

**RAPPRESENTANZA POLITICA E FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE\*\***

*Sommario: 1. Regime rappresentativo, rappresentanza dell'unità statale, rappresentanza della molteplicità sociale – 2. Incarico rappresentativo, volontà del rappresentante, volontà dei rappresentati – 3. Rappresentante come portatore di interessi particolari – 4. Rivoluzione liberale e affidamento ai rappresentanti delle parti nazionali del compito di rappresentare l'intera nazione – 5. Imputazione alle parti nazionali della rappresentanza della nazione e radicamento dei partiti politici – 6. Carattere ambivalente della rappresentanza di partito politico – 7. Libero mandato parlamentare e governo di partito politico – 8. Sistema rappresentativo e organizzazione della società in senso politico*

**1. Regime rappresentativo, rappresentanza dell'unità statale, rappresentanza della molteplicità sociale**

Secondo una tesi propria della scienza politica gli sviluppi delle democrazie contemporanee sarebbe descrivibili in termini "post-rappresentativi"<sup>1</sup>.

Il termine risulta dichiaratamente utilizzato nella consapevolezza che esso, piuttosto che nuovi istituti di governo, valga soprattutto ad indicare una sorta di obsolescenza di quelli vigenti. Nondimeno rimane marcato il contrasto con la percezione del costituzionalista, che negli istituti rappresentativi coglie invece i caratteri della stabilità nel tempo e della regolarità nello spazio, nonché l'attitudine a costituire un modello di riferimento per gli ordinamenti che, uscendo da esperienze autoritarie, perseguono il fine dello stabilimento di regimi improntati a libertà politica<sup>2</sup>.

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Teramo.

\*\* Relazione di sintesi della sessione sulla "Rappresentanza", Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti (AIC), Trento 11-12 novembre 2016.

<sup>1</sup> Così S. TORMEY, *The end of representative politics*, Cambridge 2015, 8 ss., ai cui copiosi riferimenti bibliografici si rinvia. Per una analisi corrispondente, ma riferita specificamente alla forma partito, si può vedere invece, fra gli altri, P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Catanzaro 2016.

<sup>2</sup> Come è del resto riconosciuto dagli stessi teorici che, al tempo stesso, descrivono la crisi degli istituti rappresentativi. Cfr. ancora, al riguardo, le osservazioni di S. TORMEY, *The end of representative ... cit.*, 16., sul

Se poi dalla prospettiva del diritto costituzionale si passa a quella della filosofia politica, le difficoltà di prescindere dalla rappresentanza si accentuano. Nel corso della sessione di questo convegno dedicata alla categoria della sovranità è stata a più riprese ricordata la radice del pensiero di Thomas Hobbes, e la sua prospettazione che il corpo politico si costituisca in unità proprio attraverso la persona del rappresentante<sup>3</sup>. Posto che, intesa in questo senso, la nozione della rappresentanza equivale a quella di governo, si comprendono le difficoltà di prefigurare forme di reggimento politico capaci di prescindere dalla funzione rappresentativa.

Senonché la forma di rappresentanza richiamata da Hobbes non sembrerebbe in effetti ancora sufficiente, proprio in quanto meramente incentrata sulla nozione dell'unità del corpo politico, a definire un regime politico come rappresentativo nel senso comune del termine.

Soccorre al riguardo la notazione che ai fini della relativa definizione occorre qualcosa di più che non la mera esistenza di un titolare di governo, per quanto eletto e sottoposto ad intervalli regolari al giudizio politico da parte di coloro che egli governa. È necessario un ulteriore elemento costitutivo, e cioè che all'interno del sistema siano rappresentate anche le parti componenti del corpo politico ricondotto ad unità dall'organo di governo<sup>4</sup>. Se il regime rappresentativo costituisce un modello di valore è perché intende istituire una rappresentanza che non risulta limitata all'unità del corpo politico, ma viene deliberatamente estesa alle sue parti componenti.

Rappresentanza dell'unità e rappresentanza delle parti componenti sono caratteri del sistema che convivono e si presuppongono reciprocamente. Il carattere unitario dell'ente è, infatti, fondato per definizione sulla sussistenza di elementi particolari che concorrono a costituirlo, mentre, per converso, proprio la qualifica come particolare di un elemento dato richiama il suo valore di parte componente di un'entità maggiore. Il regime rappresentativo si caratterizza per fondare deliberatamente la forma di governo su questa duplice forma di raf-

---

fatto che "*representative democracy is at one level highly successful*", cosicché "*the line of travel suggests that democracy in its representative form will continue to be dominant or hegemonic political form for some time to come*".

<sup>3</sup> E difatti secondo il pensiero di Hobbes sarebbe "*the unity of the representer, non the unity of the represented, that maketh the person one*" (vedilo citato in H. F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley and Los Angeles, 1967, 30). Cfr. anche, sul punto, G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano 2003, 80 ss.

<sup>4</sup> Così, H. F. PITKIN, *The concept of representation...* cit., 234, 235, in ordine all'essenza ultima del governo rappresentativo ed alla conseguente difficoltà concettuale "to consider a government representative unless it included a some sort of collegiate body in a more than advisory capacity". Cosicché, alla questione se "it is merely historical tradition that there should be a collegiate body composed of the representatives of the various «parts» of the society", risponde l'A. che "we cannot conceive that a political system could be truly responsive unless a number of minority or opposition viewpoints are officially active in its government". Sul piano degli accadimenti storici, il carattere coesenziale ai regimi rappresentativi della rappresentanza particolare si coglie semplicemente attraverso la considerazione che le camere rappresentative degli Stati liberali originano dai parlamenti medievali di «stati», e cioè da collegi rappresentativi delle diverse sezioni, sociali e territoriali, del Paese. Su questi caratteri delle relative assemblee si possono utilmente confrontare, della vastissima letteratura al riguardo, A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano 1981, *sub voce*; G. D'Agostino (a cura di) *Le istituzioni parlamentari nell'ancien régime*, Napoli 1980.

figurazione del corpo sociale, e sul relativo dualismo sembra che trovino radice le diverse coppie dicotomiche evocate da Sandro Staiano nella sua relazione<sup>5</sup>.

La rappresentanza intesa come mera situazione di potere nei confronti dei rappresentati a fronte della rappresentanza intesa invece essenzialmente come un rapporto valevole ad esprimerne interessi e volontà<sup>6</sup>; la rappresentanza modellata sul diritto pubblico a fronte di quella modellata sul diritto privato<sup>7</sup>; lo schema della “*Repräsentation*” a fronte dello schema conosciuto come “*Vertretung*”<sup>8</sup>, sarebbero tutte coppie concettuali traenti origine dal dualismo fra rappresentanza del tutto e rappresentanza delle plurime parti che lo compongono.

Che a questa duplice nozione corrisponda un diverso contenuto del rapporto rappresentativo, sembra confermato già solo considerandosi i lavori dell'Assemblea costituente rivoluzionaria francese, cui sarebbe toccato, come è stato notato, di mediare “il diritto costituzionale inglese in una forma ideale”<sup>9</sup>. L'Assemblea conclude i suoi lavori stabilendo, all'art. 2 del titolo III, della Costituzione del 3 settembre 1791<sup>10</sup>, che “la Costituzione francese è rappresentativa: i rappresentanti sono il Corpo legislativo ed il Re”, e carattere rappresentativo starebbe qui ad indicare potere di esprimere la volontà nazionale “*dans sa plénitude souveraine*”, in una posizione “*pleinement indépendante*”<sup>11</sup>, potere che anche il re possiede nei rapporti di diritto internazionale e nella prerogativa del veto sospensivo sulle leggi. La stessa Assemblea, peraltro, aveva aperto quei medesimi lavori sulla base di una concezione della rappresentanza piuttosto diversa e, in realtà, pressoché speculare. Essa infatti, si era auto-proclamata “assemblea nazionale” sul presupposto che, spettando “*soltanto ai rappresentanti i cui poteri sono stati verificati di concorrere a formare il voto nazionale*” ed essendo l'assemblea composta da tali rappresentanti, “*spetta ad essa, e soltanto ad essa, di interpretare e presentare la volontà generale della nazione*”<sup>12</sup>.

La natura rappresentativa del re è quindi una conseguenza della sua posizione costituzionale di “volere liberamente” per la Nazione: poiché esprime la volontà della Francia, il re ne è rappresentante. Al contrario, per l'assemblea è la natura rappresentativa che costituisce

---

<sup>5</sup> Cfr. anche, sul punto, P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino 2011, 63 ss., per la notazione che a queste due prospettive “sono riconducibili i fondamentali nodi problematici della rappresentanza politica, tutti di grande rilievo per la comprensione dei rapporti fra il sistema rappresentativo ed il tessuto pluralistico”.

<sup>6</sup> Secondo le categorie di conoscenza utilizzate da L. CIAURRO-D.NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.* XXXVIII, Milano 1987, *ad vocem*, 556 ss.

