

# I partiti, le comunità intermedie e la crisi della democrazia rappresentativa<sup>1</sup>

di Franco Bassanini

SOMMARIO – 1. La democrazia rappresentativa: non è in crisi il modello, ma le sue applicazioni. – 2. Democrazia rappresentativa e trasformazione del *party government*. – 3. Il dibattito italiano sulle riforme istituzionali – 4. Partiti, corpi intermedi e partecipazione democratica: l’impatto dei processi di disintermediazione sulla crisi della democrazia rappresentativa. – 5. Le risposte dell’ingegneria costituzionale e i loro limiti. – 6. Il ruolo “politico” delle comunità intermedie. – 7. Le comunità intermedie e i partiti di fronte alla crisi della democrazia rappresentativa: complementarità e sinergie

Gli importanti contributi dei politologi sulla cosiddetta crisi dei partiti, pubblicati nelle pagine che precedono<sup>2</sup>, suscitano alcuni interrogativi e suggeriscono alcune riflessioni; in particolare per quanto concerne gli effetti che la fine o la trasformazione del *party government*, da loro analizzata, può avere sulla tenuta e la sopravvivenza del modello di democrazia rappresentativa delineato nella Costituzione italiana, e sul ruolo che potrebbero svolgere, in quel contesto, le comunità intermedie. Quei contributi meritano di essere letti, per dir così, con l’occhio del costituzionalista, al fine di valutarne le implicazioni sul complessivo assetto delle nostre istituzioni.

*1. La democrazia rappresentativa: non è in crisi il modello, ma le sue applicazioni*

---

<sup>1</sup> È, con pochi aggiornamenti e integrazioni, il testo del capitolo 5 di VV.AA., *Comunità intermedie, occasione per la politica*, a cura di Franco Bassanini, Tiziano Treu e Giorgio Vittadini, di prossima pubblicazione presso l’editore Il Mulino, Bologna 2024. Il libro raccoglie i risultati di una ricerca svolta congiuntamente dalla Fondazione Astrid e dalla Fondazione per la Sussidiarietà.

<sup>2</sup> Il riferimento è agli articoli di Paolo Feltrin, Oreste Massari, Leonardo Morlino e Stefano Passigli, pubblicati in questo numero di *Astrid Rassegna*.

Una recente ricerca del *Pew Research Center*<sup>3</sup>, offre un buon punto di partenza per queste riflessioni. La ricerca riguarda le opinioni di un campione statistico dei cittadini di ventiquattro tra i maggiori Paesi del mondo (escluse Russia e Cina, ma comprese India, Indonesia e Nigeria).

La ricerca rivela che permane alto il favore per la democrazia rappresentativa come migliore forma di governo (o, *rectius*, forma di Stato): il modello democratico-rappresentativo è apprezzato dal 77% degli intervistati e criticato dal 20% (l'Italia è nella media, 78 a 20).<sup>4</sup> Ma altrettanto alta è l'insoddisfazione per l'attuale concreto funzionamento della democrazia rappresentativa nel paese di appartenenza: nella mediana dei 24 paesi, il 59% si dichiara insoddisfatto, il 40% soddisfatto; in Italia i critici salgono al 64% i soddisfatti scendono al 36%. In Italia è poi particolarmente alto il numero degli elettori che dicono di non sentirsi rappresentati da nessun partito politico (58% contro 41%, mentre la mediana dei 24 paesi vede un 54% del campione che si ritiene rappresentato da almeno un partito contro il 42% che non lo è). In più, sempre in Italia, il 77% contro il 22% dichiara che gli eletti non si interessano affatto di ciò che pensano gli elettori.

Dalla ricerca emerge anche che l'apprezzamento verso la democrazia rappresentativa, da un lato, e la critica rispetto al suo concreto funzionamento, dall'altro, non sembrano essere influenzati dalla forma di governo adottata in ciascun paese. Entrambi (apprezzamento e disaffezione) sono diffusi nei Paesi a forma di governo parlamentare, ma lo sono anche nei Paesi che prevedono l'elezione diretta del vertice del potere esecutivo da parte dei cittadini (per es. negli USA il favore per il modello democratico rappresentativo prevale 75 a 23, e la critica del suo funzionamento prevale 66 a 33, mentre in Francia il favore per la democrazia rappresentativa prevale 77 a 21 e la critica del suo funzionamento prevale 73 a 27). Si registra invece un prevalente apprezzamento non solo per il modello ma anche per il funzionamento della democrazia rappresentativa in alcuni Paesi a forma di governo parlamentare, nei quali i partiti politici esercitano ancora un ruolo rappresentativo significativo (in Svezia si dichiarano soddisfatti del funzionamento della loro democrazia rappresentativa 75 elettori su 100, in Germania 57 su 100, in Australia 67 su 100). È, quest'ultimo, un dato particolarmente significativo – pare a

---

<sup>3</sup> Pew Research Center, *Representative Democracy Remains a Popular Idea, but People Around the World are Critical of How It's working*, 28 febbraio 2024.

<sup>4</sup> Prevale invece il dissenso nei confronti delle forme autocratiche (71% contro 26% nella mediana dei 24 paesi, 79 a 20 in Italia), mentre si registra una prevalenza di apprezzamenti nei confronti dei governi tecnici (58 a 38 nella mediana dei 24 paesi, 57 a 40 in Italia).

me – ai fini delle valutazioni che si faranno più oltre circa il ruolo dei partiti nella crisi della democrazia rappresentativa

La declinante partecipazione degli elettori al voto, analizzata nelle pagine precedenti da Paolo Feltrin<sup>5</sup>, sembra essere dunque non la conseguenza di una disaffezione verso il modello istituzionale della democrazia rappresentativa, ma piuttosto di una sfiducia e di una critica verso l'interpretazione o l'applicazione che in concreto ne viene data oggi in Italia (e negli altri paesi nei quali il problema si pone), per una percepita incapacità delle istituzioni (quali sono oggi nella realtà) di essere effettivamente rappresentative della volontà dei cittadini e di essere capaci di comprenderne i bisogni e di risolverne i problemi.

Dal punto di vista del costituzionalista, questo dato è molto rilevante: la democrazia rappresentativa è infatti, per definizione, una forma di Stato fondata sulla effettiva capacità delle istituzioni di rappresentare il corpo elettorale (e sulla percezione che ne hanno gli elettori); è questa rappresentatività che garantisce che le scelte che le istituzioni sono chiamate a compiere, non di rado difficili e impopolari, godano, se non di un diffuso consenso, almeno del riconoscimento della loro legittimità.

