



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

IL PROBLEMA DEL PARTITO POLITICO TRA SCIENZA POLITICA E DIRITTO*

INDICE

- [Oreste Massari, *Partiti e parlamenti negli ordinamenti di democrazia pluralista*](#)
- [Giuseppe Vecchio, *Crisi dei partiti e crisi del pluralismo*](#)

* Si pubblica la *Lectio magistralis* del prof. Oreste Massari, tenutasi il 31 ottobre 2017 e uno dei contributi a suo commento.

Partiti e parlamenti negli ordinamenti di democrazia pluralista*

Di Oreste Massari**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La formazione iniziale. – 3. Le ricerche empiriche sui partiti italiani. – 4. Una ricerca empirica non fatta. – 5. L'incontro con Costantino Mortati. – 6. Partiti, istituzioni, labour party e modello Westminster. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Il bel titolo – scelto da Fulco Lanchester – per questa *lectio magistralis* contiene già in sé gli elementi essenziali per inquadrare – da una ben precisa prospettiva, che è quella, per così dire, istituzionale - la problematica del partito politico. Tratterò questa prospettiva, però, anche in relazione al mio percorso nello studio dei partiti politici, intrecciando al tema generale elementi biografico-scientifici personali, in modo da rispondere in maniera appropriata all'occasione – il mio pensionamento da domani – che ha originato questo incontro.

Anche se c'è da dire che il pensionamento di un professore universitario – uno dei più bei lavori al mondo, specie se svolto alla Sapienza e alla Facoltà di Scienze politiche - non significa, per chi lo voglia, il pensionamento dalla professione intellettuale.

Ma prima di passare al mio percorso, permettetemi uno schizzo storico e teorico d'inquadramento.

Parlamento e democrazia pluralista definiscono, il concetto stesso di partito politico moderno, ne segnano gli spazi d'azione e le modalità di funzionamento, così come l'avvento dei partiti ha trasformato la democrazia in democrazia dei partiti. Giacché i partiti, nella società moderna, riempiono il vuoto che si è creato tra il vertice della sfera decisionale, fondata sulla rappresentanza politica (composta di pochi), e una società sempre più composta d'individui sempre più titolari di diritti (i molti e i moltissimi). C'è, dunque, una ragione sistemica per l'avvento e la presenza dei partiti politici, e la loro ragione sta nella loro funzione indefettibile di strutture di collegamento, d'intermediazione tra la sfera della

* *Lectio magistralis* presentata in occasione dell'incontro Partiti e Parlamenti negli ordinamenti di democrazia pluralista, Aula Organi collegiali del Palazzo del rettorato, martedì 31 ottobre 2017, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", nell'ambito delle attività del Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea.

** Professore ordinario di Scienza Politica presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza"

politica e quella della società (se poi svolgano adeguatamente questa funzione è un altro discorso)¹.

C'è una straordinaria frase di Costantino Mortati, pensatore che ho incontrato e studiato nel mio percorso e cui più avanti, che esprime questa ragione sistemica. I partiti assumono per il grande giurista << *un compito analogo a quello adempiuto in passato dagli enti politici territoriali, dai ceti oligarchici, dagli ordini e simili*>>² [corsivo nostro]. Vale a dire che i partiti devono esprimere le élites (come in fondo erano le aristocrazie e la nobiltà in generale, oltre agli altri corpi sociali) che innervano, articolano e governano la società e lo devono fare in un contesto democratico aperto e pluralistico.

Posta questa premessa sul perché dei partiti, vale sempre la pena di citare due frasi di due pensatori classici che fissano il ruolo dei partiti nelle democrazie.

La prima di Bryce afferma che << i partiti sono inevitabili. Nessuno ha dimostrato come il governo rappresentativo potrebbe funzionare senza di loro >> [*Modern Democracies*, vol. 1, 1921].

La seconda è di Schattschneider, un importante politologo americano, che lapidariamente afferma: << la democrazia moderna è impensabile salvo che in termini di partiti politici >> [*Party Government*, 1942].

Nonostante le profonde trasformazioni che stanno investendo sia i partiti politici, tanto da far sollevare l'interrogativo se in realtà non stiamo assistendo alla loro fine, sia la stessa democrazia, tanto che si è parlato di post-democrazia, io credo che siamo ancora nell'orizzonte storico contrassegnato dalla democrazia rappresentativa e pluralistica, pur con tutti gli innesti di democrazia diretta sempre più numerosi.

I partiti sono e continuano a essere, dunque, legati strettamente alle istituzioni della democrazia rappresentativa. Anzi, si può ben dire che è la comparsa stessa della rappresentanza politica moderna a causare la nascita del partito politico moderno. Non a caso i primi partiti, anche se composti di notabili, furono i partiti di origine parlamentare. Non credo che questa circostanza possa essere considerata puramente un fatto storiografico, ininfluenza sugli sviluppi futuri, e non invece la comparsa di una logica di funzionamento che legherà indissolubilmente partiti e istituzioni democratiche anche quando la comparsa dei partiti di massa, di origine extraparlamentare, sorti cioè nella società, sposterà inevitabilmente il *focus* delle analisi dalle istituzioni alle fratture sociali, e dal ruolo dei partiti nella democrazia alla loro dimensione organizzativa. La prospettiva

¹ Fondamentale e quanto mai opportuno per un inquadramento storico-sistemico appare il recente P. Ignazi, *Party and Democracy. The uneven road to party legitimacy*. Oxford, Oxford University press, 2017.

² La citazione è tratta da Costantino Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1957, p.127, ora in *Raccolta di Scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 355.

istituzionale nello studio dei partiti non può essere, insomma, confinata alla loro origine. Non a caso le prime opere classiche (da Hume a Burke, da Ostrogorski a Michels) non distaccavano l'analisi dei partiti dal contesto istituzionale. In seguito – come ha notato Pierre Avril - si è perso questo collegamento fecondo, salvo a riproporsi in questi ultimi anni in coincidenza con la perdita della legittimità – per usare una paradigma di Piero Ignazi - dei partiti politici presso ampi strati dell'opinione pubblica, con l'instabilità della governabilità indotta dalla destrutturazione dei sistemi partitici tradizionali, dalla comparsa di nuovi partiti che in qualche modo potremmo definire antisistema (siano essi partiti indipendentisti, o partiti populistici anti-establishment o partiti anti democrazia rappresentativa, e così via).

Naturalmente, il rapporto tra partiti e istituzioni dello stato oligarchico liberale prima e dello stato liberaldemocratico poi non è stato mai pacifico, facile, scontato. C'è una lunga storia di questo rapporto, che ha attraversato varie fasi, anche conflittuali, ben descritte ad esempio dal costituzionalista tedesco Triepel che già nel 1927, in una sua famosa prolusione all'indomani dell'avvento dei partiti di massa aveva periodizzato tale rapporto in 4 fasi: quella dell'aperta ostilità dello stato verso i partiti, quella dell'indifferenza, quella del riconoscimento giuridico e infine quella dell'incorporazione e della legittimazione (che è la fase in cui si colloca il nostro art.49 della Costituzione). Non dissimile, al di là della diversa terminologia, è la periodizzazione fatta dal politologo norvegese Stein Rokkan [1970], che in una prospettiva disciplinare diversa, arrivava a distinguere 4 soglie istituzionali : quella della legittimazione (per es. riconoscimento del diritto all'opposizione), dell'incorporazione (per es. il diritto di voto esteso), della rappresentanza (quando i nuovi movimenti sociali entrano in parlamento), e infine del potere esecutivo (quando c'è l'istituzionalizzazione della responsabilità dell'esecutivo nei confronti del parlamento e quando i partiti legittimati, incorporati, rappresentati riescono ad accedere al governo).

Per completare le fasi e le soglie occorre però due presupposti: dal lato dello Stato che si superasse il secolare pregiudizio – tuttora vivo - che aveva visto il partito come fazione, come elemento di divisione e di perturbazione dell'armonia del corpo sociale; dal lato dei partiti che fossero funzionali al liberalismo prima e alla democrazia poi, evitando posizioni antagoniste e anti sistema.