<sup>7</sup> Delle quali solo la seconda meriterebbe il nome di una rappresentanza veritiera, la prima costituendo invece “un rapporto giuridico improprio”: così C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1982, 5469; sul punto cfr. ancora L. CIAURRO-D.NOCILLA, *Rappresentanza politica* ... cit., 550 ss.

<sup>8</sup> Utilizzata (specie a partire da G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, 1929, ed it. a cura di S. FORTI, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano 1989 69 ss.) per colpire la distinzione fra rappresentanza della totalità del popolo e rappresentanza degli interessi particolari agenti al suo interno.

<sup>9</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, ... cit., 107.

<sup>10</sup> Vedila riportata da A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano 1975, 250 ss

<sup>11</sup> In ciò costituendo la distinzione fra organi rappresentativi della Nazione ed organi puramente delegati all'esercizio di poteri nazionali: cfr., sul punto, Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Parigi, 1922, 263, 264.

<sup>12</sup> Mozione del 17 giugno 1789, di proclamazione in assemblea nazionale, nel testo riportato da A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni* ... cit., 1.

la premessa del potere di volere liberamente: poiché è composta da rappresentanti, l'assemblea rivendica l'espressione della volontà della Nazione. Qui il valore rappresentativo precede l'espressione della volontà nazionale, e non può consistere nel relativo compito. Risiedendo altrove che non nella rappresentanza dell'unità, il valore rappresentativo dei deputati non può che essere ricercato nella derivazione di ciascuno di essi dalla distinta sezione del corpo sociale che lo ha eletto ed inviato in assemblea. L'assemblea – quantomeno all'origine dei lavori della “Costituente” – è dunque considerata rappresentativa non nel senso che essa esprime la volontà unitaria della nazione, ma nel senso assai diverso che ciascuno dei suoi componenti rappresenta la volontà di una distinta parte della nazione stessa.

## 2. Incarico rappresentativo, volontà del rappresentante, volontà dei rappresentati

Il carattere della rappresentanza che Sandro Staiano ha definito come “trascendenza” sembra direttamente connessa al compito di costituire ad unità il corpo politico. E difatti al processo di entificazione, in cui consiste, in ultima analisi, il relativo compito, corrisponde l'elaborazione di un “interesse generale che eccede e trascende gli interessi dei gruppi in cui si articola la società”<sup>13</sup>. Poiché l'unificazione finisce per determinare la nascita di un ente che è diverso da ciascuna delle parti componenti, ne deriva per definizione l'espressione di una volontà irriducibile alla volontà delle parti stesse. E da qui il carattere “trascendente” della relativa opera di rappresentanza<sup>14</sup>.

Il carattere della rappresentanza ricordato da Staiano come “immanente” rimanda invece ad una idea diversa del rapporto rappresentativo, contrassegnato dal fatto che fra le volontà dei rappresentanti e le volontà dei rappresentati vi sia “accordo”<sup>15</sup>. Non solo qui la volontà del rappresentante non può dirsi irriducibile a quella di ciascuno dei rappresentati, ma, al contrario, vale una sorta di continuità fra la volontà dell'uno e degli altri.

Un tale carattere sembra intimamente connesso alla scaturigine storica della rappresentanza delle componenti nazionali, destinata a svolgersi, per definizione, di fronte ad un soggetto terzo, e cioè al rappresentante della generalità, principe o sovrano, cui spettava la

---

<sup>13</sup> Il riferimento è al pensiero di P. RIDOLA, espresso in *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo ...* cit., 63.

<sup>14</sup> Sul sopravvenuto superamento della categoria della rappresentanza come strumento di conoscenza dell'azione dello Stato, quale ente di unificazione della collettività sociale, cfr. le considerazioni di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano 1988, I, 121 ss. e. in particolare, 151, per la notazione che riguardo agli Stati risulta “caduta l'organizzazione per rappresentanti”, valendo invece la diversa figura dell'immedesimazione organica. Se nel testo, nondimeno, si mantiene il riferimento alla “rappresentanza dell'unità” è per non spezzare il dialogo con la relativa storia dei concetti, che ha seguito nel tempo la posizione dei rappresentanti in parlamento proprio sotto la prospettiva della loro crescente attitudine ad agire per conto e nell'interesse della collettività intera. Per il conseguente filone di pensiero propenso ad assorbire il principio rappresentativo in quello organico, cfr. L. CIAURRO-D.NOCILLA, *Rappresentanza politica ...* cit., 550.

<sup>15</sup> Secondo la virtualità insita nell'attività propria del rappresentante consistente non soltanto nella sua “*capacity to bind others*”, ma anche nella sua “*obligation to conform to some external standard or act in accord with special considerations*”. Così H. F. PITKIN, *The concept of representation ...* cit., 49.

convocazione in parlamento delle diverse sezioni del paese<sup>16</sup>. In questa forma di rappresentanza, è il confronto con l'interesse della generalità a costituire come omogeneo il gruppo particolare rappresentato, i cui componenti sono condotti a vedere nell'attività del rappresentato una sorta di difesa e patrocinio di interessi comuni<sup>17</sup>. E da qui la percezione della volontà del rappresentante come di una volontà propria.

Nella correlazione, Ilenia Massa Pinto pone, rispetto alla rappresentanza dei moderni, la questione della "rimozione dell'assenza" del soggetto rappresentato. Se ne interpreto correttamente il pensiero, Massa Pinto considera problematica non tanto la rimozione della presenza del rappresentato, che è invece coesistente all'istituto della rappresentanza, quanto piuttosto la rimozione della sua assenza, secondo una posizione ideale suscettibile di assumere un duplice e contrapposto verso, a seconda che la presenza attiva dei rappresentati giunga sino ad obliterare la presenza dei rappresentanti, ovvero che l'attività di questi ultimi prescindano completamente dalla posizione dei primi. Tanto nell'uno che nell'altro caso verrebbero meno, nella ricostruzione di Massa Pinto, "il dualismo ... la scissione ... l'alterità fra società e stato che la teoria della rappresentanza presuppone".

Convivendo unità statale e riconoscimento della libera molteplicità sociale, "dualismo, scissione ed alterità" fra società e Stato sarebbero propriamente realizzati nel confronto fra governo del paese e delegati parlamentari, che colpisce la distinzione fra i governanti ed i governati e finisce per segnare idealmente la relazione di alterità che corre fra le istanze autoritative del pubblico potere e le pretese di libertà delle componenti sociali<sup>18</sup>.

Non per questo la rappresentanza delle parti può valere come rappresentanza del singolo individuo: nel diritto pubblico, la rappresentanza implica sempre, e per definizione, un processo di unificazione<sup>19</sup>: unificazione che, nella rappresentanza dell'unità, è unificazione

---

<sup>16</sup> Parti componenti diverse a seconda del tempo nonché degli ordinamenti considerati nella secolare esperienza dei parlamenti dell'Europa medievale, ma sempre tali da lasciar definire i relativi delegati come "rappresentanti esclusivi di una parte del territorio nazionale e degli abitanti di esso, allo stesso modo che il Sovrano impersonava ed impersona in sé la rappresentanza di tutta la Nazione" (così A. MARONGIU, *I parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato*, Milano 1931, 39). Da qui la conclusione che secondo la relativa concezione i parlamenti "presuppongono un re, o un principe, che è il depositario della sovranità e di cui esercitano e controllano i poteri" (I. S. SPOTO, *Parlamento*, in *Digesto Italiano*, Vol XVIII, parte prima, Torino 1906-1910, ad vocem 148). Cfr., essenzialmente nella stessa direzione, D. NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in *Dizionario delle idee politiche*, Roma 1993, 718, per la notazione che "nello Stato per ceti di origine medioevale, le Assemblies convocate dai monarchi rappresentavano la complessità della società dei diversi interessi particolari ... di fronte alla persona del monarca, cui spettava la cura dell'interesse generale ... e che simboleggiava ... l'unità del reame".

<sup>17</sup> Non potendo qui, di conseguenza, la volontà popolare "di cui il sistema rappresentativo dovrebbe rendersi interprete ... essere considerata avulsa dall'articolarsi del «popolo reale» in gruppi, associazioni, categorie, comunità territoriali" (P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo* ... cit. 63). Con riferimento diretto all'esperienza premoderna donde il modello è tratto, la conclusione sarebbe che "la comunanza di idee, di interessi del gruppo, quanto più questo era speciale, tanto più era grande; esso era in grado di sentire, pensare, volere, determinare come un sol uomo (così I. S. SPOTO, *Parlamento* ..., cit. 152).

<sup>18</sup> Cfr. le considerazioni di A. MARONGIU, *Preparlamenti e parlamenti*, in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Le istituzioni parlamentari nell'ancien régime*, Napoli 1980, sulla "consueta, normale, assunzione" da parte dei parlamenti "di una posizione antitetica (ma non di ostilità) a quella degli organi di governo", secondo una linea di continuità rispetto alla precedente fase dei cosiddetti preparlamenti, segnata "dalla non eccezionale ... convocazione delle grandi assemblee, le quali consentivano l'avviarsi e lo svolgersi del dialogo popolo-sovrano" (74, 75).