## *2. Democrazia rappresentativa e trasformazione del party government*

È risalente e diffusa la convinzione che la crisi della democrazia rappresentativa abbia la sua causa (o almeno una delle sue cause principali) nella crisi dei partiti politici. Ma occorre verificare se questa tesi abbia ancora fondamento a fronte di quella che va correttamente ricostruita non tanto come una crisi, ma come una trasformazione, sia pur rilevante, della struttura e del ruolo dei partiti, come dimostrano, nelle pagine precedenti di questo numero di “Astrid Rassegna”, Feltrin, Massari, Morlino e Passigli. Essi sostengono, infatti, in sintonia con la dottrina prevalente, che di crisi dei partiti politici non si può parlare; sottolineano che i partiti, come tutte le istituzioni (famiglia, impresa, stato, chiese, ecc.), cambiano nel tempo ruolo e funzioni, sotto la pressione di una varietà di fattori; ammettono che i partiti italiani nei quarant'anni a cavallo del secolo hanno perso larga parte del loro radicamento territoriale e sociale, che è venuta progressivamente deperendo la loro funzione di canali di partecipazione democratica, di aggregazione, rielaborazione e trasmissione della domanda politica, dunque la loro funzione rappresentativa. Ma rilevano che i partiti conservano ancora due funzioni (o risorse) fondamentali: da

---

<sup>5</sup> V. P. Feltrin, *I partiti politici in Italia a cavallo del secolo (1979-2022)*, in questo numero di *Astrid Rassegna*.

una parte, il controllo dell'accesso alle cariche elettive tramite la titolarità della formazione delle liste elettorali e il potere di nomina dei vertici del vasto arcipelago degli apparati e delle imprese sotto il controllo pubblico (diretto e indiretto); dall'altra, un ruolo centrale nella definizione delle politiche pubbliche, perché *“tutte le principali decisioni del governo sono prese da esponenti di partito eletti; le politiche pubbliche sono formulate all'interno dei partiti; il primo ministro e i ministri sono esponenti di partito e responsabili attraverso il partito”*<sup>6</sup>.

Dunque, non sarebbe affatto finito il cosiddetto *party government*, avrebbe solo subito una sia pur rilevante trasformazione. Da partiti espressione di comunità di riferimento (formate da persone ma anche da corpi intermedi), capaci di veicolare idee e interessi e di coinvolgerle nella formazione delle scelte delle istituzioni, in partiti oligarchici centrati su leader più o meno carismatici, nei quali ai cittadini partecipanti e sostenitori si sostituiscono cittadini controllati dall'alto attraverso la gestione delle risorse e la manipolazione comunicativa<sup>7</sup>.

A ben vedere, tuttavia, anche i due ruoli fondamentali che residuerebbero ai partiti – secondo la ricostruzione dei politologi - subiscono oggi un processo di ridimensionamento di non modesta importanza. Certamente in Italia (e in alcuni altri paesi, anche se non in tutti).

Se prendiamo in considerazione, per primo, il monopolio (o ruolo preminente) dei partiti nella definizione delle politiche pubbliche, molti fattori concorrono oggi a determinarne una progressiva erosione. Basta pensare: a) al ricorrente ricorso, almeno in Italia, a governi tecnici, nei quali, non di rado, l'influenza dei partiti sulla formazione delle scelte politiche se non è sostituita da quella dei tecnocrati, quanto meno ne viene limitata e ridimensionata; b) alla devoluzione dei poteri di definizione di molte politiche pubbliche dai governi e dai parlamenti nazionali alle istituzioni europee (nelle quali è rilevante la componente tecnocratica) o alle autorità indipendenti di regolazione o di garanzia; c) alle interferenze e ai condizionamenti che partiti governi e parlamenti subiscono - nelle residue scelte di politica pubblica che ancor rimangono nel perimetro dei loro poteri – ad opera delle azioni o reazioni delle organizzazioni internazionali, dei mercati finanziari, di una variegata congerie di centri di potere e di decisione che sfuggono al controllo degli Stati nazionali (come

---

<sup>6</sup> Così R.S. Katz., *Party Government and its Alternatives*, in *Party Government: European and American Experiences* a cura di R. S. Katz, Firenze-Berlin, 1987, richiamato da L. Morlino, *Partiti, rappresentanza e istituzioni di governo*, in questo numero di *Astrid Rassegna*.

<sup>7</sup> V. sopra L. Morlino, *Partiti, rappresentanza e istituzioni di governo*, cit., e S. Passigli *Rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in questo numero di *Astrid Rassegna*.

le multinazionali della finanza o della tecnologia, le agenzie di rating, le grandi piattaforme digitali).

Ma c'è di più: anche nel limitato ambito delle scelte sulle politiche pubbliche che, al netto di quanto or ora ricordato, ancora rientra nell'effettiva competenza e disponibilità degli Stati nazionali, l'influenza dei partiti viene poi sempre più limitata dagli effetti dei processi di progressiva disintermediazione e personalizzazione della politica; gran parte delle decisioni vengono accentrate nelle mani dei capi di governo, che, bypassando i partiti, le istruiscono e le condividono con ristretti staff di collaboratori (tecnici o politici) scelti dal leader, secondo logiche fiduciarie, più che dai partiti della maggioranza di governo. È dunque sempre meno vero che *“tutte le principali decisioni del governo sono prese da esponenti di partito eletti”* e che *“le politiche pubbliche sono formulate all'interno dei partiti”*.

Quanto ai poteri di selezione degli eletti e di preposizione in incarichi di governo e di sottogoverno, i partiti continuano ad avere il monopolio dei primi (gli eletti), ma non dei secondi, che è molto ridimensionato nel caso di governi tecnici, ed è comunque spesso condizionato da fattori esterni (per esempio dalla necessità di tener conto delle reazioni dei mercati finanziari nel caso di nomine dei vertici di società pubbliche quotate). Peraltro, perfino la permanenza in capo ai partiti della selezione dei candidati e quindi degli eletti non è più indiscussa; sia perché i candidati con speranza di elezione sono non di rado espressione di una solitaria decisione del leader più che di un processo di selezione svolto dal partito; sia perché ai candidati selezionati dai partiti vanno non di rado contrapponendosi, con possibilità di successo, candidati scelti da qualche personalità di successo in mondi diversi dalla politica (attori, imprenditori, influencer), portato sulla cresta dell'onda dai nuovi meccanismi della comunicazione politica e dalla volatilità delle scelte elettorali.

Insomma, anche i partiti sono vittime della disintermediazione. Il progredire della disintermediazione non li ha ancora del tutto privati di talune delle loro funzioni fondamentali, come la selezione delle candidature e le nomine in enti e amministrazioni, che pur subiscono una progressiva erosione a favore delle decisioni più o meno solitarie del leader. Ma per effetto della disintermediazione (e della emigrazione verso le istituzioni europee e i player della globalizzazione di molti poteri decisionali) si è venuta progressivamente vanificando l'altra funzione che dovrebbe restare nelle mani dei partiti anche nella più recente trasformazione del *party government*, quella di elaborazione, formazione e proposta delle scelte politiche adottate dalle istituzioni.

