

Capitolo quinto

La mediazione costitutiva nell'ordinamento dello Stato democratico. La riflessione di Ernst-Wolfgang Böckenförde

Nel contesto dell'appena citata paradigmatica aporeticità del discorso moderno costituita, da un lato, dalla radicale assunzione dell'originarietà della mediazione rappresentativa, quale coerente conseguenza dell'accettazione di un'assenza di fondamento alla base dello spazio politico, e, dall'altro, dal contrapposto ricorso ad un nucleo originario che mantiene ancora in piedi una certa forma di principio fondativo immediatamente innestato nel tessuto collettivo, riteniamo fecondo, a questo punto, svolgere un ultimo tratto di strada, analizzando il suo riflesso nell'ambito tematico della costituzione degli ordinamenti politico-giuridici sulla base dell'opera filosofico-giuridica del giuspubblicista tedesco Ernst-Wolfgang Böckenförde.

In particolare, quello che ci sembra interessante sottolineare del discorso di Böckenförde è esattamente la sua formulazione di una teoria dell'ordinamento democratico che, muovendosi a partire dagli elementi di storicità e contingenza illustrati, non soltanto giunge ad assegnare alla mediazione rappresentativa un carattere irriducibilmente originario, ma perviene anche a segnalare il carattere eminentemente illusorio del suo eventuale superamento o perfezionamento in direzione di una configurazione disegnata attorno al paradigma della democrazia diretta o immediata.

In tal senso, ciò che ci pare rilevante cogliere della meditazione di Böckenförde è il suo tentativo di costruire un dispositivo teorico che, rispondendo in modo diverso alle questioni sollevate dalla Arendt, in pieno accordo con quanto abbiamo cercato di delineare anche noi nell'arco della nostra indagine, definisce la mediazione come forma originaria, o meglio come forma di supplemento d'origine, il quale si articola nella dinamica secondo cui lo spazio pubblico, essendo costitutivamente sfornito di una presunta unità originaria, non può che formarsi, per la prima volta e sempre di nuovo, solo attraverso la capacità creatrice della mediazione medesima.

In particolare, nella lettura della teoria della rappresentanza di Böckenförde, che ci apprestiamo a svolgere, vedremo affiorare motivi che si dirigono anche verso una curvatura della comprensione della mediazione in termini affini a quelli dell'articolazione espressiva e responsiva; ovvero, in termini di un'articolazione dello spazio politico che, non partendo da alcun presupposto preconstituito e pregarantito, si muove in un doppio movimento: da un lato, il movimento di un appello alla formazione della volontà collettiva che solo la mediazione rappresentativa riesce a raccogliere e trasformare responsabilmente e, dall'altro, quello di un necessario momento di riconoscimento collettivo, il quale fa sì che tale risposta resti non arbitraria, ma si articoli come risposta ad un'esigenza che insorge effettivamente, per quanto inespressa, dall'interno della compagine sociale.

1. Democrazia e mediazione rappresentativa

L'intento fondamentale che guida la meditazione di Böckenförde sulla configurazione democratica dell'ordinamento politico¹ si fonda su una ben salda posta in gioco teorica: scuotere dalle fondamenta la tradizionale disposizione gerarchica che vige fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Sulla base di un tale progetto decostruttivo, l'autore intende mostrare che «non si può parlare di un primato o di un "più di democrazia" da parte della democrazia immediata rispetto alla democrazia mediata/rappresentativa, [ma] piuttosto [che] è la democrazia rappresentativa a rappresentare la forma autentica della democrazia».²

Sovvertire, però, una convinzione così radicata non risulta essere impresa semplice, visto che, come lo stesso Böckenförde segnala, se «democrazia» significa, in ultima analisi, che «a dover decidere è il popolo stesso, sono i cittadini, e non altri soggetti che stanno di fronte al popolo e dispongono di una propria autorità su di esso»,³ allora, risulta altrettanto ragionevole concluderne che ad «appar[ire] come forma autentica e

¹ In particolar modo, ci riferiamo qui a: E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1991, pp. 379-405; Id., *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, cit., pp. 289-378; Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie. Bemerkungen zu Begriff und Verwirklichungsproblem der Demokratie als Staats- und Regierungsform*, in G. Müller, R.A. Rhinow, G. Schmid, L. Wildhaber (hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Verlag Helbig & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt a.M. 1982, pp. 301-328; Id., *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, in J. Isensee, P. Kirchhof (hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1998, § 30. Al fine di mantenere una certa coerenza e armonia terminologica fra le nostre scelte di traduzione dei passi tratti dai testi sopra menzionati, abbiamo ritenuto opportuno non avvalerci della traduzione italiana di *Demokratie und Repräsentation*, che compare in E.-W. Böckenförde, *Stato, costituzione, democrazia*, cit., pp. 499-533.

² Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 303.

³ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 379. In modo estremamente conciso l'autore scrive anche: «democrazia significa, nel suo nucleo, autogoverno del popolo e autodeterminazione delle proprie faccende» (ibidem).

compiuta di democrazia [è] la democrazia *immediata*», ossia «l'unità (identità) di governanti e governati».⁴

Un presupposto del genere, che congiunge immediatamente l'espressione massima della democrazia con la sua articolazione diretta e unitaria, affonda le sue radici in una tradizione filosofico-politica ben antica. Volendo riprendere brevemente le tappe citate dall'autore, questa linea tradizionale prende avvio dal modello di democrazia diretta dell'Atene del V-IV secolo a.C.,⁵ trova la sua riproposizione moderna nella formulazione rousseauiana di un'irrapresentabilità e inalienabilità della sovranità del popolo⁶ e, infine, riscontra il tentativo di realizzazione rivoluzionaria nella «sfida della Comune di Parigi del 1871, così come appare nella presentazione che ne offre Marx, ovvero quale esempio di realizzato [...] autodomínio o autogoverno (*Selbstherrschaft*) immediato da parte del popolo».⁷

Sulla scorta di una siffatta visione del discorso politico tradizionale, che individua «l'essenza della democrazia»,⁸ cioè la sua forma più «autentica e piena»,⁹ nella «democrazia diretta e immediata»,¹⁰ la posizione che «la democrazia mediata, rappresentativa»¹¹ ottiene si approssima soltanto a una giustificazione di tipo «tecnico-fattuale»,¹² ovvero alla ragione secondo cui è semplicemente «la grande estensione

⁴ Ibidem.

⁵ Si tratta, come scrive l'autore, di una democrazia immediata esercitata «dall'assemblea popolare composta dai cittadini a pieno titolo» (Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 304).

⁶ Qui evidentemente il riferimento è a J.-J. Rousseau, *Il contratto sociale*, ed. it. a cura di R. Carifi, Bruno Mondadori, III, 15.

⁷ E.-W. Böckenförde, *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 304.

⁸ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 381.

⁹ Ivi, p. 379.

¹⁰ Ivi, p. 380.

¹¹ Ivi, p. 381.

¹² Ibidem.

territoriale delle moderne comunità politiche ed il numero elevato dei suoi abitanti [a] rende[rla] inevitabile».¹³

Da queste premesse, Böckenförde ne fa seguire altresì un duplice ordine di implicazioni per l'assetto democratico basato sulla mediazione: innanzitutto, di fronte a un'idea autentica di democrazia, radicata nel suo carattere diretto e immediato, la rappresentanza appare inevitabilmente «come forma inferiore, come “seconda via”, la quale non può nascondere il suo deficit di autenticità democratica»;¹⁴ in secondo luogo, la democrazia diretta viene a fungere da modello di perfettibilità per quel ripiego necessario con cui, alla fine, si identifica la forma mediata di democrazia. In quest'ultimo senso, prosegue sempre Böckenförde: «ogni elemento di democrazia immediata, che viene introdotto all'interno [della democrazia rappresentativa], detiene un maggior grado di legittimità e rappresenta un “più di democrazia”».¹⁵ Pertanto, se si intende realizzare una forma genuina di democrazia, la tendenza complessiva a cui ci si deve attenere «deve andare nella direzione secondo cui gli elementi della rappresentazione e della mediatezza, per quanto ineliminabili, devono essere tuttavia combattuti e ridotti».¹⁶

Senonché, è esattamente nel quadro di tale descrizione, in cui la forma diretta di democrazia pare esibire tutta la sua superiorità rispetto a quella rappresentativa, che Böckenförde introduce la sua tesi di carattere critico, volta proprio ad asserirne l'insostenibilità. Le ragioni dell'autore sono limpidamente espresse nel seguente assunto: «nella concezione della democrazia immediata come forma autentica della

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

democrazia viene elaborato un concetto della democrazia che è irreali, e irreali non solo dal punto di vista pragmatico, cioè nel senso che esso non riuscirebbe ad essere realizzato in termini pratico-politici, bensì irreali anche in senso teoretico». ¹⁷

