



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

CONCLUSIONI *

di Giuliano Amato **

Riprendo il titolo che Fulco Lanchester ha dato a questa tavola rotonda finale, “Partiti sregolati e poi?”, solo per notare che in esso sregolati non vuol dire smodati, ma vuol dire non regolati; e io sono convinto che una regolazione, non necessariamente dedicata a primarie o ad elezioni dirette, ma piuttosto a promuovere processi partecipativi, forse avrebbe potuto cambiare qualcosa. Ci pensammo già Francesco Clementi ed io in un appunto che facemmo per Mario Monti, quando era Presidente del Consiglio. Ma nulla ne seguì.

Il punto è questo: il concorso che i partiti di massa hanno dato alla democrazia è ben più di ciò che alla democrazia può essere dato dal fatto che il capo di un gruppo sia eletto dagli appartenenti al gruppo stesso anziché designato dai suoi maggiori, profilo che pure attiene alla democrazia. I partiti, infatti, hanno reso possibile che una forma di governo, la democrazia rappresentativa, pensata per una ristretta classe elitaria, riuscisse a contenere con il passare dei decenni l’incontenibile presenza dei numerosi soggetti che, prima esclusi, a un certo punto pretesero di divenire cittadini attivi. E sono stati proprio i partiti quel differenziale che ha consentito che questo accadesse. Come l’analisi economica ci spiega, all’interno di un ristretto gruppo composto da persone con gli stessi connotati economici e sociali esistono, sì, preferenze individuali diverse tra loro, ma le preferenze condivise sono più che sufficienti a far funzionare un meccanismo rappresentativo in cui chi rappresenta è in condizione di comportarsi e di scegliere da rappresentante comune. Quando,

* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “*Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*”, tenuto il giorno 29 novembre 2018 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, sociologia e comunicazione dell’Università di Roma ‘La Sapienza’.

** Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. Giudice della Corte Costituzionale.

però, entra la massa dei tanti esclusi di prima, non c'è soltanto il bipolarismo del conflitto di classe, ma emergono le numerose, distinte preferenze dei tanti sub-gruppi che diviene essenziale collegare. Si trovano, infatti, gli interessi dell'artigiano, del piccolo imprenditore, dell'operaio che ha famiglia e dell'operaio single, del contadino, del bracciante del mezzadro e così via. La democrazia funzionava bene quando costoro erano tutti fuori e senza diritto di voto, ma una volta arrivato il suffragio universale i rappresentanti potevano essere tali soltanto sulla base di interessi comuni in cui questa moltitudine si riconoscesse. Questo spiega la necessità, oggi singolarmente negata, che la rappresentanza sia solo d'interessi e non di volontà, perché, se la si vuole di volontà ad un livello del genere, si ipotizza una volontà generale che è imputabile non a soggetti concreti, ma a ipostatizzate entità astratte. In altre parole, è questo il punto-cardine della democrazia di massa ed è quello su cui incontriamo le ideologie che noi abbiamo poi vituperato quando ne erano rimasti i soli tratti dogmatici, ma che furono anche visioni comuni, utilissime per incollare fra di loro individui, gruppi e sotto-gruppi diversi. Tanto più che esse non operavano da sole, ma in una con processi associativi che i partiti, nei loro tempi d'oro, sapevano suscitare riuscendo a coinvolgere nella scelta delle loro soluzioni miriadi di soggetti periferici altrimenti estranei.

Io ho partecipato alla vita dei partiti dell'età d'oro e, nelle nostre sezioni e nelle nostre federazioni, le discussioni investivano seriamente le questioni all'ordine del giorno, dagli enti locali agli enti nazionali. Ad esempio, i due partiti di sinistra, io appartenevo ad uno di questi, partivano discutendo della pace e finivano con la situazione nel comune. Sulla pace, poi, erano tutti d'accordo ma sulle questioni locali raggiungere l'accordo era più difficile. Questo, però, permetteva alle soluzioni che arrivavano agli organi rappresentativi di contare su una condivisione. E, io ricordo, su questo il Pci era molto meglio del mio partito perché era lentissimo nel raggiungere una soluzione, ma macinava molto di più i passaggi locali che gli consentivano poi di far poggiare tale soluzione su una solida piattaforma di consenso. Naturalmente quel partito, su questioni dirimenti di carattere non locale, ma generale, aveva anche delle soluzioni aprioristiche, che non erano oggetto di discussione, ma caso mai ragione di eliminazione di coloro che non le dividevano.

Certo si è che ciò che di meglio seppero fare i partiti, rappresentò un grande fattore non solo di omogeneizzazione di interessi, ma di formazione di vere e proprie identità collettive. Per capirlo è utile rileggere quello che scriveva Sandro Pizzorno, che è stato uno dei migliori nell'analizzare tanto ciò che dava corpo alle identità collettive formatesi nei partiti quanto la funzione che essi esercitavano; una funzione

che lui esprimeva con questi verbi: “rappresentare e filtrare”, dove il filtrare era non meno essenziale del rappresentare, perché permetteva che le disparate domande raccolte fossero componibili in un disegno generale. E’ questo che ha fatto funzionare la nostra democrazia, ma ad un certo punto ce lo siamo perso. È accaduto per quel processo di sclerosi che è stato descritto qui in particolare da Piero Ignazi. I partiti sono stati sempre più attratti dalla loro funzione di scelta dei candidati alle cariche pubbliche e di affiancamento delle istituzioni, mentre si essiccava il loro radicamento sociale.

Una testimonianza eloquente del cambiamento, e dei suoi effetti, è la seguente, che più volte mi è capitato di evocare. Quando io ero giovane, in politica ‘noi’ voleva dire ‘noi della mia famiglia politica’, e quindi ‘noi democristiani’ dall’ultimo militante a De Gasperi, ‘noi comunisti’ dall’ultimo militante a Togliatti, ‘noi socialisti’ dall’ultimo militante a Nenni. A un certo punto, però, è accaduto invece che ‘noi’ abbia preso a significare ‘noi’ che stiamo fuori dal palazzo, ‘noi’ i cittadini, ‘noi’ gli esclusi, ‘noi’ quelli che li guardiamo decidere, e ‘loro’ tutti i politici, qualunque sia la famiglia politica che incarnano, ‘loro’ che stanno dentro al palazzo. Ed è proprio qui che è avvenuta la frattura.

Cominciò così il percorso che ci porta ad oggi. Come, infatti, ricordava Fulco Lanchester, i partiti erano arrivati al punto di essere una pluralizzazione del partito unico. Dopo il referendum dell’aprile 1993 lo dissi io stesso alla Camera che ciascuno di loro aveva la sua fetta di Stato, ma erano tanti partiti-stato e non erano più il differenziale che stava tra lo Stato e la società.

Ecco allora quello che voglio dire qui: la regolazione, se ci fosse stata, avrebbe potuto contribuire ad evitare che tutto questo accadesse? Può sembrare provocatorio, ma ciò che i partiti avevano smesso di fare naturalmente, una volta che erano così affamati di risorse finanziarie, non li si poteva costringere a farlo per avere titolo al finanziamento pubblico?

Una proposta che con Francesco Clementi congegnammo nel sopracitato appunto destinato al Presidente del Consiglio Mario Monti relativamente ai partiti era che essi, se avessero voluto il finanziamento pubblico, ne dovevano dimostrare l’uso anche e in primo luogo per l’organizzazione di dibattiti pubblici, nazionali e locali, sulle prese di posizione di maggiore interesse collettivo che intendevano adottare nelle sedi istituzionali.

Avrebbero dovuto fare quello che James Fishkin ha dovuto trasformare in un esercizio accademico, dallo stesso Fishkin ricondotto alla democrazia deliberativa, perché aveva cessato di essere un esercizio politico reale. Era infatti ciò che si faceva

prima, che io ero abituato a vedere accadere di settimana in settimana nella sezione del mio partito e che ora non si faceva più. Il cittadino attivo nel frattempo era diventato uno spettatore, un tifoso, che vedeva i dirigenti politici alla televisione, perché loro (almeno i dirigenti nazionali) non venivano più a parlare con lui e gli apparivano ormai soltanto sullo schermo.

Se la democrazia deliberativa fosse stata ripristinata come prassi politica ad opera dei partiti, avremmo avuto la stessa crisi, lo stesso distacco tra noi e loro e la stessa percezione dei partiti affidata più a Stella e a Rizzo che ad altri testi?

Non sono in grado di dirlo, ma mi ha colpito che un mio vecchio compagno di collegio ed ottimo professore di sociologia politica di recente scomparso, Carlo Donolo, negli ultimi suoi lavori ha sostenuto la tesi che la democrazia è realizzata meglio, rispetto al solo processo elettorale (che ovviamente ne è parte essenziale), nell'organizzare processi partecipativi all'interno della formazione delle decisioni pubbliche, anche di tipo amministrativo quando riguardano il territorio. In una società frammentata, nella quale prevalgono in ciascuno le ragioni proprie e le istituzioni appaiono lontane se non addirittura ostili (al di fuori di quelle religiose per coloro che le frequentano), sono essenziali i processi che portano a identificare e a far proprio l'interesse collettivo dal quale quelli individuali non possono prescindere. Tali sono, secondo Donolo, proprio i processi di formazione delle decisioni pubbliche; e lo sono più ancora dei processi elettorali, in occasione dei quali i contendenti tendono più a dar ragione che non a sollecitare la ragione.

Va detto che il legislatore già se ne è accorto e ci ha dato discipline della partecipazione, a livello sia nazionale che regionale. Occorrerà vedere quanto e come esse funzioneranno nel tempo. Soprattutto, per quanto riguarda il nostro tema, occorrerà capire se i partiti le prenderanno come stimolo per intessere un rapporto con la società che sia vero, autentico, parlato, occhi negli occhi, come nessun mezzo di comunicazione, vecchio o nuovo che sia, consente di fare. Partecipare a processi di formazione di decisioni pubbliche promuove in ciascuno la percezione di un interesse comune al quale bisogna sacrificare un po' del proprio.

Donolo coglieva nel segno ponendo al centro della sua riflessione sulla democrazia il passaggio dai tantissimi e sempre più diversificati interessi individuali a quello collettivo. Ci accorgiamo insomma che il tema che aveva angosciato Hegel, che aveva angosciato Toqueville e che un bel giorno i partiti politici avevano risolto, persiste ancora oggi. Anzi, esiste ancora più oggi che non prima, in un tempo nel quale tutti noi siamo capaci di autorappresentarci e le voci individuali e collettive si sono moltiplicate. Come si mette insieme tutto questo senza il duplice ruolo di

rappresentanza e di filtro che i partiti seppero esercitare? Lasciamoci con questa domanda.

Testo revisionato e corretto dall'autore. GA.