di un «delegato» o di un mandatario che esegue istruzioni. Nel significato sociologico, invece, diciamo che qualcuno è «rappresentativo di» per dire che egli impersona talune caratteristiche esistenziali del gruppo, della classe, o della professione dalla quale proviene e appartiene. Quanto al terzo significato – che ci porta a intendere il governo rappresentativo come un «governo responsabile» – esso costituirà l'oggetto specifico della nostra analisi.

È vero che in questa sede siamo interessati solo alla rappresentanza *politica*. Ma la rappresentanza politica non può essere mai distaccata del tutto dagli altri significati di rappresentanza. Essa è legata, infatti, alla rappresentanza sociologica (o esistenziale) da un lato, e alla rappresentanza giuridica dall'altro.

Il legame tra rappresentanza politica e rappresentanza sociologica è particolarmente evidente quando parliamo di *sovra-rappresentazione* o di *sotto-rappresentazione*. Per esempio, non avrebbe molto senso denunziare il fatto che i lavoratori sono sovente sotto-rappresentati se non si attribuisse importanza alla rappresentatività (cioè al criterio della somiglianza). Nondimeno la distinzio-

* Estratto da Giovanni Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1969³, pp. 352-375: *Sistemi rappresentativi*. La selezione del testo è stata curata da Marco Valbruzzi. Si ringrazia l'editore il Mulino per la gentile concessione. Il titolo rinvia allo scritto precedente, *La rappresentanza politica* (Sansoni, 1957), in cui Sartori tratta per la prima volta in maniera organica e completa il tema della rappresentanza politica.

ne tra rappresentanza politica e rappresentanza esistenziale deve essere tenuta ferma. Altrimenti *qualsiasi* sistema politico potrebbe rivendicare di essere a suo modo rappresentativo, dal momento che un gruppo dirigente è sempre «rappresentativo di» sezioni o strati della società.

Il legame tra rappresentanza politica e rappresentanza giuridica è particolarmente stretto ed evidente nella dottrina europea – tedesca, francese e italiana – che è pressoché unanime nel ritenere che la rappresentanza politica non è una «vera rappresentanza»; e questo precisamente perché tale dottrina adotta il metro di misura della rappresentanza privatistica. In effetti, se non si postula una eterogeneità tra rappresentanza politica e giuridica, è pressoché inevitabile arrivare alla conclusione che *nessun* sistema politico ha titolo per dichiararsi un autentico sistema rappresentativo. D'altro canto la distinzione tra rappresentanza politica e giuridica non può tradursi in una netta separazione, se non altro per la ragione che la rappresentanza politica è formalizzata giuridicamente nelle strutture istituzionali della democrazia e costituisce parte integrante del costituzionalismo.

LO SVILUPPO STORICO

L'emergere della rappresentanza politica moderna dal ceppo dell'esperienza medioevale è un processo che merita di seguire – per coglierne la gradualità – nella storia politica inglese della seconda metà del XVIII secolo, e negli scritti di Algernon Sidney, John Toland e Humphrey Mackworth. Ma per cogliere il distacco della rappresentanza moderna da quella medioevale conviene guardare, invece, alla rivoluzione francese. Questo distacco non è segnato soltanto dal ripudio del mandato imperativo, ma anche dal disposto della costituzione del 1791 nel quale si dichiara che «i rappresentanti nominati nelle circoscrizioni non rappresentano una particolare circoscrizione ma l'intera nazione». Vale sottolineare due sottigliezze. Primo, dicendo nominati *nelle* circoscrizioni i costituenti rivoluzionari intendevano proprio dire che i rappresentanti *non* erano nominati dai loro elettori. Secondo, c'è una bella differenza tra «nazione» e «popolo»; e anche questa era una scelta meditata e premeditata.

Se è il *popolo* che è dichiarato sovrano, ne consegue che la volontà dei rappresentanti dipende e deriva dalla volontà di un titolare, di un *dominus*; e pertanto ne consegue che in questo caso si postulano quantomeno due volontà, quella del popolo e quella della assemblea rappresentativa. Ma se è la *nazione* che è dichiarata sovrana – come nell'articolo 3 della Dichiarazione dei Diritti del 1789

– allora esiste, in concreto, soltanto una volontà: poiché la volontà della nazione è la stessa volontà di coloro che sono legittimati a parlare in suo nome. L'origine della moderna idea di rappresentanza politica è dunque istitutivamente legata al principio che i deputati rappresentano la volontà della nazione, non la volontà del popolo. Curiosamente i membri del parlamento venivano chiamati «deputati» proprio nel momento nel quale essi cessavano di esserlo, vale a dire cessavano di essere dei mandatari. Non solo i rappresentanti erano dichiarati agenti liberi ai quali non dovevano essere date istruzioni; essi erano chiamati a rappresentare una volontà che non preesisteva, in concreto, alla loro stessa volontà.