È impossibile eludere, a questo punto, alcuni interrogativi. Davvero i ruoli (o risorse) fondamentali che resterebbero comunque oggi in capo ai partiti non hanno alcuna relazione con l'altra funzione fondamentale che invece (in Italia e in diversi altri paesi) i partiti hanno quasi del tutto perduta, quella di raccogliere, aggregare, veicolare nelle istituzioni la partecipazione democratica dei cittadini e delle comunità intermedie, dunque quella di rappresentare gli elettori, le loro istanze e le loro scelte? Davvero possiamo pensare che resteranno a lungo nelle mani dei partiti la selezione dei candidati (che possano essere eletti) e la formazione delle scelte di politica pubblica, quando i partiti avranno del tutto (o quasi del tutto) perso la loro funzione rappresentativa? O non è la rappresentatività dei partiti, in fondo, la stessa fonte di legittimazione delle due funzioni o ruoli che per il momento essi ancora mantengono?

Se così fosse, si dovrebbe concludere che anche il monopolio delle nomine e della elaborazione e definizione delle politiche pubbliche, che pur ancora residua in capo ai partiti, stia per giungere alla sua fine. Da una parte vedrà contestata la sua legittimità, che era fondata sulla delega rappresentativa data ai partiti dai cittadini; dall'altra, sarà sempre più corroso dalla crescita delle tendenze alla personalizzazione e alla disintermediazione e dalla volatilità dei comportamenti elettorali proprie della "democrazia del capo".

In altri termini: se si affievolisce, fino quasi a scomparire il ruolo dei partiti di strumenti della partecipazione democratica, di promotori dell'aggregazione di interessi e valori in visioni del bene comune e in scelte politiche coerenti con quelle, e di canali della formazione del consenso intorno alle scelte condivise, alla lunga non sopravvivrà neanche il monopolio partitico delle due funzioni che i partiti in qualche modo ancora esercitano nelle nomine e nella selezione degli eletti e nell'elaborazione delle decisioni di politica pubblica. Sarà dunque pur vero che il *party government* non è affatto morto, ma si è solo trasformato, come sostiene Morlino. Ma la sua sorte sembra segnata; ha ormai, come ammette Feltrin, i "piedi di argilla".

Ne discendono alcuni altri interrogativi, che, dal punto di vista del costituzionalista, sono ancor più (molto più) rilevanti. Alcuni riguardano un (pur non lontano) futuro; se il *party government* continuerà a declinare, che ne sarà della democrazia rappresentativa? può funzionare una democrazia rappresentativa senza partiti? ma ancor più radicalmente: visto che la democrazia non può che essere rappresentativa (almeno in società costituite da milioni di cittadini), sopravvivrebbe la democrazia *tout court* alla fine dei partiti?

Altri riguardano il presente, nelle more del declino del *party government*: se è vero che i partiti riescono bene o male ancora per qualche tempo a selezionare gli eletti e a influire sulla definizione delle politiche pubbliche, il fatto che abbiano rinunciato a (o che non siano più in grado di) svolgere il ruolo di strumenti della partecipazione democratica, non apre comunque problemi quasi irrisolvibili per il funzionamento delle istituzioni democratiche e per la loro stessa legittimazione? è possibile parlare ancora di democrazia se i partiti conservano (per ora) poteri nella formazione delle politiche politiche e nelle nomine a cariche pubbliche, ma hanno cessato di rappresentare effettivamente gli elettori, e quindi di essere interpreti della volontà di comunità politiche di cittadini quando procedono alla selezione di candidati e preposti a funzioni di governo (e di sottogoverno) e quando contribuiscono alla formazione delle decisioni delle istituzioni ?

### *3. Il dibattito italiano sulle riforme istituzionali*

Il problema del funzionamento del nostro sistema democratico e della crisi della democrazia rappresentativa non è assente nel dibattito pubblico corrente in Italia. È anzi diffusa la consapevolezza che la nostra democrazia non gode di buona salute. La declinante partecipazione al voto e la diffusa sfiducia sulla effettiva rappresentatività delle istituzioni ne sono sintomi evidenti. Ma si ritiene, per lo più, che i problemi da risolvere – anche attraverso una riforma della Costituzione - siano soprattutto quelli della stabilità dei governi e dell'efficacia della loro azione; ai quali si potrebbe porre rimedio con interventi di ingegneria istituzionale, attraverso una revisione delle disposizioni costituzionali relative alla forma di governo.

A prima vista, la tesi non è priva di qualche fondamento. Non v'è dubbio che oggi i problemi e le sfide che le istituzioni devono fronteggiare hanno dimensioni e complessità gigantesche; che per affrontarli occorrono, in stretta coerenza fra esse, visioni strategiche lungimiranti, politiche pubbliche di lungo termine, decisioni coraggiose e tempestive, elevate capacità operative nell'attuazione delle politiche prescelte e delle decisioni prese; che dunque occorrono un sistema istituzionale e meccanismi di governo che consentano alle istituzioni (governi e parlamenti) di adottare e realizzare, in tempi rapidi e con la necessaria continuità negli anni, decisioni di questa portata. Basti pensare alle politiche necessarie per far fronte al cambiamento climatico, alla crisi demografica e all'invecchiamento della popolazione, alla globalizzazione dell'economia e dei mercati, alla rivoluzione tecnologica e digitale, alle migrazioni di massa, e, da ultimo, all'insorgere di tensioni e conflitti che minacciano, in prospettiva, la sicurezza nazionale (ed

europea); ma anche alle politiche necessarie per fronteggiare i rischi che derivano - in uno scenario geopolitico mutato dalla crescita di nuove potenze economiche e anche militari - dalla dipendenza della nostra economia dalla fornitura di materie prime e componenti di cui l'Italia non dispone.

A ben vedere, tuttavia, proprio perché vincere queste sfide richiede da tutti sacrifici impegnativi e di lungo termine, è anche necessario assicurare che le decisioni adottate per affrontarle siano assistite da un consenso popolare sufficientemente largo e siano avvertite come legittime e inevitabili (o quanto meno non arbitrarie) dalla maggior parte delle forze politiche e dei cittadini, così che esse possano avvalersi, nella loro attuazione, del concorso convinto dei cittadini, dei corpi intermedi e delle imprese, e possano reggere nel tempo ai mutamenti di maggioranze che sono naturali e fisiologici nei sistemi democratici. Non basta dunque rafforzare la stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, ma occorre anche ripristinare la rappresentatività delle istituzioni e riattivare o reinventare strumenti di partecipazione democratica che assicurino un effettivo consenso intorno alle scelte politiche adottate e una collaborazione diffusa nella loro attuazione. Esperienze recenti, come le difficoltà che hanno incontrato negli Stati Uniti il presidente Biden e in Francia il presidente Macron (nel suo secondo mandato) nella attuazione del loro programma politico, e pur nell'ambito di sistemi istituzionali che assicurano (USA) o dovrebbero assicurare (Francia) stabilità ai vertici del potere esecutivo, offrono materia di riflessione a questo riguardo; e dimostrano che la stabilità dei governi è solo un pezzo (piccolo) del problema.