La democrazia diretta, così, non può pretendere alcuna posizione di primato non tanto perché essa sia condannata ad un'irrealizzabilità di fatto, ma piuttosto perché essa si radica in un'insostenibilità di principio; e questo dal momento che è il presupposto stesso sul quale essa si regge a rivelarsi inadeguato. Questo presupposto, infatti, come prosegue ancora l'autore, si basa su un triplice errore di fondo: «parte da un'errata assunzione circa la costituzione e le possibilità espressive della volontà del popolo, passa per un'errata assunzione circa la forma reale e la capacità d'azione di gruppi umani organizzati, in particolare le comunità politiche, e passa altrettanto per un'errata assunzione circa le condizioni di realizzazione della democrazia come potere del popolo (*Volksherrschaft*)». ¹⁸

Per quanto concerne il primo punto di questo trittico critico, l'analisi di Böckenförde è volta soprattutto a mostrare che la volontà del popolo, a differenza di quanto prevede strutturalmente la concezione diretta di democrazia, non può essere considerata in alcun modo come un nucleo immediatamente disponibile alla condivisione collettiva, ma piuttosto che «la sua peculiarità» costitutiva «consiste nel fatto che essa, a partire da sé, è priva di forma, è diffusa, e dunque ancora bisognosa di essere formata». ¹⁹

Nel momento in cui ci si interroga seriamente sulla dinamica di formazione della volontà del popolo, questa non appare quindi in termini di mera immediatezza e autotrasparenza. Insomma, è come se tale volontà non potesse derivare da un

¹⁷ Ivi, p. 382.

¹⁸ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 306.

¹⁹ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 382.

fondamento originario presupposto e già sempre intessuto nell'innervatura della compagine collettiva. Essa diviene accessibile, invece, solo nella misura in cui è la mediazione stessa di un'istanza rappresentativa che, esprimendola, la costituisce per la prima volta.

Pertanto, come abbiamo peraltro già delineato in diversi modi nel corso della nostra indagine, la costituzione della volontà popolare, lungi dal poter escludere la mediazione rappresentativa, vi rimanda necessariamente. Ma non solo: vi rimanda anche secondo un'articolazione di carattere creativamente espressivo e simultaneamente responsivo.

Si tratta di una dinamica creativamente espressiva, poiché, anche nella visione dello stesso Böckenförde, è soltanto l'istanza della mediazione rappresentativa ad offrire, per la prima volta, entro uno spazio pubblico, la possibilità stessa di emersione di un nucleo (significativo) di volontà che, altrimenti, non sarebbe neppure percepibile alla collettività stessa. Scrive, a proposito, l'autore: «il divenire effettuale [della volontà del popolo] dipende dal fatto che essa venga interrogata; e la direzione e la modalità della sua concretizzazione sono determinate da chi e dal modo in cui essa viene interrogata e formulata concretamente; ovvero, detto con un'immagine, essa dipende da chi e dal modo in cui viene portata al linguaggio. La volontà del popolo non esiste dunque come qualcosa di già compiuto in sé, che necessiti soltanto di essere rievocato; essa viene piuttosto suscitata e attuata nella sua determinatezza concreta solo in base a una domanda ed un interrogare che presentino una configurazione preliminare».²⁰

²⁰ Ibidem. Detto in altri termini, cioè quelli di Kaufmann, che viene chiamato esplicitamente in causa dal nostro autore in questo contesto: «la volontà del popolo non giunge in alcun modo ad espressione in forma immediata, ossia senza la modalità mediata di una rappresentanza» (E. Kaufmann, *Zur Problematik des Volkswillens*, in U. Matz (hrsg.), *Grundprobleme der Demokratie*, WBG, Darmstadt 1973, p. 26; il riferimento alla pagina di Kaufmann si trova in E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 382, nota 6).

Per quanto riguarda poi il carattere eminentemente responsivo, a cui questa dinamica espressiva rimanda, Böckenförde lo segnala attraverso un preciso avvertimento secondo cui il nucleo di volontà del popolo, che soltanto la mediazione rappresentativa di volta in volta lascia affiorare, non può che essere una mediazione *per* il popolo e *in nome del* popolo, ossia una mediazione creativa che, non procedendo dal nulla o da un mero atto d'arbitrio, si presenta come una forma di risposta che raccoglie le richieste e le ingiunzioni stesse che nascono e si aggirano indeterminate all'interno dello spazio pubblico e che, quindi, proprio in ragione di tale indeterminatezza, non riuscirebbero ad affiorare in modo determinato e nemmeno potrebbero essere rese presenti al pubblico stesso senza una tale assunzione responsiva e il suo condurle a rappresentazione. Una tale dinamica responsiva, che riguarda il polo della rappresentanza, si prolunga poi anche lungo il segmento del pubblico, il quale, infatti, venendo ingiunto anch'esso dalle risposte che gli provengono dalle varie mediazioni rappresentative, finisce esso stesso per mettersi in moto in un'azione di replica responsiva, che può consistere tanto in un riconoscersi quanto in un non riconoscersi in ciò che esse portano ad espressione. Per la precisione Böckenförde scrive: «nella misura in cui vuole esprimersi in modo determinato e attivo, cioè al di là di un'opinione diffusa e indeterminata, il popolo nella sua immediatezza»²¹ deve affidarsi necessariamente alla mediazione rappresentativa e, di conseguenza, deve «limit[arsi] all'assunzione o riconsunzione, approvazione o riprovazione di domande ad esso preposte»;²² e «da ciò ne viene una conseguenza importante: [...] la volontà del popolo, nel suo articolarsi in modo determinato, ha un

²¹ E.-W. Böckenförde, *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 307.

²² *Ibidem*.

carattere di risposta»,²³ o meglio, per essere più precisi, «ha – *necessariamente* – un carattere di risposta».²⁴

Per suffragare ulteriormente la costitutività dell'elemento rappresentativo, Böckenförde mette in campo, inoltre, una strategia argomentativa che consiste esattamente nel far affiorare l'ineludibile intervento della mediazione proprio in quelle compagini che sembrano asserirne l'assoluta negazione. Il primo caso è quello dell'istituto del referendum popolare, rispetto al quale l'autore fa ben notare come solo in apparenza esso metta in gioco una effettiva forma di espressione diretta e immediata da parte del popolo; e questo, per lo meno, per il fatto che la questione sulla quale il popolo è chiamato a decidere non è in nessun modo creata e formulata da esso stesso, ma gli proviene dall'esterno, ovvero da un'istanza che reintroduce esattamente una dimensione rappresentativa. L'autore scrive: «Nel referendum il popolo viene invitato a prendere una decisione vincolante, ma il quesito gli viene posto dall'esterno, cioè da un'istanza altra. Rispetto al contenuto e alla formulazione di questo quesito, il popolo, nella sua immediatezza, non esercita alcuna influenza; esso può solo rispondere all'interrogazione con un "sì" o un "no". In tal senso, nel referendum, il problema decisivo consiste nel diritto di porre le questioni: chi, sulla base di quale motivo, in quale momento e con quale formulazione ha il diritto di interrogare il popolo?».²⁵

Böckenförde passa poi ad esaminare un'ulteriore istanza, la quale pare essere una delle manifestazioni più adeguate ed ordinarie dell'espressione immediata e diretta della partecipazione collettiva: l'iniziativa popolare. Sennonché, anche a questo livello, come l'autore non manca di far notare, lungi dal manifestarsi una presunta espressione diretta

²³ Ibidem.

²⁴ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 383 (corsivo aggiunto).

²⁵ Ibidem.

del popolo, si mostra invece un ineliminabile carattere indiretto e mediato, giacché «ogni aspirazione del popolo»,²⁶ che si concretizza in una proposta di legge o quant'altro, «dipende da un'iniziativa che la mette in moto. Questa iniziativa è però sempre [...] questione di pochi, vuoi di singole persone, vuoi di un determinato gruppo»;²⁷ in parole semplici: è sempre e comunque questione di un'azione che non si radica affatto in una presunta partecipazione immediata o diretta del popolo, ma in un'articolazione di rappresentanza che per prima definisce e mette in moto la stessa iniziativa popolare.

A questa prima serie di precisazioni riguardo ai caratteri costitutivi della formazione della volontà popolare, Böckenförde passa allo svolgimento di un secondo punto critico nei confronti dell'espressione diretta della democrazia, esaminando le condizioni alla base della reale e concreta articolazione delle compagini democratiche. Anche a questo livello, ciò che pare mostrarsi come elemento ineludibile è proprio il carattere mediato e rappresentativo della dinamica politica.