L'importanza del principio della «rappresentanza della nazione» è confermata dal fatto che esso non vale soltanto per le origini della rappresentanza moderna. La proibizione del mandato imperativo, talvolta esplicitamente collegata alla sovranità della nazione, si ritrova nelle costituzioni tanto del XIX quanto del XX secolo della maggioranza dei paesi europei: Belgio, 1831; Italia, 1848 e 1948; Prussia, 1850; Svezia, 1866; Austria, 1867, 1920 e 1945; Germania, 1781 e 1949; Olanda, 1887; Danimarca, 1915. Per esempio l'articolo 67 della costituzione italiana del 1948 dice: «Ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione e esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». E la tortuosa formula adottata nelle costituzioni francesi del 1946 e del 1958 – «la sovranità nazionale appartiene al popolo» – trova ancora la sua spiegazione nella Dichiarazione dei Diritti del 1789. Il caso degli Stati Uniti sembra diverso nel senso che nessuna costituzione statale espressamente proibisce il mandato imperativo. Ma questa omissione significa soltanto che i costituenti americani non sentivano la necessità di disciplinare il superfluo, dal momento che agli Stati Uniti non si poneva un problema di rottura con un passato medioevale. Analogamente, il fatto che l'espressione «sovranità della nazione» non abbia significato legale nel diritto pubblico inglese non vuol dire che la prassi costituzionale britannica si rifaccia a presupposti diversi. In verità la «volontà della nazione» dei francesi promana dallo stesso principio proclamato da Burke nel suo celebre indirizzo di Bristol del 1774: che il rappresentante non deve essere un delegato, ma un fiduciario che segue il suo libero convincimento.

La rappresentanza moderna riflette, in effetti, una fondamentale trasformazione storica. Fino alla gloriosa rivoluzione inglese, alla dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti, e alla rivoluzione francese, l'istituto della rappresentanza non era associato al governo. I corpi rappresentativi medioevali costituivano canali intermediari tra mandanti e sovrano: essi rappresentavano *qualcuno* presso *qualcun altro*. Ma di tanto il potere del parlamento cresceva, e quanto più il

parlamento veniva a collocarsi al centro dell'organismo statale, di altrettanto i corpi rappresentativi assumevano una seconda funzione: oltre a rappresentare i cittadini, essi governavano sopra i cittadini. I parlamenti contemporanei sono una sorta di Giano bifronte: rappresentano i cittadini presso lo Stato, ma rappresentano anche lo Stato presso i cittadini. Ed è chiaro che un parlamento non può acquisire la sua funzione moderna, quella di governare, lasciando inalterata la sua funzione preesistente, la pura e semplice funzione di rappresentare. Ad un corpo rappresentativo inserito *dentro* lo Stato deve essere consentita l'autonomia che gli occorre per operare *in favore* dello Stato. È altrettanto chiaro, d'altra parte, che questa trasformazione solleva una serie di spinosi problemi.

Il paradosso è questo: che al giorno d'oggi un corpo rappresentativo finisce per rappresentare qualcuno (il popolo o la nazione) presso sé stesso. Il terzo protagonista – colui presso il quale il rappresentante dovrebbe rappresentare i rappresentati – è pressoché sparito. Senza contare che riesce anche difficile identificare il titolare del rapporto rappresentativo. Non è facile, infatti, rispondere al quesito: *chi* viene rappresentato? In forza della proibizione costituzionale del mandato imperativo e della idea della rappresentanza della nazione, il rappresentante non rappresenta – o non dovrebbe rappresentare – coloro che lo eleggono. Ma se il rappresentante non rappresenta propri elettori, ne consegue che non è l'elezione che crea un rappresentante. Il primo problema è, dunque, se le elezioni siano un mezzo *necessario* ai fini della istituzione di un sistema rappresentativo.

RAPPRESENTANZA E ELEZIONI

RAPPRESENTANZA SENZA ELEZIONI. Il quesito può essere formulato così: vi può essere rappresentanza senza elezioni? Si è spesso risposto affermativamente, ma su un terreno che non è quello della rappresentanza politica. Se facciamo riferimento, per esempio, alla rappresentanza esistenziale o sociologica, vale a dire alla pura e semplice *esistenza* di una somiglianza, allora è chiaro che questo tipo di rappresentanza non richiede elezione. Se la rappresentanza è semplicemente definita un *idem sentire*, uno stato di «coincidenza di opinione», qualsiasi metodo di selezione (o anche nessun metodo) può andar bene. In questo caso quel che importa non è la procedura che può meglio garantire la coincidenza di opinione (e di comportamenti) tra rappresentante e rappresentati, ma che questa coincidenza esista. Senonché la rappresentanza politica si preoccupa precisamente del modo di *assicurarla*.

Prescindendo dalla rappresentanza esistenziale, vi sono casi nei quali un rappresentante è nominato invece di essere eletto: per esempio, il caso di un ambasciatore. Ma anche questo esempio non è pertinente, dal momento che vi sono altri modi – al di fuori del metodo di selezione – per controllare un ambasciatore quale rappresentante del proprio governo. Per contro un membro del parlamento non può essere revocato a discrezione, e il solo controllo al quale non può sfuggire è quello elettorale. In sostanza, quanto più la rappresentanza politica si distacca dalla rappresentanza privatistica, tanto meno la prima mantiene le garanzie offerte dalla seconda, eccezion fatta per il deterrente della mancata riconferma. Questa è la ragione per cui il metodo di creazione del rappresentante acquista una importanza decisiva e diventa la tipica preoccupazione della teoria della rappresentanza politica. Non vi può essere rappresentanza (salvo quella esistenziale) se ai rappresentati non viene dato modo di esprimersi e di proteggersi; altrimenti i rappresentati sarebbero alla mercé dei loro cosiddetti o presunti rappresentanti. E dal momento che la rappresentanza politica è solo protetta, in definitiva, da una salvaguardia elettorale, *in questo caso* non vi può essere rappresentanza senza elezione.