Lasciando stare il lato dello stato, soffermiamoci ora sui partiti. Le due citazioni rispettivamente di Bryce e di Schattschneider hanno affermato in maniera perentoria l'importanza dei partiti per la democrazia. E spesso ascoltiamo politici e dirigenti di partito che si coprono con tali affermazioni per giustificarsi aprioristicamente. In realtà, dopo le affermazioni sull'importanza dei partiti i due pensatori continuavano il loro ragionamento indicando quali partiti fossero adatti alla democrazia. Per Bryce il partito della democrazia doveva essere non un partito settario o ideologico, ma una “broad church”, un partito largamente rappresentativo delle opinioni e degli interessi della più grande parte dell'elettorato, ossia un partito maggioritario. Per Schattschneider i partiti della democrazia dovevano essere, oltre che maggioritari, anche *responsible parties*, proprio per avere quello che

veniva definito *responsible party government* (e che fu indicato come modello da un famoso convegno dell'APSA nel 1950; la formula richiamava quella di *governo rappresentativo e responsabile* con cui s'indicava nell'Ottocento il sistema di governo inglese). E' evidente che si riferissero ai partiti dell'area anglosassone ed è evidente che per loro natura, in quanto partiti maggioritari non ideologici, implicassero sistemi bipartitici.

Ma il punto è che nei paesi dell'area anglosassone, di tradizione parlamentare (come l'UK) o costituzionale (come gli USA) i partiti e i sistemi di partito si sviluppano *dopo* – con l'eccezione del partito laburista, di cui parlerò dopo - che gli assetti istituzionali si sono formati e *all'interno* del contesto strutturato da questi posto, laddove nei paesi dal passato autoritario o autocratico (come nell'Europa continentale) lo sviluppo prende un'altra direzione, ossia quella del multipartitismo, frutto delle fratture sociali di Rokkan nel corso della formazione dello stato e delle nazioni moderne. Naturalmente poi, la diversità delle rispettive forme di governo influenzerà diversamente la natura dei partiti politici, consoni al parlamentarismo nel caso inglese e al presidenzialismo in quello americano.

Dunque, l'Europa continentale segue uno sviluppo storico diverso. Vengono fuori, nel lungo passaggio dai regimi autocratici prima e oligarchici poi, partiti extraparlamentari espressione di movimenti sociali che trovavano nei conflitti e nelle ingiustizie sociali la loro identità primaria, e che dunque dovranno affrontare una lunga fase di integrazione positiva nelle strutture istituzionali e normative dello stato che via via diventava, anche dietro le spinte di questi partiti extraparlamentari, uno stato di massa. Sono i partiti di massa ideologici e di classe (socialisti prima, comunisti poi), all'inizio antagonisti dello stato. Senza contare poi che appaiono i partiti totalitari di stampo fascista, che fagocitano lo stato e che divengono partiti unici, uccidendo il pluralismo, il diritto di opposizione e tutte le libertà che ne derivano. Le fratture istituzionali e socio-economiche nella formazione dello stato moderno in Europa daranno vita a sistemi multipartitici, alcuni dei quali, come aveva ben compreso Sartori, incompatibili con o insostenibili per la democrazia, in quanto sistemi multipartitici estremi polarizzati. Così si spiega il crollo delle democrazie in regimi democratici già instaurati in Europa, basti pensare a Weimar, alla Francia della IV Repubblica. E quando non c'è il crollo della democrazia (cosa che non è mai avvenuta nelle democrazie anglosassoni), c'è comunque o l'ingovernabilità o una democrazia dimezzata (com'è il caso dell'Italia della cosiddetta Prima Repubblica, che non ha mai avuto l'alternanza).

Naturalmente, molte di queste fratture storiche sono scomparse o riassorbite proprio dalla capacità delle democrazie di integrare anche partiti che erano nati come antagonisti, antisistema, con ideologia illiberale e comunque non democratica.

Ma non c'è chi non veda come nuove e inedite fratture si stiano creando, le quali danno luogo a nuovi movimenti e partiti che ripropongono un rapporto difficile, problematico e a volte persino pericoloso per le nostre democrazie occidentali. Tali fratture si stanno formando attorno alle grandi questioni del nostro tempo che si possono riassumere nei

titoli della globalizzazione liberista, del processo d'integrazione europea, delle immigrazioni di massa verso l'Occidente provenienti dal continente africano soprattutto e da quello asiatico, la recrudescenza del conflitto centro-periferia all'interno degli stati nazionali europei. Vediamo così dappertutto, e non solo in Europa, il formarsi e l'affermazione di partiti anti-globalizzazione, anti-establishment, anti-europei (nel senso di anti-integrazione europea), anti-immigrazione, separatisti. Non tutti – di solito etichettati come partiti populistici – e non sempre sono necessariamente antidemocratici, razzisti, xenofobi. Tuttavia, sono evidenti i segni e le manifestazioni di pulsioni che possono portare a questi esiti. Il fatto è che cova nelle nostre società malessere, risentimento, rabbia, rancore e anche una semplificazione/banalizzazione del dibattito pubblico - e penso qui alle amare preoccupazioni di Giovanni Sartori circa la mutazione antropologica insita nel passaggio dall'Homo Sapiens all'Homo Videns, indotto dai mass-media, con la conseguente perdita delle capacità intellettive critiche e di astrazione. C'è, insomma, nelle viscere delle nostre società un qualcosa che cova e ribolle che può sfociare in nuove pericolose avventure o sconquassi istituzionali, soprattutto quando tale malessere e tale risentimento e rancore viene cavalcato da improvvisati e spregiudicati demagoghi (e questi, come la storia e le cronache insegnano, non mancano mai) che si arrogano il diritto di parlare in nome del popolo.

Non c'è dubbio, tuttavia, che molti di questi partiti – come in nostro M5S – contestano frontalmente la cultura, le norme anche comportamentali, le procedure, le regole della democrazia rappresentativa, alla quale si contrappone ancora una volta – la storia si ripete! – il mito della democrazia diretta (anche qui mi sovviene in mente Sartori quando denunciava i pericoli di ciò che chiamava “direttismo”). E questo quando indubbiamente cresce la pressione dal basso – anche se tale pressione può talvolta essere innescata da iniziative dall'alto, dagli stessi vertici dei partiti - per una partecipazione diretta alle decisioni, come nel caso della selezione dei candidati e nella scelta dei leader di partito e dei candidati premier o presidenti.

Ma per completare tale schizzo, occorre dire anche qualcosa sui partiti tradizionali, giacché le sfide alla democrazia non vengono solo dai nuovi partiti antisistema o potenzialmente tali, e cioè dall'esterno, ma anche dall'interno degli stessi partiti che pure si sono e sono stati integrati nella democrazia. Alludo alle trasformazioni organizzative degli stessi partiti di massa, intendendo per partiti di massa non solo quelli socialisti, secondo lo schema di Duverger, ma tutti quelli con un seguito elettorale di massa e una struttura organizzativa e associativa capillare, radicata ed estesa in tutto il territorio nazionale, e quindi anche i partiti americani, i partiti inglesi oltre quello laburista, e partiti come la DC o la CDU tedesca. Già Michels, con la sua famosa opera *La sociologia del partito politico* del 1911, aveva individuato la cosiddetta legge ferrea dell'oligarchia non solo in tutte le organizzazioni complesse (“chi dice organizzazione dice oligarchia”), ma persino in quelle organizzazioni partitiche, come quelle dei partiti socialdemocratici, che pure avevano nelle loro bandiere e programma l'egualitarismo democratico e la fine della divisione tra dirigenti e diretti, tra capi e

sottoposti. Al di là della discussione sulla validità dappertutto e sempre di tale legge ferrea dell'oligarchia, non c'è dubbio che la tendenza dei vertici dei partiti all'oligarchia, all'autoreferenzialità e al trasformarsi in "casta" potremmo dire con linguaggio contemporaneo (il che la dice lunga sulla persistenza del fenomeno individuato da Michels), alla conquista del potere di per sé, è una tendenza che possiamo riscontrare, con intensità diversa, in ogni tempo e in ogni luogo. Basti pensare alla campagna portata avanti dal movimento progressista americano – è qui che nasce quello che si definirà populismo, con la costituzione del *People's Party* – contro i partiti tradizionali, soprattutto quello democratico, accusati di esseri trasformati in *machines* di potere dominate da boss spregiudicati e senza scrupoli. Il che, peraltro, era largamente vero. Com'è noto la campagna portò all'affermazione del principio delle primarie aperte a tutti gli elettori, sottraendo la selezione dei candidati alle burocrazie di partito, che furono poi regolamentate in modo differente stato per stato. O basti pensare ai fenomeni degenerativi dei partiti, sovente legati alla corruzione politica e alla famelica sete di conquista di posti e di potere sia nello stato sia nella società, etichettati con la formula di Maranini di "partitocrazia", formula ripresa poi, in altra chiave, da Gianfranco Pasquino.