In particolar modo, l'autore, prendendo lo spunto dall'argomentazione presente in alcune teorie pluraliste di provenienza statunitense, cerca di mostrare come queste, nonostante puntino proprio sul «principio di partecipazione di formazione della volontà politica, che in definitiva corrisponde ad un approccio nei termini di democrazia diretta»,²⁸ alla fine, non possano fare a meno di riconfermare l'elemento

²⁶ Ibidem.

²⁷ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 307.

²⁸ Id., *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, cit., p. 32.

rappresentativo, dacché all'interno di tali teorie compare giocoforza una struttura elitaria addetta all'iniziativa politica.²⁹

La reintroduzione della rappresentanza quindi non avviene in senso meramente accidentale o estrinseco, quanto piuttosto in termini irriducibili e costitutivi, dacché resta imprescindibile che «per realizzare le condizioni generali della partecipazione politica collettiva occorre un'iniziativa e questa non viene portata avanti da ogni singolo individuo, ma da soggetti che si fanno carico dell'iniziativa stessa e, sulla base del modello rappresentativo, si costituiscono in organi dirigenti che, in quanto tali, riescono ad ottenere risonanza in termini responsivi. Ed è proprio in questo modo, ma anche soltanto in questo modo, che può aver luogo un'organizzazione democratica degli interessi».³⁰

Sulla scorta di questo, secondo Böckenförde, i presupposti della struttura rappresentativo-elitaria nella formazione della volontà politica non sono affatto da considerarsi elementi di pervertimento della democrazia, ma, al contrario, come elemento imprescindibile appartenente all'articolazione responsiva stessa di una collettività che affonda le proprie radici nel costitutivo carattere plurale. La compagine sociale non detiene, in altri termini, supporto altro se non lo spazio genealogico della propria frammentazione plurale, e quindi non può autopossedersi in immediatezza e totalità, nella misura in cui intende formare qualcosa come una volontà collettiva, è sempre chiamata a dar fondo alla sua stessa articolazione plurale. E questo strutturalmente significa: è sempre chiamata a ricorrere all'iniziativa di soggetti e istanze che, all'interno di siffatta pluralità, cogliendo gli appelli che si muovono

²⁹ Qui il riferimento di Böckenförde è a R.A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven – London 1961.

³⁰ E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 384.

indeterminati sul terreno della comunità, li proiettano sullo schermo dello spazio pubblico, e così facendo, offrono la possibilità stessa che quest'ultimo li possa riconoscere come propri e quindi considerarli come deposito di una propria volontà.

La pluralità dello spazio collettivo e l'esercizio della rappresentanza si costituiscono, di conseguenza, come il doppio ritmo di un solo e medesimo movimento,³¹ cioè il movimento di formazione di una volontà politica che, non disponendo di altro patrimonio che la frammentazione plurale che innerva la collettività stessa (che esprime tale volontà), ritorna sempre sulla mediazione di soggetti appartenenti a quest'ultima, al fine che alcuni temi e traiettorie di senso possano affiorare sul palcoscenico dello spazio pubblico e qui vi permangano quale nucleo di proprietà comune.

Aumentando ulteriormente il carattere di concretezza della sua disamina, Böckenförde passa all'illustrazione di un ultimo passaggio critico rispetto alla democrazia diretta, il cui oggetto è costituito proprio dalla tematizzazione delle forme di organizzazione vere e proprie di unità sociali e politiche che si strutturano come unità d'azione. Anche su questo piano del discorso, l'autore, attingendo peraltro alle preziose acquisizioni fornite dalla riflessione di Hermann Heller,³² giunge all'enucleazione del suo assunto fondamentale, ovvero alla dimostrazione dell'irriducibilità dell'elemento della mediazione rappresentativa.

³¹ In questa prospettiva Nadia Urbinati ha ragione ad affermare che la rappresentanza, lungi dall'opporci al principio di pluralità, è invece l'articolazione politica che «presume» per principio «una società pluralistica» (N. Urbinati, *Representative Democracy. Principle and Genealogy*, The University of Chicago Press, Chicago 2006, p. 68).

³² L'autore rimanda qui a H. Heller, *Dottrina dello Stato*, ed. it. a cura di U. Pomarici, ESI, Napoli 1988, pp. 131 ss. e pp. 352 ss.

L'argomentazione di Böckenförde al riguardo risulta essere incalzante: se si parte dal presupposto di una necessaria «coordinazione» e «organizzazione»³³ alla base di ogni collettività agente,³⁴ la quale si presenta, però, non come «una sostanza autonoma»³⁵ ma come una «pluralità o molteplicità di individui»,³⁶ allora l'implicazione è che quest'ultima, per poter ottenere una configurazione unitaria per la propria azione, richiede, per principio, il ricorso a una mediazione rappresentativa che, emergendo in seno alla pluralità stessa, le fornisca conformazione e orientamento.

Ma se le cose stanno così, non si tratta allora di una mediazione rappresentativa qualsiasi, cioè tale da assumersi il solo compito di articolare meglio e in modo più efficace un nucleo d'azione, le cui prospettive e coordinate starebbero però già inscritte nel tessuto collettivo. Piuttosto si tratta di una mediazione che, essa stessa, nel mentre dirige la compagine sociale, ad un tempo, la crea assieme ai suoi temi, motivi e direzioni d'azione.³⁷ In tal senso, la rappresentanza che qui si presenta non mostra affatto i soli tratti di una dinamica applicativa ed iterativa, ma piuttosto riconferma, anche in questo contesto, i caratteri di un'espressione creatrice. Proprio su questa scia, Böckenförde scrive: «È solo mediante una direzione unitaria, e l'agire diretto a un fine preciso che essa rende possibile per una pluralità o una molteplicità di individui, a far sì

³³ E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 386.

³⁴ Per la precisione, Böckenförde rintraccia l'intuitiva necessità d'organizzazione nel semplice quanto fondamentale fatto che «se una coordinazione e un orientamento della struttura d'azione venissero a mancare, si perirebbe in una mera compresenza di individui che sussistono per se stessi e agiscono in modo sconnesso tra di loro; il gruppo, quale unità delimitata si produce solo a partire da un'interazione coordinata e orientata. È mediante una tale interazione che l'unità del gruppo (quale unità d'azione e di un'azione che produce effetti) viene effettuata, prodotta e proseguita» (Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 310).

³⁵ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 386.

³⁶ Ibidem.

³⁷ In questa prospettiva ci si può senz'altro riferire alla radicale posizione di F.R. Ankersmit, *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*, Stanford University Press, Stanford 1996, in part. pp. 47 ss.

che si costituisca e sussista un'unità d'azione, tale da essere percepita anche dall'esterno e ad essere come tale efficace. Il fatto che si costituiscano così delle unità d'azione, che producono effetti, dipende dall'esistenza di uno o più organi dirigenti, i quali assumono e svolgono la funzione unificatrice e organizzativa necessaria per l'unità d'azione stessa. L'assunzione e svolgimento di siffatta funzione non è però espressione di un'unità d'azione già esistente, ma piuttosto è la prima che genera la seconda quale contesto d'azione provvisto di una determinata configurazione, orientamento ed unitarietà». ³⁸

L'intera gamma di questi elementi messi in gioco da Böckenförde aiutano ad esibire così il carattere costitutivo della mediazione rappresentanza: ogni ordinamento sociale di carattere democratico, essendo alla propria base nient'altro che l'interazione stessa degli individui che lo compongono e giammai un «“noi” totalizzante», ³⁹ per potersi dare come unità d'azione effettiva ed efficace non può far altro che dar fondo alla pluralità stessa da cui è costituito, facendo con ciò emergere traiettorie direttive immancabilmente rappresentative, che unicamente riescono a dargli espressione. Come direbbe altrimenti e in modo pregnante il nostro autore, da questo tipo di strutturazione del «processo organizzativo» ⁴⁰ dello spazio politico non c'è via d'uscita, poiché «senza organi dirigenti, cioè senza l'azione incitante e direttiva di pochi» un qualcosa come un'unità collettiva «non diviene mai effettiva e reale». ⁴¹

³⁸ E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 386.

³⁹ M. Fioravanti, *Sulla dottrina dello Stato. L'opera giuspubblicistica di E.W. Böckenförde*, in «Filosofia Politica», XXII, 2, 2008, p. 284.

⁴⁰ E.-W. Böckenförde, *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 311.

⁴¹ *Ibidem*.