ELEZIONI SENZA RAPPRESENTANZA. Se non possiamo avere rappresentanza (politica) senza elezioni, il viceversa non è vero, perché possiamo benissimo avere elezioni senza rappresentanza. Lungo tutto il corso della storia troviamo cariche elettive senza nessuna implicazione rappresentativa, vale a dire senza che l'eletto rappresenti i propri elettori. Il che richiama l'attenzione sul fatto che la rappresentanza è appesa, in ultima analisi, a un *think so* (per dirla con Friedrich), cioè sul fatto che soltanto in termini di «idee» una persona può essere «resa presente» da un'altra persona. Con la sola eccezione del caso marginale della rappresentanza esistenziale inconscia, non vi può essere rappresentanza qualora il rappresentante non *senta* l'aspettativa di coloro che egli rappresenta, e non la senta come una aspettativa normativa, vincolante. Non solo, dunque, la rappresentanza è «idea», ma è anche necessariamente «doverosità». Pertanto se l'elezione non assume esplicitamente un significato e una intenzione rappresentativa, il procedimento elettorale di per sé preso può benissimo insediare un capo assoluto. Ma questo non dimostra che le elezioni non siano un mezzo necessario; prova soltanto che non sono, di per sé, un mezzo sufficiente.

RAPPRESENTANZA ELETTIVA. Le elezioni sono una cosa, e la rappresentanza un'altra. Tuttavia la moderna rappresentanza politica è «rappresentanza elettiva», dal

momento che è questa associazione che rende la rappresentanza, ad un tempo, *politica e moderna*.

Il mezzo (elezioni) non può surrogare l'*animus* (l'intenzione rappresentativa); ma l'animo da solo non basta. La rappresentanza non elettiva – la rappresentanza «virtuale» di cui parlava Burke – richiede il sostegno e le garanzie di una rappresentanza resa «attuale» dallo strumento elettorale.

Sia chiaro che questa conclusione vale *soltanto* per la rappresentanza politica (non per la rappresentanza privatistica e ancor meno per la rappresentanza esistenziale) in ordine all'esigenza di assicurare la «rispondenza» del rappresentante. La teoria elettorale della rappresentanza è, in effetti, la teoria della rappresentanza responsabile: il suo problema non è di soddisfare il requisito della somiglianza, ma di assicurare l'obbligo di rispondere.

DEFINIZIONE DEI SISTEMI RAPPRESENTATIVI

CONDIZIONI. Possiamo ora tentare di rispondere al quesito: che cosa è, e cosa *non è*, un sistema rappresentativo. La letteratura nel suo insieme non ci soccorre molto, dal momento che ciascuna delle condizioni che seguono risulta di volta in volta o sufficiente o necessaria.

- 1) Il popolo elegge liberamente e periodicamente un corpo di rappresentanti: la teoria elettorale della rappresentanza.
- 2) I governanti rispondono responsabilmente nei confronti dei governati: la teoria della rappresentanza come responsabilità.
- 3) I governanti sono agenti o delegati che seguono istruzioni: la teoria della rappresentanza come mandato.
- 4) Il popolo è in sintonia con lo Stato: la teoria della rappresentanza come *idem sentire*.
- 5) Il popolo consente alle decisioni dei suoi governanti: la teoria consensuale della rappresentanza.
- 6) Il popolo partecipa in modo significativo alla formazione delle decisioni politiche fondamentali: la teoria partecipazionistica della rappresentanza.
- 7) I governanti costituiscono un campione rappresentativo dei governati: la teoria della rappresentanza come somiglianza, come specchio.

Alla luce della discussione di cui sopra le condizioni 1 e 2 sono condizioni congiunte. Il ricorso ad elezioni non basta a qualificare un sistema rappresentativo; ma anche il «rendere conto» resta un vuoto precetto senza resa dei conti eletto-

rale. La condizione 3 richiama la rappresentanza medioevale, e non è sostenibile né praticabile fuori dall'ambito privatistico. D'altro canto le condizioni 4, 5, e 6 sono, di per sé prese, troppo vaghe. È semplicemente troppo facile presumere il consenso e un *idem sentire*; e la parola partecipazione può mascherare la ben diversa realtà di una manipolazione orchestrata e imposta dall'alto. In effetti le tre ultime condizioni costituiscono più una conseguenza che una premessa: esse indicano cose che con ogni probabilità troveremo dentro i sistemi rappresentativi, ma non condizioni costitutive dei sistemi rappresentativi. Quanto alla condizione 7, la rappresentatività è un requisito supplementare, non un requisito necessario, la cui soddisfazione dipende in larga misura dal tipo di sistema elettorale adottato.