<sup>19</sup> Secondo una linea di continuità con gli istituti medioevali, la quale lascia così scorgere un tratto intrinseco dell'istituto parlamentare. Sul punto cfr. l'affermazione di E. LOUSSE, *La société d'ancien régime. Organisa-*

nell'ente generale; nella rappresentanza della molteplicità, è unificazione in parti intermedie componenti l'ente generale.

La rappresentanza dell'individuo finisce sempre per essere mediata, essendo il singolo rappresentato come parte dell'intero ente, nel primo caso; come parte di una parte, nel secondo. Proprio da qui, peraltro, deriva la pretesa del governo rappresentativo di costituire un modello di valore, risultando per questa via istituita stabilmente una sorta di duplice rappresentazione dell'individuo nel sistema, compiuta ora con riferimento alle qualità che lo rendono partecipe dell'ente generale, ora con riferimento alle concorrenti qualità che lo rendono invece partecipe delle componenti aggregative particolari nelle quali parimenti si dipanano, nella loro concretezza, le sue relazioni di vita<sup>20</sup>.

### 3. Rappresentante come portatore di interessi particolari

Un'analisi delle leggi elettorali proprie degli odierni regimi rappresentativi restituirebbe la conclusione che le "parti" della Nazione considerate direttamente rilevanti ai fini della rappresentazione nella forma di governo sono essenzialmente le parti politiche e le parti territoriali, le prime essendo identificate formalmente attraverso il voto di lista; le seconde attraverso la distribuzione degli elettori in diverse circoscrizioni. Si tratta di componenti particolari del Paese che rimandano a concezioni della rappresentanza diverse e che, non a caso, hanno segnato la trasformazione nel tempo del relativo concetto. È sufficiente considerare, al riguardo, che laddove le parti politiche costituiscono sezioni del Paese conseguenti alle elezioni, le circoscrizioni territoriali sono invece predeterminate dalla legge elettorale e costituiscono, quindi, sezioni del Paese che preesistono al procedimento elettorale; ed ancora che la rappresentanza politica dei regimi liberali è stata contrassegnata proprio dal deliberato intento di superare lo specifico rapporto esistente fra deputati e porzioni territorialmente individuate del Paese attraverso il principio della rappresentanza della Nazione intera da parte ciascuno delegato in Parlamento.

---

*tion e representation corporatives*, in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Le istituzioni parlamentari ...*, 28, sul punto che "la rappresentanza politica, analoga quella che conosciamo oggi, non è anteriore ai soggetti collettivi di diritto. Per le persone fisiche individuali non esiste rappresentanza se non nell'ordine privato: da tutore o da mandatario".

<sup>20</sup> Questa attitudine degli istituti rappresentativi a produrre effetti di unificazione, spiegherebbe ancora perché la rappresentanza è paradigma di conoscenza storicamente riservato all'agire degli organi di governo politico della nazione, con tendenziale esclusione dell'agire degli organi giudiziari. Avrebbero in tal senso operato, ancor prima che la concezione liberale e giuspositiva della giustizia come attività di conoscenza della legge, la stessa conformazione logica del procedimento giudiziario, chiamato a fornire la regola di un caso concreto di diretto interesse di soggetti determinati, la presenza dei quali, non supplita da quella del giudice, risulta al contrario configurata come coesistente al procedimento medesimo. Al riguardo cfr. le considerazioni di C. PINELLI, *Giudici e legislatori*, in *Diritto pubblico*, 2016, 485, 486, sul punto se il confronto fra legislazione e giurisdizione non sia da porre in termini di procedimento piuttosto che di contenuto, "risalendo a caratteristiche strutturali, rispettivamente, del procedimento legislativo e del processo", la posizione a carico del giudice di "vincoli sconosciuti al legislatore". La questione problematica posta da Sandro Staiano nella sua relazione, di mutazione degli istituti rappresentativi dello stato costituzionale per l'occupazione ad opera della giurisdizione di ambiti propri della legislazione, ha rilievo sistemico, ma non sembra necessariamente coinvolgere il paradigma della rappresentanza ai fini della descrizione e spiegazione dei relativi fenomeni.

Eppure, le due forme di rappresentanza particolare continuano a convivere nel sistema, accomunate dalla circostanza di prestarsi per propria natura all'inclusione dei fasci di interessi, anche organizzati, che risultano alla base tanto dell'elaborazione delle idee politiche quanto della vita concreta che si svolge nei diversi territori.

Attraverso la formalizzazione di queste sezioni particolari del Paese, i regimi costituzionali odierni consentono alla rappresentanza delle parti di esprimersi secondo un'applicazione specifica del principio di libertà, che supera la rigida predeterminazione delle componenti da rappresentare in parlamento, che è stata propria degli ordinamenti d'antico regime, così come delle forme corporative di rappresentanza<sup>21</sup>. Mentre consentono ai rappresentati, in virtù del principio di libertà associativa, la scelta delle articolazioni intermedie cui dar vita ed a cui aderire in dipendenza degli svariati interessi legati alle proprie condizioni di vita, al contempo gli ordinamenti contemporanei pongono i presupposti per un'inclusione altrettanto libera delle relative aggregazioni di interessi negli istituti rappresentativi che essi regolano.

Vale in particolare il grado di indipendenza garantito ai rappresentanti.

E difatti, quanto più è disciplinata come libera la loro posizione, tanto più ne diviene possibile la stabile immissione nella forma di governo e l'attribuzione alla loro decisione di valore condizionante per la formazione della volontà statuale. In tal modo la libertà dei rappresentanti sulla individuazione e sulla configurazione della cerchia di interessi particolari di cui farsi portatore – di per sé tale da allentare il rapporto con i soggetti rappresentati – risulta bilanciata dall'attitudine ad operare con effetto condizionante all'interno dell'organizzazione di governo<sup>22</sup>.

Al contrario, quanto più i rappresentanti risultano espressione diretta di corpi alle cui direttive sono vincolati, tanto più diviene problematica la loro immissione nell'organizzazione dell'ente generale, il maggior grado di corrispondenza con la volontà del rappresentato venendo allora ottenuto al costo di una minore capacità decisionale<sup>23</sup>. Il punto è connesso alla

---

<sup>21</sup> Cfr. A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996, 65, 66, per il riferimento al pensiero di M. Weber sul carattere radicalmente anacronistico di forme di rappresentanza corporativa in senso stretto "in un'epoca di continue trasformazioni tecniche e commerciali, di progressivi legami economico-sociali", ma anche, al contempo, sul rilievo invece cruciale rivestito dalle organizzazioni di interesse nel contesto del sistema rappresentativo del suo tempo. Il carattere solo apparente della contraddizione sarebbe svelato proprio dal carattere essenziale delle organizzazioni di interesse costituito dal "principio organizzativo «volontaristico», legato al reclutamento «libero» degli aderenti, che differenzia tali aggregazioni dalle forme di organizzazione coattiva "in una specie di ente pubblico", che "costituirebbe un gesto costrittivo puramente meccanico che porrebbe fine alla loro vita interna".

<sup>22</sup> Vedi i termini concettuali della relativa questione esposti da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 48 ss, con riferimento alla deliberata abolizione del principio del mandato imperativo nelle assemblee parlamentari postrivoluzionarie. Il punto sarebbe bene espresso nel rilievo che "l'aspetto ostruzionistico della rappresentanza vincolata, e quindi la necessità della sua abolizione, cominciò veramente ad esser esperito nella pratica parlamentare francese, e valutata come tale nella teoria giuridica, solo dopo che la assemblea dei rappresentanti acquistò il carattere di organo effettivamente deliberativo" (48).

<sup>23</sup> Cfr. ancora N. ZANON, *Il libero mandato* ... cit., 49 per la notazione che non avendo nell'antico regime gli Stati generali "che la qualità di assemblea consultiva ... il sistema del mandato imperativo, cioè il vincolo alle istruzioni e l'obbligo di rendiconto gravante in capo ai rappresentanti di fronte alle comunità rappresentate, non poteva assumere alcun significato ostruzionistico: aveva invece lo scopo puntuale di permettere una resistenza rispetto alle richieste finanziarie o militari del sovrano".

stessa nozione di governo, che presuppone il potere di disposizione degli interessi del cui assetto si tratta, e risulta confermato dalla pretesa già propria dei sovrani di vedere inviati nei parlamenti d'antico regime rappresentanti dotati di *plena potestas*<sup>24</sup>.