Ma senza arrivare alle degenerazioni vere e proprie dei partiti (come abbiamo sperimentato in Italia), le stesse trasformazioni organizzative dei partiti - e che la scienza politica ha tipicizzato in varie formule, dai partiti di notabili a quelli di massa, dai partiti burocratici di massa a quelli pigliatutti a quelli elettoralistici, da quelli del *cartel-party* a quelli in *franchising* e a quelli neo-notabiliari e infine a quelli personali – pongono seri problemi circa l'adeguatezza di queste figure nuove di partito a svolgere decentemente i compiti di intermediazione richiesti dalla democrazia rappresentativa.

Tirando le fila di tutto questo ragionamento, per forza di cose a grandi linee, personalmente sono arrivato, attraverso i miei studi sui partiti, ma non solo, alle seguenti conclusioni:

- a) i partiti non sono solo una **risorsa** della democrazia, essi sono al contempo e sia che si tratti di partiti nuovi o di partiti tradizionali, un **problema** per la democrazia;
- b) che il rapporto con le **istituzioni** è la chiave esplicativa per comprendere le dinamiche sottese al ruolo e alle funzioni dei partiti e dei sistemi di partito nelle democrazie;
- c) che per i problemi che i partiti pongono alla democrazia, non è più sufficiente trattarli, come abbiamo fatto per lungo tempo in Italia come **associazioni di fatto** non riconosciute, ma occorre considerarli nella loro veste di partiti che svolgono **funzioni pubbliche**

(Epstein li definiva “*public utilities*”), e se questo è vero bisogna allora regolamentarli (ma su questo può parlare molto più sul merito Pippo Vecchio)³;

d) che se è riconosciuto il loro rapporto imprescindibile con le istituzioni, le norme e le regole della democrazia, allora qualsiasi disegno di riforma costituzionale e istituzionale teso a fronteggiare i problemi di legittimità, di rappresentatività e di governabilità, non può che tenere assieme le principali variabili di ogni sistema politico-istituzionale, ossia i partiti e i sistemi di partito, i sistemi elettorali, la forma di governo (e questo anche nello spirito della vocazione di scienza applicata che Sartori assegnava alla scienza politica).

E ora veniamo rapidamente e sinteticamente ai problemi più significativi che ho incontrato nel mio percorso nello studio sui partiti.

2. La formazione iniziale

Sono arrivato alla scienza politica non da subito, non facilmente e non direttamente, essendomi laureato nell’Università degli Studi di Lecce nel 1971 in Filosofia con una tesi di laurea in Storia delle Dottrine Politiche su “Kant e lo Stato di diritto”, relatore e mio primo “maestro” Umberto Cerroni, protagonista di spicco del marxismo italiano particolarmente negli anni Sessanta e Settanta. La mia iniziale formazione fu, perciò, culturalmente di tipo filosofico, sia pure con un’attenzione alla politica, e contrassegnata marcatamente sia dalla cultura marxista sia dalla partecipazione diretta alla vita di un partito politico (il PCI) e al movimento studentesco di quegli anni. Però devo dire che già all’interno di questa cultura esistevano i germi che mi avrebbero successivamente portato alla scelta della scienza politica. Il marxismo italiano di quegli anni era un po’ come il cristianesimo o la Chiesa cattolica, con tutto un pullulare di ortodossie ed eresie. Paradossalmente anche all’interno del marxismo italiano si fronteggiavano un approccio idealistico (hegeliano-gentiliano-crociano) e un approccio realistico e più empirico (derivante da una certa interpretazione di Marx e dall’avversione al cosiddetto materialismo dialettico di Engels), un approccio fortemente ideologico e un approccio che aspirava ad essere “scientifico”. Personalmente mi collocavo all’interno del secondo approccio, di cui appunto Cerroni era uno dei massimi esponenti in Italia, assieme a Lucio Colletti (fino almeno all’abiura del marxismo). Entrambi questi intellettuali marxisti alimentavano un filone interpretativo che si rifaceva a Galvano della Volpe, un filosofo poi divenuto marxista i cui riferimenti intellettuali andavano dalla logica di Aristotele al metodo induttivo-deduttivo di Galileo Galilei e all’empirismo inglese. Insomma, una tradizione anti-platonica e anti-idealista e specificamente anti-hegeliana. In più Umberto Cerroni aveva dedicato particolare attenzione al diritto e alle istituzioni

³ Veramente completa ed esauriente è la trattazione del tema in Giuseppe Vecchio, *I PARTITI. Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016

politiche, non più considerati sovrastruttura dell'economia. E' sua la frase contenuta nel discorso di Enrico Berlinguer al XV Congresso del PCI del 1977 (Roma, 3 aprile) in cui si affermava per la prima volta che "la democrazia è un valore storicamente universale", anche se all'interno di una prospettiva che ribadiva l'obiettivo di costruire una società socialista. E inoltre Cerroni fu negli anni Settanta punto di riferimento intellettuale di uno stuolo di giuristi di sinistra che cercavano una via d'uscita all'approccio tradizionale del diritto che non fosse né formalista né riduttivo (ricordo anzitutto tutto il gruppo che ruotava attorno alla rivista "Democrazia e Diritto", Magistratura democratica, figure come Salvatore D'Albergo, Antonio Baldassarre, Cesare Salvi, Pietro Barcellona, Aldo Schiavone, ecc.), anche se va detto che una parte dei suoi allievi/interlocutori andò ad alimentare la sbagliatissima prospettiva dell'"uso alternativo del diritto", prospettiva che, per fortuna, presto si esaurì.

Mi occupai in questa fase del partito politico solo in relazione alla riflessione di Antonio Gramsci in una prospettiva rigorosamente cerroniana.

3. Le ricerche empiriche sui partiti italiani

Trasferitomi dall'Università di Lecce all'Università di Roma La Sapienza nel 1976, al seguito di Umberto Cerroni, nome che, per chi ricorda, in quegli anni significava qualcosa nella cultura marxista italiana, cominciai a svolgere le mie prime ricerche empiriche sui partiti. Il trasferimento a Roma mi diede l'occasione di inserirmi in network politici e intellettuali, direttamente o indirettamente gravitanti attorno al PCI e alle sue riviste e centri di ricerca, e quindi di partecipare a gruppi di ricerca di sociologi della politica e di politologi. I primi due saggi empirici pubblicati furono dedicati rispettivamente alla *Sezione* e alla *Federazione* del PCI in A. Accornero e M. Ilardi (a cura di), *Il Partito Comunista Italiano: Struttura e Storia dell'organizzazione 1921-1979*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, Feltrinelli 1981. Allora il PCI era un *topos* classico delle indagini empiriche dei politologi. E non solo italiani. Del resto, allora dominava l'approccio organizzativo di Duverger basata sull'analisi dei partiti come organizzazioni.⁴ L'opera era una delle più

⁴ Per lunghi decenni la scienza politica è stata dominata dall'approccio di Duverger, ossia dall'approccio del modello organizzativo, ossia l'approccio di un'analisi tutta interna al fenomeno partitico visto esclusivamente come organizzazione. Il testo pionieristico di Duverger su *I partiti politici* del 1951 (tradotto e pubblicato in Italia nel 1961) ha avuto grandissimi e innegabili meriti, ma ha anche comportato il limite di indirizzare le future linee di ricerca entro confini interpretativi ed esplicativi eccessivamente rigidi e in molti suoi aspetti discutibili.