RESPONSABILITÀ E RAPPRESENTATIVITÀ. È verosimile che una persona si senta meglio rappresentata quando il rappresentante è un *alter ego*, qualcuno «come lui», qualcuno che agisce come egli agirebbe perché è (esistenzialmente o professionalmente) uguale a lui. Di qui la ricorrente richiesta di un parlamento che si rapporti alla società (come diceva Mirabeau) così come una carta geografica si rapporta al territorio che rappresenta. Il fatto resta che si può benissimo ipotizzare un parlamento che sia un perfetto specchio, e che tuttavia non recepisca affatto i desiderata della società che rispecchia. E questo spiega perché il «rispondere responsabilmente» abbia – quantomeno in politica – una priorità procedurale sulla somiglianza.

Nondimeno la tesi del «parlamento specchio» può essere riproposta sostenendo che se la rappresentatività non è, di per sé, una condizione sufficiente, essa resta una condizione necessaria. La difficoltà è che mentre responsabilità e sintonia [*like-mindedness*] si combinano facilmente in una relazione monadica, di uno-a-uno, sono molto difficili da combinare in una relazione di molti-ad-uno (soprattutto quando i molti sono, in concreto, decine se non centinaia di migliaia). Nell'ambito della rappresentanza politica arriviamo pertanto a un dilemma: sacrificare la responsabilità alla rappresentatività, oppure sacrificare la rappresentatività alla responsabilità. Ma questa conclusione richiede una più attenta analisi della nozione di responsabilità.

L'idea di responsabilità ha due facce: 1) la responsabilità *personale* verso qualcuno, vale a dire l'obbligo del rappresentante di «rispondere» al titolare del rapporto; 2) la responsabilità *funzionale*, o tecnica, di soddisfare un adeguato livello di prestazione in termini di capacità ed efficienza. La prima è una responsabilità *dipendente*; la seconda è una responsabilità *indipendente*. Nel primo senso il rappresentante fa capo a qualcun altro; nel secondo senso si pretende dal rap-

presentante una «condotta responsabile», il che equivale a dire che il suo comportamento è affidato, in ultima analisi, alla propria coscienza e competenza. Traducendo questa distinzione in termini politici ne risulta che l'espressione «governo responsabile» cumula due diverse aspettative: 1) che un governo sia ricettivo, o sensitivo [*responsive*], essendo tenuto a rispondere per quello che fa; 2) che un governo si comporti responsabilmente operando con efficienza e competenza. Possiamo chiamare il primo un governo *ricettivo*, e il secondo un governo *efficiente*. La differenza non è piccola.

Nelle nostre faccende private propendere per la responsabilità personale oppure per la responsabilità funzionale non sposta granché, perché in ogni caso il rappresentante ha un solo e medesimo compito: perseguire l'esclusivo interesse del *dominus*, cioè del rappresentato, quale che sia la sorte degli altri interessi. Ma quando arriviamo alla rappresentanza politica acquista preminenza un altro compito: perseguire l'interesse dell'intero, quale che sia la sorte degli interessi privati. È ben per questo che la distinzione tra responsabilità dipendente e responsabilità indipendente diventa, in politica, una distinzione cruciale, in ordine alla quale sposta moltissimo che un sistema rappresentativo sia fondato sull'una o sull'altra. È sulla base del proprio margine di indipendenza, cioè di responsabilità funzionale, che un governo ha titolo per subordinare gli interessi settoriali al perseguimento degli interessi collettivi. Per converso, di tanto la responsabilità funzionale cede il passo alla responsabilità dipendente, di altrettanto è probabile che l'interesse generale venga sacrificato a interessi parziali, spesso contingenti e anche contraddittori.

Non è un paradosso affermare, pertanto, che un governo responsabile può anche essere un governo altamente irresponsabile. Tanto più un governo diventa ricettivo, tanto meno si trova in condizione di agire responsabilmente. Pertanto si arriva a un punto nel quale la scelta tra rappresentatività-sensività da un lato, e efficienza dall'altro, non è eludibile. Non possiamo pretendere che un governo ceda e al tempo stesso resista alle domande dei governati. Per meglio dire, non possiamo conseguire simultaneamente *più* ricettività e *più* responsabilità indipendente.

TIPI DI SISTEMI RAPPRESENTATIVI

Da quanto sopra si evince che i sistemi rappresentativi appartengono grosso modo a due fattispecie distinte, le cui origini si collocano, rispettivamente, in Inghilterra e in Francia. Il tipo inglese di sistema rappresentativo è basato su un metodo elettorale uninominale che attribuisce un limitato margine di scelta all'elettore

e favorisce un sistema bipartitico; mentre il tipo francese è basato su un metodo elettorale proporzionale che consente all'elettore un largo margine di scelta e facilita i sistemi multipartitici. Il tipo inglese sacrifica la rappresentatività del parlamento alla esigenza di un governo efficiente, laddove il tipo francese sacrifica l'efficienza del governo alla rappresentatività del parlamento.

