



IX Convegno internazionale della S.I.S.E.

## La cittadinanza elettorale

Elezioni, partecipazione, cittadinanza:  
un'introduzione storica

Pietro Costa

Firenze, 14-15 Dicembre 2006

**Elezioni, partecipazione, cittadinanza: un'introduzione storica**

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. <i>L'impostazione del problema</i> .....                                            | 2  |
| 2. <i>La cittadinanza elettorale: una scelta 'moderna'</i> .....                       | 3  |
| 3. <i>La cittadinanza elettorale fra 'riconoscimento' e 'integrazione'</i> .....       | 6  |
| 4. <i>Elettori ed eletti: la dimensione 'aristocratica' della rappresentanza</i> ..... | 13 |
| 5. <i>Cenni conclusivi</i> .....                                                       | 20 |

*1. L'impostazione del problema*

Il senso del mio intervento è il tentativo di offrire un orizzonte storico a un problema (il problema del nesso fra cittadinanza ed elezioni politiche) che sarà affrontato, dalle relazioni che seguiranno, nella prevalente dimensione della contemporaneità. È però ovviamente impossibile, in questa sede, una ricognizione analitica di uno dei 'luoghi' più frequentati dalla teoria e dalla retorica politico-giuridica degli ultimi due secoli. Dovrò quindi limitarmi a richiamare l'attenzione su alcuni profili generali del dibattito otto-novecentesco, nella speranza di poter fornire una sorta di 'profondità di campo' alle analisi politologiche concentrate sul nostro presente.

Conviene innanzitutto suggerire una definizione stipulativa dei termini impiegati, a partire da un'espressione – 'cittadinanza' – sottoposta, in tempi recenti, a una forte sollecitazione teorica che ne ha dilatato la tradizionale area semantica. 'Cittadinanza' evoca ormai, ben al di là della sua originaria valenza giuridica, la complessa posizione di un soggetto di fronte a una comunità politica: il suo rapporto di appartenenza ad essa e l'insieme delle prerogative e degli oneri che trovano in quella appartenenza il loro fondamento e/o la loro condizione di esplicazione<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il riferimento obbligato è a Th. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002. Cfr., in una prospettiva sociologica, G. Zincone, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Il Mulino, Bologna 1992. Per un chiarimento metodologico-concettuale del concetto di cittadinanza e per una sua applicazione storiografica mi permetto di rinviare, rispettivamente, a P. Costa, *La cittadinanza: un 'geschichtlicher Grundbegriff'?*, in S. Chignola, G. Duso (a cura di), *Sui concetti giuri-*

Esistono però diversi modi e diversi livelli di appartenenza, congruenti con la differenziazione dei soggetti all'interno della comunità. Introducendo il termine di 'partecipazione', ci riferiamo a una più ristretta e impegnativa modalità di appartenenza: un'appartenenza che include un qualche coinvolgimento dei soggetti, un loro (almeno simbolico) protagonismo. Parlando di partecipazione, ci riferiamo insomma non tanto all'esser parte di (inclusi in) un ordine politico-giuridico, quanto al prender parte ad esso, ad agire più che ad essere agiti, ad essere membri politicamente attivi della comunità<sup>2</sup>.

In che senso il meccanismo elettorale, l'elezione di individui che mi 'rappresentano' (quale che sia il senso attribuito a questa espressione), che agiscono in mio nome e per mio conto, costituisce un momento o una forma di partecipazione politica, contribuisce a rendere 'attiva' e 'protagonistica' la mia appartenenza a una *polis*? Che rapporto passa fra il momento politico-elettorale e il processo di inclusione dei soggetti in una determinata comunità politica? Quali sono le caratteristiche della 'cittadinanza elettorale' (se vogliamo usare la crasi suggerita dal titolo del nostro convegno)?

È all'itinerario storico (e soprattutto storico-concettuale) di questo problema che vorrei rivolgere la mia (inevitabilmente selettiva e rapsodica) attenzione.

## 2. La cittadinanza elettorale: una scelta 'moderna'

Un profilo generale sul quale conviene insistere, quando si consideri il problema della partecipazione politica in una prospettiva di lunga durata, è il carattere storicamente contingente del nesso – per noi in qualche misura obbligato – fra partecipazione politica e meccanismi elettivi. Se guardiamo a un contesto che per tutta la storia dell'occidente è stata la matrice ideale e l'emblema stesso della partecipazione civica – il mondo antico e in particolare l'Atene del V se-

---

*dici e politici della costituzione dell'Europa*, FrancoAngeli, Milano 2005, pp. 251-62; P. Costa, voce *Cittadinanza*, in *Enciclopedia del Novecento. Supplemento III (A-G)*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2004, pp. 192-96 e a P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, voll. I-IV, Laterza, Roma-Bari 1999-2001.

<sup>2</sup> Sul concetto di partecipazione cfr. A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano 1994; M. Cotta, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in «Rivista italiana di scienza politica», IX, 1979, 2, pp. 193-227; F. Raniolo, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna 2002.

colo – la pratica e la teoria della democrazia non trovano nel momento elettorale la propria caratteristica costitutiva.

Non importa insistere sul valore centrale, nella cultura antica, della partecipazione politica: valga, emblematicamente, la tesi aristotelica secondo la quale solo un dio o un animale può fare a meno della polis, mentre un essere umano trova soltanto in essa il suo compimento. Si è uomini in quanto si partecipa alla polis, quale che sia la forma di governo prescelta (anche se la democrazia non gode di particolari favori presso i filosofi del mondo antico). E democratico per eccellenza è il regime ateniese: un regime imperniato sul potere supremo dell'Assemblea, aperta ad ogni cittadino e retta dal principio dell'*isagoria*. Non esiste però solo l'Assemblea, tipica incarnazione di quella democrazia che i moderni chiameranno 'diretta': esiste anche una rete abbastanza fitta di istituzioni di governo, di magistrature, che danno corpo e applicabilità alle decisioni dell'assemblea. Non è però il principio elettivo che regola l'accesso a quelle magistrature, ma è un principio completamente diverso, su cui opportunamente Bernard Manin<sup>3</sup> ha richiamato l'attenzione: il principio del sorteggio.

Il criterio prevalente nell'attribuzione delle cariche è il sorteggio, mentre il principio elettivo viene applicato soltanto quando è richiesta, per lo svolgimento della funzione, una specifica competenza tecnica. Il ricorso al sorteggio non è una bizzarria, ma è una scelta coerente con istituti e principi importanti della democrazia ateniese: con la pratica, largamente seguita, delle rotazione delle cariche e con il principio di eguaglianza. Appare opportuno che le funzioni vengano periodicamente ripartite fra i cittadini in modo da assicurare l'intercambiabilità dei ruoli e realizzare il principio enunciato da Aristotele, che parla del cittadino come di un individuo chiamato volta a volta a comandare e ad obbedire, ad essere governante e governato. La rotazione delle cariche è congruente con la tecnica del sorteggio ed entrambe sono funzione di un'eguaglianza che fa di ogni cittadino un soggetto 'immediatamente' coinvolto nella vita della polis.