Duverger, infatti, pur presentando il suo lavoro pionieristico come un contributo "a una prima generale teoria dei partiti", mancava proprio quest'obiettivo. All'origine dei partiti sono dedicate pochissime pagine introduttive, il rapporto con la democrazia è solamente evocato e considerato, riduttivamente, in rapporto solo all'estensione del suffragio. Il rapporto con il liberalismo – ossia il rapporto con la rappresentanza politica e il pluralismo – è del tutto ignorato, e soprattutto non viene offerta una spiegazione storico-concettuale ed esplicativa della comparsa dei partiti. L'analisi è tutta sulle strutture organizzative, certamente meritevole e necessaria, ma non soddisfacente ed esauriente. La spiegazione dei classici, a cominciare da Ostrogorski, sul perché dei partiti era molto più ricca sia storicamente sia teoricamente, e soprattutto collegata all'affermazione della società individualistica moderna e alla conseguente

complete ed esaurienti sull'argomento. Molti anni più avanti, dopo il crollo del Muro di Berlino, seppi che in vari paesi dell'Est europeo (particolarmente in Ungheria) si pensava a una traduzione. Questa mia propensione empirica, con il netto spostamento nella scienza politica, fu all'origine del mio distacco, in seguito definitivo, da Cerroni, che non condivideva tale scelta.

I due saggi, invece, ebbero l'apprezzamento in particolare di Luigi Graziano, allora direttore della Fondazione Feltrinelli, e di molti altri politologi.

Quanto ai risultati della ricerca, entrambi i saggi analizzavano l'articolazione territoriale del PCI, quello che poi sarebbe stato definito il *party on the ground*, esaminando in particolare la difficile e faticosa trasformazione del partito da un'organizzazione basata sulla cellula a quella basata sulla sezione, adottando quindi il modello dei partiti socialisti e in generale dei partiti di massa non comunisti (come la DC). La partecipazione degli iscritti alla vita politica del partito, così come la diffusione capillare delle strutture di base, era imponente e si svolgeva dalla base al vertice, dal basso in alto, secondo il modello della democrazia delegata. Ma questa democrazia interna, basata sulla delega, era dominata da una particolare accezione del centralismo democratico, secondo cui una volta deliberate e adottate le decisioni nelle varie tappe congressuali, da quelle di sezione a quelle di federazione e infine a quella del congresso nazionale, tutti vi si dovevano attenere, senza più mettere in discussione la linea e senza ammettere correnti organizzate. Ma il punto era che nella fase ascensionale e deliberativa dei congressi non era permesso agli iscritti di riunirsi orizzontalmente, cioè agli iscritti di sezioni e di territori differenti, per proporre dal basso posizioni comuni. Il pluralismo interno nella fase precedente la deliberazione era così vietato. Il PCI, dunque, continuava a rimanere, nonostante il suo carattere di massa, un partito totalmente centralizzato e dominato dalla burocrazia interna (da qui il tipo di partito burocratico di massa individuato da Panebianco).

Una seconda importante ricerca empirica fu quella sul sistema politico umbro, diretta da Marcello Fedele e alla quale parteciparono Antonio Baldassarre, Sidney Tarrow, Carlo Trigilia, Carlo Donolo, Franco Cazzola, Yasmine Ergas [M. Fedele (a cura di), *Il sistema politico locale. Istituzioni e società in una regione rossa: l'Umbria*, Bari, De Donato 1983]. Fu la mia prima vera esperienza in un gruppo di ricerca estremamente qualificato e stimolante.

L'esito della ricerca per la parte che mi riguardava – il partito comunista umbro - fu l'individuazione di un partito regionale che si discostava dal modello del partito nazionale e che io definii "partito mediano". Il partito umbro aveva, infatti, pochi iscritti ma tantissimi voti (elettoralmente l'Umbria faceva parte della zona rossa), dimostrando così la possibilità di avere successo elettorale anche senza un rapporto corrispondente nel numero d'iscritti,

democrazia rappresentativa (anche Weber si muove in questa direzione). Con lo sviluppo della scienza politica nel secondo dopoguerra, in questo come in altri campi, si arricchisce – sotto l'impulso della cosiddetta rivoluzione comportamentistica - la ricerca con dati empirici e quantitativi, ma si perde il collegamento con la storia, la teoria e le istituzioni. La descrizione sostituisce spesso la spiegazione.

rapporto o *ratio* elettori/iscritti che era considerato un requisito *sine qua non* per lo stesso successo elettorale del partito. Il partito comunista umbro si poneva così a metà strada tra il partito di massa fondato sugli iscritti e il partito elettorale, anticipando così gli sviluppi futuri.

Oggetto di ricerche empiriche furono in quegli anni anche gli altri partiti italiani, in particolare la DC e il PSI. Tra i vari articoli e saggi dedicati a quest'ultimo, va segnalato un saggio dedicato alla sua leadership collettiva nell'epoca craxiana [*Le trasformazioni nella leadership del PSI: la Direzione e i suoi membri 1976-1986*, pubblicato prima nella "Rivista Italiana di Scienza Politica", 3, 1987, pp. 399-432, poi, aggiornato, in inglese con il titolo *Changes in the PSI's leadership: The National Executive Committee and its Membership 1976-1987* nel prestigioso "European Journal of Political Research", 3, 1989, pp. 563-582]. Il saggio coglieva e documentava le trasformazioni nelle strutture organizzative del partito, sia centrali che periferiche, e in particolare nella composizione dei suoi gruppi dirigenti centrali, sotto la nuova e dirompente leadership personale, forse anche carismatica, di Craxi. La struttura del partito risultava essere "una sorta di feudalesimo alla base (dove contavano i vari feudatari locali) temperato da un'assoluta monarchia al centro". Il saggio ebbe molti riconoscimenti tra i politologi italiani e stranieri. Molti anni dopo mi fu raccontato da un collaboratore del figlio di Craxi, che lo andò a trovare a Hammamet, che Craxi stesso aveva letto l'articolo e che si era dichiarato pienamente d'accordo.

Sempre in quegli anni – la seconda metà degli anni Ottanta – cominciai a occuparmi del *Labour Party* inglese con una serie di articoli e saggi, sempre con un taglio empirico, ma con ambizioni più teoriche (il partito laburista come partito di opposizione e come partito dell'alternanza nel contesto di Westminster).

Tutte queste ricerche empiriche mi accreditarono nel mondo della scienza politica italiana, e fu questo un passaggio necessario per chi veniva da una diversa tradizione, quella rappresentata da Umberto Cerroni e da una certa cultura marxista italiana, aliena alle scienze sociali contemporanee e alla sua propensione empirica. Ma non fu un passaggio obbligato ma strumentale, fu un impegno autenticamente sentito che si è protratto sempre negli anni successivi, fino alle ricerche, finanziate dai PRIN nazionali, condotte assieme a Piero Ignazi e Luciano Bardi - con cui condivido non solo l'interesse per i partiti, ma anche una stessa esperienza generazionale, oltre che rapporti amichevoli -, e attorno alle quali avevamo raccolto un buon numero di giovani valenti e volenterosi. Queste ricerche impegnative, dedicate ai partiti italiani, diedero vita a diverse iniziative editoriali, sia sotto forma di volumi che di saggi in riviste italiane e straniere (cito solo i volumi L. Bardi, P. Ignazi, O. Massari (a cura di), *I partiti italiani. Iscritti, dirigenti, eletti*, Milano, Egea 2007 e *Non solo Roma. Partiti e classi dirigenti nelle regioni italiane*, Università Bocconi Editore, 2013) e culturali, con convegni e seminari vari. Posso dire che questo gruppo si è accreditato accademicamente e scientificamente nella scienza politica italiana, e non solo, come punto di riferimento per la conoscenza dei partiti italiani.

Nella mia svolta dalla filosofia o dalla pura teoria alla scienza politica fu importante il mio rapporto continuativo con Gianfranco Pasquino, iniziato sin dai primi anni Ottanta, che mi diede sempre ottimi consigli di metodo e di merito e con il quale collaborai a varie ricerche, sia di taglio empirico che via via di taglio istituzionale (era il periodo in cui cominciò la lunga fase delle riforme istituzionali in Italia). Ho raccontato questo rapporto e il ruolo avuto da Gianfranco Pasquino nella mia formazione politologica in *Gianfranco Pasquino come mio <<tutor>> tra politica e scienza*, in *Una certa idea di scienza politica. Saggi in onore di Gianfranco Pasquino*, a cura di Angelo Panebianco, il Mulino, 2016.