Se il vocabolario della politica venisse aggiornato, il tipo inglese di sistema rappresentativo dovrebbe essere chiamato «sistema di gabinetto», e la dizione «sistema parlamentare» spetterebbe al tipo francese. Quale che sia la terminologia, nel *governo rappresentativo* coesistono due esigenze convergenti: governare e rappresentare. Il sistema inglese (e americano) massimizza il requisito del governare, mentre il sistema francese (e continentale) massimizza l'istanza di un parlamento riflettente. Ovviamente in taluni paesi l'antitesi non è così netta e troviamo soluzioni più bilanciate che conciliano, in qualche misura, un governo efficiente e una rappresentanza rappresentativa (per esempio i paesi nei quali, nonostante la rappresentanza proporzionale, il numero dei partiti resta relativamente basso, da tre a cinque). Nondimeno, dal punto di vista della ingegneria costituzionale non possiamo costruire strutture rappresentative che massimizino allo stesso tempo la funzione di funzionare e la funzione di rispecchiare. Ad un certo punto dobbiamo scegliere, e la alternativa realistica è tra responsabilità indipendente e responsabilità dipendente, assai più che non tra democrazia governata e governante, oppure tra autogoverno vero e fittizio.

I sistemi rappresentativi avanzati e complessi delle nazioni occidentali non esauriscono la gamma dei sistemi rappresentativi possibili. Tuttavia nella misura in cui le strutture politiche dei paesi in via di sviluppo sono importate, o comunque di natura derivativa, nella stessa misura questi paesi si imbattono, con ogni probabilità, nei problemi e nelle alternative sopra delineate. L'esperienza occidentale consente pertanto di stabilire le condizioni minime di esistenza di qualsiasi sistema rappresentativo.

Un sistema rappresentativo non può esistere senza elezioni periodiche atte a rendere i governanti responsabili nei confronti dei governati. Tuttavia a questo modo si istituzionalizza soltanto la ricettività, cioè una responsabilità dipendente. E questa responsabilità dipendente non deve essere presa troppo alla lettera: essa postula soltanto una «rispondenza», una sensitività ricettiva, corredata da dispositivi di salvaguardia.

In conclusione un sistema politico si qualifica come un sistema rappresentativo qualora pratiche elettorali oneste assicurino un grado ragionevole di rispondenza dei governanti nei confronti dei governati. Questo non implica necessariamente l'universalità del suffragio, ma postula che nessun sistema rappresentativo può

essere fondato soltanto sulla «rappresentanza virtuale». Per contro un sistema politico non si qualifica come rappresentativo se un solo capo (monarca o dittatore che sia) rivendica in esclusiva la rappresentanza della totalità. Se la funzione rappresentativa non è affidata a un corpo collettivo che sia abbastanza numeroso per – e libero di – esprimere diversità di vedute e di interessi, possiamo sempre dire che quel sistema politico è guidato da un capo rappresentativo, ma non è lecito qualificarlo un sistema di rappresentanza politica.

PROBLEMI ATTUALI

SCALA E AMBITO DELLA RAPPRESENTANZA. Quando i sistemi rappresentativi vennero introdotti in Inghilterra e nell'Occidente, gli elettorati così come i governi erano ben piccola cosa. Col passare del tempo l'elettorato è cresciuto da alcune centinaia a decine di migliaia di elettori per un solo rappresentante. Correlativamente il governo in piccolo, con semplici problemi e modeste mansioni del passato, è diventato un governo in grande con complessi problemi e innumerevoli funzioni. Entrambi questi sviluppi concorrono nel sottoporre a crescente tensione la *relazione rappresentativa*, e cioè il filo che lega i rappresentanti con i loro presumibili o presunti rappresentati. Come scriveva Bruno Leoni, «tanto più numerose le persone che si cerca di rappresentare, e tanto più esteso l'ambito in ordine al quale si cerca di rappresentarle, tanto meno la parola rappresentanza mantiene un significato riconducibile alla effettiva volontà di persone reali, che non sia la volontà di quelle stesse persone designate come loro rappresentanti».

È ben vero che la rappresentanza politica è sempre stata una relazione di parecchi ad uno; ma i numeri sono diventati così alti da domandarsi se in una scala da cinquantamila a uno abbia ancora un senso affermare che ciascuno è rappresentato. La risposta dipende dall'ambito e dallo scopo del governo rappresentativo. Finché la rappresentanza è considerata soprattutto un dispositivo protettivo che delimita (tra l'altro) la sfera di intervento dei governanti, la risposta è ancora, sicuramente, sì: il rapporto di rappresentanza mantiene un significato.

Ma tanto maggiore diventa l'ambito e il numero delle materie in cui un rappresentante prende decisioni che superano di gran lunga la stessa comprensione dei rappresentati, di altrettanto gli stessi sistemi rappresentativi si aprono ad un potenziale di arbitrarietà tale da legittimare la domanda se l'ambito della rappresentanza possa essere esteso senza fine. In ogni caso, è difficile sfuggire alla sensazione che l'anello iniziale della catena, il rappresentato, è diventato una quantità infinitesimale.

