

Francesca Romana Dau¹, *Costituzionalismo e rappresentanza. Il caso del Sudafrica*, Giuffrè (Biblioteca di Storia Costituzionale e Diritto Costituzionale Comparato “Costantino Mortati”), Milano, 2011, pp. xix-333.

Quello della rappresentanza è un tema del tutto centrale nelle discussioni relative allo sviluppo e al cambiamento costituzionale interno ad un ordinamento giuridico statale e costituisce uno degli argomenti principali d'indagine, nel panorama costituzional-comparatista italiano, troppo spesso trattato con toni cupi e in chiave recessiva. Il discorso portato avanti in questa sede intende inserirsi in quest'ampio dibattito, presentando come caso paradigmatico di studio l'esperienza sudafricana, un laboratorio costituzionale di grandi sperimentazioni.

La profonda delegittimazione subita dal regime parlamentare sudafricano, durante l'evoluzione storico-costituzionale, ha avuto influenze dirette sulla collocazione del Parlamento nel nuovo Stato di diritto costituzionale, nella rivoluzione dalla *parliamentary* alla *constitutional supremacy*. La forma di Stato rappresentativa venne introdotta nella Colonia del Capo — già proiezione del riformismo britannico della prima metà del XIX secolo, nell'Africa australe — nel 1853. Da quel momento, la storia costituzionale del Sudafrica è stata caratterizzata da una singolare combinazione della dottrina della supremazia del parlamento, sistematizzata dal Dicey, con la teoria del *white majoritarianism*, che ha portato all'instaurazione dell'*apartheid*, nel quadro di una forma di Governo parlamentare di tipo Westminster. Il principio che ha informato la rappresentanza per quasi un secolo era fondato su di una concezione pigmentocratica dello Stato che stabiliva l'accesso al potere sulla base del grado di pigmentazione della pelle. Le ragioni di “bassa cucina” erano dettate dal mantenimento del monopolio nell'accesso al potere politico ed economico, da parte di una minoranza bianca, acuito dopo la scoperta d'ingenti risorse minerarie.

Caduto il regime di *apartheid* e avviata la fase di transizione, si posero i problemi di stabilizzazione del regime democratico comuni anche ai Paesi di recente democratizzazione dell'Europa orientale, e, in particolare, la definizione del rapporto tra Corpo elettorale, partiti politici, e istituzioni rappresentative e di Governo. Il problema della responsabilità degli eletti e della regolazione della mobilità parlamentare, difatti, non atteneva solo al piano della razionalizzazione della forma di Governo, ma si collegava direttamente alla stabilità democratica e alla protezione del pluralismo politico.

Fatte queste premesse, l'oggetto di questo studio è la problematica della regolazione della mobilità parlamentare centrata sull'istituto del tutto peculiare della clausola anti-defezione — definita all'articolo 47 della Costituzione sudafricana — e sulle implicazioni che essa assume negli ordinamenti di recente democratizzazione. Il vivace dibattito avviato al momento dell'approvazione della Costituzione definitiva, tra il mandato imperativo di partito e la normativa di *floor-crossing*, adottata in deroga al mandato imperativo di partito, è sintomatico delle profonde trasformazioni d'istituti e tecniche che autorevole dottrina riconduce nella nozione di *rappresentanza in campo politico*, in atto nei principali ordinamenti di democrazia pluralista e negli ordinamenti di recente democratizzazione. Non v'è dubbio, difatti, che l'ordinamento sudafricano abbia la regolamentazione della mobilità parlamentare più dettagliata al mondo, che merita certamente di essere approfondita. I Costituenti sudafricani, inoltre, compresero fin da subito della straordinaria importanza assunta dai partiti politici nella fase di transizione degli anni '90, tanto nella veste di attori principali del processo costituente, tanto come strumenti di organizzazione e

¹ Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università Statale di Milano, e Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Università di Roma “La Sapienza” (francesca.dau@unimi.it).

di contenimento delle masse, contrapposte da sentimenti di appartenenza ideologico-razziale, apparentemente inconciliabili.