In questa mia formazione da scienziato della politica ha contato, inoltre, in modo decisivo l'essere stato socio attivo, sin dalla sua fondazione nel 1980 della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), che era organizzata come una vera e propria comunità scientifica, sempre stimolante e ricca, e composta di studiosi di primissimo ordine. Per il modo in cui si funzionava, con panel e workshop in occasione dei convegni annuali, e per la qualità dei suoi soci e soprattutto dei suoi presidenti e membri dei comitati direttivi (di cui ho avuto l'onore di far parte negli anni Novanta sotto presidenza di Giorgio Freddi), la SISP è stato un luogo di socializzazione scientifica, e anche umana, di una ricchezza inestimabile. Valutando questa esperienza, non posso che riconoscere che il lavoro scientifico non può essere svolto individualmente e isolatamente – per lo meno nel campo delle scienze sociali. Esso ha bisogno di una comunità scientifica di riferimento, all'interno della quale crescere e confrontarsi.

4. Una ricerca empirica non fatta

A metà degli anni Ottanta (1985?) Franco Cazzola mi commissionò per conto del CNR una ricerca empirica sui funzionari e sull'apparato amministrativo di partito dei tre principali partiti italiani (DC, PCI, PSI). Era una ricerca che richiedeva ai partiti la trasmissione di dati sul numero dei funzionari, sui loro dati anagrafici e biografici, sulla loro collocazione, sul loro trattamento economico, sui contributi versati all'INPS, ecc. Cominciai a muovermi alla ricerca di contatti utili all'interno dei partiti, fiducioso di potercela fare, perché con la Direzione del PCI collaboravo all'ufficio elettorale, e comunque avevo numerosi collegamenti, e perché conoscevo molto bene il responsabile organizzativo del PSI dell'epoca (Biagio Marzo). Cominciai con la DC. Andai a parlare con un funzionario della sede DC dell'EUR. Fu molto gentile e disponibile, dicendomi che la DC era disposta a fornire tutti i dati purché li fornisse anche il PCI. Andai poi nella sede di via del Corso, ben indirizzato dal responsabile organizzativo. Il funzionario responsabile dell'archivio – un giovane in giacca e cravatta, che sembrava più un rampante funzionario di banca che un militante di partito, e che mi accorsi che non sapeva assolutamente niente della storia del

partito e dei suoi congressi (eravamo nel pieno dell'era craxiana) – era disponibilissimo, ma mi confessò che non sapeva dove mettere le mani, perché l'archivio era praticamente nel totale caos.

Con il PCI la questione fu più lunga e complessa. Il funzionario responsabile dell'organizzazione mi disse che si trattava di dati sensibili e delicati e che quindi occorreva una speciale autorizzazione di una speciale commissione (non ricordo quale, forse la stessa segreteria di partito). Si noti che allora avevo libero accesso alla sede della Direzione di Botteghe Oscure, ero conosciuto come “uno di loro” (scrivevo su tutte le riviste del PCI, facevo parte di alcuni centri studi del partito, partecipavo a riunioni politiche, avevo la tessera...), avevo rapporti e contatti con molti autorevoli dirigenti. Nondimeno passarono mesi e alla fine il funzionario mi disse che l'organo competente non poteva accedere alla richiesta per motivi di segretezza dei dati.

Fu così che, sconsigliato, dovetti rinunciare all'incarico assegnatomi. Ma l'episodio getta luce su che cosa erano allora i partiti italiani.

5. L'incontro con Costantino Mortati

L'incontro con l'opera di Costantino Mortati, indubbiamente il più grande costituzionalista italiano dell'Italia repubblicana, è stato assai importante ed estremamente formativo nella mia riflessione sui partiti politici, ma non solo, giacché mi aprì l'orizzonte sui problemi legati alle questioni istituzionali della democrazia, italiana in particolare.

L'occasione mi fu data nei primi mesi del 1988 da Fulco Lanchester che mi commissionò un contributo sui partiti in Mortati in vista del convegno in onore del costituzionalista calabrese, a quattro anni dalla sua scomparsa, da tenersi a Catanzaro (ricoprivo allora un incarico d'insegnamento in Scienza dell'amministrazione presso la Facoltà di Giurisprudenza, dove lo stesso Fulco trascorse gli anni di straordinariato dal 1987) il 21/22 ottobre del 1988. Presi l'occasione seriamente e anche con forte preoccupazione, perché dovevo intervenire in un convegno di costituzionalisti, patrocinato dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga e con la presenza del Presidente della Camera Nilde Iotti, cioè su un terreno non mio. Ma mi gettai a capofitto per mesi non solo sugli scritti di Mortati concernenti i partiti politici, ma anche sui suoi lavori costituzionali e sugli studi di altri costituzionalisti. Fu l'occasione per innestare nella mia formazione di scienziato politico un'attenzione costante verso la dimensione giuridico-costituzionale. Attenzione che poi si è stata sempre presente negli anni del mio insegnamento presso la Facoltà di scienze Politiche della Sapienza, partecipando alle numerose e stimolanti iniziative di Fulco

Lanchester, attorno al dottorato e al master da lui diretti. Il saggio dal titolo *Mortati e i partiti politici: una chiave di lettura politologica* fu poi pubblicata nel volume che raccoglieva gli atti del convegno [*Costantino Mortati Costituzionalista Calabrese*, a cura di F. Lanchester, ESI, 1989].⁵

Confesso che il più bell'apprezzamento per questo lavoro lo ricevetti dalla madre di Fulco, Gianna, che mi disse che, con sua grande sorpresa, il lavoro sembrava fatto da un costituzionalista o comunque da uno che padroneggiava bene le questioni giuridiche. E chi ha conosciuto Gianna Lanchester sa che aveva sufficiente intelligenza, cultura e antenne per potere esprimere valutazioni in campo scientifico e accademico.

Riassumerei così l'esito di questo mio lavoro. Il problema del partito politico è stato costantemente presente nella riflessione di Costantino Mortati, dal periodo fascista a quello dell'Assemblea Costituente, dal nuovo regime repubblicano fondato sulla Costituzione all'ultimo periodo della sua vita. 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 sempre questa mediazione/superamento dell'alternativa riuscì a Mortati, in quanto anche negli anni della Costituente riemergeva, sotto traccia, la concezione del partito- organo sotto le vesti del ruolo pubblicistico del partito. Solo negli anni finali, Mortati revisionerà abbastanza nettamente la sua precedente elaborazione, abbandonando la concezione statualistica del partito e accedendo alla piena accettazione del partito come associazione di fatto.

Ma al di là della configurazione giuridica del fenomeno partitico, resta di grande attualità e pregnanza l'esigenza, sempre presente in Mortati, di regolare la vita interna dei partiti in senso pienamente democratico⁶, di prevedere procedure altrettanto democratiche per la selezione dei candidati, riferendosi al modello delle primarie americane, di rendere i partiti trasparenti per quanto riguarda i finanziamenti e il bilancio interno, di fondare una democrazia maggioritaria basata su partiti di tipo inglese. Il saggio pressoché inedito del 1949 (*Concetto e funzione dei partiti politici*), che "Nomos" ha avuto il merito di riscoprire e ripubblicare, conferma questa pregnanza e attualità.

⁵ Ho ripreso e aggiornato il tema del *Il problema del partito politico* in Mortati in occasione del convegno a Roma su "Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale" del 14 dicembre 2015. Gli atti del convegno furono poi pubblicati, con lo stesso titolo e a cura di Fulco Lanchester, Wolters Kluwe e Cedam, 2017.

⁶ Ha risollevato e riproblematizzato in un contesto più ampio il tema, tra i primi, F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in Quaderni costituzionali, 1988, n. 3, pp. 487 ss.

Anche se l'universo politico odierno entro cui si muove il partito politico oggi è anni-luce lontano dall'universo culturale e istituzionale di Mortati, molti dei problemi da questi analizzati e indicati sono ancora ben presenti nella società italiana. Se è vero che il partito come “popolo che si fa Stato” ha ceduto il passo nel caso migliore agli “eletti che si fanno Stato” e nel peggiore o alle “oligarchie” o ai “demagoghi che si fanno Stato”, allora vuol dire che il problema del partito è ancora ben vivo e ben lungi dall'essere superato. E forse bisognerebbe ritornare al popolo, ma senza le scorciatoie populistiche o leaderistiche.