CHI È RAPPRESENTATO? Diciamo così: quanto più numeroso diventa l'elettorato, di tanto cresce il denominatore della frazione, e di altrettanto perdiamo di vista *chi* è rappresentato. Questa sembra essere una conclusione inevitabile se il titolare del rapporto rappresentativo viene ancora ritenuto l'«individuo».

Anche se questa conclusione non è sempre accettata, essa concorre a spiegare l'insoddisfazione nei confronti della cosiddetta base individualistica o atomistica della teoria e della pratica della rappresentanza. La critica alla «rappresentanza individualistica» non è necessariamente una riesumazione nostalgica del medioevo e della rappresentanza corporativa. Ma anche se la protesta anti-individualistica è diversamente giustificata e fondata, storicamente parlando il fatto resta che sinora questa posizione ha valso a giustificare una autocrazia (vedi Italia e Germania negli anni trenta) piuttosto che a suggerire nuovi metodi o tecniche di rappresentanza non-individuale.

Senza abbandonare il punto di partenza dell'individuo votante, il problema può essere riproposto alla luce del messaggio, o intenzione rappresentativa, che il suo comportamento elettorale intende trasmettere. Si può sostenere che l'atto di votare esprime: 1) quel che l'elettore *ha da dire* (o pensa); oppure 2) quel che l'elettore è (esistenzialmente); oppure 3) quel che l'elettore *vuole*. Nella prima interpretazione la rappresentanza «rappresenta opinioni»; nella seconda interpretazione essa rappresenta una appartenenza di classe o di mestiere; e nella terza interpretazione volontaristica un individuo può essere rappresentato anche se inarticolato o silenzioso.

La prima interpretazione è quella tradizionale, e vacilla sotto i colpi congiunti dei numeri elettorali e del governo in grande. Ci piaccia o no, siamo così indotti a ripiegare sulle altre due interpretazioni. In entrambe, il singolo elettore è, per così dire, *meno individuo*. Perché se votiamo identificandoci con una classe sociale, il fatto che votiamo singolarmente, uno ad uno, non significa che votiamo come individui. E la teoria volontaristica decapita ogni problema, dal momento che ad una volontà silenziosa o inarticolata può essere attribuito quel qualsiasi contenuto e rilevanza che i suoi interpreti ritengono debba avere.

La verità è che le due ultime interpretazioni non tentano più di rispondere al quesito: *chi* è rappresentato? Esse rispondono, piuttosto, al quesito: *che cosa* viene rappresentato? Il che non è esattamente lo stesso.

CHE COSA È RAPPRESENTATO? Dal momento che tutti i sistemi rappresentativi adottano un criterio territoriale di ripartizione dell'elettorato, ne consegue che quel che viene rappresentato sono, di fatto, le località, le aree geografiche. Riformuliamo allora il quesito, che diventa: che cosa viene rappresentato tramite una ca-

nalizzazione territoriale? La risposta è materia di dibattito (o di ricerca), salvo che per una constatazione pacifica: che la rappresentanza territoriale non soddisfa, anzi ostacola, la costituzione di una rappresentanza funzionale o tecnica.

Il problema di *cosa* viene rappresentato può essere abordato da un altro punto di vista: se la rappresentanza sia più una questione di preferenze ideali o di interessi materiali, più di valori o di appetiti. La logica della rappresentanza territoriale è che l'uomo debba essere visto come cittadino (non come *homo oeconomicus*), il che sottintende, tra l'altro, che si vorrebbe scoraggiare l'elettore dal votare in funzione dei suoi interessi e appetiti materiali. Difatti una delle obiezioni contro la rappresentanza funzionale, o professionale, è che essa incoragerebbe l'elettore a votare alla luce dei propri interessi. Comunque sia – vuoi che la rappresentanza territoriale funzioni come si vorrebbe, e vuoi che si creda o meno nell'individualismo – se veniamo fatti votare come singoli cittadini secondo un criterio di ripartizione territoriale, la ragione essenziale è che questo risulta il modo più sicuro di tutelare l'elettorato. Per quanto il ritaglio delle circoscrizioni geografiche si presti anch'esso a manipolazioni (il cosiddetto *gerrymandering*), questi abusi sono piccola cosa rispetto al potenziale di manipolazione consentito da una distribuzione dell'elettorato affidata a criteri professionali, o comunque a criteri lasciati di volta in volta al mutevole arbitrio dei loro inventori.

Non è un caso, quindi, se nelle società libere l'idea di un parlamento funzionale (o di esperti) ha soltanto portato a formule di coesistenza con i parlamenti politici tradizionali. Così la Repubblica di Weimar creò un parlamento economico collaterale (il *Reichswirtschaftsrat*); e analoghe istanze sono espresse dai consigli economici consultivi stabiliti negli anni cinquanta per esempio in Italia e in Francia (ma non più, il che è significativo, nella Germania di Bonn). Il tentativo è sostanzialmente fallito in Italia, mentre ha ottenuto un relativo successo in Francia e in alcuni paesi minori. Il raccordo tra parlamenti tecnici e parlamenti politici è comunque un problema di difficile soluzione. Vi sono grosso modo tre possibilità: che il parlamento tecnico abbia l'ultima parola; che i due parlamenti siano equiparati; oppure che il parlamento tecnico sia un corpo consultivo *a latere*. Nella prima ipotesi è facile prevedere l'esautoramento del parlamento politico; nella seconda ipotesi è prevedibile un conflitto sistematico e la paralisi di entrambi i parlamenti; mentre nella terza ipotesi il corpo consultivo verrà consultato solo quando il parlamento politico abbia voglia di farlo.