La conclusione che si trae, allora, da tutti e tre i momenti di questa lunga digressione critica sembra essere inequivocabile: è l'articolazione di mediazione rappresentativa a rivelarsi «originariamente necessaria»;⁴² è questa e non la forma diretta a costituire l'ingranaggio attorno al quale si addentella e ruota la macchina dell'ordinamento democratico. In effetti, nella sua attuazione, «la democrazia nella sua immediatezza» può al massimo approssimarsi «ad una mera coesistenza di soggetti autonomi di decisione, che tutt'al più si consultano senza vincolo reciproco»;⁴³ ma, nel momento in cui, invece, si ha a che fare con la dinamica democratica vera e propria, allora, ci si trova di fronte ad uno scenario per cui «ogni unità d'azione, come anche ogni comunità politico-statale, nella misura stessa in cui vogliono insorgere e proseguire nella loro sussistenza»⁴⁴ non possono che ricorrere ad «organi rappresentativi» in termini «irriducibilmente necessari».⁴⁵

⁴² Id., *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, cit., p. 35.

⁴³ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 312.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem. In tale contesto, Böckenförde, tornando ai tre esempi tradizionali della democrazia diretta, mostra seppur cursoriamente la non difendibilità della forma di immediatezza in termini di realtà politica. Nell'Atene democratica, in effetti, il popolo dei cittadini non si identificava immediatamente con il popolo nella sua totalità, essendo i cittadini solo una parte effettiva della *polis*; senza parlare poi del fatto che il Consiglio dei Cinquecento, ovvero dei cosiddetti *buleuti*, risultava già costituire una forma di rappresentanza. In Rousseau, invece, l'inquinamento della forma immediata di democrazia, per Böckenförde, risulta nel fatto che, per quanto nel potere legislativo venga prevista un'inalienabilità della volontà, per il potere esecutivo, invece, viene addirittura auspicata un'aristocrazia eletta. Infine, per quanto riguarda la Comune parigina, Böckenförde si limita a segnalare come la sua inteniabilità sia mostrata dal semplice fatto che essa, quale esperienza di democrazia diretta, sia rimasta sempre e soltanto al livello programmatico (cfr. *ivi*, pp. 312 s.).

2. La forma rappresentativa e lo Stato democratico

Dall'analisi teorica, appena delineata, riguardante la formazione della volontà collettiva, Böckenförde prosegue coerentemente in direzione di una riflessione politico-giuridica più puntuale e circostanziata, che pone a tema le varie implicazioni in gioco nella struttura democratica dello Stato nella sua concreta realizzazione istituzionale.

Come segnala l'autore stesso: «[La] democrazia, come forma di Stato, non può essere concepita nel senso di democrazia immediata. [...] Non condividere questo esito significherebbe assumere un qualcosa che si può dimostrare irreali quale punto di partenza di una costruzione concettuale e di una nozione di democrazia al cui contenuto essenziale (e *telos* specifico) mancherebbe fin dall'inizio la possibilità stessa di realizzazione. Qualsiasi realtà democratica, rispetto a questo concetto, risulterebbe cattiva, manchevole o illegittima; una democrazia perennemente incompiuta o incompleta apparirebbe con ciò come elemento necessario del concetto di democrazia. Non ritengo però che questo possa essere il senso di una costruzione concettuale di carattere scientifico. Se la democrazia – quale forma di Stato – rappresenta una forma di autorità politica (*Herrschaftsform*) ed una forma d'organizzazione di siffatta autorità, essa deve costituire allora, in tutte le circostanze, anche un'unità decisionale e d'azione che produce effetti; e non solo: essa deve generare anche un sistema di relativa unificazione della volontà. E, a questo scopo, si rendono irriducibilmente necessari degli organi dirigenti dotati di autonomia nell'azione, e per ciò stesso, rappresentativi. Questi ultimi sono le condizioni di possibilità di un'organizzazione democratica dell'autorità; e questo in termini di necessità originaria e non nel senso che essi

sarebbero una “seconda via” o una sorta di concessione dovuta a ragioni di carattere tecnico legate all’estensione spaziale o al numero». ⁴⁶

Questo brano, in cui l’autore riassume tutti i passaggi precedentemente svolti, introducendo lo specifico piano dell’organizzazione istituzionale, inizia anche a dar voce ad un’esigenza più concreta che è quella di capire un po’ meglio in cosa consistano le modalità effettive mediante le quali la compagine politica, irrealizzabile in forma di democrazia diretta, possa comunque realizzarsi rappresentativamente nel rispetto dell’aspirazione partecipativa democratica. Qui l’interrogativo che si configura è insomma quello di capire in che cosa si concretizzi il vero «compito di un’organizzazione democratica della comunità politica», ⁴⁷ una volta che questo non può più coincidere con una tensione verso la democrazia diretta e, quindi, non può più nemmeno essere «quello di demolire un potere dirigente indipendente da mandati imperativi e di revocare la presenza di rappresentanti autonomi, oppure di ridurli al minimo indispensabile, come se ciò conducesse all’approssimazione ad una democrazia “autentica”». ⁴⁸

La risposta di Böckenförde, al riguardo, non si lascia attendere e nemmeno risulta oscura: una volta smascherata l’illusione di una democrazia diretta, che si rivela tale tanto sul piano concreto, quanto su quello teorico, il «compito» a cui deve tendere la comunità politica, scrive l’autore, «consiste nel far sussistere e possibilmente stabilizzare tale potere dirigente e tali rappresentanti, sottoponendoli però alla legittimazione democratica, in un processo aperto di costruzione democratica della volontà, vincolandoli altresì ad una precisa responsabilità delle loro azioni e a un

⁴⁶ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 388.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

controllo democratico, di modo che il loro agire possa così valere come un agire per il popolo e in nome del popolo, e possa essere anche effettivamente tale».⁴⁹

Questo modello programmatico che, attraverso il richiamo esplicito agli aspetti del riconoscimento legittimante, della responsabilità e dell'azione per il e in nome del popolo, riprende chiaramente gli elementi dell'articolazione responsiva descritta nel paragrafo precedente, non deve essere però assunto come un mero espediente ideale privo di una qualche tenuta empirica. Anzi, l'aspetto fondamentale che Böckenförde tiene a sottolineare è che «una tale concezione *realizzabile* di organizzazione ed esercizio democratici dell'autorità o del potere, che integra al proprio interno la rappresentanza come elemento costitutivo, deve essere inserita e portata ad esplicitazione entro il concetto stesso di democrazia, *senza però costituire un modello utopistico-illusorio contrapposto alla realtà e alle condizioni di realizzabilità della democrazia*».⁵⁰ E che una tale proposta di strutturazione democratica sia effettivamente realizzabile e istituzionalmente riscontrabile, Böckenförde lo rinviene approfondendo e sottolineando alcuni aspetti fondamentali.

Innanzitutto, è necessario annoverare la dinamica di riconoscimento da parte del popolo, mediante cui gli organi rappresentativi, quali istanze dotate di un «potere decisionale e direttivo autonomo nelle proprie azioni»,⁵¹ ritrovano comunque il loro ancoraggio democratico (e quindi l'«evitamento di uno slittamento dei rappresentanti, quali attori autonomi, verso una posizione di sovranità»)⁵² nel «costante riferimento al popolo»,⁵³ e ciò in modo tale che, alla fine, «la struttura giuridica di legittimazione del potere statale

⁴⁹ Ivi, pp. 388-389.

⁵⁰ Ivi, p. 389 (corsivi aggiunti).

⁵¹ Ibidem.

⁵² Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 314.

⁵³ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 389.

e delle funzioni pubbliche proceda dal basso verso l'alto».⁵⁴ A questo livello, perciò, come prosegue Böckenförde, non abbiamo a che fare in alcun modo con un discorso meramente ideal-utopico, ma proprio col piano istituzionale concreto di un «riconoscimento di organi direttivi che agiscono autonomamente e che tuttavia necessitano di una legittimazione democratica».⁵⁵ Si tratta, in altri termini, di organi che, «in quanto *democratici*, sono eletti direttamente o indirettamente dal popolo e, quindi, per principio, da questo devono poter essere anche revocati. Questo principio può essere definito principio della sequenza di legittimazione democratica, oppure principio di elezione per tutte le funzioni politiche».⁵⁶

L'ulteriore aspetto della realizzazione istituzionale democratica è dato dall'indipendenza dal mandato imperativo da parte dei rappresentanti. Questo secondo elemento, che sembrerebbe muoversi in direzione opposta al precedente, ne rappresenta invece il completamento, poiché soltanto l'indipendenza da un mandato vincolante, che lega a filo diretto un rappresentante ai suoi elettori particolari, fa sì che i rappresentanti stessi possano agire democraticamente *per e in nome del* popolo tutto e non solo di una sua parte determinata. Scrive Böckenförde: «L'affrancamento di carattere giuridico da legami particolari dovuti ad un mandato imperativo di qualsiasi tipo è una condizione necessaria affinché si realizzi un agire rappresentativo inteso come agire per il popolo nella sua interezza, ovvero, come spesso si dice, per il popolo in quanto “popolo”».⁵⁷

Il terzo fattore che interviene necessariamente nel progetto di una costruzione democratica della forma rappresentativa è dato dalla costituzione di contesti capaci di

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 315.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

ricondurre concretamente alla responsabilità. Infatti, soltanto la configurazione di dispositivi che tengano vivo il senso di responsabilità del mandato da parte dei rappresentanti porta alla realizzazione concreta di un riferimento degli organi rappresentativi al popolo. Nello specifico, siffatti contesti di richiamo alla responsabilità, per Böckenförde, si concretizzano nelle seguenti istituzioni: innanzitutto, nella necessaria vigenza di una forma di «responsabilità parlamentare del governo, nella misura in cui si ha un sistema di governo parlamentare»;⁵⁸ in secondo luogo, nel senso di responsabilità che scaturisce dalla periodicità della verifica elettorale; in terzo luogo, nell'esistenza ed effettiva operatività di libera stampa e opinione pubblica quali «fattori» di richiamo alla «responsabilità pubblica»⁵⁹ dei rappresentanti.

Il quarto elemento in gioco nell'articolazione rappresentativa di un'istituzione democratica è definito dall'ispirazione ai principi costituzionali, i quali stabiliscono le disposizioni fondamentali nonché i limiti entro i quali si può e si deve articolare l'azione rappresentativa. Böckenförde parla precisamente di un «legame degli organi dirigenti e del suo potere decisionale a regole fondamentali prestabilite»,⁶⁰ che rinviano all'«ambito della costituzione materiale», cioè a un «ambito che non è esso stesso orientato all'azione, ma che formula piuttosto le condizioni di possibilità per l'azione e l'agire rappresentativo delle istanze dirigenti».⁶¹

Infine, l'ultimo aspetto di cui tener conto nella costruzione di una compagine istituzionale di tipo rappresentativo, è la possibilità del ricorso al referendum e all'iniziativa popolare. Ciò non deve indurre, tuttavia, a pensare che qui si reintroduca

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ivi, p. 316.

⁶¹ Ibidem.

surrettiziamente il carattere di democrazia diretta poc' anzi ricasato.⁶² Piuttosto il ricorso «a decisioni di merito da parte del popolo»⁶³ deve essere inteso soltanto come «possibilità di correggibilità e bilanciamento democratici del potere rappresentativo dirigente e decisionale».⁶⁴

In tal modo, il risultato complessivo verso cui converge questo tipo di configurazione dell'istituzione democratica delineata da Böckenförde si concretizza nella proposta di un funzionamento effettivo e non illusorio della mediazione rappresentativa, che tuttavia non sminuisce o sottovaluta il portato degli elementi partecipativi dal basso, ma anzi li mette in risalto nella misura in cui, della dimensione rappresentativa, sottolinea proprio il carattere di contemporanea responsività e storicità a cui essa è rimessa. Così, una dinamica di rappresentanza, costantemente aderente al riscontro da parte del riconoscimento collettivo e delle sue forme concrete di intervento, non resta chiusa in se stessa ed estranea al dispositivo democratico, ma al contrario, come scrive l'autore, «viene a creare un' *autorizzazione democratica* di forma giuridica – che riguarda gli organi dirigenti autonomamente agenti e il loro potere, quali elementi indispensabili per la costituzione delle unità d'azione statali (e della loro necessaria unificazione della volontà) – che però non è data una volta per tutte, ma deve essere prodotta di continuo e in modo iterato».⁶⁵

⁶² Cfr. Id., *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, cit., p. 38.

⁶³ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 389.

⁶⁴ Ibidem. È lo stesso autore che, in effetti, tiene a puntualizzare: «Le decisioni di merito da parte del popolo, cioè i cosiddetti elementi plebiscitari, hanno indubbiamente un loro posto nell'organizzazione democratica del potere statale, non però come un principio strutturale di tipo fondamentale, ma come elemento di bilanciamento e correzione. È in questo senso che tali decisioni possono e devono essere incluse nell'organizzazione costituzionale democratica» (ibidem).

⁶⁵ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 317.

È esattamente questo dispositivo iterativo dell'autorizzazione da parte del popolo a detenere grande decisività,⁶⁶ dacché esso, rimettendo la rappresentanza politica al continuo gioco storico del riconoscimento, le toglie il carattere semplicemente formale e irriducibilmente alienante, che essa invece esperisce fin dai suoi esordi moderni. Se pensiamo, infatti, al discorso di Hobbes, l'autorizzazione da parte dei consociati, sulla base della quale si legittima la costituzione dello Stato quale unità collettiva di carattere rappresentativo, figura inequivocabilmente come atto unico, irreiterabile e quindi irriducibilmente alienante.⁶⁷ L'autorizzazione, che ha in mente Böckenförde, invece, è tale per cui gli organi di rappresentanza non si fondano affatto su un atto di legittimazione unico ed alienante, ma, al contrario, si fondano esattamente sulla possibilità stessa di iterazione dell'autorizzazione che si concretizza nel continuo riferimento della rappresentanza agli strumenti attraverso cui il popolo esercita il proprio riconoscimento. Come conclude lo stesso autore: «A differenza di quanto accade per l'autorizzazione di Hobbes, che si consuma in un atto di alienazione dato una volta per tutte, l'autorizzazione democratica deve invece aver luogo continuamente e costituirsi in riferimenti al popolo e in responsabilità nei suoi confronti, fondando così un sistema di imputazioni e responsabilità giuridiche (*Zurechnungszusammenhang*). Gli organi dirigenti autonomamente agenti, autorizzati in tal modo, agiscono in nome del popolo e per il popolo, rappresentandolo e organizzandolo in un'unità politica d'azione.

⁶⁶ Risulta alquanto rilevante notare come questo carattere dell'iterazione democratica torni anche nel dibattito più recente, e in particolar modo in S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, trad. it. di V. Ottonelli, Il Mulino, Bologna 2008, in part. pp. 64 ss.

⁶⁷ Cfr. Th. Hobbes, *Leviatano*, ed. it. a cura di T. Magri, Editori Riuniti, Roma 1976, § 17.

In tal senso, essi sono rappresentanti del popolo e il potere statale così organizzato è un potere democratico di tipo rappresentativo». ⁶⁸

3. La mediazione rappresentativa nella sua realizzazione giuridico-politica

A questo punto, il problema che si pone è che un discorso del genere pare non poter sfuggire totalmente al rischio di una deriva di tipo semplicemente formalistico. Come avverte lo stesso Böckenförde, il mero dato di fatto di una continua riconduzione dei dispositivi rappresentativi alle varie procedure del riconoscimento e controllo collettivi non basta di per sé ad assicurare che le esigenze che circolano all'interno dello spazio sociale vengano effettivamente raccolte, soddisfatte e realizzate da essi piuttosto che arbitrariamente prodotte, artificiosamente indotte e surrettiziamente asservite agli scopi del potere. ⁶⁹ Di conseguenza, come prosegue l'autore, «la rappresentanza giuridicamente mediata» può sempre «andare a vuoto in termini contenutistici» ⁷⁰ e, quindi, «una democrazia configurata secondo i suddetti momenti strutturali non è già di per sé necessariamente una democrazia rappresentativa in senso contenutistico, ma può diventarlo». ⁷¹

⁶⁸ E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 390.

⁶⁹ «Si può difficilmente contestare», scrive l'autore, «che il sistema di imputazione di responsabilità, costituitosi mediante gli atti di legittimazione e i rapporti di riconducibilità sopramenzionati, non possa sfociare esso stesso in semplici deleghe "in bianco" e mere decisioni sulla volontà, senza che quindi in ciò venga resa visibile la pretesa di rappresentare e far valere l'effettiva volontà del popolo nella sua molteplicità, ma anche nel suo elemento di vincolatività collettiva» (ibidem).

⁷⁰ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 317.

⁷¹ Ibidem.

Motivo per cui, a questo livello, l'interrogativo fondamentale deve mirare a capire esattamente come una tale possibilità, da semplice elemento formale, possa diventare effettuale, come «questa rappresentazione contenutistica possa essere attualizzata»,⁷² dando così riscontro a una vera e propria «democrazia come potere realizzato del popolo».⁷³

Per adempiere a tale compito, Böckenförde prende, anzitutto, le mosse da una più puntuale definizione degli ambiti e delle implicazioni che appartengono a queste due declinazioni di rappresentanza.

In senso formale, la dinamica della rappresentanza è assunta a partire dall'atto di autorizzazione da parte del popolo già sempre avvenuto, sicché essa «designa il sistema di legittimazione e imputazione di responsabilità che, mediante tale autorizzazione, è vigente e si produce fra l'azione degli organi dirigenti e il popolo».⁷⁴ Sulla scorta di questa connessione formale, «gli organi dirigenti agiscono, in modo rappresentativo, in nome del popolo e in quanto popolo, ed essi hanno altresì la forza, attraverso la loro azione, di obbligare il popolo in modo vincolante».⁷⁵ Costituendo, così, la condizione necessaria stessa sulla quale si fonda la legittimità e la sussistenza dell'azione degli organi dirigenti, il carattere fondamentale di questa declinazione formale della rappresentanza è quello di derivare da un atto di autorizzazione di carattere giuridico unico e immodificabile; insomma, da un atto dato una volta per tutte, tale da fornire al dispositivo istituzionale la sua configurazione strutturata e la sua stabilità operativa.

