



CRISI DEI PARTITI E CRISI DEL PLURALISMO

di Giuseppe Vecchio*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Crisi della democrazia pluralista, crisi del Parlamento, crisi dei partiti – 3. Le radici profonde della crisi dei partiti e le molteplici letture del pluralismo democratico – 4. La fine del ‘principe’ e la riscoperta del pluralismo delle istituzioni sociali – 5. Alla ricerca di nuovi protagonisti nel concorso alla formazione dell’indirizzo politico – 6. Decisione, regola, diritto. Le ‘supplenze’ istituzionali alla crisi delle istituzioni elettive – 7. Rappresentazione della complessità e necessità di decisione – 8. Hanno ancora un ruolo i partiti?

1. Premessa.

Oreste Massari ha dedicato una parte importante della propria vita di Studioso alla riflessione sui partiti e continua ancora a farlo con impegno e dedizione. Egli ha avuto occasione di vivere in prima persona esperienze importanti della storia repubblicana degli ultimi decenni e di partecipare con intensità al dibattito sulla fine della ‘prima Repubblica’ e sui tentativi di costruzione di un nuovo modello di relazioni politiche e istituzionali.

Il rapporto intenso con Maestri di grande prestigio Gli ha consentito di sviluppare ricerche e approfondimenti sulla crisi dei partiti e sulla necessità di individuare percorsi che consentano di recuperare la sostanza dello Stato costituzionale e del messaggio dei Costituenti alla luce delle trasformazioni sociali in atto.

Mi sembra che si possa trovare una significativa sintesi del pensiero di Oreste Massari nelle (prime) *Conclusioni* di una sua Lezione a Perugia del novembre 2013, prima delle vicende del tentativo di revisione costituzionale del 2016 e nel corso dei primi esperimenti di anticipazione della revisione con la legge elettorale (varie versioni di *Italicum*, poi rivisto e riadattato agli esiti del referendum del dicembre 2016).

* Professore ordinario di Diritto privato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università degli Studi di Catania.

Dal 1994 a oggi assistiamo a una straordinaria continuità nell'impostazione della questione elettorale, dovuta alla cultura, condivisa trasversalmente tra i leader politici dei due maggiori partiti e tra gli intellettuali addetti ai lavori, del bipolarismo (più in generale della democrazia maggioritaria) imposto per legge. Si pretende di costruire e fabbricare una democrazia maggioritaria con lo strumento del sistema elettorale, e in particolare con una strumentazione tecnica del sistema elettorale estremamente fragile e debole, controvertibile e irrazionale. Oggi lo strumento privilegiato per l'imposizione di una democrazia maggioritaria è il premio di maggioranza. Il premio dovrebbe fare eleggere direttamente il governo la sera stessa delle elezioni. Ma all'interno della forma di governo parlamentare non esistono elezioni dirette, o come se dirette, dell'esecutivo. O meglio: esistono come se dirette, ma solo finché lo consente il sistema dei partiti. La democrazia immediata di Duverger è possibile solo se, come nel caso inglese, esistono due partiti maggioritari che si alternano al potere. Solo in questo caso sarà possibile affermare che l'elettore ha scelto il governo, perché ha dato la maggioranza di seggi a un solo partito. Solo finché esiste una mediazione partitica questo è possibile. Nel momento in cui i partiti vengono meno, il sistema dell'elezione diretta dell'esecutivo salta. L'esempio di ciò è riscontrabile in Inghilterra, dove questo sistema è stato in grado di mantenersi solo fino al 2010. Dopo questa data anche lì abbiamo un governo di coalizione post-elettorale non deciso dagli elettori, ma deciso dai parlamentari dopo le elezioni.

In Italia sembra ormai esserci una fissazione nel voler costruire strumenti e attrezzature elettorali, attraverso operazioni molto discutibili, soprattutto dal punto di vista dell'architettura costituzionale, la quale richiede necessariamente procedure molto più complesse rispetto alla scelta di intervenire solo sul sistema elettorale. Queste procedure o sono il frutto della storia, come nel caso inglese, e per questo non sono imitabili o riproducibili, o sono frutto d'ingegneria istituzionali riuscite come il caso tedesco prima, e il caso francese dopo. È necessario muoversi tra queste due soluzioni. Il voler ignorare tutta questa complessità o comunque voler operare forzature solo con lo strumento elettorale ci ha portato invece alla situazione in cui siamo caduti oggi. Il bipolarismo e la democrazia maggioritaria non si ottengono solo con la riforma della legge elettorale.

Le indicazioni di quella lezione del 2013, così come tutta l'analisi in essa contenuta del rapporto fra *Istituzioni e sistema politico in Italia*, mi sembra estremamente utili per affrontare il tema *Partiti e Parlamento nei sistemi di democrazia pluralista*.

Le ricorrenti considerazioni sulla crisi dei partiti inducono, sempre più spesso, la preoccupazione che si stia assistendo ad una fase di rapido declino della democrazia parlamentare e, per certi versi, dello Stato democratico costituzionale (almeno di quello che abbiamo sperimentato nella concreta esperienza storica).

Il collegamento fra partiti e parlamento nei sistemi di democrazia pluralista impone una riflessione sullo stesso nesso che lega insieme i tre termini e, ovviamente, sui possibili effetti delle patologie che affliggono uno dei protagonisti della rappresentazione istituzionale sugli altri.

Ovviamente, i miei limiti disciplinari non mi consentono di avventurarmi sul terreno delle discipline parlamentari e sui concetti propri del diritto costituzionale relativi alla forma di Stato e alla complessa nozione di indirizzo politico.

Mi devo limitare a proporre alcune semplici considerazioni sulla disciplina delle libere associazioni partitiche (ai sensi dell'art. 49 Cost.) e, segnatamente, sulla rilevanza della qualificazione e regolazione di quelle associazioni nel sistema istituzionale pluralistico.