Il grado di libertà riconosciuto al rappresentante nel determinare le molteplici e sempre mutevoli parti dell'ente generale, la cui rappresentazione svolgere, finisce per connotare anche la rappresentanza particolare di caratteri propri della rappresentanza della generalità, espressi in letteratura, come si è visto, in chiave di volontà "trascendente" la volontà propria dei rappresentati. L'indipendenza del rappresentante si traduce in potere di configurazione degli interessi sezionali oggetto di rappresentanza, cosicché il rappresentante svolge il suo compito operando un'autonoma unificazione del gruppo particolare della cui posizione si fa portatore. Una tale capacità di unificazione finisce per assimilarne la posizione a quella del rappresentante generale, il cui compito consiste parimenti in un'opera di unificazione, per quanto diversamente riferita al corpo sociale nella sua interezza<sup>25</sup>.

A distinguere le due forme di rappresentanza, tuttavia, rimane pur sempre l'elemento dirimente del verso proprio del compito rappresentativo, che il rappresentante particolare svolge nella sede del confronto con l'attività autoritativa del rappresentante generale, e da qui la percezione della sua attività come rivolta non tanto ad imporre una volontà irriducibile a quella dei soggetti rappresentati, e, quindi, a governarli; quanto piuttosto ad esprimere una volontà ad essi comune, e, quindi, a difenderne gli interessi.

#### **4. Rivoluzione liberale e affidamento ai rappresentanti delle parti nazionali del compito di rappresentare l'intera nazione**

L'osservazione della posizione propria del rappresentante particolare e del grado di indipendenza e di autorità nei confronti dei rappresentati conduce l'analisi verso il passaggio concettualmente più scabroso dell'itinerario della rappresentanza politica, che coincide con il deliberato intento dei regimi liberali europei di innalzare a tal punto nel sistema il corpo dei

---

<sup>24</sup> E cioè della capacità di esprimere una volontà non condizionata in partenza da un mandato imperativo da parte dei soggetti rappresentati. Al riguardo si veda il richiamo di D. NOCILLA-L. CIAURRO, *Rappresentanza politica* ... cit., 553, alla tesi che l'istituto della *plena potestas* sarebbe da farsi risalire alla volontà dei sovrani, quale strumento per "ottenere il "sicuro" consenso per la tassazione o per altre misure straordinarie" (*id.* nt. 59); sul medesimo punto cfr. anche, per una ricostruzione essenzialmente analoga, D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari 1996, 8 ss. Cfr. anche, le considerazioni di N. ZANON, *Il libero mandato* ... cit. 50, sulla continuità mai risolta fra istituto della *plena potestas* e antica concezione del mandato come incarico esponenziale di interessi particolari.

<sup>25</sup> Dal punto di vista concettuale, il punto è connesso alla riflessione sul carattere della "eccedenza", che sarebbe proprio dell'attività della rappresentanza, posto che tramite essa viene reso presente, passando per la necessaria intermediazione di una sua configurazione ideale, "ciò che non è di per sé nella datità del presente, non offrendosi alla vita ed alla percezione; altrimenti non ci sarebbe alcun bisogno né possibilità di rappresentarlo (così G. DUSO, *La rappresentanza politica* ... cit., 38). Dal punto di vista della storicità degli istituti relativi, si può ricordare il tempo in cui delegati in parlamento, come rappresentanti particolari, erano puramente i capi politici delle comunità rappresentate (cfr. A. MARONGIU, *L'istituto parlamentare in Italia*, Roma 1949, 39), cosicché quelli che in parlamento figuravano come rappresentanti particolari, in seno alle comunità di appartenenza operavano invece come rappresentanti della unità delle comunità medesime.



rappresentanti particolari, da attribuire a ciascuno di essi il compito della rappresentanza dell'unità della nazione, già propria del sovrano<sup>26</sup>.

Dichiarazione non equivocabile di tale intento deliberato restano le previsioni costituzionali, comuni a pressoché tutti i regimi originati dalle rivoluzioni liberali, e quindi recepite dalle carte fondamentali degli Stati costituzionali, che stabiliscono esplicitamente il delegato in parlamento come rappresentante dell'intera nazione, e altrettanto espressamente recidono ogni vincolo di mandato con la cerchia degli elettori particolari<sup>27</sup>.

Sul piano cruciale della relazione con il governo reale, l'innalzamento dei parlamentari al ruolo di rappresentati generali viene essenzialmente stabilito per la via del rapporto fiduciario, che sottomette stabilmente ai rappresentati delle parti il potere esecutivo, complesso organico già facente capo al re, quale portatore dell'unità della Nazione.

La letteratura segnala il fenomeno come sostituzione del parlamento al re nell'esercizio della sovranità: "*l'assemblée des députés s'est, dans une large mesure, mise à la place du roi, quant à l'exercice de la souveraineté*"<sup>28</sup>. Viene in tal modo puntualizzato il compimento del movimento rivoluzionario, consistente nel fatto di attribuire ai rappresentanti delle parti il compito che l'antico regime attribuiva al sovrano regnante, di integrare con l'attività di governo la Nazione ad unità.

Quale fosse l'intento ideale insito nell'attribuzione al Parlamento di un tale compito rappresentativo sembra attestato dalle opzioni organizzative proprie delle prime costituzioni rivoluzionarie, ancora inconsapevoli della soluzione del rapporto di fiducia.

Come sottolinea nella sua relazione Massa Pinto puntualizzando il tema della "assenza" del rappresentato, se la costituzione deliberata dall'assemblea nazionale il 3 settembre 1791 sembra costituire i deputati esclusivamente come rappresentanti dell'intera nazione, obliterando così ogni forma di rappresentanza della molteplicità sociale<sup>29</sup>, al contrario la costituzione democratica del 1793 sembra presupporre una sorta di dipendenza integrale degli stessi deputati dalla volontà degli elettori particolari di ciascuno di essi, quasi a voler così obliterare, in senso opposto e speculare, ogni radice nel sistema di autonoma rappre-

---

<sup>26</sup> "Il parlamentarismo rappresentativo tradizionale – nella forma in cui si è sviluppato in Inghilterra nel XVIII secolo e sul continente all'epoca del primo costituzionalismo, in seguito alla rivoluzione francese – deve la sua origine fondamentale all'idea secondo cui il popolo da rappresentare – politicamente inteso – è un'unità": così G. LEIBHOLZ, *Parteienstaat und repräsentative Demokratie*, in *Die Repräsentation in der Demokratie ... cit.*, 382.

<sup>27</sup> Per le origini normative dei relativi principi che, passando per l'art. 41 dello Statuto albertino costituiranno poi il contenuto dell'art. 67 della Costituzione, cfr. l'art. 7, Titolo III, Capitolo I, sezione terza della Costituzione del 3 settembre 1791, secondo cui "i rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera nazione, e non potrà esser dato loro alcun mandato" (così nel testo di A. SAITTA, *Costituente e costituzioni ... cit.*, 259). Sulle vicende della formulazione della norma, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale ... cit.*, 239 ss.

<sup>28</sup> Così, con riferimento agli eventi della rivoluzione francese, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale ... cit.*, 262.

<sup>29</sup> Offrendo così il paradigma teorico per una prospettiva poi utilizzata al fine del "contenimento degli sbocchi democratici dell'esperienza rivoluzionaria", che, poggiando al contempo "saldamente su concezioni monistiche dalla sovranità" avrebbe condotto la riflessione sulla rappresentanza politica ad approdare, nel costituzionalismo francese "ad una definitiva separazione del «*government by discussion*» dal tessuto pluralistico della società" (così, ancora, P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo ... cit.* 65).

sentanza della nazione intera<sup>30</sup>. Due esiti radicalmente opposti, ma sotterraneamente segnati dal comune intento di superare il dualismo fra autorità governante e componenti governate del corpo sociale, che aveva sino ad allora costituito la trama del sistema rappresentativo d'antico regime: con ciò volendo appunto le costituzioni liberali segnare l'avvento di un sistema nel quale l'esercizio dell'autorità statale sarebbe stato affidato alle stesse componenti sociali per il tramite dei loro rappresentanti<sup>31</sup>.

Stabile conseguenza organizzativa di un tale disegno ideale sarà dunque costituita dalla duplicità di ruolo imputata, da allora in poi, ai delegati in parlamento: da un lato espressamente istituiti come rappresentanti della nazione intera, ma, dall'altro lato, ancora mantenuti come delegati di diverse sezioni della nazione stessa.

“Non c'è dubbio – è stato annotato – che fra le due prospettive teoriche ... lo stato liberale rappresentativo [avrebbe] nettamente privilegiato la prima”<sup>32</sup>, enfatizzando la posizione di indipendenza dei parlamentari ed individuando nella loro elezione la pura scelta dei governanti “migliori”.