#### *4. Partiti, corpi intermedi e partecipazione democratica: l'impatto dei processi di disintermediazione sulla crisi della democrazia rappresentativa*

In Italia, nei primi decenni della Repubblica, determinante è stato, nell'assicurare la rappresentatività delle istituzioni, il ruolo di strumenti di partecipazione democratica e aggregazione della domanda politica svolto dai grandi partiti di massa, dotati di una forte coesione ideologico-culturale e di una solida struttura organizzativa; ma dotati anche di una notevole capacità di interrelarsi con la variegata trama delle formazioni sociali nelle quali si articola la ricchezza del pluralismo sociale (art. 2 Cost.), di dialogare con esse, di raccoglierne e valorizzarne le idee e le proposte, di veicolarne e rappresentarne le istanze.

Proprio questa coesione ideologico-programmatica, questa struttura organizzativa e questa apertura al dialogo e all'interlocuzione con le comunità intermedie consentirono allora ai partiti di assolvere, in qualche modo, ai due connessi compiti

ad essi affidati dalla Costituzione (art. 49): quello di principali strumenti della partecipazione democratica dei cittadini alla formazione delle scelte politiche; e quello di organizzatori e animatori del confronto, nel Parlamento e nelle altre assemblee rappresentative, tra le diverse visioni degli interessi pubblici, al fine della costruzione di scelte politiche condivise (o comunque riconosciute come legittime proprio perché prodotto di un processo democratico di formazione). E così, chi più chi meno, i partiti riuscirono, nei primi decenni della Repubblica, a funzionare come canali (a doppio senso di marcia) del processo democratico-rappresentativo, da un lato operando per coagulare interessi diversi in visioni comuni e, dall'altro, lavorando perché le scelte politiche compiute sulla base di quel confronto democratico fossero poi condivise dall'intero corpo sociale o almeno da una sua sufficientemente ampia maggioranza.

Erano allora, insomma, soprattutto i partiti che garantivano il raccordo (il costante dialogo) fra società e istituzioni, la raccolta e l'interpretazione dei bisogni e delle istanze dei territori e delle loro comunità, l'elaborazione di strategie politiche, la loro traduzione in programmi di governo, l'organizzazione del confronto democratico nelle istituzioni rappresentative sulle scelte politiche da compiere in attuazione di quelle strategie e quei programmi, l'organizzazione del consenso intorno alle scelte compiute, la selezione della classe dirigente. La presenza di un sistema di partiti fortemente legittimato mitigava la conflittualità interna alle coalizioni di governo in corso di legislatura e comunque consentiva di controllarla; l'instabilità dei governi, che pur caratterizzò tutta la storia politica della prima Repubblica, veniva così, se non compensata, molto temperata da una sostanziale stabilità degli indirizzi di governo e del ceto politico (stabilità che era allora favorita anche dalla cosiddetta *conventio ad excludendum*; la quale aveva però come negativa contropartita la mancanza di alternanza al governo).

Nei decenni successivi, in Italia come in alcuni altri Paesi democratici (anche se non in tutti e non dappertutto con la stessa intensità), quel sistema di partiti (e quel modello di partito) è stato investito da una profonda crisi. Le cause sono state molteplici e i capitoli precedenti di questo libro le analizzano con precisione. Certamente vi ha concorso la difficoltà di sostituire le precedenti piattaforme ideologiche chiuse con moderne culture politiche aperte, basate su principi e valori comuni e condivisi; vi ha concorso la crescente incapacità dei partiti di interpretare i mutamenti e le istanze sociali; e vi ha concorso, in Italia, la scoperta di una diffusa corruzione estesa a una gran parte dei partiti dell'epoca.

L'avanzamento della costruzione dell'unità europea e della globalizzazione – spostando una parte non irrilevante delle decisioni politiche in capo a istituzioni od

organismi internazionali o europei nei quali dominante è (allo stato) il ruolo dei governi – ha peraltro inevitabilmente indebolito il ruolo del Parlamento e dei partiti che nel Parlamento si confrontavano ai fini della elaborazione delle politiche pubbliche e della definizione delle conseguenti scelte politiche. In più, come già si è accennato, l'irrompere sulla scena di entità e soggetti operanti a livello globale in modo da sfuggire a ogni regolazione nazionale (dalle multinazionali della finanza, del credito, dell'industria, della difesa, alle grandi piattaforme digitali over the top, dai mercati finanziari alle agenzie di rating) ha poi largamente espropriato i decisori politici nazionali (e anche internazionali) di buona parte dei loro poteri; dunque anche della capacità di far fronte alle istanze degli elettori e risolvere i loro problemi mediante la definizione e l'attuazione di appropriate politiche pubbliche.

È così emersa una crescente difficoltà delle istituzioni (e dunque dei partiti) a far fronte alla crescita delle disuguaglianze, all'impoverimento delle classi medie e all'invecchiamento della popolazione, in una fase di stagnazione economica, di crisi fiscale dello Stato, di crescente competizione internazionale, di ricorrenti emergenze (crisi finanziaria, pandemia, guerra in Ucraina), di straordinarie trasformazioni e drammatiche sfide (*climate change* e intelligenza artificiale). L'inadeguata risposta delle istituzioni ha generato dissenso, protesta, sfiducia, disaffezione, alimentata anche dalle ansie e dalle paure generate dalle emergenze (sanitarie, climatiche, geopolitiche).

Molto ha pesato anche la trasformazione del sistema dei media e della comunicazione politica: il tradizionale ruolo dominante della comunicazione *face to face*, che avveniva nei circoli, sezioni e assemblee di partito, è stato progressivamente sostituito dal ruolo della televisione e poi dei social media; si sono così moltiplicate le agorà politiche, ma in forme tali da favorire derive populiste e l'affermarsi di partiti personali. Sia pure in misura diversa da partito a partito e da paese a paese, è venuta progressivamente declinando la capacità dei partiti di rappresentare un efficace strumento di informazione, di dibattito e di formazione delle scelte politiche e si è aperta la strada al dilagare di movimenti estremisti o populistici.