⁷² Id., *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, cit., p. 40.

⁷³ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 390.

⁷⁴ Ivi, p. 391.

⁷⁵ Ibidem.

In termini contenutistici, viceversa, la rappresentanza denota la misura in cui l'agire degli organi dirigenti autorizzati e legittimati dal popolo realizzi effettivamente la volontà stessa di quest'ultimo. Sotto il profilo del contenuto, dunque, l'autorizzazione della rappresentanza non costituisce affatto un atto unico e irripetibile di forma giuridica, cioè non è data una volta per tutte, ma piuttosto detiene un carattere processuale di natura eminentemente politica. Il contenuto della volontà del popolo, infatti, nella misura in cui non è riverbero di alcuna essenza sociale precostituita da realizzare o attualizzare, ma è calato nel flusso dinamico della vita comunitaria stessa, si forma solo nel processo storico di quest'ultima, vale a dire in quell'articolazione che sappiamo consistere nel rimando fra azione degli organi rappresentativi e riconoscimento da parte della collettività. La conseguenza che diparte inevitabilmente da siffatta accezione di rappresentanza contenutistica, che si rivela quale vera e propria condizione sufficiente affinché si configuri un determinato nucleo di volontà del popolo, è che essa, in quanto realizzata non senza una dinamica storica di riconoscimento legittimante da parte dei consociati, può in modo altrettanto storico essere sempre messa in discussione e alterata. L'assoluta rilevanza di questo passaggio è ben esplicita dalla seguente considerazione di Böckenförde: «Il concetto contenutistico di rappresentanza», a differenza di quello formale, «poggia sul fatto che è il contenuto della volontà del popolo, certamente anch'esso autorizzato e legittimato dal popolo stesso, ad essere attuato e a ricevere configurazione. Sulla scorta di ciò, la rappresentanza rinviene la sua sussistenza e la sua origine nel fatto che l'agire degli organi dirigenti è costituito in modo tale che i singoli e i cittadini nel loro insieme (il popolo) possano ritrovarsi in esso, sia nelle loro diverse visioni e idee, sia anche in ciò

che essi collettivamente ritengono e vogliono che sia giusto. A questa concezione attiene che i singoli – anzitutto rappresentati solo formalmente – vedano trattate e affrontate da parte dei loro rappresentanti tutte le questioni che riguardano complessivamente la vita collettiva, e questo in modo tale che ciò renda possibile e generi un'identificazione con questo tipo di trattazione e di decisione, nonostante le diversità di opinioni e le differenze di visione delle cose. [...] La rappresentanza, in tale accezione contenutistica, si presenta come un processo, e più precisamente come un processo politico-spirituale: essa non si dà affatto come mera riproduzione (*Abbildung*) o raffigurazione (*Darstellung*) di un'essenza di per sé già sussistente, per quanto invisibile, ma può originarsi, come pure venir meno e dissolversi. Dal punto di vista del diritto, ovvero mediante le misure giuridiche, la rappresentanza contenutistica può sì esser resa possibile, ma giammai esser garantita nella sua esistenza – essa può acquistare forma solo a partire da e in seno al processo dell'agire dei rappresentanti». ⁷⁶

A questo punto, risulta chiaro come, da una tale disamina sull'imprescindibilità dell'elemento formale e contenutistico della rappresentanza, si giunga anche all'esito secondo cui un'articolazione democratica dello spazio politico, che voglia dirsi effettivamente realizzata, debba prevedere l'operatività di entrambi. Infatti, da un lato, è solo l'elemento formale a costituire e garantire il contesto istituzionale, giuridicamente configurato, entro il quale si dà la possibilità di un'espressione strutturata della volontà del popolo; dall'altro lato, è unicamente l'aspetto contenutistico a rappresentare la condizione politica attraverso cui la rappresentazione resta democratica nel senso di un'effettiva realizzazione della volontà popolare, evitando così lo slittamento in un

⁷⁶ Ivi, p. 392.

esercizio di potere di pochi. Scrive Böckenförde: «Per una democrazia realizzata entrambi i tipi di rappresentanza risultano indispensabili. Nella rappresentanza formale la democrazia detiene il proprio sistema giuridico di autorizzazione, legittimazione e imputazione di responsabilità. Questo sistema produce nella sua forma esteriore, ma anche soltanto in questa forma, la struttura democratica dello Stato. Tuttavia, è solo nel momento in cui interviene anche la rappresentanza contenutistica che si costituisce la condizione per cui la democrazia, nonostante la sua struttura formale rappresentativa, non decade nel predominio degli individui o dei gruppi delegati, ma porta a realizzazione il potere del popolo nel suo insieme»⁷⁷ e «la partecipazione politica dei singoli a tale potere».⁷⁸

Data l'altissima posta in gioco che attiene all'istanza della rappresentanza in senso contenutistico, sorge ora spontanea l'esigenza di capire come essa si espliciti e realizzi effettivamente. È a questo livello del discorso che Böckenförde punta sulla decisività della congiunzione di due elementi: uno che tocca il dispositivo della rappresentanza dall'alto e l'altro che, invece, lo interessa dal basso.

Nell'esplicitazione del primo senso, cioè della modalità in cui la rappresentazione contenutistica si realizza dall'alto, l'autore chiama in causa, in particolare, la riflessione di Wilhelm Hennis sul concetto di *Amt*, ovvero di ufficio o carica.⁷⁹ In effetti, secondo Böckenförde, è proprio tale nozione ad esplicitare al meglio il modo attraverso cui la volontà del popolo si può formare concretamente a partire dall'iniziativa dei rappresentanti, pur mantenendo un carattere genuinamente democratico; e questo dal

⁷⁷ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 319.

⁷⁸ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 393.

⁷⁹ Cfr. W. Hennis, *Amtsgedanke und Demokratiebegriff*, in U. Matz (hrsg.), *Grundprobleme der Demokratie*, cit., pp. 323-346.

momento che il concetto di carica o ufficio, da un lato, detiene l'irriducibile necessità dell'iniziativa da parte del rappresentante, ma, dall'altro, rimanda anche all'altrettanto costitutivo legame alla responsabilità e agli obblighi nei confronti dei rappresentati, che sorgono dal fatto stesso di essere collegati a un incarico e, quindi, ad un affidamento che, per principio, si sottrae alla mera dinamica di affermazione di interessi personali. Come scrive l'autore: «Nella misura in cui si concepisce come ufficio la posizione degli organi dirigenti, autonomi e rappresentativi in senso formale, si ottiene la base per far sì che l'affrancamento dai vincoli particolaristici e dagli imperativi da parte dei rappresentati – affrancamento che costituisce il presupposto stesso per l'agire rappresentativo – non regredisca però nell'arbitrarietà e nella volontà “nuda e cruda” degli individui detentori del potere. Il concetto di ufficio comprende il disinteresse, l'orientamento verso compiti e responsabilità distinti dai propri interessi e, dunque, la nozione di *trusteeship*. Tradotto sul piano dell'agire degli organi dirigenti rappresentativi, ciò implica che non è la volontà meramente personale e naturale degli individui agenti ad essere determinante, ma piuttosto una volontà “ufficiale” (*amtlicher*), pubblica, la quale è orientata alle esigenze della collettività e agli interessi del popolo nel suo insieme».⁸⁰

Tuttavia, questa dinamica che parte dall'alto, non riuscirebbe di per sé a corrispondere appieno all'esigenza di democraticità della rappresentanza, se non intervenisse anche un dispositivo di riconoscimento dal basso, ossia da parte di un popolo reale e non meramente ipotetico. Pertanto, se è vero, per un verso, che la rappresentanza in senso contenutistico si realizza solo mediante l'azione degli organi dirigenti, per l'altro, è

⁸⁰ E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation*, cit., pp. 393-394.

altrettanto vero che ciò non costituisce una ragione sufficiente «per sottrarre l'agire degli organi dirigenti e il suo contenuto al processo di confronto e di formazione democratica della volontà».⁸¹ «Altrimenti», prosegue Böckenförde, «l'esigenza di una rappresentanza in senso contenutistico costituirebbe solo un argomento atto a camuffare il fatto che gli interessi pubblici, le esigenze della collettività, il bene comune e così via, sarebbero determinati in un modo autoritario e svincolato dal popolo e dal processo democratico».⁸² Ne consegue, pertanto, che una «rappresentanza contenutistica è anche rappresentanza democratica»⁸³ solo quando interviene l'elemento del riconoscimento effettivo da parte della collettività, cioè là dove si realizza per davvero «un riferimento al popolo, e non al popolo ideale o ipotetico, ma al popolo reale».⁸⁴

È questione piuttosto complessa il modo in cui si debba comprendere in concreto la costitutività di questo necessario riferimento al popolo senza che però la rappresentanza, da un lato, venga sminuita in un mero asservimento ad una volontà empirica e naturale della molteplicità, riscontrabile anche attraverso gli strumenti della demoscopia⁸⁵ e, dall'altro, proprio al fine di evitare questo decadimento, venga risottratta a tale riferimento e risospinta in direzione di un primato assoluto dell'azione dell'istanza rappresentativa. Difatti, il nucleo problematico di tale questione è quello della ricerca di un difficile equilibrio fra l'intervento del movimento dall'alto della rappresentanza, che si fa forte della necessità istituzionale-formale di organi dirigenti, tali da dar forma e direzione alla volontà collettiva, e l'intervento del movimento dal basso costituito da un

⁸¹ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 320.

⁸² Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 394.

⁸³ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 321.

⁸⁴ Ivi, pp. 320-321.

⁸⁵ A tale scopo l'autore si riferisce in particolar modo a W. Hennis, *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie. Zur Kritik politischer Umfragen*, in Id., *Regieren im modernen Staat*, J.C.B. Mohr (Siebeck), Tübingen 1999, pp. 37-88.

riconoscimento collettivo, il quale fa leva sul fatto che, senza un riscontro effettivo, il dispositivo formale della rappresentanza girerebbe a vuoto.

Nello specifico, questo punto di congiunzione o di equilibrio viene rinvenuto da Böckenförde in una visione della dinamica di rappresentanza come processo che, se per un verso certamente prevede la necessità di un momento normativo e formale non riducibile al semplice compito di attuare una volontà empirica e naturale presente nella compagine collettiva, tuttavia non per questo deve essere ricondotto, per l'altro, nell'alveo di quel filone interpretativo di area tedesca che fa della rappresentanza un'articolazione statica, che antepone allo spazio collettivo, in maniera più o meno esplicita, un nucleo originario o essenziale, costringendola così a essere «mera raffigurazione che porta a compimento un qualcosa di già compiuto in sé».⁸⁶

La rappresentanza che, invece, Böckenförde ha in mente, proprio per evitare questa doppia deriva, ricorre esattamente – e questo ci pare essere l'elemento di estremo interesse per l'economia del nostro discorso – alla logica della mediazione espressiva e della responsività.

Ad un primo livello introduttivo d'analisi, l'autore infatti scrive: «[la rappresentanza come processo] viene generata mediante l'agire dei rappresentanti, agire che corrisponde a determinate esigenze contenutistiche, ovvero alla rappresentazione e attualizzazione di ciò che viene concepito e percepito come vincolativamente comune dai cittadini, ma che, tuttavia, proprio mediante tale corrispondere fa sì che i singoli si

⁸⁶ E.-W. Böckenförde, *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 322.

ritrovino in questo agire, si vedano in esso rappresentati e si sentano interiormente obbligati nei suoi confronti».⁸⁷

Come si può notare, la dinamica espressiva e responsiva messa qui in gioco si articola, a questo primo livello di analisi, sia sul piano formale-normativo, che interessa le istanze rappresentative, sia su quello del riconoscimento, che attiene invece alla vita collettiva. Infatti, il brano ci indica che dall'alto risulta essere soltanto l'iniziativa dei rappresentanti che, raccogliendo le ingiunzioni che si muovono indeterminate o diffusamente inesprese nella collettività e rispondendo ad esse, compone per la prima volta proprio quei nuclei di significato attraverso i quali soltanto la volontà collettiva stessa può costituirsi, come anche modificarsi. Dal basso, invece, risulta essere proprio il fatto che il popolo aderisca all'ingiunzione proveniente dai rappresentanti, quale ingiunzione che lo riguarda, a mettere in moto la dinamica di riconoscimento come processo di risposta che rende possibile, da un lato, l'effettiva costituzione della collettività attorno alle istanze di rappresentanza e, dall'altro, il consolidamento delle istanze di rappresentanza come effettivamente rappresentative della volontà collettiva.

Tuttavia, il discorso di Böckenförde non si arresta a questo primo livello introduttivo, ma va oltre, dirigendosi in modo del tutto esplicito alla logica responsiva. Infatti, è nel momento stesso in cui l'autore si pone la questione specifica di rintracciare un paradigma teorico adeguato per la sua accezione processuale della rappresentanza, che l'orientamento verso una «relazione di domanda e risposta»⁸⁸ sembra essere chiaro ed

⁸⁷ Ivi, p. 322.

⁸⁸ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 321.

inequivocabile. Lo dichiara esplicitamente: «[il] concetto portante è quello di *responsività*».⁸⁹

Ora, qui, dobbiamo tener fermo non soltanto il fatto che l'autore ricorra terminologicamente al registro della risposta, ma anche, se non soprattutto, la modalità stessa attraverso cui egli comprende la rappresentanza come responsività. Si legge al riguardo: «Con responsività si intende [...] la disponibilità e la sensibilità dei rappresentanti nei confronti dei desideri e degli interessi dei rappresentati, connesse con una corrispondente capacità di percepirli. Questa responsività non si traduce, però, in una dipendenza dagli interessi dei rappresentati e nemmeno in un ruolo di semplice esecuzione, bensì essa conserva una propria iniziativa e la facoltà di anticipare bisogni e interessi, come anche, in caso di interessi ed esigenze incompatibili e divergenti, la capacità di prendere decisioni di merito, orientate tanto all'idea di un'equa compensazione quanto al perseguimento di interessi di carattere più ampio e attenti maggiormente alla collettività tutta».⁹⁰

Come si può agevolmente desumere dalle righe appena riportate, qui Böckenförde, attraverso la sua terminologia, traduce esattamente il doppio carattere della rappresentanza originariamente espressiva e responsiva finora delineata: da un lato, compare l'aspetto creativo, al quale attiene il fatto che è soltanto attraverso l'inevitabile indipendenza e autonomia dell'azione di rappresentanza che emerge lo stesso deposito di senso che compone la volontà del popolo altrimenti informe, e, dall'altro lato, affiora l'aspetto espressivo-confermativo, al quale attiene invece il fatto che se la rappresentanza non raccogliesse, anticipando, ciò che poi, in ritardo, si mostra capace di

⁸⁹ Id., *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 396.

⁹⁰ Ibidem.

trovare riconoscimento nella collettività, essa non emergerebbe nemmeno per un minuto come dinamica di effettiva rappresentatività.

Ecco dunque, in definitiva, come la struttura fondamentale della rappresentanza democratica proposta dal giurista tedesco e l'articolazione della mediazione creativa ed espressiva dello spazio politico, da noi enucleata, in diversi modi, nel corso della presente indagine, vengano a incontrarsi sul medesimo binario del registro responsivo. Per concludere con le parole dell'autore: «Rappresentanza democratica significa attuazione e raffigurazione dell'ipseità propria che giace nel popolo – nonché dell'immagine e della forma che di essa si presenta nella rappresentazione dei molti – attraverso l'agire dei rappresentanti che a tale ipseità si relaziona. Tale rappresentanza ha luogo nel momento in cui i singoli ritrovano il loro Io di cittadini (*citoyen in sé*) e il popolo ritrova il proprio (e più elevato) sé (*volonté générale*) nell'agire dei rappresentanti, nelle loro riflessioni, decisioni e domande rivolte al popolo».⁹¹

4. Mediazione rappresentativa fra proceduralismo ed etica pubblica

Giunti a quest'altezza della riflessione, non resta che compiere un ultimo tratto di riflessione sollecitato da alcune possibili obiezioni che si sollevano in ordine a questo tipo di configurazione della rappresentanza, che pretende per se stessa una tenuta non solo sul piano di una mera modellazione teorica, ma anche su quello concreto. E, in

⁹¹ Id., *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, cit., p. 322.

effetti, per lo meno due appunti critici fondamentali possono essere rivolti a questa proposta di rappresentanza democratica: in primo luogo, può verificarsi l'impressione che il discorso di Böckenförde trasferisca fin troppo facilmente sul piano etico gli eventuali deficit democratici che invece dovrebbero essere rintracciati nell'intrinsecità stessa del dispositivo rappresentativo. In altri termini, è come se Böckenförde ci dicesse che, all'eventuale svincolamento dei rappresentanti dal loro compito o ufficio rappresentativo, si possa ovviare con un rafforzamento dell'appello morale ad aderire al senso che lo stesso ufficio o carica rappresentativa comporta. L'ulteriore obiezione, immediatamente collegata alla precedente, esprime in fondo una perplessità sull'effettiva realizzabilità della proposta di Böckenförde. Infatti, se è vero che la rappresentanza si realizza in senso contenutistico solo là dove si verifica una corresponsione responsiva o di riconoscimento fra le istanze di rappresentanza e i cittadini rappresentati, e se è vero che questo, a sua volta, si rende possibile solo là dove le istanze rappresentative stesse aderiscono all'imperativo etico collegato al loro ufficio, allora ci si può ben chiedere se effettivamente la realizzazione di tutta questa serie di condizioni sia poi meno illusoria di quella alla base dell'accezione immediata della democrazia.