Eppure non sembra che possa realmente dirsi, almeno fintanto che il parlamento rimane organo vivo ed operante, che l'attribuzione ai relativi componenti del compito dell'unificazione politica abbia potuto risolversi in una reale esclusione dalla forma di governo delle istanze particolaristiche delle plurime componenti sociali. L'imputazione proprio ai deputati del compito della rappresentanza della Nazione sembrerà privare gli ordinamenti liberali del preesistente canale di immissione degli interessi particolari nella forma di governo, donde la percezione della “separatezza” fra Stato e società che tali ordinamenti andavano determinando<sup>33</sup>. Tuttavia, caratteristica peculiare dei regimi liberali europei rimane proprio l'imputazione della rappresentanza dell'unità ad un corpo la cui natura collegiale continua a restare inestricabilmente connessa allo storico compito della rappresentanza delle diverse

---

<sup>30</sup> Il relativo sistema dei mandati imperativi, del rinnovo a brevissima scadenza della camera elettiva, della ratifica popolare delle leggi, della pubblicità delle sedute intesa precipuamente come forma di controllo popolare sui relativi avrebbe integrato uno sforzo estremo di rendere il rapporto di rappresentanza effettiva “manifestazione del principio di identità fra governanti e governanti” (D. Nocilla, *Rappresentanza politica*, in *Dizionario delle idee politiche* ... cit., 720), onde trasporre sul piano organizzativo le radici teoriche cui quella concezione della rappresentanza si ispirava. Cfr. anche, sul punto, N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare* ... cit., 22 ss.

<sup>31</sup> Configurando dunque un sistema nel quale il soggetto portatore della sovranità sarebbe stato, in nome del principio di libertà, puramente estromesso: G. LEIBHOLZ (*La rappresentanza nella democrazia* ... cit., 131, considera che, posta la distinzione fra una *Repraesentation* “sovrana e non sovrana”, non sarebbe “corretto considerare il parlamento sovrano nell'ambito del sistema rappresentativo”, e ciò perché “le decisioni politiche non hanno mai riconosciuto il parlamento come soggetto possibile di sovranità”. Dalla teorizzazione di questa posizione sostanzialmente “sovrana”, ma che della sovranità nega la forma, è stata tratta la conclusione che “il significato proprio della sovranità nazionale” consisterebbe in realtà nella negazione stessa della sovranità, perchè nei relativi sistemi “*niemand souverän ist*” (così C. SCHOENBERGER, *Vom repräsentativen Parlamentarismus zur plebiszitären Präsidialdemokratie: Raymond Carré de Malberg (1861-1935) und die Souveränität der französischen Nation*, in *Der Staat*, 1995, 366). Sul punto cfr. anche G. DUSO, *La rappresentanza politica* ... cit., 155, 156.

<sup>32</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo* ... cit., 64.

<sup>33</sup> Per la notazione che “attraverso l'identificazione fra volontà dei rappresentanti e volontà della nazione, quest'ultima appariva il risultato di una discussione parlamentare che astraeva dai conflitti esistenti nella società ... cosicché sovranità della nazione e supremazia del parlamento concorrevano a rinsaldare la separazione fra la società civile e l'unità raggiunta nella sfera politica, cfr. ancora. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo* ... cit., 65.

parti nazionali<sup>34</sup>. Cosicché, anche se le regole costituzionali fondanti resteranno essenzialmente uguali a se stesse, sarà sufficiente il superamento della innaturale e contraddittoria camicia di forza costituita dal voto censitario per far immediatamente riaffiorare, intatta in tutte le sue virtualità, la naturale attitudine dei parlamentari – per quanto qualificati rappresentanti della nazione intera – a farsi stabili portatori in parlamento di istanze direttamente imputabili alle diverse componenti societarie<sup>35</sup>.

## 5. Imputazione alle parti nazionali della rappresentanza della nazione e radicamento dei partiti politici

In uno fra i celebri passi del “Leviatano”, scrive Thomas Hobbes che “*a multitude of men, are made one person, when they are by one man, or one person, represented*”.

Nella sessione di questo convegno dedicata alla categoria della sovranità, Omar Chessa ha posto la questione di cosa intenda Hobbes quando riferisce il compito dell’unificazione a “*un uomo*” ovvero a “*una persona*”, ed ha risposto nel senso che tale compito sarebbe imputabile, nel pensiero dell’Autore, tanto ad un uomo singolo, quale il sovrano assoluto, quanto ad una “*persona-collegio*”, il corpo dei rappresentanti parlamentari<sup>36</sup>.

L’imputazione del compito della rappresentanza dell’unità ad un organo storicamente configurato sulla diversa – e per certi versi contrapposta – funzione della rappresentanza delle molteplici parti nazionali non rimane senza conseguenze sul funzionamento e sulla composizione della Camera rappresentativa. La camera, in quanto organo collegiale, si unifica attraverso la deliberazione dei suoi componenti, e tuttavia ciò non significa ancora che la mera sua deliberazione, quale espressione di volontà unitaria del collegio, possa realmente sostituirsi alla volontà unitaria del monarca nel compimento dell’opera di unificazione politica del corpo sociale.

La chiave di comprensione sta nella nozione di unificazione politica, e nella sua sostanziale equivalenza con la nozione di governo. Nella correlazione, Ilenia Massa Pinto ha puntualmente osservato che la rappresentanza, così intesa, non si traduce puramente in una

---

<sup>34</sup> Ed infatti nota P. RIDOLA (*op. cit.*, 64.) che lo sviluppo costituzionale britannico indirizzato all’affermazione della supremazia del parlamento si compiva in presenza pur sempre di “un parlamento composto, nel quale confluivano organicamente i diversi strati della società: e la sua onnipotenza ... non era ancora la separatezza che si sarebbe delineata qualche decennio più tardi negli sviluppi del costituzionalismo continentale”.

<sup>35</sup> Per il rilievo sistemico dell’innesto del suffragio universale sul corpo organizzativo degli Stati liberali e per la conseguente tendenza che esso avrebbe implicato “a mutare le funzioni e le relazioni interorganiche lasciando immutata la struttura di organi e istituti”, cfr. le considerazioni di C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli 2006, 72 ss., per cui, “pur riguardando formalmente il solo diritto di voto, il suffragio universale irradia le sue conseguenze su tutto l’arco delle situazioni soggettive, e interagendo con una forte espansione della sfera pubblica provoca una seconda svolta verso l’eguaglianza dopo quella realizzata in epoca liberale ... mentre emerge con l’affermazione di partiti e sindacati un «pluralismo dei moderni» che non somiglia a quello dei ceti e degli ordini di antico regime” (101).

<sup>36</sup> Essendo allora il passo speculare a quello parimenti noto dello stesso A., secondo cui “*a commonwealth is said to be instituted, when a multitude of men do agree ... that to whatsoever man, or assembly of men, shall be given by major part, the right to present the person of them all, that is to say, to be their representative*”. Vedili riportati entrambi da H. F. PITKIN, *The concept of representation ... cit.*, 29,30.

potestà di dominio, ma comporta, secondo acquisizioni consolidate, lo svolgimento di un'attività di indirizzo, la cui essenza consiste nel concatenare una serie di fini e di realizzarli coerentemente nel tempo per il tramite di una serie progressiva di atti giuridici connessi fra loro.

L'attività di unificazione politica implica dunque il potere di indirizzo politico<sup>37</sup>. Essa necessita di una volontà governante dotata dei caratteri della intrinseca stabilità e della continuità, caratteri che la deliberazione parlamentare non è, di per sé, in grado di assicurare, essendo, al contrario, la risultante dalla ricorrente ed episodica convergenza in una sola delle molteplici volontà dei componenti l'organo.

Onerati dai regimi liberali dal compito innaturale di assicurare essi stessi, pur se delegati delle parti nazionali, l'unità della nazione, i parlamentari acquisiscono rapida consapevolezza del difetto di attitudine del collegio da essi formato a manifestare una volontà che valga come indirizzo, e si organizzano di conseguenza, creando forme di unità interne al parlamento che, pur restando sezionali come sezionale è la rappresentanza parlamentare per propria natura, nondimeno risultano funzionali a corredare le deliberazioni dell'organo di stabilità, continuità e coerenza nel tempo.

Per corrispondere al compito, la deliberazione parlamentare deve infatti configurarsi non tanto come causa quanto piuttosto come conseguenza di una composizione unitaria dell'organo che si realizza per altra via<sup>38</sup>. I parlamentari sono condotti dalla logica del sistema verso forme di organizzazione spontanee, ma anche, al contempo, "obbligate", le quali, agendo dall'interno, tendono a predeterminare forme di unità dell'organo, di cui la deliberazione diviene mera forma di espressione esteriore. Ciascuno dei gruppi parlamentari, attraverso i quali, in ragione appunto dell'indirizzo prescelto, i parlamentari prendono ad agire all'unisono dentro la Camera, esprime per propria natura, attraverso la pretesa di essere composto da quanti più deputati possibile, l'aspirazione a controllare l'organo, e ad imprimere in tal modo alle sue deliberazioni, attraverso l'organizzazione interna di gruppo, la stabilità e la coerenza nel tempo richieste dal compito dell'indirizzo politico.