2. Crisi della democrazia pluralista, crisi del Parlamento, crisi dei partiti

Le riflessioni sulla 'patologia' dei partiti (e sulla possibile prognosi infausta) sono ormai sempre più frequenti e impongono una lettura e, soprattutto, richiedono espressamente un allargamento della prospettiva ai problemi più ampi della rappresentanza e della legittimazione delle scelte e delle decisioni¹.

Molti giuristi e molti politologi affrontano il problema evidenziandone due aspetti e articolando proposte per tentare di trovare una soluzione.

Dopo una lunga stagione di tentativi di costruire sistemi elettorali e politici che garantissero certezza di maggioranze parlamentari e, tendenzialmente, stabilità di indirizzo e capacità decisionale, ci si ritrova a chiedersi come mai dal referendum elettorale del 1993 non si sia ancora trovata la soluzione.

Non possiamo dimenticare che dalle dimissioni del Governo Amato I (49° della Repubblica) del 22 aprile 1993 ad oggi sono passate sette legislature quindici governi (mediamente più di due per legislatura). In alcuni casi si sono registrati radicali cambiamenti di maggioranza parlamentare e, nell'ultima legislatura, ben 546 cambi di gruppo, in parte all'interno delle coalizioni di elezione, più spesso per cambio di coalizione. Nella XVI Legislatura il totale dei cambi di gruppo aveva raggiunto il numero di 180. Nella XV legislatura il totale dei cambi di gruppo aveva raggiunto il numero di circa 110, soprattutto per scioglimento dei partiti e conseguente scioglimento dei gruppi corrispondenti.

Nonostante questi dati, il dibattito sulla riforma elettorale ha registrato numerose prese di posizione a sostegno di soluzioni 'maggioritarie' e critiche nei confronti della legge approvata per la (presumibile) difficoltà di costruire (preventivamente) maggioranze parlamentari.

Le più recenti tornate di voto, d'altra parte, hanno fatto registrare significative manifestazioni di disaffezione da parte degli elettori.

Proprio per questo si propone di adottare sistemi elettorali che stimolino all'esercizio del voto per contrastare l'astensionismo e suoi effetti delegittimanti.

Gli osservatori più attenti segnalano opportunamente che l'origine della carenza di forza legittimante dei sistemi elettorali sta, anche, forse soprattutto, nella grave crisi di democraticità interna ai partiti.

¹ Mentre era in corso la revisione del testo di questo contributo è stato pubblicato un Editoriale di A. Ruggeri su federalismi.it dal significativo titolo ... Sempre nel corso del mese di dicembre è stata approvata una significativa modifica al Regolamento del Senato che incide, in particolare, sul rapporto fra partiti presentatori delle liste elettorali e gruppi parlamentari costituiti dagli eletti in quelle liste (per una utile valutazione dello stesso Regolamento del Senato si veda, in questa Rivista, Marco Podetta *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*).

La drammaticità dell'attuale fase dei processi decisionali e di formazione dell'indirizzo politico emerge anche dalla sostanziale debolezza dei tentativi di consolidare la legittimazione (solo) con riforme dei sistemi elettorali o dei regolamenti parlamentari.

Certamente, non può essere sottovalutata la rilevanza dei tentativi di rilegittimazione del Parlamento e del Governo con il ricorso a sistemi di selezione delle rappresentanze parlamentari che siano in grado di costruire 'rappresentazioni' realistiche della nazione (per restare nel lessico dell'art. 49 Cost.).

Va osservato, tuttavia, che il sostanziale fallimento della disciplina dei partiti e, soprattutto, di quella parte che avrebbe dovuto (auto)regolare la legittimazione democratica del sistema di individuazione delle candidature (cd. consultazioni primarie) indica, ancora una volta, l'insufficienza della regolazione formale di processi immaginati in astratto e privi di radicamento storico e sociale.

Troppo spesso si assiste a esercitazioni di ingegneria costituzionale che perdono di vista la struttura e la consistenza del terreno sociale sul quale dovrebbero operare.

Allo stesso modo, suscita qualche preoccupazione la riforma del Regolamento del Senato, adottata alla fine della legislatura e chiaramente orientata a condizionare i processi decisionali e l'iter di formazione delle leggi secondo criteri di irrigidimento formale dell'organizzazione e del funzionamento delle rappresentanze elette.

Anche in questo caso, sembra che l'orientamento espresso da questo Senato, che ha superato ogni record di cambiamento individuale di appartenenza di gruppo e di mutazione dei gruppi, sia quello di restringere la possibilità di formazione dell'indirizzo politico solo alla fase elettorale.

Il sistema di vincoli fra regime di formazione dei gruppi e regime elettorale istituisce un legame fra partiti e rappresentanze che dovrebbe essere fondato su ben altra legittimazione e autorevolezza dei partiti. Il risultato paradossale che si potrebbe conseguire, ove il Regolamento appena approvato non fosse rapidamente modificato dal prossimo Senato, sarebbe quello di introdurre un ulteriore elemento di delegittimazione della rappresentanza parlamentare e dell'intero procedimento deliberativo.

Si deve osservare che un regime stringente di appartenenza e di scoraggiamento della libertà di associarsi in gruppi parlamentari non avrebbe avuto senso quando i partiti avevano un ruolo reale nella società. L'introduzione di un sistema di vincoli (pericolosamente vicino al 'vincolo di mandato') tra gruppi e partiti scarsamente legittimati sul piano sociale indebolisce ulteriormente il rapporto fra rappresentanze e società e nega la funzione dinamica dei partiti e delle rappresentanze sottesa al modello costituzionale.

Non si può negare, ovviamente, che è ormai diffusa la preoccupazione per la capacità di tenuta dell'intero sistema politico-costituzionale e che la diagnosi sullo stato dei partiti potrebbe preludere ad analoghe diagnosi sullo Stato costituzionale.

La diagnosi che muove dalla constatazione di una palese sofferenza non lascia intravedere evoluzioni positive.

La preoccupazione deriva dalla rilevazione di due gravissimi sintomi: la progressiva diffusione di tendenze e opinioni riconducibili al populismo e la crescita dell'assenteismo elettorale.