Invero, anche contro queste obiezioni il nostro autore pare avere, se non proprio risposte risolutive, per lo meno, controargomenti che attingono coerentemente al deposito di ragioni contenute nella logica rappresentativa che sostiene.

In primo luogo, contro l'appunto critico che si concretizza nella registrazione di un eccessivo slittamento del discorso rappresentativo sul piano etico, l'autore contrappone il semplice quanto fondamentale fatto che l'esercizio democratico-rappresentativo, non

essendo provvisto di alcun nucleo ontologico o fondamento inconcusso da dover realizzare o al quale semplicemente obbedire, ma essendo l'esercizio storico di decisioni inevitabilmente contingenti che riguardano la collettività, non rischia di slittare verso il piano etico, poiché esso è rimesso fin dall'inizio, cioè costitutivamente, al piano etico. Insomma, qui Böckenförde, al pari di quanto segnalano diverse impostazioni che insistono particolarmente sul regime contingente e tragico dell'autocostituzione collettiva, non può che sottolineare anche l'inevitabile rimando ad una pratica dell'autolimitazione. Cosa che rimette irriducibilmente, e non in modo estrinseco, all'esercizio etico. A proposito, per esempio, il discorso di un autore come Cornelius Castoriadis risulta inequivocabile: «[L]a democrazia è il potere del *demos*, cioè della collettività. Sorge subito una domanda: dove finisce questo potere? Quali sono i suoi limiti? È chiaro che tale potere deve finire da qualche parte, deve comportare dei limiti. Ma è altrettanto chiaro che, a partire dal momento in cui la società non accetta più alcuna norma trascendente o semplicemente ereditata, non c'è *nulla* che intrinsecamente possa fissare i limiti oltre i quali il potere deve fermarsi. Ne consegue che la democrazia è essenzialmente il regime dell'autolimitazione».⁹²

Di conseguenza, Böckenförde ha ben ragione di contro-obiettare a coloro che sottovalutano la componente etica segnalando tutta l'insufficienza presente nei dispositivi procedurali che pretendono di nascondere l'irriducibilità di tale componente sotto le belle vesti di organizzazioni democratiche ben funzionanti.⁹³ Scrive in tal senso:

⁹² C. Castoriadis, *La rivoluzione democratica. Teoria e progetto dell'autogoverno*, ed. it. a cura di F. Ciaramelli, Elèuthera, Milano 2001, p. 124.

⁹³ Una discussione approfondita circa i limiti, ma anche i punti di forza, delle impostazioni proceduraliste esula dall'economia del nostro discorso. Per una considerazione esaustiva al riguardo, con riferimento privilegiato al discorso di Habermas, si veda nel suo complesso il denso saggio di A. Abignente,

«Che le condizioni e possibilità *etico-normative* facciano anch'esse parte delle condizioni di realizzazione di una forma di Stato, potrebbe sembrare a tutta prima strano. Ma questo fa solo tornare a galla un'esperienza antica, pressoché dimenticata nella dottrina dello Stato e delle sue forme a partire dal XIX secolo, ossia l'esperienza secondo cui ogni possibile ordinamento della vita comune degli uomini non può essere prodotto e strutturato solo attraverso misure che riguardano l'organizzazione, la partecipazione, la legittimazione e il controllo, cioè solo con misure razionali e funzionali. Tale ordinamento necessita invece anche di orientamenti, configurazioni e realizzazioni di carattere etico-normativo».⁹⁴

E qui ritorna il punto fondamentale: nella misura in cui tale irriducibile orientamento etico-normativo si gioca sul piano della rappresentanza politico-democratica, chiaramente non può mai essere garantito e pacificato, ma non può che darsi in conformità ai caratteri di infondatezza e contingenza che contraddistinguono la sua stessa provenienza genealogica. Ed è esattamente per questo che il momento etico, nella compagine democratica, si rivela in termini costitutivi come simultaneamente necessario e labile. Così conclude Böckenförde: «Nella democrazia l'indispensabile orientamento etico-normativo acquista la propria configurazione nella rappresentanza democratica. Il carattere peculiare di questa configurazione consiste nel fatto che essa è sì garantita dal punto di vista procedurale (cioè della rappresentanza formale), però non lo è del tutto dal punto di vista istituzionale, in quanto essa è sostanzialmente inserita in

Legittimazione, discorso, diritto. Il proceduralismo di Jürgen Habermas, Editoriale Scientifica, Napoli 2003.

⁹⁴ E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 402.

un processo politico aperto: ed è in questo che essa detiene tanto la sua opportunità di aver luogo quanto il rischio di non averlo».⁹⁵

Ed è questa medesima logica che vediamo all'opera anche nella replica di Böckenförde alla seconda obiezione, che sottolineava il carattere utopico delle condizioni di realizzabilità della rappresentanza in termini contenutistici. L'autore, infatti, anche a questo livello, insiste proprio sulla questione dell'irrevocabilità del carattere contingente della dinamica della mediazione rappresentativa, alla quale non può ovviare nessun espediente organizzativo e funzionale di tipo procedurale. In tal senso, è sì vero che le condizioni di realizzabilità di una rappresentanza contenutistica non sono affatto garantite e, per questo, possono mostrarsi sempre fallimentari, ma questo tuttavia non autorizza comunque a confondere l'eventuale carattere d'irrealizzabilità della democrazia rappresentativa con quello della democrazia diretta, visto che, mentre quest'ultima presenta una deficienza di tipo strutturale, la prima la mostra eventualmente solo al livello di un'incapacità di adeguazione di carattere etico.

Per questo, l'unico esito a cui Böckenförde si sente di giungere non è quello di rinunciare alla struttura rappresentativa della democrazia *tout court*, per passare magari a modelli altri, ma quello di insistere sugli elementi stessi che, come direbbe Lefort, ne «assicur[ano] il corretto esercizio».⁹⁶ Questi elementi, che la rendono più efficace ed effettiva, passano inevitabilmente, in primo luogo, per il generale «presupposto di una più ampia e diffusa cultura politica a suo fondamento»⁹⁷ e, in secondo luogo, per la correlata necessità di soggetti rappresentativi veri e propri; ovvero soggetti che, emergendo dal fondo stesso dello spazio politico, riescono a esercitare adeguatamente il

⁹⁵ Ivi, p. 403.

⁹⁶ C. Lefort, *Saggi sul politico. XIX-XX secolo*, trad. it. di B. Magni, Il Ponte, Bologna 2007, p. 42.

⁹⁷ E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation*, cit., p. 404.

loro compito e che, rispondendo agli appelli che si muovono nella collettività medesima, non solo rendono ad essa presenti i suoi temi ed esigenze determinanti, ma, al contempo, rispondendo anche in senso originariamente creativo, nel mentre stesso proiettano ad essa i suoi temi, la stanno anche determinando nel nucleo di volontà che la forma.

Non è un caso, dunque, che le parole conclusive di Böckenförde suonino nel modo seguente: «Se in una democrazia mancano gruppi o persone dirigenti dotate di coraggio, all'altezza della sfida dell'agire rappresentativo e capaci di fornire al popolo le domande adeguate – dirigenti di questo tipo sono necessari in parlamento, nel governo e nei partiti politici –, allora la democrazia decade ben presto ad autoservizio politico o – qualora si presentano difficili questioni decisionali – agonizza, senza che ciò possa essere impedito o evitato da misure istituzionali. Una tale labilità è una caratteristica della natura propria della democrazia; se si resta sul terreno democratico, questa caratteristica non si può eliminare né con discorsi né tramite forme organizzative».⁹⁸

È da questa mediazione «esigente» e «difficile»⁹⁹ della rappresentanza che dipende sia la salute che il decadimento della democrazia. Oltre questa oscillazione, che fa segno ad una contingenza costitutiva dello spazio dell'ordinamento collettivo, non c'è alcuna oasi felice né per il pensiero, né tantomeno per possibili pratiche politiche.

⁹⁸ Ivi, pp. 403-404.

⁹⁹ Ivi, p. 404.