Per questa via, avviene dunque che l'unità politica della Nazione – e con essa la coincidente attività di governo – vengano non tanto assicurate dal Parlamento in quanto organo collegiale deliberativo, quanto piuttosto realizzate dalla stabile unione di parlamentari che si costituisce al suo interno al fine di controllare nel tempo le relative deliberazioni e garantire così l'unità e la coerenza dell'indirizzo politico. Unità e coerenza assicurate dalla pre-

---

<sup>37</sup> "Esercizio di sovranità si ha solo nei confronti di quei soggetti che intervengono nella formazione dell'indirizzo generale dello stato": così C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E Orlando*, II, Padova 1957, 126. Da tale presupposto muovono le chiare considerazioni dell'A. sulle relative implicazioni in capo alle camere rappresentative, una volte divenute titolari dell'attività di governo. Dall'azione dei partiti deriverebbe infatti una "sostanziale alterazione della struttura e del funzionamento dell'organo collegiale", in ragione "dei congegni organizzativi diretti a conferire espressione esterna ed a dare stabilità alle distinzioni dei soggetti componenti l'organo", distinzione a sua volta finalizzata "a stabilizzare la differenziazione ... operata nel corpo elettorale" dai partiti medesimi" (*id.*, 130).

<sup>38</sup> "La divisione fra maggioranza e minoranza non si presenta più condizionata all'indole delle decisioni che sono da prendere ... ma, al contrario ... condiziona essa queste ultime, in modo da assumerle tutte sotto certi criteri fondamentali, dei quali si vuole garantire la stabilità nel tempo": così, ancora, C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici ... cit.*, 130.

via organizzazione che unisce, secondo vincoli liberamente stretti e liberamente mantenuti, la maggior parte dei suoi componenti<sup>39</sup>.

Il fenomeno della costituzione dei parlamentari in gruppi diversi, rispettivamente uniti dalla comunanza dell'idea politica ed aspiranti a giungere allo stabile controllo delle deliberazioni dell'organo, dimostra quale sia l'effetto reale prodotto dall'imputazione della rappresentanza dell'intera nazione all'organo dei rappresentanti delle diverse parti che la compongono.

A dispetto del compito di unificazione politica, i parlamentari rifuggono dal divenire effettivi rappresentanti dell'intera nazione. Essi rimangono invece espressione di mere parti componenti, ma di parti che mutano la loro natura per corrispondere alla nuova attribuzione affidata loro dal sistema, che le vuole rappresentate nell'organo cui spetta ora il governo della nazione intera. La logica del sistema conduce per forza propria le parti della nazione ad assumersi il compito di rappresentare, ciascuna di essa, la nazione, cosicché il parlamento, una volta onerato dell'unificazione politica, rimane bensì il luogo di rappresentanza delle parti, ma di parti divenute "politiche": e la rappresentanza, non a caso, si fa essa stessa rappresentanza squisitamente "politica"<sup>40</sup>.

## 6. Carattere ambivalente della rappresentanza di partito politico

I partiti politici – nuove "parti" della nazione rappresentate in parlamento – tendono per loro natura ad assumere nel sistema una duplice posizione. Essi, da un lato, operano come plurime componenti sociali soggette al governo nazionale e, quindi, suscettibili di essere rappresentate di fronte ad esso; dall'altro lato, tuttavia, aspirano a rappresentare esse stesse la nazione nella sua unità, e, quindi, a governarla<sup>41</sup>. Il carattere proprio e peculiare della rappresentanza di diritto pubblico, un volta divenuta rappresentanza intrinsecamente politica e, dunque, una volta divenuta rappresentanza di partito politico, sarà la conseguente confluenza nello stesso rapporto rappresentativo, di cui rimane titolare il deputato, dei carat-

---

<sup>39</sup> Donde la nota conseguenza tratta sempre da C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici* ... cit., 131, che "solo la volontà della maggioranza è da considerare propria del collegio e produttiva degli effetti inerenti alle attività ad esso imputabili", e questo perché "i due gruppi di maggioranza e minoranza trascendono la figura di organi interni del collegio per assumere un rilievo esterno, ottenendo un riconoscimento ... anche implicito, da parte ... dello Stato che li considera necessari al funzionamento del sistema di alternativa al potere".

<sup>40</sup> E cioè "tipica *rappresentanza di opinioni*", rivolta "a soddisfare gli interessi pubblici generali, ispirandosi, sia pure, ad ideologie e programmi politici diversi" (così, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico* ... cit., 650,641).

<sup>41</sup> Per questo duplice volto dei partiti, cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1989, 318, e le relative considerazioni sulla loro "faccia ... rivolta alla società, capace dunque (potenzialmente) di ricevere le spinte e i bisogni che emergono da essa", nonché sulla concorrente loro tensione "alla conquista dello Stato", per cui "essi comandano ... e dunque debbono imporre regole alla società; non più recepire le spinte sociali, ma selezionarle; non più semplicemente accogliere i bisogni, ma disciplinarli, non più essere condizionati dalla società, ma condizionare la società". Si vedano altresì le considerazioni di P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa* ... cit., 10, 11, sulla alternativa di fondo che "avrebbe diviso la moderna riflessione sulla posizione costituzionale dei partiti politici", ora rivolta a fissare "la collocazione del partito tutta all'interno della sfera societaria"; ora, di contro, indotta dal "ruolo determinante dei partiti nella designazione e nell'elezione dei candidati" nonché dalla loro "crescente influenza sul parlamento e sul governo" a qualificarli "come veri e propri «organi di creazione» di altri organi dello Stato".

teri diversi e contrapposti già propri della rappresentanza dell'unità della nazione e della rappresentanza delle molteplici parti che concorrono a costituirla.

Unificazione politica e difesa di istanze sezionali; rappresentanza come volontà trascendente e rappresentanza come volontà immanente; esplicazione di un'attività libera ed esecuzione di istruzioni altrui, sono tutti caratteri dialetticamente contrapposti che tuttavia finiscono per confluire nel mandato parlamentare, segnando la posizione dei relativi titolari, definiti dalle costituzioni come portatori dell'interesse nazionale, ma al contempo legati da un rapporto indissolubile con parti di essa; titolari di un libero mandato ma al contempo vincolati da istruzioni puntuali provenienti dai soggetti rappresentati.

L'aporia che sembra oramai annidata al cuore del sistema di governo – per il fatto di investire esso i rappresentanti delle parti nazionali della rappresentanza della nazione intera – si riflette primariamente sul valore intrinseco del mandato parlamentare, chiamato ad assorbire al suo interno gli elementi di un incarico rappresentativo tanto libero ed indipendente dalla volontà dei soggetti rappresentati, quanto al contrario vincolato e subordinato alle loro istruzioni.

In corrispondenza della progressiva emarginazione politica del monarca e della conseguente configurazione del ministero come organo fiduciario non più del re ma del parlamento, il deputato risulta posto all'apice della forma di governo. Da qui il compito, in sostituzione appunto del sovrano, di portare a compimento l'unità politica e la conseguente enunciazione del divieto di mandato imperativo, come logica conseguenza di una posizione nella quale il perseguimento dell'interesse di tutti deve essere garantito dall'interferenza cogente di istanze particolaristiche. Si tratta della forma di rappresentanza che Sandro Staiano ha definito come "trascendente".

Allo stesso tempo, tuttavia, proprio il compito del governo conduce il parlamentare a tenersi avvinto a quella unione di deputati costituitasi in maggioranza al fine di informare la deliberazione parlamentare di stabilità, coerenza e continuità di indirizzo. Poiché la relativa organizzazione particolare è figura del partito politico<sup>42</sup>, il parlamentare trova dietro di sé un ente capace di direttive unitarie, alla cui osservanza egli si sente naturalmente vincolato. Si tratta della forma di rappresentanza che Sandro Staiano ha definito come "immanente".

La logica del sistema, in ultima analisi, impone ai parlamentari, se vogliono realmente operare come liberi rappresentanti della nazione intera, di farsi portatori di istanze provenien-

---

<sup>42</sup> "Le prime forme di organizzazione dei partiti appaiono circoscritte all'ambito del Parlamento (ed anzi si presentano collegate con lo stesso sorgere e consolidarsi del regime parlamentare) e ciò in corrispondenza con il carattere assunto, alla loro origine negli Stati moderni, dagli istituti di rappresentanza politica". Così C. MORTATI, *Concetto e funzioni dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949. E difatti, ad una "sorta di oggettività e di neutralità rispetto alle reali divisioni del tessuto sociale", nelle quali si ravvisava l'essenza dei partiti dell'epoca, si fa corrispondere l'efficace definizione minghettiana, «accolta di uomini aventi voce nella cosa pubblica» ciascuno portatore di una propria visione generale dell'interesse della nazione e libero da vincoli di mandato con gruppi od organizzazioni particolari" (così, ancora, P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa ... cit.*, 5). Sin dall'inizio è dunque coesistente alla nozione del partito l'agire in comune, liberamente stabilito, dei rappresentanti in parlamento, mentre sarà soltanto con l'ampliarsi del suffragio che "l'azione del partito tende dunque ad estendersi dal parlamento alla società civile, all'interno della quale esso viene ad assolvere alla funzione di organizzare in modo permanente i nuovi ceti ammessi a partecipare alla vita politica" (*id.* 7).

ti da parti di essa, e da qui l'aporia connaturata al loro mandato, di essere da un lato libero da istruzioni ma dall'altro vincolato alle direttive di partito.