Gli aspetti di maggiore evidenza dei populismi, che sempre più spesso condizionano le politiche di tutti i partiti, sono quelli che si manifestano come opposizione ai processi di globalizzazione, sia a quelli che si manifestano come integrazione sovranazionale ed infiltrarsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale sia a quelli che si manifestano come grandi movimenti sociali e migratori.

Sotto questo profilo, ovviamente, ci dovremmo chiedere fino a che punto le culture della globalizzazione non stiano mostrando i limiti delle concezioni 'occidentali' dell'identità nazionale e del benessere. Potremmo forse pensare che questo aspetto della crisi dei partiti sia la manifestazione (spesso sregolata e anche violenta) dell'incapacità di leggere i processi storici e di fornire alternative all'unica 'ideologia' sopravvissuta alla fine del Novecento, cioè l'ideologia mercatista e individualista.

Anche la caduta della partecipazione al voto è forse più di una crisi (per quanto grave e profonda) dei partiti. Di consultazione in consultazione (a prescindere dalla tipologia di voto, elettorale politico, amministrativo, referendario abrogativo, referendario confermativo) il messaggio espresso dal 'popolo' è quello della progressiva disaffezione ai sistemi e alle liturgie della partecipazione formalizzata ai processi istituzionali (e forse, in maniera ancor più preoccupante, allo stesso modello di democrazia).

Una cosa, infatti, è immaginare l'esercizio del voto come momento formalizzato di un processo di partecipazione attiva e molto vissuta (secondo l'ormai irripetibile esperienza della prima età repubblicana), ben altra cosa è il rito della votazione svuotato dei suoi valori simbolici e della sua carica emotiva di conclusione di confronti vissuti in sede sociale.

La lealtà costituzionale, ovviamente, impone di sperimentare tutte le strade che possono rivitalizzare il sistema. Non è preclusa, tuttavia, l'opportunità e la possibilità di tentare altri percorsi.

Le proposte di contrasto all'astensionismo che vengono avanzate da più parti costituiscono significativi tentativi di rianimazione delle funzioni vitali del paziente, forse una terapia che potrebbe accompagnare il superamento di una fase critica. Ma si tratta di un tentativo estremo. Dobbiamo aggiungere, anche sulla base delle esperienze di riforma degli ultimi venticinque anni, di difficile attuazione da parte di un Parlamento di problematica legittimazione rappresentativa (come testimoniano due pesanti interventi della Corte in materia elettorale nel corso di pochi anni).

3. Le radici profonde della crisi dei partiti e le molteplici letture del pluralismo democratico

Come in tutte le patologie, non ci può essere terapia senza acquisizione di un accurato quadro eziologico.

Nel nostro caso, sembra di poter affermare che la crisi dei partiti è ben più profonda di quanto non possa apparire dal solo punto di osservazione dei sistemi elettorali.

La vicenda dei partiti non è estranea a quel fermento e si snoda lungo le tappe di una storia

- politica (chi non ricorda la lezione di Enrico Berlinguer sul ‘compromesso storico’),
- istituzionale (l’attuazione della riforma regionale, la sperimentazione del sistema referendario e l’affermazione della democrazia elettiva nel sistema amministrativo),
- economica (dalla legge 300 del 1970, alle tensioni sul regime proprietario urbano e agrario, alle prime manifestazioni di cedimento del modello di crescita permanente, segnalate nelle Considerazioni conclusive del Governatore Calvi del 1977),
- sociale (divorzio e riforma del diritto di famiglia).

Nel 1974 veniva introdotto il sistema di finanziamento pubblico dei partiti. Le letture diffuse dei decenni successivi ne hanno dato una rappresentazione negativa e ne hanno fatto oggetto di riprovazione.

Con tutta la prudenza necessaria, ma anche con la dovuta attenzione mi permetto avanzare l’ipotesi che la legge del 2 maggio 1974 n. 195 (‘legge Piccoli’) costituisca un indicatore significativo della fine di una fase e dell’avvio delle profonde trasformazioni che avrebbero caratterizzato (e ancora segnano) l’evoluzione del sistema di rappresentazione politica della realtà sociale e, se mi è consentito, della costituzione materiale.

Leggo quel passaggio normativo come la manifestazione (più correttamente, l’epifania) di un travaglio profondo nella storia della Repubblica.

Il rapporto fra lo Stato, ancora centralistico e sostanzialmente post-liberale riemerso nella prima esperienza costituzionale, e la complessità degli interessi istituzionalizzati era stato democratizzato e socializzato dalla mediazione partiti di massa e di élite.

Dall’inizio degli anni Settanta (e per tutto il decennio), la concezione di democrazia repubblicana si sarebbe trasformata e sarebbe stata segnata dalla progressiva sostituzione della mediazione di partiti radicati nella società (non solo quelli di massa, ma anche quelli di élite) con meccanismi di elettività diffusa e di autoamministrazione degli interessi.

Dopo quarant’anni è possibile rileggere le vicende drammatiche della rappresentanza negli anni ’70 con minor passione e tentare di cogliere l’evoluzione del modello di Repubblica.

Si delineava un sistema nel quale la rappresentazione degli interessi veniva riarticolata in maniera formale in una rete di istituzioni pubbliche.

Le osservazioni di Massari sull’*incontro* con Mortati e sulla travagliata esperienza del suo rapporto con il concetto istituzionalizzato di partito sono assolutamente espressive del problema istituzionale del Novecento.

Mi sembra di poter dire (e credo di poterne trarre conferma dalle tue riflessioni sul 'modello umbro') che il rapporto fra popolo e istituzioni si sia trasformato in continuazione nella permanente ricerca della legittimazione della funzione di governo. L'Umbria degli anni Settanta, che Massari ha studiato alla metà degli anni Ottanta, era uno degli esperimenti più riusciti della trasformazione del sistema istituzionale successivo alla riforma regionalista del 1970/72.

Lungo tutto il corso degli anni Settanta lo Stato si era risolto (sciolto) nel sistema partecipativo delle Regioni, dei sistemi di rappresentanza istituzionale (consigli scolastici, universitari, sanitari, ecc.), della riappropriazione delle funzioni amministrative da parte degli EELL (pensa solo al DPR 616/77). Parallelamente, si era scoperta la democrazia referendaria (forse meglio chiamarla così, piuttosto che diretta). Un processo così intenso e profondo non poteva restare senza conseguenze sui sistemi di costruzione dell'identità e della rappresentazione degli interessi.

Se potessi azzardare un'ipotesi, mi sentirei di dire che è possibile individuare:

a) una fase statocentrica della Repubblica, caratterizzata dal centralismo statale e dalla ricerca partitica della partecipazione, della rappresentazione degli interessi, della sintesi sociale;

b) una fase di riarticolazione istituzionale della Repubblica, caratterizzata dall'avvio di una serie di istanze di governo degli interessi che i partiti tradizionali tentarono di governare e che sfuggì loro di mano come un esperimento da apprendista stregone.

I partiti che avevano cercato di governare il processo di trasformazione della democrazia pubblica degli interessi subirono, invece, l'effetto di ritorno della formazione di un ceto politico-amministrativo sempre meno attento alla 'visione' (che era la grande risorsa messa a disposizione dalle ideologie) e sempre più autolegittimato dal rapporto di rappresentanza specifica.

La rottura del processo di formazione del personale politico che aveva caratterizzato i primi trent'anni della Repubblica era l'effetto di profondi rivolgimenti istituzionali ed esprimeva la fine di un modello di 'militanza' (in senso stretto per la formazione 'combattente' e resistenziale di larga parte dei quadri dirigenti) dei partiti.

Il terreno di sperimentazione delle capacità individuale dei dirigenti non era più lo scontro diretto (sindacale, sociale, di piazza) e si trasformava progressivamente nelle sedi dei consigli (di tutti i tipi). Dal conflitto si passava al confronto e, spesso, alla consociazione.

4. La fine del 'principe' e la riscoperta del pluralismo delle istituzioni sociali

Il sistema di finanziamento pubblico costituì l'ossigeno terapia di un apparato di organizzazione della rappresentazione degli interessi che si alimentava con sempre maggiore difficoltà dal volontariato politico-sociale ed esigeva sempre maggiori risorse di comunicazione 'costosa'.

Lo stesso finanziamento pubblico, ovviamente, segnò la rottura della legittimazione diffusa nel duplice senso dell'autonomizzazione dei gruppi dirigenti dal sostegno (economico e di risorse umane) che veniva dal popolo e della (speculare) disaffezione del popolo.

Il partito tendeva a presentarsi come 'una istituzione fra le altre', forse sempre meno legittimata per la decrescente capacità di raccogliere consenso in autonomia.

Si affermava l'ossimoro di una istituzione che continuava a pretendere un trattamento di regime privatistico della propria vita interna a fronte di un sistema sempre più pubblicizzato di finanziamento e di legittimazione della dirigenza.

Dalla seconda metà degli anni Ottanta, il fallimento dei partiti tradizionali rispetto alla capacità di governo dei processi istituzionali è risultato esplicito ed evidente.

Il più grande interprete della crisi e della necessità di cambiamento fu certamente Craxi (sostenuto da un gruppo di intellettuali che avevano capacità di visione).

La fine dell'esperimento di Craxi (sintetizzata nei discorsi del 1993 di Amato e di Craxi) fu la fine del tentativo di riforma dei partiti tradizionali in presenza di un nuovo rapporto fra individuo, società e Stato.

In quei tre discorsi parlamentari (uno di Giuliano Amato e due di Bettino Craxi) ho sempre letto la lucida visione del processo di trasformazione (di metamorfosi) del sistema della rappresentazione politica della realtà sociale e della fine del 'principe contemporaneo' rappresentato dal partito.

Il nuovo processo, indubbiamente segnato dalla fine dell'esperienza sovietica, si tradusse nella fine del sistema di 'immunità' (formale-parlamentare, ma anche sostanziale-giudiziaria) che aveva sostenuto la 'ragion partitica' (perché forma di concretizzazione della 'ragion di Stato').

La nuova età repubblicana (che non so se definire 'seconda' o 'terza') si è caratterizzata per:

a) una fase di autonomizzazione piena del sistema del policentrismo della rappresentazione pubblica degli interessi, nella quale i partiti che conoscemmo da giovani sono scomparsi e che è stata contrassegnata dalla disperata (in tutti i sensi) ricerca di forme (a volte forzose, come nei molteplici tentativi espressi dalle riforme elettorali dal 1993 ad oggi) di governabilità. I partiti 'personali' sono forse i tentativi del politeismo degli interessi di trovare una divinità principale (uno Zeus) che coordini la liquidità del conflitto, senza capacità di produrre una sintesi di livello superiore (ideologica, di visione). Se si vedono le liste delle elezioni regionali siciliane di questi giorni, si trovano solo rappresentanti di percorsi istituzionali pubblici (consiglieri regionali, comunali, di quartiere, ecc.) e soggetti espressivi di funzioni di supporto al sistema pubblico (titolari di CAF o CAAF). Si è perfino arrivati al paradosso di candidati che hanno avviato la campagna elettorale con manifesti

che facevano riferimento ad una coalizione e che al momento della formalizzazione delle candidature hanno cambiato coalizione, lista e contrassegni sui manifesti.

b) una fase di nuova ricerca di livelli di aggregazione e di ricerca di senso. In questa fase, la ricerca muove su canali diversi (in alcuni casi incrociati): la dimensione territoriale, la dimensione 'comunicativa' (nel senso delle tecniche di comunicazione che consentono la 'bidirezionalità'), il ricorso a tutte le forme di democrazia referendaria (non solo abrogativa, ma anche confermativa, consultiva) e propositiva (iniziativa legislativa popolare).

5. Alla ricerca di nuovi protagonisti nel concorso alla formazione dell'indirizzo politico

La sensazione immediata è quella della crisi dei sistemi di formazione dell'indirizzo politico e, segnatamente, della crisi interna dei partiti e della conseguente caduta di legittimazione.

In realtà, la diagnosi è molto più grave e profonda.

Le considerazioni ormai diffuse sulla crisi dei partiti, ovviamente, devono essere lette come riflessioni sulla crisi di 'questi' partiti: l'esplicitazione dell'obiettivo, infatti, consente di coglierne con esattezza la portata.

Il nodo centrale del ragionamento è costituito dall'allarme lanciato sui rischi per la democrazia e per la sopravvivenza dello Stato costituzionale. La specificità del punto di crisi è nella insufficienza del modello partiti - sistema elettorale - democrazia costituzionale che si è tentato di affermare negli ultimi decenni.

È ormai diffusa una significativa preoccupazione per l'incapacità di trasferire (ancor prima di rappresentare) la ricchezza e l'articolazione delle espressioni della società nell'esperienza istituzionale e, segnatamente, nell'esperienza parlamentare e nel procedimento legislativo.

Il segnale che si presenta con immediata evidenza è quello del progressivo impoverimento della funzione legislativa. Sotto un primo profilo i contenuti normativi sono troppo spesso occasionali, emergenziali e, comunque, privi di un disegno di riferimento coerente. Sotto il profilo procedimentale, d'altra parte, si registra la crescita progressiva ed esponenziale, di legislatura in legislatura, senza distinzione di maggioranze della decretazione d'urgenza sostenuta dai voti di fiducia: 45 per il Governo Berlusconi (1,07 al mese), 51 per il Governo Monti (3 al mese), 10 per il Governo Letta (1,11 al mese), 66 per il Governo Renzi (2 al mese), 31 per il Governo Gentiloni (2,58 al mese), con un record per il Governo Gentiloni costituito dal 15,49% delle leggi approvate con almeno 2 voti di fiducia. XVI Legislatura 96 voti di fiducia, XVII Legislatura 107 voti di fiducia (Dati OpenPolis).

La debolezza della produzione legislativa è il risultato di una carenza di legittimazione del potere legislativo (e potremmo aggiungere dello stesso potere esecutivo) che deriva dalla perdita di comunicazione sostanziale con il popolo.

È in questo passaggio che emerge in tutta la sua portata la preoccupazione per la tenuta del modello costituzionale. È su questo passaggio che si potrebbe incentrare la curiosità di un privatista.

È necessario chiedersi, infatti, se i sistemi di consultazione pubblica (elettorali o referendari) sono in grado di svolgere da soli la delicata funzione di esprimere la sovranità popolare e di garantire la legittimazione di organismi pubblici delegati alla formalizzazione dell'indirizzo politico.

Al cospetto di una (altamente) possibile risposta negativa al quesito, è necessario chiedersi, ovviamente, quale possa essere la forma più adeguata per esprimere la libertà, la dinamicità, la rilevanza, l'efficacia dell'indirizzo politico che sostanzia l'esercizio della sovranità. Con una certa ansia, ma anche con molto interesse, si deve registrare l'ampliamento di procedimenti di legittimazione caratterizzati dalla ricerca del consenso diretto, specifico e particolare da parte di 'agenzie' (Autorità) dagli incerti poteri formali, comunque dotate di reali poteri di regolazione, esecuzione e sanzione.

In questa prospettiva si può immaginare che la questione della rappresentanza stia andando oltre la crisi di 'questi' partiti e stia investendo la stessa concezione della capacità di esprimere e conciliare la complessità degli interessi reali.

Siamo in presenza di una crisi delle istituzioni elettive per incapacità di rappresentazione della realtà.

Quella difficoltà deriva dalla scarsa rappresentatività di coloro che sono eletti come rappresentanti.

Non è un gioco di parole.

È una considerazione sintetica della complessità dei meccanismi che reggono una democrazia elettiva ed è un tentativo di cogliere la sofferenza del sistema e le ragioni della corsa verso forme più o meno fondate ed efficaci di democrazia diretta.

I populismi che si manifestano come insofferenza per i processi di internazionalizzazione e di unione sovranazionale potrebbero essere letti (anche) come tentativi di riappropriazione della funzione di decisione da parte di un 'popolo' che si sente sempre più distaccato dalle sedi del potere reale.

Non ha importanza se l'ostacolo da superare è la tecnocrazia europea (che potrebbe somigliare sempre più ad una corte di Versailles, distaccata e autoreferenziale) o parlamenti nazionali che si sono autottrabuiti capacità di decisione che prescindono da effettivi e sostanziali mandati popolari.

Assenteismo agli appuntamenti di voto e tendenze populistiche potrebbero essere, dunque, due aspetti della medesima patologia degenerativa del sistema di formazione dell'indirizzo politico: migrazione del potere verso sedi diverse da quelle più vicine al 'popolo' (secondo un parametro di prossimità fisica e nazionale) e indebolimento delle sedi elettive per adozione di sistemi di legittimazione sempre meno 'popolari'.

6. Decisione, regola, diritto. Le 'supplenze' istituzionali alla crisi delle istituzioni elettive.

Uno degli aspetti più significativi della possibile crisi dello Stato costituzionale che viene segnalata da più fonti autorevoli è quello dell'ampliamento della funzione supplente dei

poteri giudiziari nei confronti della debolezza del potere legislativo. Non è tanto l'esercizio, alcune volte improprio, delle funzioni inquirenti in ambito penale a preoccupare. È piuttosto lo sviluppo di letture e qualificazioni giuridiche delle relazioni economiche e sociali in assenza di scelte legislative che impone interrogativi sull'appropriatezza dell'esercizio del potere giudiziario come manifestazione di indirizzo politico.

Sempre più spesso si assiste alla definizione, specificazione, revisione di fattispecie da parte dei giudici che costituiscono esercizio di un potere 'creativo' di diritto. Parafrasando i biologi potremmo dire che ciò avviene quando dalla precisazione tipologica si passa alla differenziazione di genere e, quindi, alla costruzione di 'rappresentazioni' e 'qualificazioni' della realtà che esigerebbero scelte e decisioni di tipo legislativo.

Si potrebbero produrre molti esempi, in materia di diritti della persona, di biodiritto, di diritti economici, di responsabilità civile, di qualificazione dei reati associativi. Sempre più spesso e, soprattutto, in nome della Costituzione, si afferma un potere di qualificazione del fatto che presuppone scelte di valorizzazione di principi la cui applicazione esigerebbe l'esercizio di un bilanciamento politico-legislativo.

Parallelamente e, forse, in concorrenza rispetto all'esercizio della funzione supplente del potere giudiziario, si profila lo sviluppo di altri poteri. Le Autorità indipendenti, istituite dal legislatore ordinario, tendono, per espressa delega di legge o sempre più frequentemente per necessità istituzionale, a trasformare i poteri propri di intervento nei casi singoli in principi generali consolidati e, per questa via, a svolgere un ruolo sostanzialmente regolativo.

Se si considera che le Autorità indipendenti adottano un sistema di comunicazione istituzionale (le ccdd. consultazioni dei portatori di interesse) che tende a legittimare preventivamente le scelte e le decisioni non ci vuole molto ad immaginare che si sta sviluppando un sistema regolatorio alternativo e concorrente rispetto a quello parlamentare.

In molti casi, le stesse Autorità indipendenti contribuiscono, in qualche modo, alla costruzione e gestione di procedure di risoluzione del conflitto alternative rispetto al percorso giudiziale ordinario e tendono a sostituire la magistratura professionale con organismi giustiziali a legittimazione partecipativa.

Tra indebolimento delle assemblee elettive e rafforzamento del ruolo supplente della giustizia e dei nuovi poteri del sistema delle Autorità, diviene ogni giorno più attuale il rischio di aggravamento della crisi dello Stato costituzionale che abbiamo conosciuto e che abbiamo studiato.

Al cuore dei processi di crisi sembra trovarsi lo smarrimento del principio di rappresentanza che ha fondato il costituzionalismo democratico.

A fronte di letture che prefigurano scenari dai quali scompare la democrazia, è possibile tentare la strada della valorizzazione di risorse proprie della modernità, come quelli scaturiti dal ricco mondo dell'autonomia e della libertà, della solidarietà e della sussidiarietà. Forse sta entrando in crisi quella lettura della democrazia costituzionale che si

è fondata sull'enfaticizzazione dell'eredità liberale del parlamentarismo ed ha messo in ombra per lungo tempo il ruolo del pluralismo istituzionale e sociale a favore del mero pluralismo delle rappresentanze parlamentari.

7. Rappresentazione della complessità e necessità di decisione

Probabilmente, le dimensioni della crisi sono riconducibili alla riduzione e all'impoverimento del ruolo dei partiti che residuano dall'esperimento delle riforme elettorali e, ancor più in fondo, dall'appiattimento elettoralistico di ogni pluralismo istituzionale.

Il problema era stato ben presente ai Costituenti se, con grande lungimiranza e capacità innovativa (e forse con intelligente revisione delle esperienze, non solo nazionali, dei decenni precedenti) avevano legato la determinazione della 'politica nazionale' con la funzione dei 'partiti'.

Il complesso dei tentativi di riforma che sono stati sperimentati nell'ultimo quarto di secolo segnala, in realtà, una preoccupante difficoltà di lettura dei processi sociali e politici che sono stati avviati dalla fine degli anni Ottanta del Novecento. Giuristi e politologi, forse, sono ancora troppo condizionati dalle categorie elaborate nella prima età costituzionale, anche quando immaginano di liberarsene ricorrendo a ingenui tentativi di importazione di modelli tipici di altre esperienze culturali.

Sarebbe opportuno, probabilmente, tornare a leggere le elaborazioni in materia di partiti di giuristi molto sensibili alla politica che hanno segnato la storia costituzionale.

Coglie perfettamente nel segno Oreste Massari quando richiama il suo 'incontro' con Mortati, su suggerimento di Fulco Lanchester.

Il pensiero di Mortati sul tema, in tutto l'arco della sua vita, si è svolto sia all'insegna della continuità, fino ad almeno tutti gli anni Cinquanta, sia all'approdo a una visione più realistica e di disillusione negli anni Settanta. Il nucleo centrale del suo pensiero è l'idea del partito come "popolo che si fa Stato", ossia una visione del partito che è tanto fattore d'integrazione sociale, di sintesi, la cui natura è extrastatuale, quanto elemento partecipe direttamente del costituirsi dell'indirizzo politico dello Stato. Il suo sforzo iniziale è, difatti di mediare le alternative di fondo della cultura giuridica weimariana sui partiti politici, divisa nell'accentuazione del partito o come fenomeno tutto interno alla sfera societaria o all'opposto come organo dello Stato.

Non fu certamente per caso che Mortati abbandonò il proprio testo di modifica dell'art. 47 del progetto di Costituzione (poi art. 49). Non è stato neppure un caso se il regime giuridico reale dei partiti è stato ricostruito, per almeno cinquant'anni, con le categorie privatistiche dell'autonomia (pervenendo persino alla formulazione in termini di immunità).

Il rischio che si corre quando si elaborano progetti è quello di perdere di vista i processi reali.

Nel caso dei partiti, il rischio maggiore è quello di immaginare che ‘questi partiti’ siano in qualche modo riconducibili ai partiti dell’art. 49 Cost. e che non si possano immaginare evoluzioni (in senso darwiniano) della specie.

In verità, sembra che il legislatore abbia già avvertito i segni del cambiamento, anche se non dimostra di averne preso piena consapevolezza. L’accostamento sempre più frequente nel lessico normativo (oltre alle leggi, anche i regolamenti parlamentari) del termine ‘movimento’ al termine ‘partito’ è qualcosa di più di una semplice concessione a specifiche formazioni politiche (oggi il M5S, ma prima già la Lega, l’MPA e altre formazioni che non intendevano presentarsi come ‘partiti’).