«Per secoli – scrive Bobbio con la consueta chiarezza – i due concetti di democrazia e di elezione non confluiscono in un concetto unitario come avviene oggi, perché la democrazia per gli antichi non si risolve nelle procedure elettorali, anche se non le esclude, e all'inverso le procedu-

---

<sup>3</sup> B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris 1995. È a questo studioso che si deve la più esplicita tematizzazione del problema.

re elettorali sono perfettamente conciliabili con le altre due forme classiche di governo, la monarchia e l'aristocrazia»<sup>4</sup>.

La convinzione che non esista un nesso stretto e cogente fra partecipazione politica ed elezione non è peraltro confinato nell'irripetibile stagione della democrazia antica, ma continua a presentarsi con insistenza nell'esperienza politica dell'Europa medievale e proto-moderna. Il ricorso al sorteggio (accanto all'impiego di tecniche elettorali, spesso complicate e farraginose) è largamente praticato negli ordinamenti della 'civiltà comunale' e non è un mero espediente di governo, legato all'esigenza di sottrarre la designazione di alcune cariche al lacerante conflitto delle fazioni contrapposte; è un principio che lascia tracce nella tradizione (che è stata detta) repubblicana: una lunga e vitale tradizione politica che prende avvio dall'umanesimo civico, trova in Machiavelli uno snodo di rilievo ed influenza europee<sup>5</sup>, si irradia nell'Olanda di Meyer e nell'Inghilterra di Harrington e raggiunge la Francia di Montesquieu e di Rousseau. In questa tradizione, il sorteggio non esce affatto di scena: valga la testimonianza di Montesquieu, che lo presenta ancora come il naturale alleato dell'eguaglianza, di contro al carattere aristocratico del procedimento elettivo.

Ha ragione quindi Manin nel 'drammatizzare' la frattura provocata (anche da questo punto di vista) dalle rivoluzioni di fine Settecento in America e in Francia (in qualche misura 'anticipate' dalle trasformazioni costituzionali del Seicento inglese): scompare rapidamente il tema (non meno della pratica) del sorteggio, mentre inizia lo stretto sodalizio fra partecipazione politica ed elezioni.

Quali sono le motivazioni di questo fortunato e durevole connubio? Esse devono essere cercate, credo, nella visione antropologica e politica che presiede alle imponenti trasformazioni costituzionali di quel periodo e offre ad esse la direzione di senso e la legittimità. Conviene sotto-

---

<sup>4</sup> N. Bobbio, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in «Teoria politica», III, 1987, 3, p. 4. Contributi a una storia della democrazia in J. Dunn (a cura di), *La democrazia: storia di un'idea politica dal 6. secolo a. C. a oggi*, Marsilio, Venezia 1995; M. I. Finley, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Laterza, Roma-Bari 1997; D. Musti, *Demokratia: origini di un'idea*, Laterza, Roma-Bari 1997; D. Held, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna 1997; E. Greblo, *Democrazia*, Il Mulino, Bologna 2000; G. Schiavone, *Democrazia e modernità: l'apporto dell'utopia*, Utet, Torino 2001; G. Carillo, *Katechein. Uno studio sulla democrazia antica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2003; L. Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Roma-Bari 2004.

<sup>5</sup> Il rinvio obbligato è a J.G.A. Pocock, *Il momento machiavelliano. Il pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone, II, La "repubblica" nel pensiero politico anglosassone*, il Mulino, Bologna 1980.

lineare due elementi, complementari: il carattere ‘artificiale’ dell’ordine politico e il protagonismo dei soggetti.

Per i filosofi del giusnaturalismo, prima, e poi per i leader dei processi costituenti di fine Settecento, la sovranità cessa di essere il culmine di un ordine già dato, iscritto nella natura delle cose, il vertice di una piramide formata dai corpi e dagli ordini della società cetuale. Attraverso le metafore dello stato di natura e del contratto sociale si è fatta strada la convinzione che il *primum movens*, la radice e la condizione di possibilità dell’ordine politico sono i soggetti: sono i soggetti che dal nulla, con un loro atto di volontà, con una decisione contrattuale, creano il sovrano. Né questo assunto resta confinato nel cielo di una filosofia politicamente improduttiva: basta leggere i saggi scritti da Sieyès alla vigilia della rivoluzione<sup>6</sup> per intendere come il vecchio ‘contrattualismo’ stia divenendo, nelle sue mani, il mezzo per formulare e legittimare l’idea di un potere nuovo ed esplosivo, un vero e proprio ‘potere costituente’<sup>7</sup>, capace di cancellare il passato e inventare il futuro; e di questo futuro sono i soggetti, i soggetti in quanto membri giuridicamente eguali della nazione, ad essere arbitri.

La legittimità del (nuovo) ordine nasce dai soggetti e dalla loro volontà: è comprensibile allora come il momento del consenso (e del voto, come la sua più verificabile espressione) divenga fondamentale. Sono i soggetti che fondano il potere decidendo; sono i soggetti che scelgono; sono i soggetti che votano. La fondazione e l’esercizio della sovranità – l’essenza stessa del prender parte alla vita della *polis* – si intrecciano strettamente con il momento della scelta, del voto, del consenso. È questa peculiare ‘antropologia politica’ che induce a vedere nella partecipazione elettorale una componente essenziale della cittadinanza.

### 3. La cittadinanza elettorale fra ‘riconoscimento’ e ‘integrazione’

I soggetti sono i protagonisti nella scena della fondazione e della legittimazione del potere politico: che esiste in quanto i soggetti lo fanno esistere; tanto che a rigore potremmo ritenere

---

<sup>6</sup> In particolare J.-E. Sieyès, *Che cos’è il Terzo Stato* [1789], in J.-E. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, I, *Scritti editi*, vol. I, a cura di G. Troisi Spagnoli, Giuffrè, Milano 1993.

<sup>7</sup> Una storia del potere costituente in P. Pombeni (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna 1992. Cfr. anche A. Negri, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Sugarco, Carnago (Varese) 1992.

inadeguata l'espressione 'partecipazione': i soggetti non prendono parte a qualcosa che esiste prima e indipendentemente dalla loro azione, ma creano essi stessi, con un atto di volontà, l'ordine di cui fanno parte. La loro partecipazione ha un valore, per così dire, fondante e costitutivo<sup>8</sup>.

Come fondatori-attori dell'ordine politico, i soggetti si muovono in condizioni di eguaglianza: le 'gerarchie naturali' che innervavano il regime *ancien*, gli antichi vincoli di dipendenza e di gerarchia sono stati spezzati da quell'eguaglianza la cui marcia trionfale (già denunciata con orrore dai legittimisti) appariva ormai a Tocqueville un processo irreversibile.

In realtà, l'immagine della 'marcia trionfale' è inadeguata: è più realistica la metafora della battaglia; una battaglia che, dagli anni della Rivoluzione in poi, continuerà a svolgersi per più di un secolo intorno al senso e all'estensione del principio di eguaglianza. È vero infatti che per la maggioranza dell'opinione pubblica sette-ottocentesca tutti i soggetti sono eguali. Il punto dolente è però la definizione del 'soggetto'; ed è proprio sul terreno dell'antropologia politica che divampa il conflitto delle retoriche contrapposte.