Per questa via l'ambivalenza del mandato parlamentare si rivela coesistente ed anzi costitutiva della rappresentanza delle parti politiche, cosicché ogni tentativo di rimuoverla finirebbe in realtà per incidere proprio sul governo di partito che pure si vorrebbe per tale via, e cioè formalizzando il vincolo delle istruzioni di partito, portare a compimento.

## 7. Libero mandato parlamentare e governo di partito politico

Occorre infatti considerare, in primo luogo che proprio il principio del libero mandato parlamentare ha storicamente operato come prima e determinante causa efficiente ai fini della trasformazione in vere e proprie parti politiche delle preesistenti aggregazioni particolari della nazione rappresentate in parlamento, capaci di costituirsi, grazie al principio stesso, in autoorganizzazioni del corpo sociale finalizzate al governo della nazione. È solo la pretesa dei parlamentari di operare come rappresentanti dell'intera nazione, come tali liberi da condizionamenti dei loro elettori particolari, che ha consentito nel tempo di concepire il partito politico come formazione spontanea interna alla società, finalizzata ad assumersi il compito di governarla politicamente nella sua interezza. Da qui una prima conclusione sullo strettissimo nesso storico e consequenziale fra libero mandato e presenza del partito politico nel sistema.

Vale poi, in secondo luogo, la considerazione che il libero mandato agisce quale schermo giuridico imprescindibile a scongiurare la formalizzazione del principio contraddittorio di una parte che governa il tutto.

A questi fini si impone come necessaria la natura propria dei partiti politici di libere organizzazioni del corpo sociale, il cui corollario consiste nel fatto, caratterizzante il sistema parlamentare, che essi dirigono la vita pubblica del paese non già direttamente, bensì attraverso l'interposizione di rappresentanti che agiscono per loro conto in parlamento e nel Governo<sup>43</sup>.

La chiave di riconoscimento e di conservazione della conseguente duplicità di organizzazione politica, facente capo l'una allo Stato, l'altra alla società, è appunto costituita dal principio del libero mandato, in forza del quale il recepimento delle istruzioni dei partiti di ap-

---

<sup>43</sup> Sul punto si vedano ancora le considerazioni di C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici* ... cit., 139, 140, sul punto che "l'art. 49, nell'affidare la determinazione della politica nazionale ai cittadini, ma attraverso l'intermediazione dei partiti, svolge il principio della sovranità popolare, che non tollera alcun dualismo fra volontà del popolo e volontà dello Stato". Tuttavia "l'esclusione di contrapposizioni dualistiche nella formazione della volontà sovrana ... non si realizza mediante l'immedesimazione degli organi delle forze politiche ... con gli organi dello Stato, bensì in via indiretta, preponendo a questi ultimi titolari qualificati in ragione della loro appartenenza alle prime". Ne deriva in conclusione una forma di "unità-distinzione ... comprovata dal sussistere di distinte organizzazioni, di partito e di Stato, collaboranti fra loro, senza però che l'una assorba l'altra". Cfr. parimenti, sul punto, G. LEIBHOLZ, *Parteienstaat und repräsentative Demokratie*, in *Die Repräsentation in der Demokratie* ... cit., 393, per la considerazione del conferimento da parte del popolo di un "mandato generale e vincolante" ai partiti, che peraltro "deve essere adempiuto ... dal parlamento e dal governo". Sul conseguente carattere degli Stati moderni per cui "i soggetti politici principali non sono gli organi costituzionali ufficialmente previsti dalle rispettive costituzioni, ma i *partiti politici*, i quali però, secondo diritto, *non sono organi dello Stato ... ma organizzazioni private*", cfr. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2000, 310 e ss.

partenza non è, dal lato dei parlamentari, giuridicamente dovuto ma resta invece oggetto di una determinazione liberamente assunta. Ove tali istruzioni fossero cogenti, si avrebbe infatti l'effetto ben diverso di una sorta di immedesimazione organica nell'apparato statale dei soggetti titolari del potere di istruzione, ciò che condurrebbe immediatamente alla scomparsa ovvero all'intimo snaturamento, non solo delle camere rappresentative, come organi dotati di un potere decisionale reale, ma anche delle stesse organizzazioni di partito. Se il potere di vincolare il mandato degli eletti fosse imputato a personalità determinate, a venir meno sarebbe proprio l'organizzazione di partito; se, di contro, lo stesso potere venisse attribuito al partito in quanto tale, si cadrebbe nell'insanabile contraddizione logica di configurare una entità di diritto privato quale sorta di organo pubblico. E per comprendere – dal punto di vista della pratica di governo – gli effetti di una tale contraddizione, è sufficiente riflettere sulle modalità di risoluzione dei contrasti interni alla medesima organizzazione partitica, alle quali sarebbe legata la determinazione ultima sui titolari del potere di istruire i parlamentari: per questa via, infatti, la decisione sul contenuto concreto delle deliberazioni parlamentari finirebbe per far capo al giudice civile.

Si arriva per questa via alla conclusione che il libero mandato parlamentare, ben lungi dal porsi in insanabile contrasto con il governo di partito politico, costituisce l'istituto che, dopo aver storicamente consentito ai partiti politici di essere concepibili in quanto tali, rimane nel diritto positivo a garantirne l'intima essenza di libere organizzazioni di popolo. Solo grazie al carattere non vincolante delle istruzioni fatte pervenire ai loro rappresentanti in parlamento, i partiti possono pretendere di dirigere la vita della nazione senza che l'ordinamento conosca la contraddizione di una mera organizzazione particolare del corpo sociale investita del compito di rappresentarla nella sua interezza a modo di un organo statale.

E la circostanza che il partito rimanga una libera organizzazione di popolo sembra coesistente, dal punto di vista ideale, al governo parlamentare.

Questo, infatti, consolidando nel tempo il rapporto fiduciario e, con ciò, rimuovendo la storica contrapposizione fra il governo reale, quale rappresentante dell'unità del sistema, ed il parlamento, quale portatore della rappresentanza delle sue parti componenti, sembra proprio voler rifiutare il principio di un centro di governo unificante dotato di una autorità propria ed indipendente; e voler sostituire tale principio antico con il principio nuovo e diverso di una organizzazione libera e spontanea interna allo stesso corpo sociale governato. Al cuore del sistema sta un deliberato superamento del principio di alterità fra governanti e governati in favore di un reggimento politico nel quale siano gli stessi soggetti governati a disporre, per il tramite di loro organizzazioni particolari, del governo della cosa pubblica<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Ricorda P. RIDOLA, *La costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 25, la via per la quale Hermann Heller, proprio muovendo dalla "considerazione della realtà sociale" sarebbe giunto a declinare il principio di maggioranza e quello rappresentativo in chiave di sovranità popolare, nel quadro di una elaborazione teorica alla quale rimane del tutto estraneo "l'assunto che la sovranità possa risiedere negli organi dello stato", e secondo la quale, al contrario, la sovranità viene fatta risiedere "nel popolo, che si configura come un'organizzazione sociale attiva (*Wirkungsgefüge*) e che viene rappresentato dall'unità di decisione, per modo che «i rappresentanti sono giuridicamente dipendenti dalla volontà popolare»". Elaborazione che avrebbe peraltro condotto il suo Autore a "misurarsi con quello che egli ritenne il problema centrale delle democrazie, e precisamente con la struttura antagonistica e conflittuale della società". Un problema – a



Da qui il carattere coesistente alla forma partito della natura di organizzazione spontanea di popolo e da qui, anche, la chiave di comprensione della conclusione di Sandro Staiano sull'effetto di istituti rappresentativi dotati al contempo dei caratteri – altrimenti opposti – della trascendenza e dell'identità.

Per questa via, in effetti, come si è in sostanza già notato, la rappresentanza parlamentare assume caratteri propri di una rappresentanza definibile come trascendente, in quanto si tratta pur sempre di un'attività rappresentativa dell'ente generale, che va oltre, per propria natura, gli interessi e le volontà particolari di ogni sua parte componente; ma anche, ed al contempo, assume caratteri propri di una rappresentanza definibile come identitaria ed immanente, in quanto si tratta pur sempre di un governo assunto da una sola parte del paese, che, nel governarlo nella sua interezza, non può allo stesso tempo non attribuire un valore specifico agli interessi della sola componente popolare che essa continua a rappresentare, come elemento appunto particolare, in parlamento<sup>45</sup>.