La confusione lessicale fra denominazioni di formazioni che, all’occhio del giudice, appaiono comunque come ‘partiti’ è segno di una metamorfosi. Non ha importanza se il M5S ha bisogno di comunicarsi come ‘non-partito’, con un ‘non-statuto’, per segnare i cambiamenti. Ha molta più importanza l’introduzione di logiche organizzative, associative, comunicative completamente diverse da quelle di ‘questi partiti’ e, in realtà, molto più vicine a quelle dei partiti di prima età repubblicana di quanto non appaia a prima vista.

L’aspetto più significativo dei processi in corso è quello di una ricerca delle forme della politica adeguata alle trasformazioni delle comunicazioni. In un mondo nel quale la relazione di prossimità (si pensi alle assemblee del ’68 e ancor prima alla vita di sezione) è sempre più frequentemente sostituita dalla contestualità virtuale (si pensi anche alle nostre relazioni familiari, nelle quali le distanze fisiche sono eliminate dalla videofonia) anche le relazioni politiche, il senso e le dimensioni della partecipazione, le tecniche di formazione delle opinioni e delle decisioni risultano condizionate e modificate.

Il richiamo alla necessità di rivitalizzare il rapporto fra partiti e organizzazioni di rappresentazione degli interessi è certamente giustificato. Il problema di difficile soluzione, tuttavia, è quello di individuare le forme nelle quali quel rapporto si può realizzare. Anzi, si potrebbe dire che, ancor prima delle forme del rapporto, si dovrebbe valutare come sono strutturate (se esistono realmente) le organizzazioni di rappresentazione degli interessi.

Non possiamo nasconderci che il modello elettorale che consentiva nella prima esperienza repubblicana di legittimare i partiti come luoghi di sintesi della complessità sociale e delle molteplici tensioni che attraversavano la nazione (i cleavage dei politologi) era quello dell’incrocio fra proporzionalismo e multipreferenzialità. Buona parte delle giustificazioni alla mancanza di controllo formale sulla democraticità interna dei partiti era fondata sulla possibilità di verifica in sede elettorale della legittimazione delle proposte complesse che si formavano con il concorso delle scelte

- sulle abilità e competenze dei candidati,
- sulla loro capacità di essere espressivi di interessi sociali ed economici (preferibilmente organizzati),
- sulla capacità di sintesi degli organi di partito che assumevano la responsabilità delle scelte di formazione di candidature nella composizione di interessi settoriali con visioni politiche generali.

Il carattere proporzionale del sistema, molto probabilmente, non aveva una funzione meramente numerica di espressione di gruppi e gruppuscoli. Era, forse, un meccanismo che consentiva a gruppi di interesse, numericamente assai limitati ma socialmente ed economicamente significativi, di partecipare al processo di formazione dell'indirizzo politico. Fuor di metafora, nessuno può ritenere che i repubblicani di La Malfa e Spadolini o i liberali di Malagodi fossero espressioni di gruppuscoli di interesse dello stesso peso politico di gruppi parlamentari attuali delle stesse dimensioni. I leaders di quei partiti erano in grado di incidere sulla realtà sociale in misura ben più rilevante del loro peso elettorale. I leaders di partiti (meglio gruppi parlamentari) attuali, di dimensioni analoghe a quelle dei repubblicani o dei liberali, potrebbero non essere in grado di incidere minimamente nel dibattito sociale e politico.

Il problema drammatico è quello dell'insufficienza dei metodi elettorali basati sulla semplice ragione aritmetica (sia proporzionale sia, ancor peggio, maggioritaria) nella funzione di garanzia della rappresentazione della complessità della nazione. Potrebbe essere utile un'analogia con quanto avviene in Catalogna. Un sistema referendario (peraltro estremamente semplificatorio) ha indicato una direzione nei rapporti con la Spagna (e con la complessità di una nazione 'unificata'). Ha dovuto subito misurarsi con la reazione di un sistema imprenditoriale (certamente minoritario sul piano elettorale) che ha deciso il trasloco in Spagna (con effetti sociali ed economici 'sproporzionati' rispetto all'ipotetico 'peso' elettorale delle persone che esprimono gli stessi gruppi imprenditoriali).

La prima considerazione che si deve fare (e che sembra ormai autorevolmente condivisa a partire dalla Corte Costituzionale) è dunque quella che i sistemi non proporzionali non sono in grado di legittimare le scelte di formazione dell'indirizzo politico (con tutto quel che ne segue).

L'ulteriore considerazione che sembra necessario aggiungere è che gli stessi sistemi proporzionali non sono in grado di legittimare il processo di formazione dell'indirizzo politico se, alla base, non c'è un sistema di rappresentazione degli interessi reali idoneo ad esprimere rappresentanze legittimate e qualificate. È questa la lezione che ci viene dai successi e dai fallimenti della funzione di governo prima dell'introduzione dei sistemi non proporzionali (uninominali, maggioritari, leaderistici).

Le considerazioni sulle difficoltà di funzionamento dei sistemi elettorali (proporzionali e non proporzionali) aprono, ovviamente, la strada alla riflessione, più difficile e complessa, ma assolutamente necessari, sulla legittimazione sostanziale delle sedi che partecipano alle (e formano le) scelte dei candidati e delle rappresentanze parlamentari.

La preoccupazione (condivisa) sulla carenza di democraticità interna ai partiti è solo un aspetto della più ampia e complessa problematica della legittimazione democratica dei processi di decisione.

Con la necessaria prudenza e con l'ovvia avvertenza che si tratta di un argomento troppo grande, si deve osservare che la preoccupazione ormai diffusa va ben oltre la crisi dei partiti.

Per restare nella metafora ‘sanitaria’, si dovrebbe forse pensare che i partiti sono malati, incurabili e in attesa di successione.

Fuor di metafora, si deve osservare che i partiti che abbiamo in questa fase della storia repubblicana poco hanno a che fare con i partiti immaginati dal costituente e inseriti in un quadro costituzionale post-liberale (e post-fascista, con tutto quello che deriva a questa opzione dalle vicende culturali di uomini come Mortati, Esposito, Crisafulli, Calamandrei). Questi partiti sono un ibrido fra i partiti del (morente) stato liberale del 1919 e i partiti che svolgono funzioni esclusivamente elettorali in contesti a forte strutturazione sociale (come la democrazia in America, da Tocqueville in poi).