Per comprendere appieno gli elementi che circondano tale istituto e la normativa di *floor-crossing*, si è ritenuto necessario offrire un quadro più ampio e ricostruire l'insieme degli istituti e tecniche della *rappresentanza in campo politico*, partendo dal dettato costituzionale e adottando una prospettiva di tipo storico. L'indagine, difatti, è strutturata in sei capitoli che descrivono i principali istituti della democrazia rappresentativa sudafricana. Il *primo capitolo* muove dalla consapevolezza della "stretta relazione che esiste tra meccanismo di formazione della rappresentanza e concezione generale della società", e svolge un'analisi del *demos* sociale e della traduzione del pluralismo nel testo costituzionale e negli strumenti normativi. Il *secondo capitolo* descrive la dinamica dell'estensione dei diritti di partecipazione politica, riprendendo i principali punti del dibattito sulla concezione del voto e le innovazioni introdotte dal costituzionalismo sudafricano. La problematica del partito, oggetto del *terzo capitolo*, si snoda al crocevia tra fenomeni di tipo storico, sociologico e politico, e si collega alla genesi ed evoluzione degli stessi in uno spazio politico autoritario e separato lungo la frattura razziale. Da un punto di vista giuridico, la dottrina costituzionalista sudafricana sottolinea il ruolo consustanziale dei partiti al principio della democrazia rappresentativa, e, tuttavia, la regolazione del partito rimane frammentata in una pluralità di testi normativi, senza essere ancora stata codificata in un'unica "legge sui partiti". Il *quarto capitolo* si concentra sulla descrizione del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno, riportando i principali punti d'interesse del dibattito relativo agli elementi tecnici della rappresentanza, orientati alla necessità di garantire il paradigma dell'eguaglianza e gli standard qualitativi della *procedura* elettorale. Si è detto che l'articolo 47 della Costituzione — che introduce tra le cause di decadenza dal mandato parlamentare la perdita dello *status* di membro del partito nelle cui liste, un deputato, era stato eletto — rappresenta il perno dell'indagine, ed è oggetto del *capitolo quinto*. Il quadro analitico relativo agli istituti della *rappresentanza in campo politico*, infine, si completa con il secondo elemento imprescindibile a ogni concezione della rappresentanza, ossia l'analisi della forma di Governo in senso stretto, nella dinamica tra poteri attivi (legislativo ed esecutivo), e la correlazione tra poteri e contropoteri, descritto nel *sesto capitolo*.

Il tema, dunque, è di grande attualità se inserito nel dibattito intorno alle trasformazioni e crisi dei principali istituti della rappresentanza politica, e intorno alla riflessione sulle trasformazioni della portata dell'articolo 67 della Costituzione italiana.

Da un punto di vista metodologico, l'analisi giuridica, privilegia la prospettiva storica particolarmente necessaria per avere una percezione completa del contesto culturale e sociale di riferimento. La stessa Corte costituzionale sudafricana sottolinea con forza la necessità di ricorrere all'argomento storico-contestuale, osservando come le singole disposizioni debbano essere interpretate "*in the light of our history*". Un'attenzione privilegiata è stata data al sostrato ideologico e a quelle componenti che Häberle chiama "elementi di costruzione utilizzabili per la nuova Costituzione". Ai fini del presente studio, inoltre, si sono rivelati particolarmente fecondi i recenti orientamenti dottrinari che attribuiscono rilevanza all'organizzazione e alla complessità del *demos*, sostrato umano dello Stato. Mentre l'analisi dei rapporti tra i partiti politici e lo Stato permette di sanare la frattura tra la realtà politica e la realtà giuridica, ancor più necessaria nei contesti in cui il politico si confonde con il problema delle appartenenze e della lealtà ascrivite.

L'indagine si concentra in modo esclusivo sull'esperienza sudafricana e, tuttavia, il diritto comparato costituisce uno strumento prezioso di arricchimento della riflessione. Il metodo comparato, difatti, è iscritto nel codice genetico del costituzionalismo sudafricano, è stato tradotto nell'art. 39 della Costituzione e trova origine nella natura mista del sistema giuridico e nella presenza di una dottrina costituzional-comparatista attenta e strutturata,

supportata dal vettore linguistico comune ai Paesi di tradizione giuridica anglo-americana. Tale articolo permette alla Corte costituzionale di dialogare con altri ordinamenti nella ricerca del precedente persuasivo e autorevole che offra le soluzioni ermeneutiche più appropriate all'interpretazione dei diritti fondamentali e dell'equilibrio tra i poteri. Il passaggio al nuovo ordine costituzionale ha segnato l'irrompere del ruolo della Corte costituzionale quale giudice delle leggi e dei diritti, che rende il diritto giurisprudenziale strumento principe d'interpretazione e di studio. Ai fini della presente indagine, la giurisprudenza costituzionale è stata presa in considerazione fino al maggio 2011.