6. Partiti, istituzioni, Labour Party e modello Westminster

Dopo anni di lavoro sulle ricerche empiriche e dopo l'incontro con la dimensione costituzionale, seguirono dai primi anni Novanta lavori imperniati sull'analisi dei partiti in chiave istituzionale, analizzati cioè nel contesto dei diversi modelli di democrazia (proporzionale/maggioritaria) e delle diverse forme di governo parlamentare (caso inglese/caso italiano). Già nella seconda metà degli anni Ottanta, come già detto, avevo cominciato a occuparmi del partito laburista inizialmente in quanto partito di opposizione e di sinistra, poi sempre più in quanto uno dei due partiti del bipartitismo nel contesto del sistema di governo inglese. Il *Labour* negli anni Ottanta costituiva un caso paradigmatico della dinamica dei partiti socialisti, prima un partito considerato in irreversibile declino (e in quanto tale non più in grado di puntare all'alternanza di governo), poi un partito che fece un radicale, profondo, serio e sistematico rinnovamento che sfociò alla fine al successo della seconda metà degli anni Novanta con la leadership di partito e di governo di Tony Blair (che vinse tre elezioni consecutive). La chiave del passaggio dal declino al successo per quasi un decennio fu il rilancio del “partito a vocazione maggioritaria”, passaggio che avevo documentato, spiegato e diffuso attraverso numerosi scritti in merito. La formula fu ripresa nel 2007 da Valter Veltroni per il lancio del partito democratico, una volta convintosi che l'esperienza del bipolarismo coalizionale (disastrosa fu l'esperienza del governo Prodi del 2006-2008) era una strada da non percorrere più (e Berlusconi, peraltro, seguì poco dopo la stessa linea con il discorso “del predellino” a Milano il 18 novembre 2007 e il lancio del partito unico di centro-destra Il Popolo della Libertà). Ma come ben sa Stefano Ceccanti l'ispirazione di Veltroni veniva dall'esperienza del partito laburista, oltre che dall'esperienza del PS francese di Mitterrand. Dunque, i nessi tra l'esperienza inglese e quella italiana erano stringenti, sia per quanto riguardava i partiti, sia per quanto riguardava la democrazia maggioritaria. Si tenga conto che l'Italia sin dai primi anni Novanta⁷ cercava di passare dalla democrazia della cosiddetta Prima Repubblica (proporzionale) a una democrazia

⁷ Per la crisi del sistema partitico italiano negli anni Novanta e le nuove forme organizzative dei nuovi partiti, cfr. L. Morlino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito in Italia: le trasformazioni organizzative*, il Mulino, 2006, e L. Morlino e M. Tarchi (a cura di), *Partiti e caso italiano*, il Mulino 2006.

maggioritaria⁸. Ma questa non era solo un'agenda politica, era soprattutto un'agenda intellettuale e scientifica, cui parteciparono, e continuano a partecipare, costituzionalisti e politologi, anche nel ruolo di parlamentari e ministri. La comparazione tra Regno Unito e Italia, per capire sia il funzionamento del modello Westminster sia l'applicabilità in Italia di questo modello e comunque il modo di far divenire l'Italia una democrazia maggioritaria, fu il filo conduttore che mi trovai a seguire in vari lavori.

Un primo lavoro, propedeutico in un certo modo a quanto detto sopra, fu lo studio dell'opposizione politica⁹, tema preceduto da diversi seminari nel CRS, che sfociò in una pubblicazione comune assieme ad Antonio Missiroli, dal titolo *Opposizione, governo ombra, alternativa* [Laterza 1990], in seguito tradotto nel 1997 in spagnolo e pubblicato in Argentina nel 1997. Il titolo rendeva bene l'agenda di ricerca che c'eravamo dati, in stretta connessione con l'agenda politico-istituzionale del paese. Questo collegamento tra gli oggetti di ricerca e i problemi del presente, specie italiano, era una costante della mia collaborazione e di quella di Stefano Ceccanti, in questa fase, con Gianfranco Pasquino (insieme pubblicammo Stefano Ceccanti, Oreste Massari, Gianfranco Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Laterza 1996, volumetto che ebbe una certa influenza nel dibattito pubblico sulle riforme) e in qualche modo richiamava l'idea di Sartori di una scienza politica applicata. Non c'era estranea, infatti, l'ambizione di contribuire, con i nostri studi, a determinare l'agenda politica delle riforme e a rafforzare in questo modo l'attrezzatura scientifica e culturale di tale agenda.

In questo contesto, la ricerca più importante credo che sia stata quella poi pubblicata per Il Mulino dal titolo *Modello Westminster e partito laburista. Come le istituzioni regolano i partiti politici* [Il Mulino, 1994]. La ricerca nata inizialmente in vista di un volume sul *Labour*, divenne poi qualcosa di diverso, inserendovi il modello Westminster. Per comprender e spiegare quel partito m'imbattei, infatti, nella necessità di tenere conto in chiave esplicativa del peculiare assetto istituzionale entro cui agiva. Il punto essenziale, sia di metodo che di merito, del volume era che le istituzioni contano per i partiti politici. Era un'indicazione di metodo che si applicava pienamente al modo di trattare le riforme istituzionali in Italia, in cui il problema delle correlazioni tra forma di governo-sistema dei partiti- sistema elettorale era un nodo intricato che andava sciolto tenendone appunto il massimo conto.

In questa ricerca era confluito sia l'interesse per l'opposizione politica, che avevo trattato con Pasquino, sia per il partito laburista, su cui anche Leonardo Morlino mi aveva incoraggiato, sia per il funzionamento della peculiare democrazia parlamentare inglese, il modello Westminster appunto. Quest'ultimo punto mi premeva particolarmente per chiarirmi i concetti relativi alle <<democrazie maggioritarie>>, anche in relazione al

⁸ Per i problemi di questa transizione, cfr. S. Ceccanti e S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, il Mulino 2004.

⁹ Per i partiti tra ruolo di maggioranza e ruolo di opposizione, cfr. V. Lippolis, *Partiti maggioranza, opposizione*, Jovene, 2007.

contesto italiano, che proprio in quegli anni vedeva il passaggio tormentato da una democrazia proporzionale a una presunta democrazia maggioritaria. Un processo tuttora non concluso. Com'è noto circola in Italia un'interpretazione trasversale del modello Westminster e in generale delle democrazie maggioritarie- interpretazione che ha sostenuto l'idea del premierato forte (elettivo di fatto e con potere di scioglimento) – che non trova corrispondenza nella realtà dei vari paesi. E' un'interpretazione che si può far risalire alla discutibile distinzione duvergeriana tra democrazie immediate e democrazie mediate (e in generale nelle idee del club Jean Moulin). Su questo punto Sartori ha sacrosante ragioni nella sua appassionata quanto lucida polemica contro queste posizioni. Molti anni dopo, Pasquino ha avuto il merito di dirigere una ricerca comparata sui capi di governo [G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, il Mulino 2005] che ha chiarito molto bene i vari punti in questione. Nel mio saggio in questo volume credo di aver sfatato il mito dell'attribuzione al primo ministro inglese di un personale potere di scioglimento (*Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*). Sul piano più propriamente scientifico, il volume seguiva un'ipotesi forte, ovvero che le istituzioni contano (laddove ovviamente sono forti) nel regolare e nel conformare la vita dei partiti. Storicamente la vicenda del *Labour Party* costituiva un paradigma straordinario: persino la sua struttura di potere interno era stata condizionata profondamente dalle istituzioni parlamentari inglesi, tanto potersi definire, come tutti gli altri partiti inglesi, come “un partito di massa a direzione parlamentare”. Questo è un punto del tutto sfuggito ai politologi italiani che si sono occupati di questo partito (mi sono occupato di quest' aspetto in *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e <<modello Westminster>>*, in “Quaderni Costituzionali”, 1, 1992).

Inoltre, la vicenda del *Labour* era interessante anche per altre ragioni. Essa smentiva anzitutto la lettura sociologica e deterministica del futuro dei partiti socialisti (su questo punto Sartori mi ha insegnato molto quando ha contestato l'interpretazione di classe della politica inglese). Poi mostrava concretamente come un partito in declino possa avviare una profonda innovazione politica e organizzativa, ritornando a essere, come si dice in Italia, un partito a vocazione maggioritaria. Insomma, la ricerca sull'Inghilterra – svolta per anni e grazie anche a frequenti periodi di studio in loco e grazie anche all'aiuto datomi da Geoffrey Pridham dell'Università di Bristol – è stata estremamente formativa per me (e da questa ricerca ho tratto spunti per numerosi saggi, come quelli sul sistema elettorale o sul sistema partitico inglesi (su quest'ultimo cfr. *Gran Bretagna: ancora il bipartismo?*, in *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, a cura di Pietro Grilli di Cortona e Gianfranco Pasquino, il Mulino, 2007). Ho scritto nel volume curato da Pasquino e da Grilli sui sistemi politici dell'Europa occidentale.) La lente inglese mi ha portato a considerare criticamente il modello di democrazia maggioritaria che si è tentato di affermare in Italia, mi ha portato a non illudermi sulle virtù semplificatrici dell'uninomiale, sul modo leggero di costruire un partito a vocazione maggioritaria, ecc.

Un'altra ricerca importante, un decennio dopo, è stata quella su *I partiti politici nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza 2004 (la sollecitazione a scrivere un volume di

questo genere mi venne da Sergio Fabbrini in qualità di direttore di una collana di Laterza, e di questo gli sono sempre grato). Ma questa, anche se condotta per qualche anno, è più una sistemazione critica della letteratura sull'argomento, anche se con vari spunti originali o nuovi (come nel caso del capitolo sulla selezione dei candidati, sulla discussione critica delle tesi di Kirchheimer sul declino dell'opposizione e dell'omologazione dei partiti di massa di sinistra, sulle tesi del cartel-party, sui criteri puramente quantitativi per la comprensione dei sistemi di partiti, ecc.). Ma lascio a Sartori, che mi aveva fatto l'onore di una sua prefazione al volume, la valutazione di quest'ultimo:

Nei miei studi io mi sono occupato dei sistemi. Massari si occupa invece dei partiti. Non lo invidio. Il suo campo d'indagine è molto più arruffato, variopinto e sfuggente dall'altro. Indagare su un partito specifico...è facile, relativamente facile. Ma le ricerche partito-per-partito perderebbero senso se ogni tanto qualche valoroso non si impegnasse nel lavoro di rimetterle assieme e di ricomporle in un discorso ordinato. Massari è uno di questi rari valorosi...Quando il materiale è pressoché sterminato, il problema è saperlo organizzare, saperlo inquadrare. Massari lo ha saputo fare. Il suo libro parte – come deve – dalla teoria dei partiti, discute poi della loro tipologia e di come classificarli, e diventa man mano sempre più empirico, sempre più vicino ai fatti, per approdare a due temi e quesiti concretissimi: Primo, se i partiti sopravvivranno rinnovandosi e anche innovando, e cioè con partiti di tipo nuovo: Secondo, chi controlla la selezione dei candidati che si presentano alle elezioni, e i modi di democratizzare, riusciti manche controproducenti, questa selezione. ...i partiti sono più che mai sotto attacco; eppure nessuno riesce a dimostrare in maniera seria e convincente come la democrazia rappresentativa potrebbe funzionare senza le cinghie di trasmissione poste in essere dai partiti e dal sistema dei partiti. Questa è anche la persuasione che ha indotto Massari a inoltrarsi in una <<selva oscura>> nella quale anch'io, dopo aver letto il suo libro, mi oriento meglio.

7. Conclusioni

Com'è evidente da quanto detto finora, il mio percorso intellettuale e scientifico nello studio dei partiti politici è stato sempre rivolto non alla pura descrizione dell'oggetto di studio, né al confinamento entro uno specialistico settore disciplinare (quello della scienza politica, che pure ha oramai una solidità e una ricchezza scientifiche indiscutibili). Sono

andato sempre alla ricerca delle correlazioni tra i fenomeni (nel linguaggio delle scienze sociali si parla di correlazioni tra variabili indipendenti e variabili dipendenti), alla ricerca della spiegazione e per quanto possibile alla ricerca delle cause e delle conseguenze. Di qui il bisogno di aprirmi ad altre dimensioni culturali e disciplinari, come la storia, la sociologia, l'economia, il diritto costituzionale (con questo in maniera più stringente), la teoria politica. Nella convinzione che la divisione disciplinare del sapere è uno strumento utilissimo e indispensabile del sapere per la sua progressione, ma che gli oggetti reali non sono divisi per discipline e sottodiscipline¹⁰ e che, perciò, occorra recuperare una circolarità del sapere che rifletta in qualche modo l'unitarietà degli oggetti o fenomeni reali (anche se individualmente è un compito pressoché impossibile, ma un granellino di quest'attitudine può essere un seme o accendere una scintilla).

In questo percorso e in varie fasi ho avuto la fortuna di incontrare dei veri “maestri”: principalmente Umberto Cerroni, Gianfranco Pasquino, Giovanni Sartori. In particolare sui suoi libri di quest'ultimo mi sono formato in modo decisivo e continuativo. La sua idea di scienza politica era sì empirica e applicativa, ma non puramente basata sulla misurazione quantitativa, come purtroppo oggi è la tendenza prevalente, soprattutto negli USA. La sua logica – ed ho ritenuto Sartori sempre un grande logico - del metodo scientifico comprendeva i concetti (e quindi anche una dimensione qualitativa, lo si è visto nella sua tipologia dei sistemi di partito) e la comparazione (ma ben guidata da criteri adeguati del metodo, si ricordi la sua polemica contro “lo stiracchiamento dei concetti”). E ovviamente non era uno studioso settoriale o specialistico (in senso strettamente disciplinare). La democrazia, la teoria politica, le istituzioni, i sistemi di partito, i grandi problemi del presente (dalla mutazione antropologica indotta dalla televisione alle immigrazioni, dall'Islam all'ambiente, ecc.). Insomma, oramai uno studioso e un grande intellettuale che possiamo benissimo riconoscere come un “classico”. Sono sempre stato attratto dalla sua biografia intellettuale e dai suoi libri, con i quali mi sono sentito sempre in piena sintonia. Naturalmente non mi sono formato solo sui suoi libri. Dall'inizio degli anni Novanta (nel 1994 tradussi in italiano *Comparative Constitutional Engineering*) fino alla sua morte il 4 aprile 2017 l'ho sempre frequentato e interloquito con lui soprattutto sui temi delle riforme costituzionali in Italia.¹¹

E ho avuto la fortuna di incontrare e di confrontarmi con diversi interlocutori, alcuni per periodi limitati altri rimasti costanti e duraturi: Luigi Graziano, Marcello Fedele, Leonardo Morlino, Adriano Pappalardo, Sergio Fabbrini, Stefano Ceccanti, Piero Ignazi, Luciano

¹⁰ E' singolare come questa impostazione la si ritrovi nei criteri formulati dall'ANVUR per la prima tornata dell'Abititazione Scientifica Nazionale (ASN): vengono considerati solo gli scritti comparsi nelle riviste accreditate del settore disciplinare concorsuale. Per cui se un candidato di scienza politica, poniamo, presenta un articolo comparso su “Quaderni Costituzionali”, questo non viene considerato e valutato. La qualità intrinseca non conta niente!

¹¹ Ho dedicato a Sartori i seguenti scritti: *Quanto contano i partiti*, in *La Repubblica di Sartori*, a cura di Gianfranco Pasquino, “Paradoxa”, 1, 2014; *Giovanni Sartori e la democrazia della Seconda Repubblica*, in *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di Stefano Passigli, Passigli Editori 2015; *I sistemi bipartitici da Sartori a oggi*, in “Quaderni di Scienza Politica”, 3, 2016; *Giovanni Sartori and the institutional reforms in the Italian “Second Republic”*, in “Contemporary Italian Politics”, 2017.

Bardi (con questi ultimi due con una più stretta collaborazione scientifica oramai quasi ventennale) e più di tutti, per varie ragioni, Fulco Lanchester.

Ma veniamo ora a qualche considerazione conclusiva sui partiti.

Siamo tutti convinti che i partiti sono essenziali alla democrazia. Ma cosa succede se quelli e questa si trasformano in maniera radicale, tanto da metterne in discussione il rapporto? La democrazia rappresentativa è sempre più sfidata e contestata, molti partiti nuovi sorgono su posizioni in diversa misura antisistema, molti vecchi partiti arrancano e annaspiano. Però una cautela: non giudichiamo la situazione delle democrazie occidentali con lenti italiane. In Italia lo stato dei partiti e delle loro leadership è particolarmente allarmante, per ragioni che affondano le loro radici nella storia della repubblica italiana, e in qualche modo segnala una vera e propria patologia del sistema. Anche altri paesi presentano segnali allarmanti e l'ondata populistica ha investito quasi tutte le principali democrazie. Ma attenzione alle generalizzazioni e alla trasformazione delle tendenze in sentenze definitive di morte o decesso. In molte democrazie la sfida dei partiti populistici o l'indebolimento di quelli tradizionali a fare da riparo e da difesa è fronteggiata e neutralizzata grazie alla forza e alla solidità degli assetti istituzionali, e cioè agli anticorpi istituzionali e culturali (e penso agli USA di Trump, al Regno Unito, alla Germania, alla Francia). E comunque, forse è vero quello che afferma Piero Ignazi, e cioè che i partiti perdono sì sempre più legittimità, ma conservano e talvolta accrescono la loro forza (perdono iscritti, ma acquistano potere nelle istituzioni)¹².

E poi non è da mettere in secondo piano la capacità delle democrazie di integrare. L'hanno fatto con successo nel passato con i partiti ideologici di massa extraparlamentari, nelle loro varie versioni. Persino i tradizionali partiti antisistema (penso ai partiti comunisti) sono stati o fatti convivere nella democrazia, magari emarginandoli o non ammettendoli alla soglia del potere esecutivo, o indotti a cambiare nome e ideologia. Altri partiti nati come movimenti antisistema si sono poi istituzionalizzati e in qualche modo omologati (Corbetta dice che ciò sta accadendo con il M5S). Insomma, non c'è ragione per non pensare che la capacità d'integrazione sia improvvisamente terminata.

Non tutte le trasformazioni dei partiti sono, poi, di per sé incompatibili con le funzioni che loro si richiedono per lo svolgimento dei loro compiti nelle democrazie. Sapendo che alcune funzioni sono oramai non più attuali (come quella di socializzazione e dell'educazione politiche, legate com'erano a una particolare fase dei partiti di massa e della stessa società), e che altre continuano a rimanere tuttora vive (la mobilitazione dell'elettorato, la formulazione dei programmi, la selezione dei candidati, la nomina del personale governativo, la direzione del governo, ecc.). E non tutti i tipi di partito, che si sono via succeduti e che sono presenti attualmente, sono di per sé incompatibili con la democrazia, anche se possono non piacere o possono risultare largamente inadeguati. Il

¹²

fatto è che non possiamo continuare ad avere come criterio di giudizio e di paragone il modello del partito di massa di stampo duvergeriano (che era quello ideologico e burocratico). I partiti di massa di stampo duvergeriano hanno costituito solo una fase storica, per quanto grandiosa e si potrebbe dire epica, della variegata storia dei partiti politici. Il partito neo-notabiliare, o quello patrimoniale o quello in *franchising* possono non piacere, ma è questo quello che passa il convento, e con questo fatto dobbiamo convivere.

C'è però un tipo di partito che mi pare del tutto in antitesi con i requisiti funzionali che la logica di funzionamento della democrazia richiede ai partiti politici, ed è il cosiddetto partito personale.

Le funzioni dei partiti sono molteplici e complesse, non sono riducibili e non sono esprimibili dalla singola personalità. Per tutti i teorici e gli studiosi dei partiti politici - da Edmond Burke ad Antonio Gramsci, a Costantino Mortati a Giovanni Sartori - il partito è un organismo collettivo e collegiale che non si esaurisce né nei funzionari, né nelle oligarchie interne, né nel singolo leader.

Oggi si teorizza non solo “il partito del leader”, ma anche “il governo del leader”, sulla base dell'impossibilità di ricreare il vecchio partito di massa. Ma il partito del leader o il partito personale è un ossimoro. O c'è il partito che esprime anche un leader forte (sia pure tanto da controllare il partito per un certo tempo) o c'è un leader personale che ha fagocitato e annullato il partito. Il punto di discriminazione è comunque la sorte del partito dopo la fine (politica o altro) del leader, se sopravviva o no. Se sopravvive allora, il partito è comunque istituzionalizzato e come tale non significa la fine del partito. A chi scrive pare esagerata l'enfasi che oggi si pone sul leader o sulla singola personalità (a parte il fatto che nella storia passata è sempre stato fortissimo il ruolo giocato dalle singole personalità, come ci insegnava il buon vecchio Plechanov). Ma ammettiamo pure che oggi è preminente la fase del partito del leader e dei partiti personali. Ma allora dobbiamo pensare ad altri strumenti e modalità di reggimento della comunità politica, compresa la regolamentazione legislativa dei partiti politici. Questi non possono più essere considerati puramente associazioni private di fatto, estranee al diritto pubblico. Essi svolgono funzioni pubbliche rilevanti, d'importanza pubblica, e come tali vanno riconosciuti, superando, per quanto ci riguarda, i limiti dell'art.49 della Costituzione¹³. Ma soprattutto, se si è affermato il partito (e il governo) del leader, allora dobbiamo ripensare la forma di governo parlamentare, e soprattutto di quella maggioritaria - e qui sta il collegamento tra partito politico e assetti istituzionali. Soprattutto, occorrerebbe sincronizzare la riforma della forma di governo - intesa sia direttamente con la modifica di norme costituzionale, con la regolamentazione legislativa dei partiti e con l'adeguamento dei regolamenti parlamentari, sia indirettamente attraverso la riforma elettorale - ai partiti di fatto.

¹³ Ho trattato il tema in *I partiti e le regole*, “Democrazia e Diritto”, 3, 2016, riprendendo e sviluppando le considerazioni svolte in un'audizione nella Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nel 2015.

In più, ad aggravare i problemi che il partito personale pone, occorre considerare un'altra tendenza in atto, quella della democrazia diretta e al ricorso a forme di partecipazione sempre più dirette, come le primarie, i referendum, l'elezione diretta di alcune cariche monocratiche, ecc. Nell'ambito dei partiti, quando queste modalità di democrazia diretta e immediata si saldano con il partito personale e del leader può sprigionarsi un cortocircuito che può tramutare i caratteri stessi della democrazia interna, facendo prevalere l'elemento plebiscitario su quello rappresentativo-deliberativo della democrazia, come aveva ben visto Fraenkel. Il partito come organismo collegiale e collettivo implica l'esistenza di uno spazio per la democrazia deliberativa, che non può essere surrogata dalla democrazia diretta (per esempio delle primarie). Le primarie, come quelle per la scelta del leader, sono eventi puntuali e *una tantum*, possono essere utilissime ma non possono chiudere definitivamente il processo decisionale all'interno di un partito politico, processo che si deve alimentare di momenti e spazi deliberativi a tutti i livelli, dalla periferia al centro. L'impresa di un partito, tanto più quando si prefigge di cambiare le cose, non può essere l'impresa di una singola personalità, per quanto legittimata e capace (a volte può essere persino carismatica). Essa è sempre un'impresa collettiva e collegiale, per quanto la leadership personale sia importante e persino indispensabile.

Infine un'ultima considerazione (che non può che essere solo accennata). Ad alimentare queste tendenze "plebiscitarie" e queste tendenze anti-partito, occorre tenere presente un'altra tendenza potentissima, perché affonda nelle radici stesse dell'economia: la tendenza alla – com'è stata definita - **disintermediazione**. Com'è oramai abbastanza riconosciuto, tutti i corpi sociali intermedi e le strutture d'intermediazione sono minacciati dalla globalizzazione neo-liberista, e con essi i partiti politici. Ed è una lotta per certi versi impari. Da una parte la democrazia politica richiede che i partiti esistano e funzionino, dall'altra le tendenze liberiste dell'economia congiurano a limitare, se non a spazzare via, le strutture della politica democratica (stati nazionali, parlamenti, sindacati, ordini professionali e ovviamente i partiti politici). Ancora una volta la democrazia è alle prese con il problema di governare l'economia, senza farsi travolgere. E dentro questo problema è chiaro che i partiti nazionali (come gli stati nazionali) non ce la fanno a reggere la sfida. Per una dimensione di scala, solo partiti transnazionali possono reggere la sfida, ossia per quanto ci riguarda partiti politici europei che crescano e si sviluppino assieme al rafforzamento dell'integrazione europea nelle forme possibili.

Il futuro dei partiti è tutto dentro questa lotta o questo confronto. Ma bisogna essere fiduciosi sulle risorse della democrazia.

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).

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

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

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 elettoralistiche, 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'ingegnerie 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 decisioni¹⁴.

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.

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

¹⁴ 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*).

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 analogha 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 infittirsi 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 autotrabiuti 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 cosiddette 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'enfatizzazione 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 cleavages 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 'esploso' 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.