Indebolitosi il ruolo dei partiti nell'organizzazione della partecipazione democratica e nell'aggregazione delle opinioni, anche la rappresentatività delle istituzioni e il ruolo del Parlamento come sede del confronto fra le diverse visioni dell'interesse pubblico e della costruzione di scelte condivise sono venuti progressivamente scemando; sono man mano cresciute, per converso, la disaffezione dei cittadini verso la politica, la volatilità delle scelte elettorali, l'exasperata polarizzazione delle opinioni, la propensione ad affidarsi al leader più capace non già di progettare e

attuare le riforme necessarie a risolvere i problemi del paese, ma di intercettare, tramite gli strumenti offerti dai media radiotelevisivi e dalle piattaforme digitali, le preoccupazioni, le angosce, le rivendicazioni degli elettori. La crescita esponenziale dei processi di disintermediazione e iperpersonalizzazione della politica ha ulteriormente svuotato il ruolo del Parlamento e delle altre assemblee elettive e, inevitabilmente, dei partiti che nel disegno costituzionale sono visti come le principali strutture di intermediazione del circuito che collega i cittadini alle istituzioni, il popolo alle istituzioni rappresentative.

Le stesse leadership personali, peraltro, lungi dal radicarsi nella società con la forza delle visioni strategiche e delle proposte politiche, si sono limitate spesso a raccogliere e amplificare paure e malumori, più che idee e opinioni; il messaggio ipersemplicato del leader è veicolato verso la schiera dei *followers*, concepiti come monadi da fidelizzare, assecondandone le pulsioni. La tendenza è da ultimo esasperata dalla sostituzione dei mediatori tradizionali con le grandi piattaforme digitali che non hanno alcun interesse a organizzare la domanda politica verso l'identificazione di beni comuni e la costruzione di politiche pubbliche capaci di realizzarli; al contrario si prestano ad amplificare le paure e le proteste degli individui, per aizzare la rabbia sociale e alimentare i contrasti e le contrapposizioni, nella convinzione (forse non infondata) che in tal modo aumentino gli utenti e dunque anche i proventi pubblicitari. Le piattaforme digitali finiscono così per rappresentare lo strumento della moderna disintermediazione politica, il mezzo elettivo con il quale leader autoreferenziali veicolano *fake news* e messaggi populistici, intesi a catturare e sequestrare il consenso effimero più che a contribuire alla costruzione democratica di una visione condivisa del futuro del paese e delle scelte conseguenti; o col quale poteri autoritari operano nell'ombra per alterare l'esito di competizioni elettorali e referendum nel proprio o in altri paesi. Ma così le stesse leadership risultano sempre più esposte alla volatilità e volubilità degli umori dell'elettorato e finiscono per avere cicli di successo molto brevi. Mentre ne viene alimentata quella radicalizzazione delle opinioni culturali e politiche che rappresenta una delle minacce più gravi al buon funzionamento delle democrazie contemporanee: con l'uso dell'intelligenza artificiale vengono infatti selezionati gli utenti secondo le loro preferenze e viene segmentata la comunicazione, non solo isolando i *followers* del leader dal confronto con chi ha altre opinioni politiche, ma anche selezionando i messaggi del leader a seconda delle preferenze di ciascun follower, in modo che nessuno di questi sia indotto a dubitare della capacità del leader di rappresentarlo in tutte le sue convinzioni e pulsioni.

Il sistema politico-istituzionale italiano ha subito così una radicale trasformazione, rispetto a quello dei decenni post-bellici (della prima Repubblica, se si vuole usare questo termine). E' ora caratterizzato da una compiuta alternanza di governo fra una legislatura e l'altra, ma anche dalla crescente incapacità dei partiti di rappresentare i bisogni della società e il loro mutamento, dall'affievolimento dei rapporti di interlocuzione e dialogo fra i partiti e i corpi intermedi e tra corpi intermedi e istituzioni, dalla accelerazione, per converso, dei processi di disintermediazione politica, dall'affermarsi di derive personalistiche o populiste, dall'affievolimento del ruolo delle assemblee elettive (tanto nell'esercizio delle funzioni di legislazione o regolamentazione, quanto nell'esercizio delle funzioni di controllo); e, per l'appunto, da una crescente sfiducia dei cittadini nell'effettiva rappresentatività delle istituzioni. La crisi dei partiti ha molto affievolito la loro idoneità ad operare come strumento fondamentale della partecipazione democratica, capace di veicolare verso l'alto le domande e le scelte dei cittadini, ma anche capace di operare, dall'alto verso il basso, come grande persuasore di massa in grado di raccogliere e organizzare le diverse istanze della società e di promuoverne la ricomposizione in una condivisa visione del bene comune. Peraltro, le leggi elettorali, almeno a livello nazionale, nell'intento dichiarato di porre rimedio all'instabilità dei governi, da una parte hanno finito col premiare la costruzione di coalizioni molto ampie ma poco coese e favorito il trasformismo politico, dall'altra hanno espropriato gli elettori (costretti a votare per liste bloccate in circoscrizioni plurinominali estese) di ogni potere di scelta degli eletti.

È, come è evidente, una deriva che può minare il funzionamento stesso della nostra democrazia. La crisi della democrazia rappresentativa può avere infatti effetti letali per la democrazia *tout court*. Nelle comunità politiche di una certa ampiezza, la democrazia (la democrazia pluralista e liberale) è, infatti, necessariamente basata su meccanismi rappresentativi, come peraltro emerge anche dalla lettura congiunta (dal combinato disposto) degli articoli 1 e 49 della Costituzione.

Il problema della crisi della nostra democrazia rappresentativa non può dunque essere ignorato o accantonato; va affrontato con determinazione.

##### *5. Le risposte dell'ingegneria costituzionale e i loro limiti*

Al fine di contrastare la crisi della nostra democrazia rappresentativa, possono certamente essere utili interventi di ingegneria istituzionale sulla forma di governo, come quelli intesi a rafforzare la stabilità dei governi e la loro capacità di adottare tempestivamente politiche pubbliche di lungo periodo, di difenderle e proseguirle

per tutto il tempo necessario, di dar loro esecuzione coerente ed efficace senza cedimenti ad interessi corporativi, resistenze burocratiche, convenienze di parte.

Ma siffatti interventi non sono certamente sufficienti: non varrebbero infatti a riattivare i processi di partecipazione democratica e a ridare rappresentatività alle istituzioni; potrebbero essere addirittura controproducenti, se fossero configurati in modo da accentuare la disintermediazione e la personalizzazione della politica. Scarsa sarebbe del resto la loro efficacia anche alla luce degli obiettivi dichiaratamente perseguiti di migliorare la capacità delle istituzioni di risolvere i problemi del paese e dunque di soddisfare le domande dei cittadini: solo istituzioni rappresentative e partecipate (e come tali percepite) sono infatti capaci di mobilitare il consenso dei cittadini e dei corpi intermedi intorno alle impegnative politiche pubbliche oggi necessarie per far fronte ai grandi problemi della nostra epoca, di assicurarne il concorso nella loro realizzazione, di ridurre il rischio che la volubilità delle scelte elettorali e la conseguente alternanza al governo di maggioranze diverse produca incertezza e discontinuità nella loro attuazione.

