

Roma, 25 marzo 2019
Presentazione del Rapporto annuale dell'Associazione *italiadecide*
“Democrazia degli interessi e interessi della democrazia.
Migliorare la qualità della decisione pubblica”

Nelle forme e nei limiti della Costituzione

di Marta Cartabia

1 Introduzione

Siamo tornati a discutere molto di democrazia e siamo tornati a discuterne con toni preoccupati. Le democrazie costituzionali contemporanee sembrano attraversare una fase di crisi¹, mostrano aspetti di fragilità, fino a subire talora torsioni autoritarie di fronte ai cambiamenti epocali che si stanno rapidamente verificando, sotto gli effetti duraturi della grande recessione economica, dei flussi migratori, dell'impatto dei nuovi media. Alcuni ipotizzano persino che si sia fatto ormai ingresso da tempo in una nuova fase, quella della postdemocrazia, secondo la fortunata espressione di Colin Crouch².

Non è mio intendimento aggiungere la mia voce a questo importante dibattito sulla crisi della democrazia con un'analisi che evidenzi, dal mio punto di vista, i fronti problematici, i rischi, le degenerazioni che il nostro presente ci prospetta. A questo proposito dirò soltanto che crisi non significa di per sé declino. Una fase di crisi può preludere anzi a nuovo inizio, come la storia italiana ed europea ci mostrano: dalle macerie della guerra e del totalitarismo sono nati tanto le nuove costituzioni nazionali quanto il progetto europeo, che insieme hanno assicurato pace, prosperità e solidarietà ai popoli europei come mai prima era accaduto. Come nei passaggi delle età della vita, attraversare una fase di crisi può introdurre a una più solida consapevolezza, a condizione che, come dice Hannah Arendt torniamo a porci le domande fondamentali e proviamo a rispondere ad esse con risposte fresche, scevre da giudizi precostituiti, o da pregiudizi³.

¹ M. A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET, *Constitutional Democracy in Crisis*, OUP, 2018, offre una panoramica comparatistica dello stato di salute delle democrazie, con un respiro globale ed è dedicato, significativamente «*To those around the world resisting the slide away from constitutional democracy*».

² C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003.

³ H. ARENDT, *Between Past and Future: Six exercises in political thought*, Viking Press, New York 1961, 174: «A crisis forces us back to the questions themselves and requires from us either new or old answers, but in any case, direct judgments. A crisis becomes a disaster only when we respond to it with preformed judgments, that is, with prejudices. Such an attitude not only sharpens the crisis but makes us forfeit the experience of reality and the opportunity for reflection it provides».

In un bel saggio dedicato ai temi che ci occupano, Pasquale Pasquino⁴ ci richiama queste parole di don Luigi Sturzo:

«Tutti parlano della crisi della democrazia, ma sarebbe difficile trovare due persone che siano d'accordo su ciò che è la democrazia e che possano dire allo stesso modo in che cosa consiste la crisi»⁵.

Democrazia è un termine carico di storia e di storie e oggi è una parola che evoca una pluralità di forme politiche assai diverse tra loro. La democrazia degli ateniesi non è quella degli stati liberali, e tanto meno quella degli stati costituzionali.

Può forse essere utile, allora, facendo tesoro delle riflessioni di Hannah Arendt fare un piccolo esercizio di memoria, ritornare a mettere a fuoco i lineamenti essenziali della democrazia così come emergono dalla carta costituzionale e chiederci che cosa sia entrato in crisi, non nella democrazia in generale, ma nell'esperienza democratica dell'Italia repubblicana.

2 La sovranità appartiene al popolo

Il manifesto della democrazia italiana nella Carta costituzionale è contenuto nel suo primo articolo: «L'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

È noto che nel corso dei lavori dell'assemblea costituente molto si è discusso su ogni singolo lemma di questo fondamentale articolo. Vorrei soffermarmi anzitutto sulla scelta del verbo che regge il secondo comma di questo "principio primo" dell'ordinamento costituzionale, che delinea l'identità della nostra democrazia: appartenere. La sovranità *appartiene* al popolo.

La scelta di questo verbo fu oggetto di vivace dibattito e di ponderato e oculato esame. Una parte insisteva nel sottolineare che in una democrazia la sovranità non può che *risiedere* nel popolo. L'altra prediligeva invece l'idea di una sovranità che *emana* o *promana* dal popolo, quale fondamento di ogni potere costituito.

Nel corso del lungo dibattito svoltosi sul punto prima nell'ambito della prima sottocommissione, poi ripreso nella plenaria della Commissione dei 75, i termini del dibattito sono, ad un certo punto, riassunti lucidamente in uno scambio di opinioni che coinvolge l'Onorevole Lucifero e l'onorevole Tosato nella discussione della Commissione per la Costituzione in seduta plenaria, 22 gennaio 1947:

⁴ P. PASQUINO, *Crisis in Constitutional Democracies?*, in Festschrift Dominique Rousseau, in corso di pubblicazione.

⁵ L. STURZO, *La crisi della democrazia*, [1938]: «Tous parlent de crise de la démocratie, mais il serait difficile de trouver deux personnes qui soient d'accord sur ce qu'est la démocratie et qui puissent dire la même chose à propos de ce qu'on entend par sa crise». Il testo citato compare originariamente in un libro di Luigi Sturzo pubblicato in Francia con il titolo *Politique et Morale* (Paris, Bloud et Gay, 1938). La versione italiana del capitolo del libro sulla crisi della democrazia venne pubblicato sui *Quaderni della Democrazia Cristiana* senza data.

IL PRESIDENTE TUPINI [...] Comunica che [...] l'onorevole Lucifero propone di sostituire alle parole «emana dal popolo», le parole «risiede nel popolo».

LUCIFERO [...] Afferma che sovrano è il popolo, che tale resta permanentemente; la sovranità risiede nel popolo e in esso sempre rimane. Vi possono essere degli organi delegati che per elezione popolare esercitano la sovranità in nome del popolo; ma la sovranità è del popolo e resta del popolo. Dire pertanto che la sovranità emana o promana dal popolo dà – a suo avviso – la sensazione [...] che il popolo, con l'atto con cui ha eletto coloro che eserciteranno la sovranità in suo nome, si spoglia di questa sovranità, investendone i suoi delegati. Ciò gli sembra antidemocratico e – sia concesso dirlo a lui monarchico – soprattutto antirepubblicano; poiché proprio il far risiedere la sovranità nel popolo, dovrebbe costituire la distinzione fondamentale fra repubblica e monarchia.

TOSATO non ritiene esatto il concetto della sovranità che risiede nel popolo, secondo la spiegazione data dall'onorevole Lucifero. Osserva che l'applicazione della formula potrebbe essere giustificata qualora tutti gli atti emanati dagli organi dello Stato dovessero essere sottoposti all'approvazione popolare. In questo caso essa avrebbe un valore, quando cioè qualsiasi decisione politica derivasse direttamente dal popolo. Ma poiché questo non avviene nella Costituzione, a base parlamentare rappresentativa, con solo qualche caso di *referendum*, la formula: «la sovranità emana dal popolo» è – a suo avviso – molto più esatta.

MERLIN UMBERTO fa presente che la Costituzione della Repubblica francese usa l'espressione: «la sovranità nazionale appartiene al popolo francese». Domanda se questa formula non sia più precisa dal punto di vista storico e giuridico, e non risponda meglio ad esprimere il concetto».

Al fondo di questa divergenza di vedute, si intravede l'irrisolta polarità tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, che ha impegnato alle origini del costituzionalismo moderno i grandi nomi del pensiero politico da Rousseau a Sieyès a Madison. L'uno, radicalmente opposto al governo rappresentativo, reputa che la sovranità non possa essere mai né alienata né rappresentata, perché risiede nella volontà generale e ivi deve permanere. Gli altri invece, sulle due opposte sponde dell'atlantico, consideravano la rappresentanza un modello superiore e più evoluto rispetto alla democrazia diretta, perché capace di affinare la visione dell'opinione pubblica attraverso la mediazione di un corpo di cittadini dediti interamente alla cosa pubblica e impegnati a orientare gli interessi individuali al bene comune⁶.

Anche nel comune sentire odierno resta sullo sfondo la convinzione che vera democrazia sia quella in cui le decisioni politiche sono assunte direttamente dal popolo o

⁶ Sul punto, riassuntivamente B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo* (1997), Il Mulino, Bologna, 2010.

sono da questo quanto meno approvate; democrazia significherebbe sostanzialmente autogoverno del popolo e facoltà di decidere tutto ciò che lo riguarda.

Perciò, per tornare al dibattito in Assemblea costituente, la sovranità non potrebbe che risiedere e permanere nel popolo e non potrebbe essere semplicemente delegata ad alcuni, come sembra evocare l'espressione «la sovranità *emana* dal popolo». Non sarebbe vera democrazia quella in cui il popolo nel momento elettorale si spogliasse della sovranità, investendone i suoi delegati, così come invece sostiene Hobbes nel *De cive*, dove si afferma che, analogamente a ciò che accade nella monarchia con il re, nella democrazia e nell'aristocrazia con l'assemblea, *ea electa, populus simul dissolvitur*.

In fondo anche noi, più o meno consapevolmente, coltiviamo la convinzione che la forma democratica assiologicamente superiore e concettualmente più pura sia quella della democrazia diretta. È opinione tanto diffusa, quanto irriflessa, che la democrazia rappresentativa sia solo un succedaneo della vera democrazia (quella diretta); un surrogato di cui dobbiamo accontentarci per pure ragioni pratiche: le dimensioni dello stato contemporaneo e la complessità delle decisioni politiche rendono irrealizzabile l'ideale democratico che nella nostra mente resta sempre e comunque della democrazia ateniese dell'epoca classica, come ci è riportata dalla tradizione. La vera età dell'oro della democrazia sarebbe quella dell'età di Pericle, in cui sui problemi politici essenziali la decisione spettava all'assemblea popolare composta dagli ateniesi aventi diritto di cittadinanza.

Questa convinzione perdura nel tempo benché, come ci ricorda Norberto Bobbio lo stesso Rousseau fosse convinto che «una vera democrazia non è mai esistita né mai esisterà, perché richiede molte condizioni difficili da mettere insieme», tra cui uno stato molto piccolo per cui sia facile al popolo riunirsi; un semplicità di costumi che impedisca il moltiplicarsi delle questioni e delle discussioni spinose; eguaglianza di condizioni e fortune e, non ultimo, «poco o niente lusso»⁷.

Così, oggi e forse più di prima, la richiesta di maggiore democrazia si esprime nella richiesta che la democrazia rappresentativa sia affiancata se non addirittura sostituita dalla democrazia diretta⁸. Se la democrazia rappresentativa e indiretta fosse davvero una forma minore, un ripiego che trova la sua giustificazione solo a causa di condizionamenti tecnico-fattuali (estensione territoriale, numero dei cittadini), una volta rimosse quelle barriere grazie alle potenzialità dei nuovi strumenti tecnologici, non vi sarebbe ragione di rimanere imprigionati in una forma democratica di seconda scelta e si potrebbe tornare alle origini.

Questa convinzione si basa su dati smentiti dalla storia e dall'esperienza⁹ e costituisce un vero e proprio pregiudizio – uno di quei pregiudizi da cui dovremmo liberarci, come

⁷ N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, 33.

⁸ N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, (1978), in *Id.*, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1991, 33

⁹ Su questo piano si muove la critica alla democrazia diretta come forma propria della democrazia di E.-W. BOCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in «Quaderni costituzionali», 1985, 227-263, che accusa tale teoria di irrealità, non solo in senso pragmatico, ma anche teorico.

suggerisce Hannah Arendt – che si pone all'origine di uno dei motivi di crisi della democrazia oggi, dovuta in gran parte alla distanza, reale o percepita, che si sarebbe venuta a creare tra i governanti e i governati, tra il popolo e i suoi rappresentanti, tra i comuni cittadini e la "casta". Ma questo pregiudizio sulla presunta superiorità della democrazia diretta regge al confronto con l'ordinamento costituzionale repubblicano che abbiamo oggi a disposizione?

3 Nelle forme e nei limiti della Costituzione

La Costituzione non si limita ad affermare che la sovranità appartiene al popolo, ma precisa: «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Molto si potrebbe dire sui *limiti* della democrazia e molto è stato magistralmente detto in uno dei più recenti lavori di Sabino Cassese, dedicato appunto a *La democrazia e i suoi limiti*¹⁰, alle cui analisi e considerazioni mi limito a rinviare, perché non si potrebbe dire di più e di meglio. Ogni potere, politico economico o giuridico, che non conosca limiti organici diventa facilmente tiranno, secondo gli insegnamenti insuperati di Montesquieu: occorre che il potere limiti il potere¹¹. E la Corte costituzionale lo ha detto persino dei diritti della persona: l'illimitata espansione di uno dei diritti lo renderebbe tiranno nei confronti delle altre posizioni giuridiche soggettive (sentenza n. 85 del 2013). Non si sottrae a questa legge delle umane vicende neppure l'esercizio del potere parte del popolo e della sua sovranità: il primo dato da sottolineare è che nella Costituzione italiana la sovranità è popolare ed è limitata.

Vorrei piuttosto soffermarmi sulle *forme* della democrazia, perché non può non interrogare una affermazione, come quella che apre il testo Costituzionale, che avverte la necessità di sottolineare che la democrazia si esercita nelle *forme* stabilite dalla Costituzione.

La democrazia voluta dalla Costituzione trova il suo asse portante nella forma della democrazia rappresentativa. L'architettura della forma di governo prescelta è quella parlamentare, che vede nell'assemblea rappresentativa il perno istituzionale a cui sono affidate, non solo la funzione legislativa, ma anche l'elezione del capo dello Stato e il potere di conferire e ritirare la fiducia al governo, oltre che di procedere, all'occorrenza e secondo le procedure aggravate a ciò destinate, anche alla revisione della stessa carta fondamentale. È dal parlamento che muove il circuito democratico, che legittima l'azione degli altri poteri, compresa l'amministrazione e la giurisdizione, pur sempre vincolati al principio di legalità e al rispetto della soggezione del giudice alla legge, atto tipico del parlamento.

Il rapporto tra governanti e governati è, nella costituzione italiana ispirato ai principi del governo rappresentativo, che implicano un "rapporto di distinzione e di autonomia" dei

¹⁰ S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2018

¹¹ C. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Libro XI, 4.

rappresentanti con il corpo elettorale¹²: un rapporto, perché i rappresentanti sono scelti dai cittadini e da essi sono giudicati con le consultazioni elettorali; un rapporto di autonomia, perché l'esercizio della funzione rappresentativa si svolge *senza vincolo di mandato*. La rappresentanza politica implica una dualità tra elettori e eletti, perché l'eletto non è un mero portavoce chiamato ad attuare le istruzioni dei suoi elettori. Nel linguaggio weberiano, le moderne rappresentanze parlamentari sono *libere e non vincolate*¹³. Il parlamentare non è un mero esecutore del programma elettorale, è chiamato ad assumersi le proprie responsabilità e le sue scelte saranno giudicate nel successivo momento elettorale, in cui i cittadini con il proprio voto distribuiscono premi e punizioni sulle passate azioni di governo e orientano le azioni future¹⁴.

Certo, la democrazia rappresentativa sarebbe ben poca cosa se si limitasse a consentire agli elettori di scegliere i propri rappresentanti nel momento dell'espressione del voto, condannandoli al silenzio lungo tutto l'arco temporale intercorrente tra una consultazione elettorale e quella successiva. Anche la Corte costituzionale, che pure ancora di recente ha ribadito la centralità dell'istituzione parlamentare che non può essere ridotta a mera camera di ratifica di decisioni assunte altrove (ordinanza n. 17 del 2019), ha sottolineato che le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi «non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale», «si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti», proprio perché se la sovranità *appartiene* al popolo, non è possibile ritenere «che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi» (sentenza n. 106 del 2002). L'asse portante della democrazia costituzionale è dato dalle istituzioni rappresentative, ma il loro operare è supportato e arricchito da altre forme espressive della sovranità popolare.

Come è stato efficacemente sottolineato da Massimo Luciani, «sul tronco rappresentativo è opportuno innestare rami "partecipativi"»¹⁵ se vogliamo garantire al sistema costituzionale un soddisfacente rendimento democratico nel suo concreto operare. Il tronco e i rami: l'opzione fondamentale della Carta costituzionale ha il suo sostegno portante nel tronco della democrazia rappresentativa. Eppure in esso sono innestate altre forme e modalità espressive della sovranità popolare: dalle autonomie territoriali, agli istituti di partecipazione popolare come referendum, petizioni, iniziative legislative popolari.

Nei lavori dell'assemblea costituente queste forme di partecipazione sono state oggetto di grande attenzione. In particolare la proposta di Costantino Mortati in materia di referendum, come è noto, prevedeva una pluralità di strumenti che hanno poi subito una progressiva "potatura" nel corso del dibattito sino a sopravvivere nelle attuali forme del referendum abrogativo delle leggi o atti

¹² Sul punto, B. MANIN, *Principi del Governo rappresentativo*, cit. che li identifica nelle elezioni a intervalli regolari, nell'autonomia dei rappresentanti dai rappresentati, nella libertà di opinioni e nella soggezione delle decisioni politiche al dibattito pubblico.

¹³ M. WEBER, *Economia e società*, vol. I, Edizioni di comunità, Milano 1961, 291.

¹⁴ B. MANIN, *cit.*, 194 ss.

¹⁵ M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo. Commento all'art. 75*, Zanichelli, Bologna-Roma 2005, 82.

con forza di legge, di quello consultivo nell'ambito delle variazioni territoriali degli enti locali e delle regioni e di quello costituzionale¹⁶.

Può essere interessante notare che le riflessioni più profonde e ampie sul referendum abrogativo, lo considerano come una forma di "partecipazione istituzionale", piuttosto che strumento di democrazia diretta come comunemente si ritiene¹⁷, idoneo a immettersi armonicamente nell'alveo della democrazia rappresentativa che connota la repubblica.

4 Forme della democrazia e pluralismo sociale

Molteplici e anche contrastanti sono le ragioni che hanno portato al prevalere della democrazia rappresentativa e al recedere quella diretta.

Spesso si fa leva su ragioni pragmatiche, di pura realizzabilità, che pure non sono del tutto prive di pregio. Gli stati nazionali moderni sarebbero incompatibili con la democrazia diretta anzitutto per dimensioni e numeri.

Si è anche acutamente osservato che la volontà popolare ha modo di esprimersi solo in quanto essa sia interrogata e può esprimersi solo in quanto essa sia sollecitata¹⁸. Anche nelle forme della cosiddetta democrazia diretta, il popolo si limita ad accettare o a rifiutare, ad approvare o disapprovare con un sì o con un no, in ogni caso a reagire alle domande che gli sono poste: sicché la volontà popolare ha sempre la natura di risposta e presuppone l'esistenza di leaders, élites o gruppi dirigenti, in ogni caso di responsabili che assumano una iniziativa e poi attuino quanto indicato con il responso popolare. L'autogoverno puro non potrebbe perciò darsi in alcun modo senza l'ausilio di rappresentanti in posizione di leadership.

Tuttavia vorrei attirare l'attenzione su ragioni che mi paiono ancora più profonde, che attengono all'idea di popolo, di società e all'idea stessa di volontà popolare che si presuppone di dover attuare attraverso i procedimenti democratici.

Un sistema di democrazia diretta prende le mosse dalla tacita premessa che sussista una volontà popolare unitaria che si suppone coincida con l'interesse collettivo. Il popolo sarebbe una entità omogenea capace di dar voce a una *volonté générale*, che viene a coincidere con quella della maggioranza, mentre si tacita la presenza di interessi minoritari e di orientamenti particolari. Essi costituirebbero un fattore di disturbo che tende a ostacolare l'espressione di una volontà unitaria, da negare, eliminare o quanto meno neutralizzare.

La Costituzione italiana – al pari di altre – pone invece a fondamento la pluralità interna alla società e di conseguenza la pluralità delle possibili espressioni politiche: il popolo presupposto dalla Costituzione vuole emergere in termini plurali, come ha recentemente sottolineato Andreas Voßkhule a proposito della omologa *Legge fondamentale tedesca*¹⁹.

¹⁶ M. LUCIANI, *op. cit.*, 141 ss., ricostruisce ampiamente il dibattito nei lavori preparatori della Costituzione.

¹⁷ M. LUCIANI, *op. cit.*, 38 ss.

¹⁸ E.-W. BOCKENFORDE, *cit.*, 234 ss.

¹⁹ A. VOßKHULE, *Populismo e democrazia*, in «Diritto Pubblico», 3 (2018), 792.

Numerose sono le tracce reperibili nel testo costituzionale che lasciano trasparire i tratti pluralistici della fisionomia di quel popolo a cui appartiene la sovranità, secondo l'art. 1 della Costituzione.

Le formazioni sociali in cui si svolge la personalità di ciascuno, incastonate nell'art. 2; le associazioni di ogni genere e natura, protette dall'art. 18 alla sola condizione che non siano segrete e che non perseguono, neppure indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare; le confessioni religiose (artt. 7, 8, 19, 20); i sindacati (art. 39) e soprattutto i partiti politici (art. 49): è anzitutto attraverso di essi che la Costituzione ritiene che i cittadini possano «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Attraverso i partiti, i cittadini concorrono in un'opera che presuppone una pluralità di attori: nessuno di essi si pone come interprete esclusivo di un'unica volontà popolare, nessuno di essi si pone come rappresentante unico del popolo, unitariamente intenso.

La Costituzione mira all'unità della vita sociale – “una e indivisibile” - ma non pretende un popolo omogeneo: ora come all'alba della repubblica è la pluralità a contrassegnare i rapporti politici; ora più di allora è la pluralità a marcare l'ordito del tessuto sociale, sempre più ricco e variegato sotto ogni profilo. Il popolo presupposto dalla Costituzione somiglia molto a quello che Alexis De Tocqueville descriveva nel suo viaggio in America: un corpo sociale insonne, in fermento tanto nella vita politica come nella società civile, impegnato in un movimento continuo, in cui «tutti gli uomini marciano insieme verso un unico scopo; ma non tutti sono tenuti a marciare sulla stessa via. Essi non sacrificano la propria volontà e la propria ragione: ma applicano la volontà e la ragione per far riuscire un'iniziativa comune»²⁰.

La democrazia rappresentativa è quella che traduce questa vitalità sociale in pluralismo politico e in cui nessun partito e nessun leader può pretendere di monopolizzare la rappresentanza di tutti e in cui ogni decisione politica scaturisce necessariamente da processi di confronto, dibattito, mediazione, alla ricerca dell'interesse generale e del bene comune possibile.

5 Ripensare la partecipazione

Dunque, riprendiamo il filo del discorso: la democrazia rappresentativa presuppone un “rapporto di distinzione e di autonomia” dei rappresentanti con il corpo elettorale; a sua volta il corpo elettorale è plurale, sempre più molteplice sotto ogni profilo; sicché gli interessi e i valori particolari debbono passare attraverso il prisma della rappresentanza per comporsi in scelte condivise, in vista dell'interesse generale e del bene comune. Occorrono soggetti di mediazione, canali di comunicazione, luoghi di composizione e di incontro perché dall'interesse particolare possa emergere il bene comune.

La democrazia rappresentativa, almeno in una certa fase, ha affidato essenzialmente ai partiti politici il compito di mediazione tra la società civile, con il suo pluralismo, e le istituzioni rappresentative.

²⁰ A. TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, BUR, Milano, 1987, 207. 248. 531.

Sebbene i partiti abbiano subito una profonda trasformazione, ancora di recente, Tom Ginsburg e Aziz Z. Huq hanno sostenuto che i partiti politici rappresentano la più importante categoria di formazione della società civile²¹. Almeno a partire dall'avvento della politica di massa nel XIX secolo, è sembrato che per la stabilità del sistema democratico fosse richiesto che i partiti politici fungessero da fulcro della formazione della coalizione. In assenza dei partiti, è molto probabile che i gruppi e gli interessi diversi rimangano frammentati, senza un'agenda politica comune²².

È la medesima esigenza di sempre che esprimeva nel 1938 Luigi Sturzo: «Nella democrazia i partiti sono una necessità [...]. Perché possano rappresentare la coscienza complessa del popolo nelle sue aspirazioni e nei suoi diversi bisogni transitori o permanenti è necessario che siano veri organi stabili fondati su interessi reali, politici, sociali, economici e che la loro espressione sia libera da influenze occulte tanto di sette concrete quanto di denaro.

Certo l'educazione politica del popolo è il fondamento della vita d'un partito; popolo non significa massa o classi proletarie; ma tutti, comprese quell'aristocrazia e quella borghesia finanziaria che oggi, in certi Paesi, son gli elementi politicamente meno educati e meno educabili»²³.

Nondimeno, da decenni questi soggetti stanno subendo una profonda trasformazione, nell'ambito di un movimento che non ha investito soltanto la democrazia della repubblica italiana. Con essi, anche la vita della democrazia sta subendo una significativa metamorfosi: la distanza inevitabile tra governanti e governati che la rappresentanza in qualche misura presuppone sembra divaricarsi lungo un solco sempre più ampio e profondo. I partiti sembrano perdere il loro ruolo centrale a fronte della pervasività comunicativa dei media e dei nuovi media, che favoriscono l'emergere di singole personalità carismatiche. Seguendo la classificazione di Bernard Manin, *la democrazia dei partiti* di massa, che è succeduta al primo *parlamentarismo*, tra la fine del XIX e lungo il corso del XX secolo, sta lasciando a sua volta il passo alla *democrazia del*

²¹ Questa constatazione, tuttavia, non sembra essere condivisa dalla maggior parte degli studiosi contemporanei di teoria della democrazia, come rileva Nancy L. Rosenblum: democratici deliberativi, neo-repubblicani, teorici della democrazia epistemica, pluralisti convenzionali, tutti scrivono, spesso espressamente, come se si potesse, anzi, si dovesse, avere una democrazia che faccia a meno dei partiti: N.L. ROSENBLUM, *Partisanship and independence: the peculiar moralism of American politics*, in «Critical Review of International Social and Political Philosophy», 17, 3 (2014), 269: «Deliberative democrats, neo-republicans, theorists of epistemic democracy, conventional pluralists all write – often expressly – as if we could and should have democracy without parties and partisanship».

²² T. GINSBURG, A.Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago and London 2018, 11: «Political parties are the most important kind of civil-society formation. At least since the advent of mass politics in the nineteenth century, stable democratic politics has seemed to require political parties to serve as fulcrums of coalition-formation. In the absence of parties, disparate groups and interests across diverse constituencies are likely to remain fragmented, without a common political agenda that orders and prioritizes distinct issues»

²³ L. STURZO, *Morale e politica*, Castelveccchi, Roma 2012, XX.

pubblico, incentrata sulla personalizzazione e sulla comunicazione mediatica, mentre i partiti si indeboliscono²⁴.

Questa trasformazione è senza dubbio sotto gli occhi di tutti. Ma sarebbe erroneo pensare che essa prelude ineluttabilmente alla fine o al declino inesorabile della democrazia rappresentativa.

Anzitutto perché nel corso della storia, il governo rappresentativo ha già mostrato pregevoli doti di flessibilità e di adattabilità. Ciò che è in crisi è un certo canale di collegamento tra governanti e governati, non le istituzioni rappresentative in sé e per sé.

In secondo luogo perché a uno sguardo ravvicinato la crisi dei partiti non comporta a sua volta la fine dei partiti. Ciò che è superato è il processo di identificazione cittadini nel partito di appartenenza, che garantiva una lealtà duratura dei votanti; si è allentato il senso di "appartenenza" al partito, e perciò è aumentata la mobilità elettorale. Ma l'erosione della lealtà duratura ai partiti non significa obsolescenza dei partiti politici o decadenza generalizzata. Essi rimangono attori cruciali sia nella politica parlamentare sia nelle campagne elettorali.

In terzo luogo, l'erosione alla fedeltà ai partiti porta l'avvento di nuove forme di partecipazione politica: dimostrazioni, petizioni, partecipazione non elettorale, partecipazione non convenzionale, politica di protesta. Nel corso degli ultimi quindici anni si è moltiplicata l'attenzione alle forme della democrazia partecipativa – soprattutto in ambito europeo, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – che si pongono non come alternative alla rappresentanza, ma al contrario si basano su di essa. I cittadini non hanno abbandonato l'impegno nella vita politica, ma esso si esprime attraverso forme alternative e le democrazie rappresentative sono chiamate a fare spazio alla crescita di queste nuove partecipazione politica²⁵.

I richiami alla partecipazione alla vita pubblica sono del resto un tratto saliente della nostra carta costituzionale che richiede «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» in una delle disposizioni più caratterizzanti dell'intero testo costituzionale (l'art. 3, comma 2) e frutto di quella capacità di sintesi di culture diverse, basata sull'ascolto dell'altro e sulla disponibilità a lasciarsi arricchire dall'altrui punto di vista, che ha caratterizzato i lavori dell'Assemblea costituente.

Il richiamo ai lavoratori – peraltro contenuto anche nell'art. 1 quando si afferma che l'Italia «è una Repubblica democratica fondata sul lavoro». – volge la riflessione alla dimensione del mondo dell'economia e al suo rapporto con le istituzioni rappresentative. La democrazia è strettamente intrecciata con l'universo economico che ha la necessità di regolare: in qualche misura è anche dalla prosperità dei rapporti economici che è condizionata la salute della democrazia. Certo, la vita democratica non può appagarsi

²⁴ B. MANIN, op. cit. 242 ss.

²⁵ Benjamin Constant: «diritto di ognuno d'influire sull'amministrazione del governo, sia con la nomina dei funzionari, tutti o alcuni, sia a mezzo di rimostranze, petizioni, richieste, che l'autorità è più o meno obbligata a prendere in considerazione»

di soddisfare le sole esigenze di carattere economico²⁶: corpi e anime, interessi e ideali. La vita personale e sociale non può mai essere appiattita su una sola dimensione. Tuttavia, non si può dubitare che il funzionamento dell'apparato democratico viene tanto maggiormente messo in discussione quanto più le disuguaglianze e la crisi economica sono percepite dalla popolazione. Molti sono gli osservatori²⁷ che annoverano la perdurante stagnazione economica tra i fattori originanti le attuali problematiche che affliggono il processo democratico.

D'altra parte, sin dai primi esperimenti democratici ateniesi del V secolo a. C. incomincia ad avere luogo quell'intreccio che diviene sempre più complesso e indistricabile tra dimensione privata – l'*oikos* – l'ambito domestico e, per estensione, l'economia e dimensione pubblica – la *polis* – che costituisce da sempre la linea di frizione e nei, casi estremi, il punto di innesco della *stásis*, la guerra intestina, che deflagra nel punto di intersezione tra i movimenti di politicizzazione dell'*oikos* e di depoliticizzazione della *polis*²⁸. È questa, l'ipotesi che Giorgio Agamben²⁹ formula sulla scorta degli studi sulla politica della Grecia antica di Nicole Loraux e di Christian Meier. Ogni democrazia ha bisogno di mettere in atto processi che consentano all'*oikos* di dialogare con la *polis* e viceversa.

Il presidente Mattarella, nel recente discorso al Convegno Internazionale in ricordo di Marco Biagi, ha sottolineato «la grande importanza del ruolo delle rappresentanze sociali e dei corpi intermedi, che supera la pur fondamentale dimensione delle relazioni del lavoro, perché riguarda in realtà anche la salute del tessuto democratico del nostro Paese.

Rappresentanze sociali e corpi intermedi sono realtà in cui i cittadini si riconoscono; la loro emarginazione, la loro attenuazione di ruolo rende più fragile la società ed espone maggiormente i cittadini ad essere vulnerabili rispetto alle incertezze, alle insicurezze e alle paure che inducono alla chiusura in se stessi».

Da sempre il tessuto sociale italiano è ricco di corpi intermedi dove si coltivano interessi e ideali comuni, si praticano le virtù civiche, si sperimenta la solidarietà e tanto altro.

Le proposte, come quelle che emergono dal rapporto che stiamo in questa occasione presentando, che mirano a istituzionalizzare delle forme di raccordo trasparente tra le aggregazioni economiche e sociali e la vita istituzionale non può che contribuire a

²⁶ Pena – come osserva J.H.H. WEILER, *The Crumbling of European Democracy*, in *Constitutional Democracy in Crisis*, cit., 629 ss. – la riduzione schumpeteriana del leader politico all'imprenditore il cui profitto è il potere, il cui potere si misura in voti, i cui voti dipendono dalla sua capacità di soddisfare le richieste immediate degli elettori: *panem et circenses*.

²⁷ In un suo studio recente, Yascha Mounk, tra i fattori originanti del declino del processo democratico, oltre ai social media, individua la questione identitaria e la stagnazione economica, così come tra i rimedi segnala la necessità di un rinnovamento della fede civica, ma anche l'attenuazione del nazionalismo e la gestione dei problemi economici. Cfr. la seconda e la terza parte del libro di Y. MOUNK, *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 2018.

²⁸ Cfr. G. AGAMBEN, *Stasis, La guerra civile come paradigma politico*, in *Id., Homo sacer. Edizione integrale (1995-2015)*, Quodlibet, Macerata, 2018, 268.

²⁹ Cfr. G. AGAMBEN, *Stasis La guerra civile come paradigma politico*, 264 ss.

rivitalizzare l'esperienza democratica, fungendo da invito a percorrere la strada che conduce a volgere l'interesse particolare verso la destinazione condivisa del bene comune.

A questo proposito mi sia permesso di concludere attingendo di nuovo alla saggezza di uno dei padri costituenti, Costantino Mortati, che agli esordi dei lavori della Seconda sottocommissione, il 27 settembre 1946, richiamava alla centralità della libera discussione, del serrato confronto, dello scambio di punti di vista dentro e fuori le Camere, osservando che

Più si facilita la partecipazione degli interessi particolari alla cosa pubblica, e meglio si raggiunge l'interesse generale, la cui realizzazione riuscirà perciò più aderente alle situazioni create.