Che cosa è rappresentato, allora, in o da un parlamento politico? Interessi locali e di comunità, appartenenze di classe, interessi speciali e sezionali, ideali, appetiti personali? Nei limiti consentiti dalla scala della rappresentanza, tutte queste cose sono, o possono essere, rappresentate in diverse proporzioni e combi-

nazioni. Tutte le voci che sono abbastanza forti da farsi sentire trovano in qualche modo accesso in un corpo rappresentativo.

IL COME DELLA RAPPRESENTANZA. Quale che sia il *chi* o il *che cosa* della rappresentanza, resta il problema del *come*. Ovviamente il come della rappresentanza si riflette a sua volta sul che cosa, e anche sul chi della rappresentanza. Parlando molto in generale, il *come* consiste nel modo in cui un sistema rappresentativo viene costruito e fatto funzionare. Precisamente chi e che cosa risulti avvantaggiato da un dato sistema rappresentativo può restare oscuro; ma è chiaro che se sappiamo *come costruire* un sistema rappresentativo fondato su libere elezioni, un sistema cosiffatto consente più libertà e manifesta più ricettività di qualsiasi altro sistema politico a noi noto.

In un senso più specifico il *come* della rappresentanza viene inteso come uno «stile» di rappresentanza. In questo senso il come della rappresentanza dipende dagli «orientamenti di ruolo» del rappresentante: per esempio, se i rappresentanti si comportino più come delegati, oppure come fiduciari; oppure se un rappresentante sia più un uomo di partito, un servitore della sua circoscrizione, o un mentore che si sente investito della missione di illuminare il paese.

Da un altro punto di vista il *come* della rappresentanza si ricollega al sistema elettorale e al sistema partitico. Il rapporto tra sistemi elettorali e sistemi rappresentativi è già stato richiamato, e costituisce un problema che si dibatte già da qualche tempo. Un problema più recente è quale sia l'incidenza della interposizione partitica sui processi rappresentativi. Perché di tanto cresce la democrazia di massa e si affermano i partiti di massa, di altrettanto il come della rappresentanza dipende dal sistema partitico quale struttura portante e canalizzante dei processi rappresentativi.

RAPPRESENTANZA PARTITICA. Essendo i numeri elettorali quelli che sono, i partiti sono un modo per ridurli a un formato maneggevole. I cittadini sono rappresentati, nelle democrazie moderne, *mediante* partiti e *da* partiti. Il che sembra inevitabile. Nondimeno si può arrivare a un punto tale che «la funzione di rappresentare l'interesse nazionale, che una volta era attribuita al sovrano e successivamente passò al parlamento, è ora adempiuta dal partito. Il partito — per dirla con Herman Finer — è davvero *re*». Ora una cosa è il partito come «filtro» della rappresentanza politica; e altra cosa è il partito come «*re*», come effettivo *dominus* della rappresentanza. I problemi teorici e costituzionali posti da quest'ultimo sviluppo sono davvero spinosi, e questa è forse una delle ragioni per cui anche le costituzioni più recenti lasciano i partiti in una vaga penombra co-

stituzionale (fanno eccezione la costituzione brasiliana, quella di Bonn, e la costituzione francese del 1958).

Una visione realistica dei processi rappresentativi ci pone dunque di fronte a un processo a due fasi, o addirittura tagliato in due: un rapporto tra gli elettori e il loro partito, e un rapporto tra il partito e i suoi rappresentanti. Dal che si deduce che la nomina partitica – vale a dire la cooptazione del partito-apparato – tende ad essere la elezione effettiva: gli elettori scelgono il partito, ma gli eletti sono scelti, in verità, dal partito.

Naturalmente i partiti, i sistemi di partito, e i paesi sono molto differenti l'uno dall'altro, e quindi ogni generalizzazione va presa con cautela. Nondimeno è plausibile che nei partiti di massa rigidamente e capillarmente organizzati il rappresentante agisca come portavoce del suo partito più che di qualsiasi altra voce (ivi includendo quella dei suoi elettori), e che i legami di partito siano più forti di qualsiasi altro legame (ivi includendo i legami di estrazione sociale). Così, secondo Duverger, al rappresentante moderno viene affidato un «doppio mandato», uno dai suoi elettori e uno dal partito; ed è il mandato di partito che prevale, in sostanza, sul mandato elettorale.

Certo è che la rappresentanza ha perso ogni immediatezza, e che non può più essere intesa come un rapporto *diretto* fra elettori e eletto. Il processo rappresentativo investe tre termini: i rappresentati, il partito, e i rappresentanti. E il pernio intermedio sembra a tal punto decisivo da ingenerare il sospetto che anche la rappresentanza sociologica finisca per trovare nel partito il suo vero *alter ego*. Si prospetta cioè l'eventualità che il personale parlamentare finisca per «somiigliare» assai più al personale partitico – quello dei politici professionali – che non alla società che avrebbe dovuto rispecchiare. Se così fosse il partito sarebbe davvero «re»; e si potrebbe concludere che *chi* è rappresentato è, in effetti, il partito-apparato. Sul punto mancano tuttavia ricerche esaurienti; e i dati frammentari di cui disponiamo suggeriscono che la duplicazione parlamentare dei politici professionali di partito costituisce solo una tendenza a lenta progressione.