Molto probabilmente la drammaticità della situazione sta proprio in questo: siamo alla crisi di uno Stato che abbiamo reinventato come ‘liberale’ negli anni Novanta e che deve essere rifondato come ‘democratico e sociale’ (secondo l’ispirazione costituzionale).

Il discorso potrebbe diventare molto lungo, ma non è chi non veda che il Parlamento perde continuamente spazi di decisione a fronte di poteri (non solo governativo e giudiziario) che gli si sostituiscono nell’esercizio di funzioni regolative, amministrative, giustiziali.

Al di là delle necessarie, ma difficili, valutazioni che si devono fare sui processi di metamorfosi costituzionale in corso (nonostante il fallimento di tentativi di riforma tra l’ingenuo e il non legittimato) si deve osservare che i percorsi di legittimazione dei ‘nuovi poteri’ si snodano sempre più spesso attraverso forme di partecipazione non elettorale.

Il Parlamento si limita a indicare linee generalissime, a istituire ‘poteri’ (di incerta qualificazione secondo i canoni tradizionali), a convalidare scelte e decisioni delle quali è, sempre più spesso, solo ‘informato’.

Di contro, i ‘nuovi poteri’ cercano (e spesso trovano) legittimazione in procedimenti di consultazione fondati sull’effettività della condivisione, comprensione e capacità di rappresentazione dell’interesse specifico.

Sarà forse sulla capacità di riorganizzare la sintesi degli interessi che lo stesso legislatore ha ‘esplosivo’ in una pluralità di forme istituzionali e che, a loro volta, si esprimono con forme di autorganizzazione sociale, che si rifonderà la legittimazione (degli eredi) dei partiti a concorrere alla determinazione della politica nazionale?

8. Hanno ancora un ruolo i partiti?

A seguire il legislatore e la sua produzione sembrerebbe proprio di sì. Due leggi nel corso di cinque anni e un disegno di legge già approvato dalla Camera dei Deputati e incardinato alla Commissione affari costituzionali del Senato.

Si tratta di ossigenoterapia, macchina cuore-polmoni o accanimento terapeutico?

O si tratta del tentativo di trovare una risposta istituzionale e formale ad un bisogno di rappresentazione organica e sintetica del complesso e conflittuale sistema degli interessi?

Il problema, ovviamente, non può essere affrontato osservando i processi solo dal punto di vista del regime giuridico dei partiti.

È necessario l'apporto di tutte le competenze scientifiche per tentare di capire cosa sta succedendo. Il giurista può solo cogliere alcuni elementi sintomatici, tentare una diagnosi sulla base dei dati di cui dispone, provare a immaginare cosa potrebbe succedere in un complesso rapporto sistemico al variare di ciascun elemento istituzionale.

Spetta ai politologi e agli studiosi di scienze sociali cogliere gli elementi di prospettiva e riproporli all'analisi e al filtro delle categorie giuridiche (in quanto riferimenti di sistema) per capire dove porta l'esercizio autonomo della sovranità sociale.

Mi limito ad alcune considerazioni che servono solo a chiudere il ragionamento in questa sede con il progetto di continuare la ricerca con Oreste Massari (magari a Catania, nel corso interdisciplinare sui Partiti promosso dal Dipartimento di SPS per sfruttare a meglio i prossimi decenni della sua attività).

Le domande che ci siamo posti esigono risposta a più livelli:

a) Nella ricerca del valore semantico del termine 'partito' nell'evoluzione dei rapporti fra individui, società e istituzioni (come è stato perfettamente individuato dall'introduzione alla *Lectio*). Come fa con straordinario impegno Fulco Lanchester con *Nomos*, è necessario riprendere il senso dei termini nei vari contesti nei quali sono stati utilizzati, tornare alle fonti, cogliere la pienezza del senso istituzionale di ciascuna 'istituzione' (nel senso sociologico, direbbero i sociologi) nel senso romaniano (sono settant'anni dalla sua scomparsa fra tre giorni) mi sia concesso precisare.

b) Nella ricerca dei molteplici ambiti di manifestazione degli interessi che si sono affermati in sede 'sociale' oltre che 'pubblica', con la capacità di produrre nuova istituzionalizzazione. Si pensi solo alla complessa problematica della disciplina dell'intervento delle organizzazioni di rappresentanza (e non rappresentazione) diretta degli interessi nel procedimento legislativo.

c) Nella ricerca sulle forme di istituzionalizzazione degli interessi specifici e sulle possibilità di individuazione di livelli di mediazione, conciliazione, temperamento degli stessi interessi. Si pensi solo alla crescita esponenziale delle funzioni di tutti i tipi di associazionismo di tutela di interessi diffusi e di autogestione di interessi specifici che sta progressivamente esprimendo una capacità di regolazione (azzarderei la formazione di un sistema parallelo e/o integrativo di nomopoiesi sociale), come nei casi delle linee guida sanitarie della 'legge Gelli', dell'autoregolazione IASB dei criteri contabili, dell'autoregolazione della rappresentatività sindacale dell'(inattuato) accordo interconfederale.

Da questo punto di vista, l'analisi comparata dei modelli e dei sistemi di partito nei rapporti con i modelli istituzionali offre possibilità inedite e impone riflessioni ricche di suggestioni.

A proposito di sensibilità istituzionale, è necessario chiedersi quanta importanza abbia avuto la differenziazione concettuale tra sistemi di common law e sistemi civil law nella determinazione del ruolo dei partiti nei confronti di apparati istituzionali omogenei nel fine (democrazie di mercato) e profondamente diversi nel metodo di regolazione.

Ci dobbiamo chiedere se ha senso utilizzare il termine partito con lo stesso valore semantico in contesti di 'democrazia in America' e in contesti post-ideologici europei.

Anche sotto questo profilo, la ricerca di Oreste Massari (specie quella sul Labour Party e sulla sua incidenza 'anomala' sul tradizionale bipartitismo britannico) può essere illuminante.