Sono i soggetti che fondano l'ordine politico, prendono parte in esso, decidono, votano; ma non qualsiasi soggetto, anzi più esattamente, non un 'soggetto qualsiasi', bensì quei soggetti che posseggano i requisiti (socialmente, culturalmente) richiesti: proprietà e appartenenza al genere maschile.

Solo i proprietari sono pienamente, compiutamente 'soggetti'. Per un'antica convinzione, riformulata e rifondata già agli albori della modernità, la proprietà non è soltanto un dato brutalmente economico, estrinseco, ma è legata con mille fili con la personalità del proprietario. Per i teologi della Seconda Scolastica l'individuo esprime con il *dominium* la propria razionalità, la propria libertà, la piena capacità di disporre di se stesso. Con Locke il rapporto fra l'individuo e la proprietà, da un lato, e fra la proprietà e l'ordine pre-politico, dall'altro lato, si fa ancora più forte e tematico: proprietà e libertà si connettono strettamente e insieme denotano la capacità auto-affermativa e lo spazio inviolabile del soggetto.

La proprietà come libertà e piena capacità di disposizione di sé; la proprietà come espressione della razionalità del soggetto, della sua capacità di controllarsi, di investire e quindi di progettare il futuro: pur nella varietà delle argomentazioni volta a volta impiegate, è questa

---

<sup>8</sup> Cfr. le osservazioni di St. Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti* (1970), Il Mulino, Bologna 1982, pp. 68-69.

l'immagine della proprietà (e del proprietario) ampiamente circolante nell'Europa moderna<sup>9</sup>. Si tratta, come è facile intendere, non di un'immagine gratuita e casuale, ma di una vera e propria 'struttura di mentalità': di un modo di pensare, e di un sistema di valori, perfettamente corrispondenti a un modo di essere, alla struttura economico-sociale e alla dinamica politica dell'Europa sette-ottocentesca.

Solo il soggetto proprietario è dunque, in questo orizzonte, un essere umano compiutamente realizzato, razionale, indipendente e quindi affidabile: solo a un soggetto dotato di questi requisiti, e non a un essere umano 'generico', potrà essere assegnato l'alto compito di fondare e di far funzionare l'ordine politico. L'ordine nuovo, l'ordine fondato sull'eguale partecipazione politica dei soggetti, l'ordine fondato sul nesso partecipazione-elezione, non può non includere al suo interno una dicotomia fondamentale tracciata sulla base del discrimine (economicamente ed antropologicamente fondamentale) della proprietà.

Accanto alla proprietà, l'altro requisito indispensabile per la partecipazione politica è l'appartenenza al genere maschile. Siamo di fronte, ancora una volta, ad una discriminante tanto antica quanto persistente, giocata sulla naturale differenza dei sessi e sul ruolo seminale della famiglia. È ancora dominante il modello aristotelico della famiglia come microcosmo gerarchico-potestativo, convergente sulla figura del *pater*: è il padre-marito il rappresentante nella *civitas* degli altri membri, subordinati, della famiglia (donne, figli, servi). Lo spazio femminile è quindi essenzialmente domestico e privato. Ancora per tutto l'Ottocento è dominante la tesi della naturale sottrazione della donna allo spazio della politica e della sua vocazione alla 'domesticità'.

Sono dunque i soggetti proprietari, maschi (e adulti) ad essere investiti del privilegio e dell'onere di costruire e far funzionare l'ordine politico. Per essi (e solo per essi) vale il principio di eguaglianza: in quanto proprietari e maschi adulti essi sono egualmente cittadini, egualmente coinvolti nel processo di partecipazione-elezione da cui dipende la vita della polis.

Sieyès introduce una formula efficace, che sarà ripresa testualmente da Kant, per rappresentare questa dicotomia fondamentale: tutti i soggetti sono ormai cittadini, in quanto titolari di alcuni diritti fondamentali (la libertà, la possibilità di essere proprietari), ma i cittadini si dividono

---

<sup>9</sup> Mi permetto di rinviare a P. Costa, *Proprietà e cittadinanza nell'Europa moderna: una mappa tematica*, in «ParoleChiave», 30, 2003, pp. 31-60.

in due categorie, in cittadini attivi e cittadini passivi, a seconda che possano o non possano essere attivamente coinvolti nella vita della *respublica*.

Per Sieyès (e per Kant) la condizione di assegnazione dei diritti politici ai soggetti è la loro indipendenza (per questo motivo Sieyès esclude dal voto le donne, i servi, i mendicanti e i minori). Certo, il requisito dell'indipendenza e dell'autosufficienza economica può essere concretizzato impiegando parametri più o meno restrittivi: durante la rivoluzione in Francia, anche prima dell'introduzione del suffragio universale nel 1792, l'elettorato era in realtà notevolmente ampio, mentre era assai ristretta la classe dei cittadini abilitati al voto nell'Inghilterra coeva (e rigidamente censitario tornerà ad essere il sistema elettorale nella Francia del primo Ottocento)<sup>10</sup>. Quali che siano i requisiti socio-economici volta a volta richiesti, resta comunque fermo il dato 'strutturale': la composizione della *polis* obbedisce a una logica dicotomica, efficacemente concettualizzata nella distinzione fra cittadini passivi e attivi.

La distinzione fra le due cittadinanze (nelle stesse intenzioni di Sieyès) non ha una portata meramente descrittiva, ma suggerisce una gerarchia di valore: solo l'esercizio dei diritti politici permette a un individuo di essere compiutamente cittadino; i soggetti esclusi dal voto sono, sì, cittadini in senso ampio, ma il loro rapporto con la nazione è, per così dire, al contempo di interiorità e di exteriorità: sono 'dentro' la *civitas*, ma non sono 'della' *civitas*, sono inclusi in essa ma non ne sono compiutamente membri.

Che il cittadino sia tale in quanto membro del corpo sovrano è una tesi che da Rousseau si è trasfusa nei dibattiti rivoluzionari e si è poi riproposta insistentemente nel corso dell'Ottocento: non basta insomma la tutela dello spazio privato, occorre anche l'attribuzione di un ruolo attivo all'individuo, occorre il suo coinvolgimento nel processo politico-decisionale perché la sua appartenenza al corpo politico si realizzi. Appartenenza-cittadinanza, partecipazione politica e diritto di voto si implicano a vicenda.

Già la rivoluzione aveva valorizzato l'importanza della libertà positiva, della partecipazione, quindi dei diritti politici e si era spinta fino a reclamare, e a ottenere nel 1792, la titolarità dei diritti politici per ogni cittadino. Il suffragio universale era però stata una conquista effimera, ben

---

<sup>10</sup> Cfr. P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, Paris, 1992; P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Paris 1998.

presto cancellata; e in tutto l'arco dell'Ottocento e di parte del Novecento divampa il dibattito sui limiti, e i rischi, del suffragio.

La posta in gioco è, semplicemente, l'introduzione della democrazia politica: un processo che si svolge nell'arco di tempo di più di un secolo (almeno per l'Italia), dà luogo a intensi e complicati conflitti, alimenta speranze e paure (destinate presto, peraltro, a ridimensionarsi). In questa lunga schermaglia politico-ideologica, entrambe le parti contendenti tornano sempre di nuovo a impiegare (pur riformulandoli e aggiornandoli) schemi argomentativi già collaudati.

Il principale baluardo contro l'estensione del suffragio continua ad essere l'immagine della proprietà come segno della maturità intellettuale, dell'autonomia, dell'affidabilità dei soggetti. Separare il diritto di voto da qualsiasi riferimento alla proprietà sembra aprire la strada al dominio della massa: una massa di non proprietari, che, in forza del numero, avrebbe attaccato la base stessa della civiltà moderna, la libertà e la proprietà. Per i fautori del suffragio universale, al contrario, uno Stato è realmente rappresentativo solo se garantisce l'eguale partecipazione di tutti i cittadini: è l'eguaglianza repubblicana il fondamento di legittimità dell'ordine. L'eguaglianza è il principio su cui far leva per denunciare l'illegittimità dei due principali criteri di esclusione (proprietà e genere) e reclamare il diritto-dovere di tutti i cittadini e di tutte le cittadine alla partecipazione politica.

Di questo complicato e frastagliato processo che conduce (in tempi e con percorsi diversi) all'introduzione della democrazia politica nei vari Stati europei posso mettere in evidenza, schematicamente, solo alcuni profili di carattere generale<sup>11</sup>.

In primo luogo, la lotta per l'accesso al voto politico non è pressoché mai 'soltanto' una lotta per il voto. Certo, sto costringendo a brutali semplificazioni una fenomenologia estremamente varia, che include (tanto per esemplificare) i movimenti 'repubblicani' della Francia degli anni Trenta e Quaranta e le rivendicazioni 'democratiche' della socialdemocrazia kautskyana. In uno spettro così ampio di posizioni il voto politico appare inevitabilmente l'espressione di aspettative molto diverse: perno di un nuovo (o rinnovato) assetto repubblicano oppure semplice mossa strategica nel conflitto di classe. In generale, però, la lotta per il suffragio politico tende ad acquisire un sovrappiù di senso, una sovra-determinazione che ne amplia il contenuto letterale tra-

---

<sup>11</sup> Una sintesi efficace in A. Pizzorno, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in *Storia d'Europa, volume V, L'età contemporanea*, a cura di Paul Bairoch e Eric J. Hobsbawm, Einaudi, Torino 1996, pp. 961-1031.

sformandola in una battaglia per un ordine nuovo, alternativo ai regimi politico-sociali esistenti (e in effetti è proprio questo il principale timore manifestato dagli schieramenti che si oppongono all'estensione del suffragio).

L'accesso alla 'cittadinanza attiva' attraverso la partecipazione elettorale appare l'occasione più propizia per mutare gli equilibri del potere e i criteri di distribuzione delle risorse. I cartisti in Inghilterra vedono nell'estensione del suffragio la premessa per un consistente miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle classi subalterne. Non diversamente in Francia i gruppi che, nel composito ed eterogeneo movimento che sfocerà nella rivoluzione del '48, combattono per l'allargamento del suffragio, lo presentano come espressione di quella nuova repubblica «politica e sociale» dalla quale si attendono coraggiosi ed 'egualitari' interventi redistributivi.

Il fatto che la lotta per i diritti politici trovi una cassa di risonanza in aspettative e progetti più ambiziosi o addirittura rivoluzionari (come se proprio dal voto potesse scaturire un *novus ordo*) non conduce però necessariamente a una visione meramente strumentale del diritto al suffragio (anche se non mancano certo esempi in questo senso), come se la conquista dei diritti politici fosse solo il volano di una prossima palingenesi sociale.

La lotta per i diritti politici è in realtà (anche) una lotta per la cittadinanza eguale: il tentativo di colmare il fossato che separa una classe di soggetti da una classe diversa e 'superiore'. Da questo punto di vista, essa è una lotta per il 'riconoscimento': per essere presi sul serio, giudicati 'eguali', egualmente degni di far parte di quell'associazione – lo Stato nazionale – celebrata da tutta la letteratura coeva come la forma storicamente più matura della civiltà. Entra in gioco uno dei più delicati e nevralgici dispositivi dell'ordine politico-sociale: il riconoscimento dei soggetti, il riconoscimento dell'altro come persona; un riconoscimento che, nell'età moderna, passa obbligatoriamente attraverso l'assegnazione di diritti. Lottare per i diritti politici non è dunque soltanto agire in vista di un ordine futuro – un'agire il cui compimento è differito in un tempo lontano ed incerto; lottare per i diritti politici è un'azione che ha in se stessa un'immanente finalità: sottrarsi alla discriminazione e ottenere riconoscimento; una finalità il cui carattere simbolico non deve indurci a sottovalutare la sua decisiva rilevanza.

Se dunque la lotta per i diritti politici è una lotta per il riconoscimento<sup>12</sup>, per essere assunti come membri 'eguali' di una società politica dalla quale si è esclusi, il suo effetto, quando

---

<sup>12</sup> Sul problema del riconoscimento cfr. J. Habermas, Ch. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli 1998; A. Honneth, *Lotta per il riconoscimento*, Il Saggiatore, Milano 2002;

l'obiettivo della lotta sia raggiunto, non riguarda più soltanto lo *status* dei soggetti finalmente 'riconosciuti', ma coinvolge l'intera configurazione dell'ordine politico-sociale. In ragione del nuovo dispositivo – il suffragio universale – lo Stato nazionale si trova ora in grado di stringere a se stesso soggetti fino a quel momento 'periferici' e potenzialmente (o effettivamente) conflittuali: viene superata un'antica dicotomia, vengono disinnescati conflitti esplosivi, viene insomma introdotta una vincente strategia di *integrazione*. La creazione di una cittadinanza politica 'eguale', che *ex parte subiecti* può essere interpretata come una lotta per i diritti e per il riconoscimento, può altrettanto persuasivamente essere presentata, *ex parte obiecti*, come una delle tecniche di integrazione che lo Stato ottocentesco (e in particolare tardo-ottocentesco) sta affannosamente sperimentando per 'governare' un'imponente massa di soggetti, per renderla meno pericolosa, più docile e malleabile.

Appare allora più comprensibile, in questa prospettiva, il fatto che il suffragio universale non è soltanto la bandiera democratica che le classi subalterne agitano contro l'arroccamento aristocratico delle classi dominanti, ma compare anche, in più occasioni, come uno strumento di 'governo' delle masse nelle mani dell'élite politica (valga, come esempio significativo, il caso della Germania bismarckiana): uno strumento, appunto, di integrazione delle masse, nella stessa direzione in cui si sta muovendo il nascente Stato sociale.

Il processo di costruzione della cittadinanza politica si presenta come un intreccio complesso di temi (lotte per i diritti e per il riconoscimento, rivendicazioni egualitarie, aspettative e progettazioni di assetti politico-sociali radicalmente alternativi al presente) la cui eterogeneità non deve far perdere di vista (quando si valuti il processo nel suo complesso e nella sua direzione prevalente) l'intrinseca coerenza del risultato: il rafforzamento dello Stato nazionale, il successo conseguito dalle politiche di riconoscimento 'egualitario' dei soggetti nel superare quelle dicotomie che rischiavano di minare, alla lunga, la tenuta dell'ordine politico-sociale.

La direzione di senso di questo processo può peraltro essere confermata indirettamente (o, più esattamente, *a contrario*) da una vicenda che rischia di essere trascurata quando si assuma (come troppo spesso ancora avviene) un angolo di osservazione esclusivamente endo-europeo. È all'Europa infatti che può essere applicata (con una qualche semplificazione) la nota formula 'da sudditi a cittadini', per significare che il compimento della modernità coincide con il (pur

faticato) trionfo del nesso partecipazione-suffragio (universale)-cittadinanza; ed è in questo contesto che ‘riconoscimento’ e ‘integrazione’ si saldano insieme in una sorta di circolo virtuoso. Quando invece l’Europa si proietta al di fuori dei suoi confini geografici – come avviene nel plurisecolare ed imponente processo della sua espansione coloniale – la possibilità tanto del ‘riconoscimento’ quanto della ‘integrazione’ è esclusa perché la differenza fra i soggetti viene esasperata (prima facendo leva sul concetto di ‘civiltà’ e poi approdando a un paradigma francamente razziale), tanto da rendere impossibile il senso di un’appartenenza ‘comune’. Appare allora problematica l’estensione ai nativi della cittadinanza-partecipazione; e per governare i soggetti ‘colonizzati’ lo Stato non impiegherà lo strumento (aggiornato e ‘moderno’) dell’integrazione, ma ricorrerà all’esercizio puro e semplice del dominio. Se nelle terre dei ‘barbari’ la dicotomia fra governanti e governati, fra ‘sudditi’ e ‘cittadini’, resta radicale e insuperabile, nella moderna civiltà ‘metropolitana’ la diffusione del suffragio universale azzerava le antiche dicotomie e realizza un ordine integrato di cittadini e cittadine ‘eguali’<sup>13</sup>.

#### 4. Elettori ed eletti: la dimensione ‘aristocratica’ della rappresentanza

Dalla cittadinanza dei ‘pochi’ alla cittadinanza di ‘tutti’: è questo il mutamento introdotto da quella democrazia politica che si è instaurata ovunque in Europa proponendosi come singolare punto di intersezione fra lotte per il riconoscimento e strategie di integrazione. L’introduzione del suffragio universale colma un’antica e netta dicotomia sociale, in conseguenza della quale solo i soggetti proprietari di genere maschile erano cittadini in senso proprio e compiuto, mentre gli altri erano relegati in una zona (parzialmente) esterna alla *civitas* (e potevano essere descritti, con le parole di Marx, come una «classe della società civile che non [è] una classe della società civile»<sup>14</sup>).

Un’altra dicotomia, però, non è annullata dall’attribuzione dei diritti politici a tutti i cittadini e accompagna l’intera parabola della ‘cittadinanza elettorale’ come una sua costitutiva componente: la distinzione fra eletti ed elettori, fra rappresentanti e rappresentati.

<sup>13</sup> Mi permetto di rinviare a P. Costa, *Il fardello della civilizzazione. Metamorfosi della sovranità nella giuscolonialistica italiana*, in «Quaderni Fiorentini», 33-34, 2005, pp. 169-257.

<sup>14</sup> K. Marx, *Per la critica della filosofia del diritto di Hegel. Introduzione*, in K. Marx, F. Engels, *Opere, III, 1843-1844*, Editori Riuniti, Roma 1976, pp. 200-201.

L'ordine moderno si fonda sul protagonismo dei soggetti, ma il loro agire politico, per la riflessione come per la prassi costituzionale sette-ottocentesca, passa attraverso il dispositivo della rappresentanza. Sieyès, quando presenta la nazione come l'unico titolare legittimo della sovranità e la ridefinisce come l'insieme dei soggetti giuridicamente eguali (i venticinque milioni di francesi, esclusa l'esigua minoranza dei soggetti privilegiati), si affretta ad aggiungere che essa non può esercitare in proprio il suo potere: sarà quindi un'assemblea rappresentativa (gli Stati generali trasformati in una nuova, inedita assemblea costituente) il motore della rivoluzione e il detentore effettivo del potere.

Agiscono sullo sfondo due modelli contrapposti, che continueranno a influenzare il dibattito successivo: la distinzione fra il piccolo Stato e il grande Stato<sup>15</sup> e (intrecciato con essa) il confronto fra la democrazia degli antichi e la democrazia dei moderni. Per Sieyès, e prima per Montesquieu, un piccolo Stato potrebbe adottare lo schema delle antiche repubbliche (dove il popolo sovrano, riunito *en corps*, è in grado di prendere decisioni), ma non il grande Stato dell'epoca moderna, costretto, dall'impossibilità di concentrare fisicamente in un luogo tutti i suoi membri, a ricorrere al meccanismo della rappresentanza. Non è comunque soltanto una differenza 'tecnica' e 'quantitativa' a separare gli antichi dai moderni, come ricorderà Constant con la sua celebre distinzione fra la 'libertà degli antichi' e la 'libertà dei moderni'<sup>16</sup> (un *topos* peraltro già frequentato dalla pubblicistica settecentesca): è il diverso ruolo attribuito alla libertà privata, alla proprietà, ai commerci, è la netta distinzione (ignota agli antichi) fra la 'società civile' e la sfera pubblica a imporre il ricorso alla rappresentanza e a fare di questa il contrassegno più caratteristico del nuovo ordine politico.

Anche per i 'moderni' (anche per il liberale Constant) l'impegno politico dei cittadini è essenziale, per la loro compiuta realizzazione umana, oltre che per la salvaguardia delle stesse libertà civili: gli individui, però, partecipano alla vita della *respublica* in quanto investiti non già del potere di decidere, ma del potere di designare quei i soggetti che, in loro nome e per loro conto, saranno chiamati a prendere decisioni. La partecipazione politica è obbligatoriamente

---

<sup>15</sup> Cfr. *Polis e piccolo stato tra riflessione antica e pensiero moderno*, a cura di E. Gabba, A. Schiavone, Edizioni New Press, Como 1999.

<sup>16</sup> B. Constant, *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, a cura di P.P. Portinaro, Einaudi, Torino 2000.

convogliata nello stretto canale della rappresentanza elettorale e questa a sua volta si regge su una essenziale dicotomia: da un lato gli elettori, dall'altro gli eletti.

La distinzione fra rappresentanti e rappresentati, nella configurazione moderna della rappresentanza, non è relativa e funzionale, ma assoluta e qualitativa. Non esiste più, alle spalle del meccanismo rappresentativo, l'antico ordine dei corpi e delle gerarchie e non può quindi più esistere una volontà preesistente – la volontà di una città, di una corporazione, di un ceto – di cui il rappresentante sia il semplice ambasciatore: il divieto del mandato imperativo<sup>17</sup> (che, a partire dal precoce parlamentarismo dell'Inghilterra settecentesca, vale per ogni esperienza parlamentare successiva) è la conseguenza obbligata della nuova visione dell'ordine. Il principio che regge la nuova rappresentanza è esattamente il rovescio del mandato imperativo e consiste nell'indipendenza del rappresentante dai rappresentati: i rappresentanti sono designati dagli elettori, ma rappresentano la nazione, la cui volontà esiste in quanto incarnata nelle decisioni dei suoi rappresentanti.

Nessun ponte, dunque, nessun collegamento, ma una frattura netta, un salto qualitativo, fra i rappresentanti e i rappresentati. Se però la frattura è radicale per quanto riguarda l'attività decisionale, il collegamento esiste su un altro piano: sul piano della designazione dei rappresentanti (e questo collegamento non potrebbe venire a mancare, pena la delegittimazione del nuovo ordine che, in quanto 'ordine di soggetti', dipende in ultima istanza dal consenso dei cittadini). Il meccanismo della designazione elettorale dei rappresentanti permette di far apparire le decisioni, prese dagli eletti in perfetta indipendenza dagli elettori, come (simbolicamente) riconducibili al consenso dei rappresentati.

Il dispositivo della rappresentanza rende possibile, nello stesso movimento, il coinvolgimento attivo di 'tutti' i cittadini (nella forma dell'esercizio del diritto di voto), l'autonomia decisionale degli effettivi detentori del potere sovrano e la legittimazione (in ragione del loro fondamento 'consensuale') delle decisioni dei rappresentanti<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004.

<sup>18</sup> Sul problema della rappresentanza politica in generale, cfr. H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley 1972; H. Hofmann, *Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Duncker & Humblot, Berlin 1990<sup>2</sup>; D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, Laterza, Roma-Bari 1996; B. Accarino, *Rappresentanza*, Il Mulino, Bologna 1999; G. Duso, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano 2003. Per la dinamica storica cfr. C. Carini (a cura di), *Dottrine e istituzioni della rappresentanza (XVII – XIX secolo)*, Centro Editoriale Toscano, Firenze 1990; C. Carini (a cura di), *La rappresentanza tra due rivoluzioni*

Né peraltro il ‘doppio binario’ caratteristico del meccanismo rappresentativo, il diverso ruolo e la diversa collocazione, nel sistema politico complessivo, dei rappresentanti e dei rappresentati, resta privo di conseguenze nella concreta strumentazione del sistema stesso: sono infatti di frequente richiesti requisiti diversi per l’elettorato attivo o passivo, come Bernard Manin ha messo in evidenza. Se per l’esercizio del diritto di voto possono bastare le condizioni ‘generiche’ prima ricordate (l’autosufficienza economica, l’appartenenza al sesso maschile), per essere eleggibili servono spesso requisiti più stringenti, che indirizzano la scelta su una rosa di candidati di sicura ‘visibilità’ sociale.

Quale che sia comunque la disciplina giuridico-formale del voto, l’effettivo funzionamento del sistema rappresentativo nell’Europa liberale offre una suggestiva conferma della tesi (antica, ma ancora sottoscritta da Montesquieu) del carattere aristocratico dell’elezione (di contro alla vocazione democratica del sorteggio). È vero infatti che ‘tutti’ i cittadini (tutti cittadini affidabili per censo e genere) sono attivamente coinvolti nella vita della *polis*. La partecipazione politica avviene però nei canali di un meccanismo rappresentativo fondato sul principio dell’autonomia degli eletti rispetto agli elettori, sulla loro differenza qualitativa, con il risultato di salvaguardare il ruolo delle élites politico-sociali e affidare ad esse l’esercizio del potere decisionale.

Certo, il graduale allargamento del suffragio fino alla sua ‘universalizzazione’ sembra sconvolgere l’equilibrio caratteristico del sistema rappresentativo ‘originario’. E non per caso infatti una delle obiezioni ricorrenti contro di esso sollevava il problema della ‘qualità’: è la qualità (degli elettori e ancor più degli eletti) – si diceva – a venire compromessa da un suffragio illimitato, incapace di orientarsi verso quei candidati socialmente eccellenti cui la logica della ‘deferenza’ (come la chiamava Bagehot), favorita da un congruo sistema elettorale, spontaneamente si indirizza. Lo stesso John Stuart Mill, appassionato difensore della partecipazione politica, convinto di dover superare le strettoie non solo della proprietà ma addirittura del genere, si mostra preoccupato per la perdita di ‘qualità’ della classe dirigente, una volta che si voti a suffragio universale, tanto da suggerire l’espedito del voto plurimo (rapportato alle diverse ‘capacità’ dei votanti).

---

(1789-1848), Centro Editoriale Toscano, Firenze 1991; C. Carini, *Pensiero politico, rappresentanza, forme di governo fra Ottocento e Novecento*, Centro Editoriale Toscano, Firenze 2001. Mi permetto anche di rinviare a P. Costa, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in «Il Filangieri», 1 (3), 2004, pp. 329-400

Fino a che punto però l'avvento del suffragio universale incide sulla dimensione (per intenderci) aristocratica della cittadinanza elettorale? Certo, una cospicua letteratura celebra nella realizzazione della democrazia politica il trionfo del principio di eguaglianza e la fine di quelle discriminazioni che impedivano il riconoscimento del soggetto 'come tale'. Ed è questa l'atmosfera che circola ancora nel secondo dopoguerra, nelle assemblee costituenti in Europa come nel dibattito preparatorio della Carta universale dei diritti dell'uomo, quando i diritti politici venivano presentati, insieme ai diritti civili e sociali, come diritti fondamentali dell'essere umano, finalmente riscattati dall'avvilimento cui erano stati condannati dai totalitarismi.

Il trionfo dell'eguaglianza non è però di per sé un elemento sufficiente per travolgere la caratteristica dualità della cittadinanza elettorale, la dicotomia strutturale fra eletti ed elettori. Ciò avverrebbe soltanto se venisse attuato un esperimento radicale ed eversivo, se insieme al suffragio universale si introducesse la regola della continua e immediata revocabilità dei mandatari e si realizzasse la loro stretta dipendenza dal popolo: è la prospettiva che Marx attribuisce alla Comune di Parigi; ma è una prospettiva che si muove non già all'interno dell'universo di discorso 'rappresentativo' (sia pure nella sua declinazione 'democratica'), ma contro di esso e persegue l'obiettivo (già enunciato da Marx nei suoi scritti giovanili) della 'riappropriazione' dello Stato da parte del *demos*, la fine della separatezza della politica e la realizzazione della 'vera' democrazia<sup>19</sup>.