Anche se il caso non è infrequente, mentre il corso degli eventi punta in una direzione, gran parte della teoria e della prassi correlativa puntano in una direzione diversa. La scala della rappresentanza è di uno per decine di migliaia; l'ambito della rappresentanza è tale da sfuggire in massima parte alla presa dell'uomo comune; e i partiti hanno largamente sostituito l'elettorato nel decidere che cosa dovrebbe essere rappresentato e in che modo. Tutti questi sviluppi sembrano indicare che il problema è sempre più un problema di *responsabilità*, nel senso che si tratta di migliorare le prestazioni del «governan-

re in grande» in termini di responsabilità funzionale senza mettere in pericolo l'essenziale della responsabilità dipendente. Eppure la letteratura attribuisce tuttora gran peso alla rappresentanza sociologica; e la rappresentanza proporzionale è ancora largamente ritenuta il sistema elettorale che meglio asseconda i fini dei sistemi rappresentativi. Il che equivale a dire che il grosso della letteratura sente il problema della «similarità» e della «rappresentatività», assai più di quello della «responsabilità». Il che assume, alla luce delle precedenti considerazioni, un sapore anacronistico.

TEMI DI RICERCA

Nella misura in cui i sistemi rappresentativi si fondano su un «dover essere» non è facile sottoporli a verifica empirica. Ma i sistemi rappresentativi presuppongono anche asserzioni di fatto le quali possono – anzi dovrebbero – essere verificate. Esistono tre principali settori di indagine rilevanti ai fini di una teoria della rappresentanza: 1) la pubblica opinione, vale a dire ciò che l'elettorato davvero vuole e si aspetta; 2) i *decision-makers*, cioè chi è effettivamente scelto, in che modo, come rappresentante; 3) il comportamento rappresentativo.

Nonostante le indagini demoscopiche e le ricerche sul campo, non possediamo ancora informazioni sufficienti su ciò che l'elettorato effettivamente si aspetta da un sistema rappresentativo. A detta di un autore [n.d.r. Birch], «il popolo inglese ama essere governato», e l'ordine delle priorità sarebbe, per gli inglesi, il seguente: 1) coerenza, avvedutezza e *leadership*; 2) rendere conto al parlamento e all'elettorato; 3) ricettività nei confronti della pubblica opinione e delle sue richieste. È plausibile che l'ordine di priorità sia lo stesso nella Germania occidentale; laddove negli Stati Uniti la ricettività potrebbe risultare al secondo posto. D'altro canto si può sospettare che in paesi come l'Italia l'ordine di priorità sia seguente: 1) ricettività, 2) responsabilità dipendente; 3) *leadership*, vale a dire responsabilità indipendente.

Passando alla seconda area di indagine – il personale parlamentare – disponiamo di una documentazione crescente in ordine a *chi è chi* nei parlamenti. Nonostante che i dati siano molto diseguali e di difficile comparabilità, è possibile controllare taluni aspetti della «rappresentatività», cioè della rappresentanza come somiglianza, in tutta una serie di paesi.

Tuttavia l'approccio sociologico al problema della rappresentanza si è lasciato sfuggire, di solito, l'intermediazione partitica. Per esempio la duplicazione parlamentare del personale professionale di partito ha ricevuto a tutt'oggi scarsa at-

tenzione; e, in generale, l'incidenza complessiva del partito come variabile interveniente nei processi rappresentativi resta un settore di ricerca largamente scoperto. Le indagini intese ad accertare se, e in che misura, sia il partito che comina la sanzione della non-rielezione, oppure chi sia il vero agente di reclutamento del personale parlamentare, sono scarse, su piccola scala, e arrivano a conclusioni che si contraddicono tra loro. Analogamente la tesi che i partiti ricevono un «mandato elettorale» resta opinabile, anche se potrebbe essere verificata accertando se questa è veramente l'aspettativa degli elettori.

In definitiva, la rappresentanza come somiglianza costituisce l'aspetto più esplorato del problema. Probabilmente questo avviene anche perché una ricerca sulla rappresentatività è più facile di una ricerca in materia di responsabilità e di ricettività. Ma questo è semmai un motivo di più per invocare un nuovo orientamento delle indagini. Per esempio, qual è la sanzione che viene temuta di più: quella dell'elettorato, dell'apparato di partito, o di terzi gruppi di sostegno? Molte cose dipendono e discendono da questo antefatto. Ma la domanda resta a tutt'oggi inevasa.



Polo Bibliotecario
Parlamentare

Biblioteca del Senato “Giovanni Spadolini”

Piazza della Minerva, 38
00186 Roma
Tel: 06 6706 3717 - 6464
email: bibliotecaminerva@senato.it

senato.it/biblioteca