In conclusione, lo studio condotto permette di cogliere alcuni degli aspetti fondamentali relativi alle recenti trasformazioni della rappresentanza politica, nel tentativo di immettere nuova linfa al dibattito, troppo spesso centrato esclusivamente sugli elementi di crisi. Quattro aspetti evidenziati nel corso della trattazione meritano di essere messi in luce. In primo luogo, l'esperienza sudafricana è esemplare di un vero e proprio processo di modernizzazione e regolazione delle procedure e tecniche della rappresentanza che evidenzia da una parte una sempre crescente tendenza alla regolazione e codificazione, e dall'altra una sempre maggiore rilevanza costituzionale delle norme a essa correlate. La rilevanza costituzionale è evidenziata dall'inserimento del giudice costituzionale nel sindacato delle regole concernenti la rappresentanza politica, supportato dalla ricchezza del parametro costituzionale sudafricano. Da elementi tecnici che influenzano la forma di Governo e il sistema partitico, gli elementi stretti e di contorno del sistema elettorale entrano a pieno titolo nel panorama dei diritti fondamentali, legittimando l'intervento del giudice costituzionale e la predisposizione di un rimedio. Si parla, inoltre, di rilevanza sovranazionale perché il processo d'innovazione istituzionale, nella materia della rappresentanza politica, è di diritto e di fatto, inserito in una *road map* scandita in parte dall'attività normativa e dal monito di organizzazioni internazionali, e in parte da eventi politici di rilevanza globale. In secondo luogo, nel superamento della concezione metafisica del corpo sociale e della presunta omogeneità e unità del *demos*, sostrato umano dello Stato, tramandata dalle concezioni giacobine rivoluzionarie, emerge la necessità di prendere in considerazione il pluralismo sociale. In una società in cui si riconosce la rilevanza costituzionale del pluralismo sociale e culturale, dunque, la tensione tra la rappresentanza degli individui e la rappresentanza dei gruppi precede la definizione degli istituti e delle tecniche della partecipazione e della rappresentanza politica. Sotto questo profilo, tuttavia, la soluzione sudafricana è biunivoca. Se da una parte riconosce che "il pluralismo culturale e la diversità religiosa e linguistica sono tollerati e incoraggiati", di contro, ammette che tali differenze "non si riflettono nel sistema politico". Si comprende, dunque, la cesura operata dal Costituente sudafricano nella definizione dei rapporti sociali, economici e culturali, e nella definizione dei rapporti politici, fondata sulla tensione dialettica tra eguaglianza e differenza. L'analisi del caso sudafricano, inoltre, permette di demistificare taluni luoghi comuni riguardanti il dibattito sulla mobilità parlamentare — riconosciuta come "una profonda alterazione del circuito rappresentativo" — e sulla responsabilità degli eletti. Tra la definizione della libertà assoluta del singolo deputato e la previsione del vincolo di mandato imperativo esiste una zona grigia che può essere regolata e giuridicizzata, con gli strumenti del diritto costituzionale e parlamentare, senza venir meno ai principi fondanti della democrazia liberale. Un simile discorso, a nostro avviso, implica in modo indissolubile la definizione di un'adeguata regolazione giuspubblicistica delle regole per la selezione e della decisione all'interno dei partiti politici. In altre parole, si pone con forza la necessità di giuridicizzare la vita politica, nell'elaborazione di un vero e proprio "diritto dei partiti", su cui anche il legislatore sudafricano — oltre a quello italiano — sembra essersi arenato. Da ultimo, ritorna inesorabile il problema del c.d. "*political culture argument*" e della strutturazione partitica che anima le disposizioni costituzionali, in un delicato equilibrio in bilico tra diritto e politica.

Nei paesi investiti da recenti processi di democratizzazione, come il Sudafrica, ma anche l'India e la Serbia, cui si è fatto riferimento, il problema della regolamentazione della rappresentanza politica, dell'amministrazione delle elezioni e della regolazione della mobilità parlamentare, difatti, coinvolge profili più ampi della mera razionalizzazione della forma di Governo, e si collega alla stabilità democratica e alla protezione del pluralismo politico. Il problema della rappresentanza politica, dunque, non investe solo la definizione degli elementi tecnici dei sistemi elettorali e della legislazione elettorale di contorno, ma coinvolge appieno la dimensione procedurale e amministrativa delle votazioni — che tende ad avere caratteri sempre più complessi e a coinvolgere istituzioni di natura mista, come le Commissioni Elettorali Indipendenti e gli Osservatori Elettorali Stranieri — e assume il valore di garanzia nel concreto realizzarsi del diritto fondamentale del singolo di autodeterminarsi nella sfera politica.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali