



R. ORRÙ, F. BONINI, A. CIAMMARICONI (a cura di), *La rappresentanza in questione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, pp. 430

Nell'attuale contesto storico di profonda difficoltà del regime politico democratico e delle associazioni partitiche, in profonda crisi nel rappresentare gli interessi sociali è stato messo in evidenza, quotidianamente e con forza, il pericolo derivante dalla scomparsa delle ideologie e delle strutture di partito. Il cambiamento della *forma partito* in direzione leaderistica ha prodotto una forte crisi del tradizionale modo di concezione del *politico* e della *politica*, indebolendo il circuito rappresentativo ad essi connesso, con conseguente svilimento della tradizionale funzione rappresentativa inerente al mandato elettivo.

Su questi aspetti, nel corso degli anni, si sono sviluppate le riflessioni di ampia parte della comunità scientifica, la quale ha stimolato il dibattito pubblico con copiose e utilissime opere scientifiche, sia monografiche sia collettanee. Tra queste, preme segnalare, in questa sede, il Volume collettaneo curato da Romano Orrù, Francesco Bonini e Anna Ciammariconi, che presenta contributi diversificati per i temi trattati e per l'ampio coinvolgimento di diversi esponenti della dottrina.

Per quanto concerne la struttura dell'opera, essa raccoglie quattro Seminari, tutti incentrati sull'approfondimento della rappresentanza politica e introdotti da una breve nota esplicativa. Non a caso, il titolo del Volume è proprio '*La rappresentanza in questione*', analizzata sotto diversi angoli prospettici. *Ivi* vengono affrontate le varie sfaccettature della rappresentanza politica così come sono emerse dai vari Seminari che sono stati dedicati al tema nel corso di questi anni (2012-2015). Un pregio dello scritto in commento è quello di aver integrato la prospettiva giuridica con quella storica, approccio metodologico espressione della multidisciplinare formazione dei curatori e delle materie da essi insegnate.

Il primo dei Seminari è stato tenuto nell'anno 2012 e approfondisce la tematica *de qua* trattando “*Gli stati di emergenza e di eccezione in prospettiva storico-comparata*”, con contributi di Cristina Cassina, (*La regola nell'eccezione. Considerazioni sul caso francese*), Roberto Grazzi (*L'emergenza costituzionale nel modello weimeriano: origini e lascito costituzionale*) e Luigi Guarnieri Calò Carducci (*La dittatura, il più classico degli stati d'eccezione, nel pensiero e nella prassi latinoamericana. Alcune riflessioni*). La disciplina degli stati d'eccezione e d'assedio viene accuratamente descritta attraverso una prospettiva storicamente situata. La stessa, infatti, presenta indubbie criticità quanto a presupposti e limiti. Le situazioni emergenziali si concretizzano nell'estensione dei poteri governativi a discapito di quelli delle Assemblee elettive. In queste ipotesi, si assiste ad una distorsione del fisiologico ‘funzionamento’ della rappresentanza politico-parlamentare poiché le principali scelte su come affrontare e gestire l'emergenza vengono assunte in sede governativa. Come si vedrà dalla lettura dei saggi, l'eccezionalità può provocare gravi conseguenze per la stessa tenuta dell'ordinamento democratico. E il Volume ne fa compiutamente conto, illustrando esaustivamente i precedenti storici. A partire dai primi atti normativi, introdotti dal settecento in poi nel contesto rivoluzionario francese, si può facilmente comprendere come la disciplina in commento presupponga il verificarsi di situazioni eccezionali potenzialmente pregiudizievoli per la permanenza dell'intero assetto istituzionale. Proprio queste motivazioni spiegavano la specifica disposizione costituzionale cui all'articolo 48 della Costituzione weimariana. L'intervento sul caso tedesco ci consente di cogliere con precisione le motivazioni storico-politiche e i dirompenti effetti che l'esercizio dei poteri presidenziali, in ordine alle situazioni emergenziali, ha provocato nella storia costituzionale della Germania. I regimi d'eccezione sembrano essere la regola negli Stati dell'America Latina. Nel contributo dedicato, viene descritto il periodo dittatoriale nell'America meridionale e il conseguente riflesso che lo stesso ha avuto nella regolazione degli stati d'emergenza così come regolati, attualmente, nelle Costituzioni dei vari Paesi.

Il secondo dei Seminari ha avuto luogo nel 2013 e ha riguardato “*Appello al popolo e democrazia: nuove forme plebiscitarie che sanno d'antico?*” e reca i contributi di Francesco Bonini (*Plebisciti “costituenti”: all'origine (e alla fine) del Regno d'Italia*), Andrea Buratti (*Andrew Jackson e le radici del populismo americano*), Paola Marsocci (*Le tracce di populismo e plebiscitarismo nell'odierna realtà costituzionale italiana*), Viola Storni (*Diritto di accesso alla rete e nuovi istituti plebiscitari: spunti critici*), Cosimo Cascione (*I plebisciti nel mondo antico e la democrazia plebiscitaria*) e Maria Sofia Corciulo (*Alle origini delle esperienze referendaria e plebiscitaria francese: questioni di semantica politico-istituzionale*). All'interno di questa parte del Volume emerge il collegamento tra plebisciti e referendum. Entrambi espressione di una ‘decisione popolare’, l'approfondimento sull'origine storica dei populismi (nell'antica Roma, nel contesto rivoluzionario francese e in quello italiano dall'Unità in poi) è particolarmente significativo per coglierne il significato e la finalità, ovvero ‘avviare’ un processo di legittimazione dal basso in modo

che il popolo esprima ‘la propria voce’. Da deliberazione assunta della plebe, il plebiscito ha assunto un processo di progressiva trasformazione divenendo un vero e proprio appello al popolo diretto ad ottenere l’approvazione su una specifica questione, profondamente legata ad una persona. Ed è in questo caso che si evince come, alla luce dell’attuale contesto politico-partitico, è senz’altro possibile che i quesiti referendari si trasformino in plebisciti, i quali nella loro versione moderna si traducono in consensi del popolo su un leader e capo politico rispetto ad una proposta che finisce per essere meramente ratificata. Questo processo, comune agli Stati Uniti e all’intero contesto europeo, è ulteriormente favorito dallo sviluppo dei moderni strumenti di comunicazione di massa i quali agevolano un rapporto sempre più immediato e diretto tra leader e popolo aggirando i tradizionali circuiti della rappresentanza politica.

Il terzo Seminario si è celebrato nel 2014 ed ha avuto ad oggetto “*Il principio del divieto di mandato imperativo: antico feticcio o baluardo irrinunciabile?*”, con contributi di Valentina Corneli (*Lo stato dell’arte del dibattito sulla anti-defection clause in Canada, Australia, Nuova Zelanda e Italia*), Federica Girinelli (*I rapporti tra elettori, eletti e partiti politici in Brasile: la Fidelidade Partidaria*), Matteo Tedde (*La vicenda sudafricana intorno al floor crossing*) e Daniele Paolanti (*L’introduzione dell’anti-defection clause nell’ordinamento indiano*). Questa Sezione è interamente dedicata alla disciplina del mandato imperativo. I quattro contributi che approfondiscono la suddetta tematica ne svolgono un’indagine in chiave strettamente comparatistica. I Paesi analizzati sono il Canada, l’Australia, la Nuova Zelanda, l’Italia, il Brasile e l’India. L’elemento in comune degli scritti è stato quello di aver storicizzato le differenti previsioni costituzionali – ove esistano – in materia di mandato elettivo, connettendole alla rispettiva storia costituzionale, alla forma di governo, al sistema partitico e alle formule elettorali. L’aspetto di maggior rilievo che emerge dalla lettura dei testi è quello per il quale il mandato imperativo è funzionale ad assicurare la piena rappresentanza degli interessi collettivi all’interno di contesti sociali profondamente diversificati ed eterogenei. Trattasi di società portatrici di interessi e valori disomogenei, potenzialmente difficili da ricondurre ad unità. Nello scritto dedicato anche all’Italia, è interessante notare come una particolare forza politica prediliga la concezione di un mandato elettivo imperativo, con la sottoscrizione di specifici documenti che garantiscano il rispetto degli impegni assunti; contestualmente, vengono propuginate tesi per le quali sarebbe necessaria attribuire al popolo la possibilità di revocare gli eletti.

Il quarto e ultimo Seminario si è svolto nel 2015 su “*Le formule elettorali fra legittimazione democratica e selezione dei governanti?*” con i contributi di Fabrizio Politi (*Italicum: legittimazione o governabilità?*), Giampiero Di Plinio (*Costituzione economica e sistema elettorale*), Valentina Corneli (*Liste bloccate e selezione dei candidati*), Marco Fioravanti (*Alle origini dei sistemi elettorali: la Francia rivoluzionaria*), Tito Forcellese (*Il premio di maggioranza e gli snodi elettorali della storia d’Italia: traiettorie politiche ed istituzionali*), Gianluca Sardi (*Riforme inglesi dell’Ottocento ed elezioni*

genuine), Edmondo Mostacci (*Proiettivo, ma non troppo: le correzioni alle formule elettorali proporzionali nelle democrazie contemporanee*), Francesca Di Matteo (*Il concetto di libere elezioni in diritto internazionale*), Marcello Salerno (*Il modello Westminster: crisi strisciante o fiorente vitalità?*), Matteo Cosulich (*Il quadro delle discipline legislative elettorali nelle Regioni ordinarie e speciali*), Pietro Pulsoni (*I modelli elettorali regionali*), Sabrina Altamura (*La legge elettorale della Regione Abruzzo*), Marta Ferrara (*Sistema elettorale e ruolo del Presidente della Regione in una recente prassi abruzzese*), Alessia Fonzi (*Il contenzioso in materia elettorale*), Carmen Ranalli (*Nuove forme di rappresentanza? Le elezioni provinciali sotto il segno della legge Delrio*) e Raffaele Daniele (*La disciplina elettorale dei Comuni*). I contributi riguardano la legislazione elettorale in senso stretto, descritta sia a livello nazionale che locale e il suo rapporto con il principio elettivo. Il filo conduttore degli scritti è indubbiamente quello di valorizzare l'intimo rapporto tra il principio elettivo – considerato nella sua prospettiva storica e nel rilievo assunto nei documenti internazionali – le formule elettorali e il conseguimento dell'equilibrio tra le opposte e, parimenti legittime, esigenze della governabilità e della rappresentatività. Da un confronto fra i diversi interventi si può cogliere come, nel corso della storia, il problema di fondo è sempre stato quello di inquadrare le leggi elettorali prendendo in considerazione la storia costituzionale, il rapporto tra gli organi attivi – Governo e Parlamento – e il sistema partitico introducendo anche appositi correttivi come il premio di maggioranza. L'effetto di quest'ultimo ha, in più occasioni, compromesso e alterato il complessivo funzionamento del sistema democratico, rendendo necessario – come è noto – l'intervento degli organi di garanzia esterna sulle leggi elettorali le quali hanno privato l'elettore della libertà di voto a vantaggio delle liste bloccate. La scelta e gli effetti del sistema elettorale hanno indubbiamente rilevanti riflessi sulla composizione delle Assemblee elettive e sulla formazione della compagine governativa, da cui derivano – a seconda che si formi o meno un governo di coalizione – effetti diversi sulle scelte di politica economica. L'adozione di sistemi elettorale maggioritari assume maggiore pregnanza soprattutto a livello regionale dove il Presidente della Regione si trova al vertice della struttura di governo, potendo condizionare i lavori del Consiglio regionale e la stessa durata della Legislatura. Le problematiche sulla legislazione elettorale devono inquadrarsi anche nella prospettiva processuale con espreso riferimento agli strumenti messi a disposizione dai candidati nel corso o al termine del procedimento elettorale.

Sebbene gli argomenti trattati nel Volume siano plurimi ed eterogenei, lo stesso si caratterizza per la loro puntualità e rilevanza. La disciplina dei poteri emergenziali in situazioni di crisi, i dibattiti sulla democrazia plebiscitaria, sul mandato elettivo e sulle formule elettorali costituiscono aspetti di indubbia e stretta attualità. Dagli stessi emergono, infatti, criticità e problematiche non trascurabili in quanto presentano come elemento comune la funzione costituzionale della rappresentanza politica.

Il regime normativo degli stati di eccezione ritorna prepotentemente nella odierna realtà costituzionale e comparata a seguito degli attentati terroristici, sollevando problematiche di palese ‘sensibilità costituzionale’. Come emerge dalla lettura dei contributi, la previsione di situazioni eccezionali altera il canonico funzionamento dei poteri dello Stato con la prevalenza delle competenze governative rispetto a quelle parlamentari e con il correlato rischio che si ecceda nella disciplina compromettendo l’esercizio dei diritti di libertà. Proprio per evitare i rischi suddetti, le Costituzioni che normano gli stati di crisi ne prevedono limiti di durata e contenuto, vincolando l’azione governativa al rispetto di determinati presupposti.

A ciò si aggiunga come, i restanti temi che vengono approfonditi dai diversi Autori – ossia quelli del mandato imperativo, dei populismi e delle leggi elettorali – sono certamente una spia delle tendenze che si stanno diffondendo nelle democrazie costituzionali. La profonda crisi del partito politico, la carenza di legittimazione delle istituzioni rappresentative e il ruolo delle moderne tecnologie stanno indubbiamente provocando una trasformazione pericolosa degli schemi della rappresentanza politica. Dal partito al leader, dalla collegialità all’individualismo e alla compressione del principio del divieto di mandato imperativo sostituito, dai fatti, da un vincolo di fedeltà nei confronti del capo politico. Il quale ultimo – come del resto è ben evidenziato nel Volume – sfrutta le moderne tecnologie di massa e gli strumenti informatici per creare un rapporto sempre più diretto e personalizzato con la collettività. L’effetto di questi cambiamenti si concretizza e si riflette proprio nelle formule elettorali le quali, oltre ad impedire all’elettore di esprimere la propria preferenza, si ispirano prevalentemente alla governabilità sacrificando la dimensione rappresentativa.

Su tutti questi temi si sviluppa l’Opera collettanea, la quale rappresenta un utile lavoro scientifico per stimolarci a riflettere su questioni essenziali per la vitalità democratica.

Marco Mandato