Se invece si rimane fedeli alla dualità costitutiva del meccanismo rappresentativo, è ancora aperta la strada, nonostante l'avvento del suffragio universale, a interpretazioni che si vogliono disincantate e 'realistiche' della partecipazione democratica; interpretazioni per le quali la democrazia non significa, come frettolosamente sostengono i suoi cantori, il *demos* al potere, ma indica, più modestamente, una peculiare modalità di selezione della classe dirigente. La 'selezione dei capaci': è su questa espressione che finiscono curiosamente per convergere il campione del formalismo nella giuspubblicistica – Vittorio Emanuele Orlando – e il fondatore del realismo elitista – Gaetano Mosca. Ed è ancora in questa direzione che successivamente procedono gli approcci (diversi, ma convergenti) di Kelsen e di Schumpeter.

---

<sup>19</sup> K. Marx, *La guerra civile in Francia. Indirizzo del consiglio generale dell'Associazione internazionale dei lavoratori*, in K. Marx, *Scritti sulla Comune di Parigi*, a cura di P. Flores d'Arcais, Samonà e Savelli, Roma 1971, pp. 122 sgg.

Per Kelsen, per Schumpeter la democrazia non è il potere del *demos*. È illusoria per Kelsen<sup>20</sup> non solo la possibilità di superare il dualismo caratteristico del sistema rappresentativo, ma anche l'idea portante della tradizione democratica, l'idea dell'autodeterminazione del popolo: il potere appartiene non già a 'tutti', bensì ai pochi, mentre la democrazia è semplicemente un metodo efficace per la selezione della élite politica. Allo stesso modo, per Schumpeter<sup>21</sup> la democrazia è semplicemente un'arena dove si svolge una (regolamentata) competizione fra leader rivali, che non tanto rispecchiano la 'volontà del popolo', quanto la 'costruiscono', la inducono con tecniche non troppo diverse da quelle impiegate dagli esperti pubblicitari.

Ciò che insomma entra in crisi, nella disincantata riflessione del primo Novecento, è l'idea (implicita nelle ottocentesche lotte per i diritti) di un circolo virtuoso fra diritto di voto, partecipazione politica e accesso all'esercizio del potere. Restano invece contrassegni della partecipazione democratica il carattere non violento del ricambio della classe dirigente, la portata legittimante del consenso, il pluralismo concorrenziale dei gruppi e degli orientamenti politici. In particolare, resta sostanzialmente non scalfito dalle corrosive analisi del realismo e dell'elitismo il duplice fenomeno riconducibile all'avvento della democrazia politica: il 'riconoscimento' dei soggetti e la loro 'integrazione'.

Il suffragio universale come tale non sembra dunque sovvertire alla radice la struttura della rappresentanza moderna, almeno nella misura in cui esso, anziché cancellarne la dimensione 'aristocratica', può essere impiegato come strumento di 'designazione dei capaci'. È piuttosto un altro fenomeno (strettamente connesso con l'avvento della democrazia politica, ma concettualmente distinto da essa) a colpire al cuore la logica della rappresentanza sette-ottocentesca: il nuovo ruolo assunto dal partito politico fra Otto e Novecento<sup>22</sup>.

È dal dibattito politico-giuridico weimariano (valgano al proposito i nomi di Schmitt e di Leibholz) che provengono le prime grida di allarme per la ferita aperta nel cuore della rappresentanza dalla nuova composizione, e dalla nuova funzione, del partito; un partito che non è più

---

<sup>20</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1920-21, 1929<sup>2</sup>), in Id., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1981.

<sup>21</sup> J. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas Libri, Milano 2001.

<sup>22</sup> Cfr. L. Compagna, *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Bibliopolis, Napoli 1986; F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Il Mulino, Bologna 1996.

un gruppo di notabili caratterizzato da una debole connotazione ideologica, ma sta divenendo una formazione di massa, tenuta insieme da un'ideologia coerente e da un preciso programma.

Per Schmitt, se i partiti agiscono come raccordo indispensabile fra il corpo elettorale e i suoi rappresentanti, se il parlamento si trasforma nella cassa di risonanza di decisioni provenienti *altronde*, viene meno quella distinzione fra società e Stato che costituisce la premessa categoriale del meccanismo rappresentativo<sup>23</sup>. In una prospettiva analoga, Leibholz richiama l'attenzione sulla distanza (coerente con il divieto del mandato imperativo) che, nel sistema rappresentativo ottocentesco, separa i rappresentanti ai rappresentati: è appunto questa distanza – che di quel sistema è il cuore – a venir meno quando il parlamento si trasforma in una fedele riproduzione o proiezione dei gruppi politici operanti nella società. Lo Stato dei partiti è quindi per Leibholz concettualmente incompatibile con la rappresentanza e semmai potrebbe essere presentato come una variante organizzativa della democrazia diretta<sup>24</sup>.

Conviene prendere sul serio le osservazioni di Leibholz: la partecipazione politica, nell'era dei partiti di massa, passa obbligatoriamente attraverso la forma-partito e trasforma in profondità il quadro della rappresentanza sette-ottocentesca. Si attenuano però col tempo le venature 'apocalittiche' che solcavano il dibattito weimariano, dove il fenomeno del partito 'nuovo' era recente e non ancora sufficientemente metabolizzato dalla costituzionalistica del tempo. Lo stesso Leibholz, peraltro, tornando sul problema della rappresentanza in alcuni scritti del secondo dopoguerra, era ormai disposto a vedere nel partito non soltanto il responsabile di un'inguaribile ferita inflitta al sistema del parlamentarismo ottocentesco, ma anche il tramite indispensabile della partecipazione politica nella società di massa. I partiti gli appaiono uno strumento indispensabile della democrazia, in quanto solo essi «organizzano e rendono attivi i milioni di cittadini che si sono emancipati politicamente»<sup>25</sup>. La partecipazione politica presuppone ormai la mediazione dei partiti, «i soli organi in grado di organizzare il popolo politicamente e di renderlo capace di agire»<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> C. Schmitt, *Il custode della costituzione* (1931), a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano 1981, pp. 123-25

<sup>24</sup> G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. Forti, intr. di P. Rescigno, Giuffrè, Milano 1989.

<sup>25</sup> G. Leibholz, *Il mutamento strutturale della democrazia nel XX secolo* (1955), in G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 321.

<sup>26</sup> Ivi, p. 333. Su Leibholz cfr. M. Alessio, *Democrazia e rappresentanza. Gerhard Leibholz nel periodo di Weimar*, pref. di G. Marramao, Vivarium, Napoli 2000.

È questa la visione prevalente nelle assemblee costituenti del secondo dopoguerra, destinata a tradursi nei nuovi assetti politico-costituzionali dell'Europa occidentale<sup>27</sup>. È al ruolo non solo politicamente ma anche costituzionalmente decisivo del partito che guarda, ad esempio, uno dei principali teorici del nuovo corso – Costantino Mortati – presentando il partito come un'articolazione indispensabile della 'sovranità popolare': come «organo intermedio fra il popolo e i suoi rappresentanti», e non già «diaframma ostacolante l'aderenza del popolo allo stato, secondo riteneva l'ideologia liberale»<sup>28</sup>; come «interprete di una ideologia di politica generale, allo scopo di tradurla nell'azione dello Stato»<sup>29</sup>.