Già nel configurare le riforme intese a rafforzare la stabilità ed efficacia dei governi occorrerebbe dunque privilegiare le soluzioni che favoriscono la riattivazione degli strumenti di partecipazione democratica. La favoriscono riforme istituzionali che ridiano un ruolo al Parlamento e alle altre assemblee elettive, come istituzioni di controllo sulle attività dell'esecutivo ma anche come luoghi di confronto, discussione e definizione delle politiche pubbliche e di approvazione delle scelte politico-legislative conseguenti (che spetterà poi al governo e alle pubbliche amministrazioni attuare)<sup>8</sup>. La favoriscono leggi elettorali che restituiscano agli elettori una effettiva possibilità di determinare la scelta dei rappresentanti in Parlamento di ciascuna comunità territoriale e che agevolino il recupero dell'identità politico-culturale dei partiti e della loro rappresentatività (quali sono le leggi elettorali proporzionali con collegi uninominali o con voto di preferenza, ed anche i sistemi maggioritari uninominali a doppio turno o con voto trasferibile)<sup>9</sup>. Non penalizzano le riforme costituzionali che per rafforzare la stabilità e l'efficacia dei governi fanno ricorso alle soluzioni adottate e collaudate nelle più efficienti

---

<sup>8</sup> Per maggiori svolgimenti sul punto rinvio da ultimo a M. Luciani e A. Manzella, *Il Parlamento. Rafforzare la funzione legislativa e di controllo del Parlamento, preservando la funzione di garanzia e di equilibrio del Presidente della Repubblica*, in Astrid, *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, a cura di G. Amato et al., Passigli 2024, pagg. 79 e segg.

<sup>9</sup> Per maggiori svolgimenti sul punto, rinvio, da ultimo, a A. Floridia e L. Spadacini, *Il sistema elettorale. Una legge elettorale per rafforzare la democrazia parlamentare*, in Astrid, *Costituzione quale riforma?* cit., pagg. 91 e segg.

esperienze europee di razionalizzazione della forma di governo parlamentare (a partire dalla sfiducia costruttiva e dal rafforzamento del ruolo del primo ministro nella guida e coordinamento dell'attività di governo)<sup>10</sup>. La penalizzano invece le riforme che rafforzano ed esasperano la tendenza alla disintermediazione politica e alla verticalizzazione e personalizzazione del potere, come la riforma recentemente proposta dal Governo italiano per l'elezione diretta del premier<sup>11</sup>.

Mi pare tuttavia evidente che, per quanto ben congegnate, le riforme della forma di governo e dei sistemi elettorali non bastano comunque da sole a risolvere il problema: non bastano da sole a fermare la crisi della democrazia rappresentativa, della delegittimazione delle istituzioni, della deriva verso la disintermediazione e personalizzazione della politica, della volatilità delle scelte elettorali, della radicalizzazione delle opinioni, non bastano a riattivare la partecipazione democratica. Occorre che siano accompagnate da una ricostruzione del tessuto democratico del paese dal basso.

#### *6. Il ruolo "politico" delle comunità intermedie.*

Una strada è certamente quella di valorizzare e potenziare l'apporto delle comunità intermedie, che sono per loro natura (oltre che per riconoscimento costituzionale: art. 2 e art. 118 ult. comma Cost.) strumenti di aggregazione e partecipazione, protagonisti del pluralismo sociale e dunque anche dell'organizzazione della nostra democrazia pluralista<sup>12</sup>.

Aggregando gruppi di cittadini (o di imprese) sulla base di una comunanza di valori o di interessi o di obiettivi, organizzando esperienze di autogestione di iniziative e attività per realizzarli (interessi e/o valori e/o obiettivi), ma non rinunciando neppure a organizzare e veicolare le istanze che ne derivano in termini di politiche pubbliche,

---

<sup>10</sup> Per maggiori svolgimenti sul punto rinvio da ultimo a F.Bassanini e M.Volpi, *Il Presidente del Consiglio e il Governo. Riformare il governo parlamentare sulla base delle esperienze delle democrazie parlamentari europee*, in Astrid, *Costituzione quale riforma?*, cit., pagg. 67 e segg.

<sup>11</sup> Per maggiori svolgimenti sul punto rinvio da ultimo a E. Cheli, M. Volpi e F. Bassanini, *La proposta di riforma del Governo Meloni*, in Astrid, *Costituzione quale riforma?*, cit., pagg. 43 e segg.

<sup>12</sup> La più aggiornata analisi del sistema dei corpi intermedi italiani, dei loro problemi e delle loro potenzialità è in *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, a cura di F.Bassanini, T.Treu e G.Vittadini, Il Mulino, Bologna 2021. Nella *Introduzione* al volume, redatta dai tre curatori, vi sono anche alcune considerazioni sulla riscoperta delle comunità intermedie durante la pandemia da Covid 2019; e alcune riflessioni sul ruolo che i corpi intermedi possono avere per superare la crisi di partecipazione e di rappresentatività della democrazia italiana: riflessioni che riprendo nelle pagine seguenti.

i corpi intermedi non hanno in effetti mai smesso di svolgere (anche) un ruolo politico, più o meno diretto: non hanno mai smesso, a questo fine, di interloquire e dialogare più o meno intensamente con le istituzioni (e con i partiti, quando e finché questi hanno mostrato interesse a questa interlocuzione). In altri termini: i corpi intermedi, chi più chi meno, non hanno mai smesso di organizzare la partecipazione dei loro associati alla definizione delle (e al sostegno alle) scelte politiche coerenti con i loro valori e/o interessi; o, quanto meno, non hanno mai smesso di cercare di farlo, nella misura in cui la deriva verso la disintermediazione (che ha colpito non solo gli enti del terzo settore, ma più in generale i corpi intermedi, comprese le organizzazioni associative dei lavoratori e delle imprese) glielo ha consentito. Per usare le parole della Corte costituzionale<sup>13</sup>, le comunità intermedie hanno sempre costituito (anche) « una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche » .

Negli anni più recenti, questo ruolo “politico” dei corpi intermedi (e tra questi, particolarmente degli enti del terzo settore) ha assunto forme nuove, grazie a un gran numero di significative esperienze costruite “dal basso” da comunità intermedie “intraprendenti”: un’ampia e aggiornata rassegna di queste esperienze, alla quale rinvio, è stata fatta da una recente ricerca della Fondazione Astrid e della Fondazione per la Sussidiarietà, in corso di pubblicazione per l’editore Il Mulino<sup>14</sup>.

Queste esperienze (queste iniziative delle comunità intermedie) sono state abilitate o, quanto meno, favorite e supportate dall’ introduzione nel nostro ordinamento di alcuni istituti e strumenti finalizzati a dare attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, come si sa, non è nel nostro ordinamento una *new entry*; al contrario, è uno dei pilastri della forma di Stato adottata dalla Costituzione (art. 2)<sup>15</sup>. Ma, per decenni, l’attuazione di quel principio ha incontrato forti resistenze, dovute in buona parte alla resilienza della dominante cultura istituzionale di ispirazione individualista-statalista (nei due differenti filoni liberale ottocentesco e marxista)<sup>16</sup>, che in buona sostanza riconosceva un qualche ruolo solo a una categoria di corpi intermedi, quelli che associano le parti del rapporto di lavoro, organizzazioni sindacali dei lavoratori e organizzazioni datoriali. Le cose sono

---

<sup>13</sup> Sentenza n. 72 del 2022.

<sup>14</sup> VV.AA., *Comunità intermedie, occasione per la politica*, a cura di Franco Bassanini, Tiziano Treu e Giorgio Vittadini.

<sup>15</sup> Vedi F.Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà.*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2007.

<sup>16</sup> Rinvio sul punto alla mia *Postfazione* a *Astrid, Dove lo Stato non arriva: Pubblica Amministrazione e Terzo Settore*, a cura di C. Cittadino, Firenze 2008

cambiate a partire dagli anni Novanta. La sussidiarietà orizzontale è stata espressamente richiamata come principio fondamentale per la riorganizzazione del sistema istituzionale dalla legge sulla riforma dell'amministrazione del 1997 (cosiddetta prima legge Bassanini); è stata inserita nella Costituzione nel 2001 con la riforma del titolo V (art. 118, ultimo comma)<sup>17</sup>; e ha ispirato una serie di riforme settoriali (come quelle che hanno "privatizzato" le IPAB, le fondazioni di origine bancaria, gli enti di previdenza dei professionisti, le Camere di Commercio, restituendoli alle loro originarie natura e funzioni di strumenti di autogestione di comunità intermedie, o, come sancì la Corte costituzionale<sup>18</sup>, di forme della "organizzazione delle libertà sociali").

Nell'ambito della ricerca Astrid-Fondazione per la sussidiarietà poco fa ricordata sono esaminate le innovazioni normative più recenti che danno attuazione al principio di sussidiarietà<sup>19</sup>, a partire dal Codice del Terzo settore e dal nuovo Codice dei contratti pubblici; sono analizzati, in particolare, i nuovi istituti e strumenti di amministrazione condivisa da esse introdotte (a partire dalla coprogrammazione e progettazione di servizi e interventi di interesse generale) e i problemi emersi e i risultati prodotti nella loro prima applicazione<sup>20</sup>; è richiamata la giurisprudenza costituzionale che da diversi anni supporta l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale nel nostro ordinamento<sup>21</sup>; e vengono indagate le concrete esperienze delle comunità intraprendenti, dalle varie forme di partenariato ai patti di collaborazione per la gestione di beni comuni, dalle imprese e cooperative sociali alle imprese di comunità, dai Community Hub agli empori solidali, dalle comunità

---

<sup>17</sup> Rinvio al riguardo ai miei *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001* in *Astrid Rassegna*, n. 18/2010; e *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2019.

<sup>18</sup> V. le sentenze 300 e 303 del 2003 della Corte costituzionale; maggiori approfondimenti in F.Bassanini, *Terzo settore, Fondazioni bancarie, globalizzazione: la Costituzione presbite*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2008, e *Le Casse di Previdenza nel contesto dell'evoluzione della forma dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, n.15/2017)

<sup>19</sup> Vedi VV.AA., *Comunità intermedie, occasione per la politica*, cit, e soprattutto il cap. 6, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale*, di L. Antonini, e il cap. 7, *Il Terzo Settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, di L. Violini

<sup>20</sup> Vedi VV.AA., *Comunità intermedie, occasione per la politica*, cit, e in specie il cap. 12, *La coprogettazione come paradigma del cambiamento*, di M.Dau.

<sup>21</sup> Vedi VV.AA., *Comunità intermedie, occasione per la politica*, cit, e in specie il cap. 6, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale*, di L. Antonini.

energetiche alle esperienze di agricoltura sociale, dai portierati di quartiere alle esperienze di animazione territoriale<sup>22</sup>.

*7. Le comunità intermedie e i partiti di fronte alla crisi della democrazia rappresentativa: complementarità e sinergie*

Resta però un interrogativo di fondo: per fronteggiare (e possibilmente risolvere) la crisi della democrazia rappresentativa, è sufficiente riscoprire e valorizzare il ruolo politico dei corpi intermedi? O c'è comunque bisogno anche di partiti capaci di tornare a svolgere (ancorché non in esclusiva) il ruolo di strumenti e canali di partecipazione dei cittadini alla formazione delle scelte politiche? Possono in altri termini i corpi intermedi sostituire i partiti (senza snaturarsi) oppure il loro ruolo politico ha comunque dei limiti? L'articolo 49 della Costituzione rappresenta un relitto del passato o definisce una condizione di sopravvivenza della democrazia?

Se si dovesse concludere che la democrazia pluralista non può prescindere da un qualche ruolo dei partiti, occorrerebbe allora discutere dei modi e degli strumenti utili per recuperare questo ruolo, invertendo la tendenza alla sua progressiva erosione. E occorrerebbe chiedersi se, in quest'ottica, non sia cruciale recuperare (e reinventare) anche quella trama di rapporti di interlocuzione e dialogo fra partiti e corpi intermedi che ha rappresentato, nei primi decenni del dopoguerra, uno dei fattori decisivi della capacità che i partiti allora mostrarono (se non in misura eccelsa, almeno in misura sufficiente) di assolvere al ruolo di canali della partecipazione democratica dei cittadini alla formazione delle scelte politiche.

Una risposta definitiva è difficile, dipendendo da molteplici processi in corso di svolgimento e dai comportamenti futuri di milioni di persone. A me pare comunque difficile ipotizzare che i corpi intermedi possano del tutto sostituire i partiti nel loro ruolo di strumenti della partecipazione democratica (cancellando l'art. 49 della Costituzione o sancendone il deperimento). Penso anche che, se lo facessero, i corpi intermedi finirebbero per trasformarsi in partiti, in qualche modo rischiando di snaturare il loro ruolo "intermedio", di protagonisti del *terzo* settore; penso che comunque una siffatta trasformazione incontrerebbe resistenze, dissensi, polemiche; penso che dunque, a ben vedere, essa non sarebbe neanche nell'interesse delle comunità intermedie.

---

<sup>22</sup> Vedi VV.AA., *Comunità intermedie, occasione per la politica*, cit, e soprattutto il cap. 11, *Economia sociale e nuove forme di partecipazione civica*, di G. Salvatori e J. Sforzi, e il cap. 13, *Partenariato pubblico-privato: opportunità e criticità*, di P. Michetti.

Ma se una loro totale sostituzione ai partiti mi pare improbabile e comunque non auspicabile, resta comunque cruciale l'apporto dei corpi intermedi per superare la crisi della democrazia rappresentativa. Lo è, in primo luogo, per invertire la deriva verso la disintermediazione. Della disintermediazione sono stati (e sono) vittime sia i partiti che i corpi intermedi. Per sconfiggerla occorre l'impegno e la determinazione di entrambi.

Essenziale è anche valorizzare e potenziare il ruolo "complementare" dei corpi intermedi di strumenti di partecipazione democratica, in forme e modi compatibili con la loro natura e vocazione. Esso può comportare anche l'attivazione di canali di interlocuzione diretta tra comunità intermedie e istituzioni (in ispecie locali, ma non solo), come nelle esperienze di coprogettazione e coprogrammazione. Che in questo modo i corpi intermedi (o alcuni tra essi) assumano anche ruoli di rappresentanza non è cosa da esorcizzare, se essi restano non sostitutivi, ma, appunto, complementari a quelli dei partiti. Non giova del resto neppure ai partiti – pare a me - avere (ed essere costretti ad esercitare) il monopolio della rappresentanza politica.

Non meno importante è il ruolo di queste attività ed esperienze dei corpi intermedi ai fini della formazione del capitale umano necessario alla politica e dunque ai partiti: donne e uomini, ragazzi e anziani che imparano, dialogando con le istituzioni, a confrontarsi sui problemi concreti della comunità superando la logica della radicalizzazione ideologica e della protesta populista, ad avanzare proposte costruttive e a misurarsi su soluzioni praticabili, a contribuire personalmente all'attuazione di queste soluzioni, generando quelle sinergie tra poteri pubblici e iniziativa comunitaria che molto spesso consentono di dar vita a progetti, servizi e attività che migliorano la qualità della vita di tutti. Un ritorno a ragionare in termini di bene comune, che è la premessa per l'impegno politico anche nei partiti e nelle istituzioni. Un contributo a superare la fase del rancore anti-istituzionale e a ritrovare stimoli e interesse per la partecipazione democratica. Un'educazione all'esercizio della democrazia a partire dal recupero di un rapporto di fiducia nella politica come strumento capace di dare soluzioni alle esigenze e ai problemi della collettività (fiducia che è un ingrediente essenziale per la politica come anche per l'economia).

*Last but not least*, le comunità intermedie possono dare un contributo importante al recupero del ruolo rappresentativo dei partiti: per il quale è cruciale – sembra a me – riscoprire e reinventare quella capacità di interlocuzione/dialogo/confronto fra partiti e corpi intermedi che ha consentito ai partiti, nei primi decenni della storia della Repubblica, di mantenere un solido radicamento nella società e una sufficiente capacità di comprenderne i problemi e rappresentarne le istanze; e che è stato, a ben vedere, uno dei fattori decisivi della tenuta e della resilienza della nostra

democrazia, negli anni difficili della ripresa postbellica e poi della sfida del terrorismo<sup>23</sup>.

Il dialogo e il confronto con i corpi intermedi non gioverebbe solo ai partiti per uscire dalla loro crisi e recuperare radicamento sociale e capacità rappresentativa; ma gioverebbe anche ai corpi intermedi, per meglio tutelare gli interessi e/o i valori condivisi dalle loro comunità; e gioverebbe infine al Paese, per superare la crisi della democrazia rappresentativa.

Si tratta, come è chiaro, di un'impresa non semplice, perché richiede una convinta e non strumentale apertura a questo dialogo/interlocuzione/ confronto sia da parte dei partiti che da parte dei corpi intermedi.

Occorre innanzitutto che nei partiti crescano la volontà di contrastare le logiche della disintermediazione politica e la consapevolezza che senza l'apertura ai corpi intermedi essi finiranno alla lunga col deperire anche nell'esercizio delle funzioni che loro residuano (selezione degli eletti, nomine, determinazione delle politiche pubbliche).

Ma occorre che cresca anche l'apertura dei corpi intermedi a riconoscere il ruolo dei partiti come principale strumento di partecipazione democratica, non rinunciando a una propria interlocuzione diretta con le istituzioni, ma ritagliandole un ruolo complementare a quello dei partiti, ai quali primariamente resta il compito di aggregare le istanze e domande della società in visioni comuni del bene comune e in scelte largamente condivise. Occorre che, in questa luce, maturi nei corpi intermedi la consapevolezza che per conseguire i loro obiettivi e tutelare i loro interessi è cruciale la riattivazione di questo più intenso rapporto di dialogo con i partiti; che deve restare – beninteso - un rapporto tra diversi, rispettoso dell'autonomia di ciascuno dei suoi attori.

Avranno, partiti e corpi intermedi, la lungimiranza, la generosità e il coraggio di intraprendere questa strada? Mi par difficile fare previsioni. Mettendo gli occhiali

---

<sup>23</sup> Beninteso: questa rivitalizzazione dei rapporti di interlocuzione e dialogo fra partiti e corpi intermedi è solo uno dei componenti di un disegno di riforma e rilancio dei partiti come strumenti cardine della democrazia rappresentativa. Sul tema vedi da ultimo S.Passigli, *Gli istituti della partecipazione democratica Il sistema dei partiti, la comunicazione e la formazione della pubblica opinione, il finanziamento della politica*, in Astrid, *Costituzione quale riforma?*, cit., pagg. 113 e segg. Vedi inoltre - anche sulla (necessaria) riforma dei meccanismi di finanziamento della politica e dei partiti - i paper di Astrid, *Per una riforma del finanziamento dell'attività politica*, a cura di C. Pinelli, Roma 2005 ([https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Fin-/Fin-pol-Paper-completo\\_10\\_01\\_05.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Fin-/Fin-pol-Paper-completo_10_01_05.pdf)) e *Per una legge sui partiti in attuazione dell'art.49 della Costituzione*, a cura di E. Cheli e S. Passigli, in *Astrid Rassegna*, n.9/2017.

del costituzionalista potrei però ricordare che, se lo faranno, potranno trovare sostegno e conforto in tre disposizioni della nostra Costituzione che meritano di essere rilette insieme: l'art. 2 (“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”), l'art. 49 (“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”) e l'art. 118 ultimo comma (“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”).