## 8. Sistema rappresentativo e organizzazione della società in senso politico

La posizione di potere dei partiti politici, nei regimi a governo parlamentare, non è mero frutto di una evoluzione data dell'assetto sociale, ma riposa al contrario su di una disciplina costituzionale deliberata e consapevole. Rifuggendo dal sostituire il potere indipendente ed autonomo già proprio del governo reale con un analogo centro unitario di potestà autoritativa, ma piuttosto affidando, di contro, il relativo potere di indirizzo ai parlamenti, le costituzioni liberali hanno fondato giuridicamente il ruolo determinante dei partiti, quali parti organizzate della nazione cui è risultato affidato, per conseguenza, il compito di governare la nazione intera<sup>46</sup>.

---

quanto pare – destinato infine a trovare una sorta di sbocco organizzativo nella trasposizione all'interno dello stesso corpo dei rappresentanti del popolo, e quindi all'interno del popolo stesso, dell'antica linea di frattura già intercorrente fra governo reale e camera rappresentativa, e questo sotto la forma della distinzione fra maggioranza ed opposizione (sul punto cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzioni di indirizzo politico*, Milano 1961, 203, nt).

<sup>45</sup> Per alcune indicazioni di fondo sugli esiti della riflessione scientifica sulle virtualità del sistema rappresentativo a realizzare – nonostante il valore oppositivo dei relativi concetti – un governo ispirato al paradigma dell'identità fra governanti e governati, e ciò in ragione specialmente dell'intermediazione partitica, può farsi rinvio, in questa sede, a G. DUSO, *La rappresentanza politica ... cit.*, 158 ss; a P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa ... cit.*, 100 ss., nonché 170 ss.; ed ancora, per la "meta ideale alla quale tende la sovranità popolare, dell'attuazione di un regime di identità fra governanti e governati", a C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, 30 ss.

<sup>46</sup> Donde la logica diversa che anima i regimi politici di derivazione parimenti liberale, ma che mantengono il principio di una separazione istituzionale fra potere esecutivo e potere legislativo. Secondo acquisizioni ormai note, la relativa formula organizzativa incide sulla titolarità dell'indirizzo politico, che risulta imputato, in ragione appunto del principio dell'unificazione politica, in capo non tanto ai dirigenti dei partiti della maggioranza parlamentare – entità dalla quale i relativi regimi possono prescindere – quanto piuttosto ai titolari del potere esecutivo. Può confrontarsi, al riguardo, G. RIZZO, *La Repubblica presidenziale*, Milano 1973, 198, 199, per la conclusione che "la identificazione tra la volontà del popolo e la volontà del partito dominante debba essere più propriamente sostituita dalla identificazione fra la volontà del popolo e la volontà del capo popolare", figura con cui l'A. indica il Presidente dell'Unione; nonché le considerazioni di C. MORTATI, *Le forme di governo*, Milano 1972, 318 ss. e 348 ss., sulla imputazione del potere di direzione politica nella forma di governo degli stessi Stati Uniti d'America nonché della Confederazione Elvetica.

Lo studio degli istituti rappresentativi conduce quindi per mano alla verifica dei modi concreti con i quali le relative organizzazioni sociali hanno saputo, nelle diverse esperienze date, soddisfare il compito intrinsecamente complesso loro affidato dalla forma di governo, di assicurare, ad un tempo, tanto la rappresentanza del pluralismo sociale, quanto l'unità politica della nazione.

In questa chiave possono leggersi le trasformazioni subite, nel tempo, dalla forma partito, in corrispondenza della capacità dimostrata da ciascun sistema considerato a garantire effettivamente al paese una forma di unità costantemente edificata sul confronto con le istanze particolari viventi all'interno del paese medesimo.

Possono essere assunte ad emblema, a questo riguardo, le specifiche implicazioni del partito cosiddetto "personale", i cui tratti distintivi Sandro Staiano – d'accordo con la valutazione politologica del fenomeno<sup>47</sup> – individua nell'aspirazione al governo della nazione accompagnata però dalla rinuncia ad intrattenere collegamenti reali con elementi propri del relativo tessuto sociale.

Ne consegue un orientamento unilaterale che enfatizza la capacità governante del sistema a tutto discapito della capacità rappresentativa del pluralismo sociale, come risulta evidente considerandosi che partiti siffatti trovano pur sempre la loro base di governo nella maggioranza parlamentare. Né l'organizzazione particolare del partito personale, a quel punto, né l'organizzazione generale dello Stato sembrano più assicurare nell'attività di governo una veritiera rappresentanza degli interessi sezionali. Mentre, da un lato, si tratta di partiti che rifuggono deliberatamente da significativi collegamenti sociali, dall'altro lato il sistema impegna proprio il parlamento, storicamente istituito per la rappresentanza particolare, nel compito ben diverso di fornire sostegno al potere esecutivo, che gli elementi particolari deve ricondurre ad unità<sup>48</sup>.

Al cospetto di questi esiti patologici, la forma parlamentare di governo, però, sembra presentarsi disarmata in partenza, in quanto segnata dalla scelta caratterizzante di affidare il governo del paese alle diverse componenti organizzate della società. È dunque al corpo sociale, considerato nelle sue varie articolazioni, che tocca di organizzarsi in conseguenza, esprimendo proprie componenti politicamente orientate, che sappiano agire in modo con-

---

<sup>47</sup> Cfr. P. MAIR, *Governare il vuoto ... cit., passim*, specie 89 ss., e la relativa conclusione sul "declassamento del ruolo del «partito sul territorio» ... e il conseguente evidente rafforzamento del ruolo del partito all'interno delle istituzioni", secondo una linea di cambiamento coerente con la nozione dei partiti come "gruppi di leader in competizione, in cui l'organizzazione partitica esterna alle istituzioni della politica ... si affievolisce gradualmente", cosicché "ciò che rimane è una classe governante" (94). Per una compiuta formulazione dei relativi paradigmi di conoscenza – sintetizzati nella formula di "democrazia del pubblico" – di tali forme di organizzazioni partitiche e della loro interazione con il sistema rappresentativo, cfr. anche B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, specie 242 ss.

<sup>48</sup> Donde la possibilità di rovesciare il dilemma di C. MORTATI, *Le forme di governo*, Milano 1972, 162, sulla "dimensione comune" da trovare fra Parlamento e governo, "così da garantire lo stretto ed effettivo controllo del primo sul secondo, senza che ne riescano pregiudicate le esigenze tipiche della funzione esecutiva": nel nuovo contesto del parlamentarismo maggioritario dominato da partiti "personali", da esplorare diviene al contrario la concreta attitudine delle camere ad offrire sostegno al Governo senza che ne vengano del tutto compromesse le esigenze tipiche della funzione rappresentativa.

gruente con la logica cui il sistema vorrebbe ispirarsi<sup>49</sup>. Il carattere adeguato delle parti politiche diviene dunque compito essenzialmente sociale, su cui, lo “Stato” ben poco può incidere, residuando ad esso la sola legge elettorale, quale strumento meramente indiretto per sollecitare il paese a dividersi politicamente in forme adeguate.

La considerazione sollecita la speculare analisi sull’attitudine della società a offrire al sistema articolazioni proprie, idonee a reggere su di sé il compito del governo della nazione intera. Tema, che richiama immediatamente, per propria natura, quello del tendenziale collegamento di ciascuno dei partiti politici con autonome e preesistenti sezioni del corpo sociale, sulle quali finisce per gravare, in ultima analisi, il compito relativo. Da qui, ancora, l’interrogativo sulle relazioni suscettibili di instaurarsi fra la società intera e tali elementi sezionali che si trovano a governarla, e nei cui confronti possono porsi quale strumento di sostegno del peso del governo ma anche come fine essi stessi di una direzione politica indirizzata al perseguimento di interessi propri.

Da un punto di vista strettamente concettuale, infine, l’interrogativo che residua riguarda gli effetti di lunga portata prodotti dall’elemento dichiaratamente aporetico che sembra agire dall’interno del sistema, per l’imputazione ai rappresentanti delle parti del compito di portare a compimento l’unità del corpo sociale.

Nell’analisi della scienza politica non manca l’osservazione che ad alimentare la disaffezione verso i sistemi rappresentativi sia lo scarto esistente fra il mondo del reale e la “*classical image of democracy as a «self-governing community of equals»*”, scarto al fondo del quale si pone la questione cruciale “*that we are less inclined to believe that the system of representation represents*”<sup>50</sup>.

Lo scollamento dalla realtà viene in tal modo imputato all’elemento che costituisce, del sistema rappresentativo, l’essenza caratterizzante: e da qui l’interrogativo sul ruolo esplicito, al riguardo, dal tratto aporetico che è parso qui individuabile come agente, parimenti, muovendo dal cuore del sistema medesimo.

---

<sup>49</sup> Da qui, a quanto sembra, il tono accorato dell’appello con il quale Ilenia Massa Pinto conclude la sua correlazione, rimarcando il nesso fra “offerta” politica” del sistema e attitudine delle componenti popolari ad agire responsabilmente all’interno di esso.

<sup>50</sup> Cfr. S. TORMEY, *The end of representative ... cit.*, 141.