Nello 'Stato dei partiti' (paventato dalla pubblicistica weimariana, ma ormai dato per acquisito dalla pubblicistica del secondo dopoguerra) la partecipazione politica mostra una complessità strutturale notevolmente distante dal quadro della democrazia ottocentesca, ancora declinata intorno al paradigma di un rapporto diretto e immediato, privo di filtri e di mediazioni, fra i soggetti e il sovrano.

##### 5. Cenni conclusivi

Con lo 'Stato dei partiti' il riconoscimento e l'integrazione dei soggetti nella *polis* cessano di coincidere con l'esercizio del diritto elettorale e divengono l'esito di un itinerario più complesso che ha appunto nel partito politico il suo input principale. Per un verso, l'orchestrazione 'partitica' della partecipazione politica sembra superare l'obiezione avanzata da Rousseau contro la 'cittadinanza elettorale' (secondo la quale «il popolo inglese è libero solo durante l'elezione dei membri del parlamento; appena avvenuta l'elezione, è schiavo; è niente»<sup>30</sup>): la partecipazione politica cessa di coincidere con l'atto 'istantaneo' della votazione e passa attraverso una 'militanza' che coinvolge la 'quotidianità' dei soggetti politicamente impegnati. Per un altro verso, però, la forte incidenza del partito sulla forma della partecipazione politica ha introdotto un nuovo criterio di differenziazione dei soggetti (in ragione della loro vicinanza o distanza dal 'si-

<sup>27</sup> Cfr. A. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana: forma-partito e identità nazionale alle origini della democrazia italiana (1943-1948)*, Il Mulino, Bologna 1996.

<sup>28</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1962<sup>6</sup>, p. 413.

<sup>29</sup> Ivi, p. 735.

<sup>30</sup> J.-J. Rousseau, *Contratto sociale o principi del diritto politico*, in J.-J. Rousseau, *Scritti politici*, a cura di M. Garin, Laterza, Bari 1971, L. III, cap. XV, pp. 162-65.

stema dei partiti'), oltre che sancire definitivamente il carattere rigidamente 'professionale' dell'élite politica.

È appunto su questo fronte che lo 'Stato dei partiti' ha mostrato recenti segnali di crisi. Si tratta peraltro di una crisi più generale che coinvolge la logica stessa di quel sistema rappresentativo di cui ho tentato di mettere in evidenza, schematicamente, alcuni passaggi nodali. È una crisi che si svolge sotto i nostri occhi e di essa devono parlare il politologo, il sociologo, il giurista e non certo lo storico. Mi limiterò quindi ad accennare rapidamente a due problemi, oggi ampiamente discussi.

In primo luogo, il nesso fra eguaglianza e rappresentanza. L'intero percorso cui mi sono riferito può essere rappresentato nella sua direzione di senso (certo schematicamente, ma senza troppe forzature) come il tentativo di denunciare ed abbattere, in nome dell'eguaglianza, le barriere che impedivano all'una o l'altra classe di soggetti una piena e attiva partecipazione alla *respublica*. In questa lotta epocale condotta, in nome dell'eguaglianza, contro le discriminazioni, le differenze sono apparse più un ostacolo che una risorsa (anche se in realtà questa affermazione dovrebbe essere assai più sfumata e circostanziata se riferita all'emancipazionismo femminile<sup>31</sup>). Sono al contrario le differenze ad essere proposte oggi come una ricchezza cui l'applicazione meccanica del principio 'un cittadino un voto' sembra non rendere giustizia: la differenza delle culture, sempre più pronunciata in una società che si suole ormai etichettare come (appunto) 'multiculturale'; e la differenza di genere, quella differenza femminile che il femminismo radicale assume come l'espressione di un'identità irriducibile al formalismo politico-giuridico dei diritti elettorali<sup>32</sup>.

In secondo luogo, il punto di riferimento obbligato per la cittadinanza elettorale moderna, dalle rivoluzioni di fine Settecento in poi, è lo Stato-nazione. Quali che fossero i contenuti e le modalità della partecipazione politica volta a volta discussi, nessuno era in dubbio sul campo da gioco sul quale si svolgeva la partita: il campo da gioco era il territorio sul quale lo Stato nazio-

<sup>31</sup> Cfr. A. Rossi-Doria, *Le idee del suffragismo*, in A. Rossi-Doria, *La libertà delle donne. Voci della tradizione politica suffragista*, Rosenberg & Sellier, Torino 1990, pp. 263-316; G. Bonacchi, A. Groppi (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Laterza, Roma-Bari 1993.

<sup>32</sup> Cfr. S. Benhabib, D. Cornell (a cura di), *Feminism as Critique*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1987; C. A. MacKinnon, *Toward a Feminist Theory of the State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)-London 1989; I. M. Young, *Le politiche della differenza*, Feltrinelli, Milano 1990; T. Pitch, *Un diritto per due. La costruzione giuridica di genere, sesso e sessualità*, Il Saggiatore, Milano 1998; A. Loretoni, *Stato di diritto e differenza di genere*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano 2001, pp. 406-23.

nale esercitava la sua sovranità e i giocatori erano i sudditi – gli individui soggetti alla sovranità – del medesimo Stato.

Di recente, però, questi profili hanno perduto la loro tradizionale nettezza di contorni. La sovranità dello Stato-nazione cessa di essere la realtà monolitica della tradizione ottocentesca, si costruiscono spazi giuridici metastatali – valga il caso dell’Unione Europea – e conseguentemente si complicano i livelli di appartenenza e le forme di partecipazione e di cittadinanza. Il campo da gioco non è più dunque così nettamente e univocamente delimitato come in passato. Non è però soltanto il campo da gioco che muta; stanno mutando, forse, anche i giocatori. Mi riferisco alle rilevanti trasformazioni indotte dai recenti fenomeni migratori.

Certo, anche se il numero e l’importanza sociale di individui non cittadini residenti sul territorio nazionale sono crescenti, potremmo non deflettere dall’impostazione tradizionale e sostenere che il problema della partecipazione politica si pone non per l’essere umano in generale, ma solo per quei soggetti che di una *polis* facciano già parte. E in effetti la stessa nostra costituzione, e la maggior parte delle costituzioni vigenti, fanno dipendere la partecipazione politica (la titolarità dei diritti politici) dalla cittadinanza (intesa come formale, giuridica appartenenza allo Stato-nazione). Possiamo però dichiararci interamente appagati da questa impostazione? In realtà, nemmeno sul terreno rigorosamente giuridico mancano buoni argomenti per includere nel corpo elettorale «tutti coloro che, sebbene stranieri in base alle norme sul possesso della cittadinanza italiana, convivono stabilmente nel nostro paese....» nel rispetto reciproco dei diritti e dei doveri fondamentali sanciti dalla costituzione<sup>33</sup>. E comunque, in termini più generali, sembra riproporsi con forza, nel nuovo scenario delle società multiculturali, quel nesso fra riconoscimento, diritti e integrazione che ha alimentato la lotta per i diritti politici svoltasi in Europa negli ultimi due secoli.

---

<sup>33</sup> Cfr. E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2001, p. 109.