

**DEMOCRAZIA E POPULISMO\*\***

*Sommario: 1. Tre questioni in tema partecipazione popolare e di populismo. – 2. Democrazia attiva, democrazia passiva, demopatia. – 3. Alle origini della crisi della partecipazione popolare e del successo dei populismi. – 4. Un'ipotesi di rifondazione democratica della rappresentanza e della politica.*

**1. Tre questioni in tema partecipazione popolare e di populismo**

La bella relazione di Michela Manetti, l'intervento di Pietro Ciarlo e la discussione che ne è seguita hanno ben chiarito i termini della questione posta dal titolo di questa nostra prima sessione, "Democrazia, partecipazione popolare e populismo". Essi sollevano, a me pare, tre ordini di questioni, tutte fondamentali.

La prima questione riguarda il rapporto tra partecipazione popolare e populismo: "partecipazione popolare" e "populismo" sono termini tra loro compatibili? Entro una teoria esplicativa della democrazia politica, il populismo consente oppure esclude la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica? E' compatibile o contraddice il modello di democrazia politica disegnato dalla nostra Costituzione? La seconda questione è generata dalla prima. Come si spiega il mutamento dei nostri sistemi politici, e cioè la crisi della partecipazione politica e la sua sostituzione con i tanti populismi odierni in competizione tra loro? La terza questione è la più difficile e problematica: se sia possibile, sulla base di un rinnovato ancoraggio della rappresentanza alla partecipazione popolare, prefigurare una rifondazione del modello di democrazia politica disegnato dall'articolo 49 della nostra Costituzione, o se invece quel modello vada archiviato come un relitto del passato.

---

\* Emerito di Filosofia del Diritto, Università degli studi Roma Tre.

\*\* Relazione di sintesi della prima sessione (Democrazia, partecipazione popolare e populismo) del Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) "Democrazia, oggi", Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena, 10-11 novembre 2017.

Per rispondere a queste domande occorre anzitutto, evidentemente, chiarire il significato dei termini della questione: “partecipazione popolare” e “populismo”. Sappiamo in che cosa consiste la partecipazione popolare nel nostro sistema politico. Ce lo dice l’articolo 49 della Costituzione: consiste nell’esercizio, messo in atto dai cittadini, del loro “diritto di... concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” per il tramite dei partiti, oltre che oltre che, come ha aggiunto Manetti, mediante i movimenti di protesta e l’esercizio delle libertà fondamentali, dalla libertà di manifestazione del pensiero alle libertà di riunione e di associazione. Non consiste dunque nel semplice consenso dei rappresentati nei confronti di quanti si candidano e competono per la rappresentanza. Consiste altresì nella partecipazione attiva dei rappresentati, tramite la loro organizzazione nei partiti, alla formazione della volontà politica dei rappresentanti.

Più complesso e controverso è il significato di “populismo”, termine ormai logorato dall’uso e dall’abuso. Michela Manetti ci ha fornito, nella sua relazione, un inventario dei fenomeni eterogenei designati da questa espressione e un’ampia rassegna dei significati ad essa associati dall’ormai sterminata letteratura ad essa dedicata. E ha rilevato taluni elementi comuni ai populismi odierni: lo stile comunicativo, consistente nella condanna dei partiti tradizionali, giudicati incapaci di affrontare i veri problemi perché sordi alle “esigenze del popolo”, la contrapposizione manichea tra governanti e governati, il popolo appunto, a sua volta concepito come un tutto e perciò rappresentabile da un capo; in breve, la contestazione della rappresentanza politica per il tramite del pluralismo dei partiti. E’ questo, osserva Manetti, il vero “bersaglio” della critica populista, che alla mediazione della rappresentanza ad opera dei partiti vorrebbe sostituire quello che ha chiamato il “direttismo” democratico.

Questa caratterizzazione del populismo riflette perfettamente, ha aggiunto Michela Manetti, quella “forma di demagogia” che è “dipinta fin dai tempi dell’antica Grecia”. E’ vero. Coincide, sostanzialmente, con la nozione illuminante di “populismo” – forse assi più illuminante rispetto alle tante oggi proposte – che come ha ben mostrato in un saggio recente Valentina Pazé fu formulata più di 2.300 anni fa da Aristotele con la nozione di “demagogia”<sup>1</sup>. La demagogia, scrisse Aristotele, è quella forma degenerata di democrazia nella quale “sovrana è la massa, non la legge” e “i molti”, diversamente che nella democrazia, “sono sovrani non come singoli, ma nella loro totalità”. E’ allora, dice Aristotele, che “appaiono i demagoghi” e “sono tenuti in onore gli adulatori”, esattamente come nella “tirannide”: “il demagogo e gli adulatori” del tiranno, infatti, “sono gli stessi o qualcosa di analogo”, dato che il demagogo sta al popolo come gli adulatori stanno ai tiranni. Con la differenza che nella tirannide gli adulatori restano al loro posto, mentre nella demagogia, poiché il popolo non esiste come macrosoggetto, il demagogo si converte in tiranno<sup>2</sup>.

E’ facile riconoscere, in questa antica definizione di demagogia, i tratti populistici di tutte le principali forze politiche italiane – il Movimento 5 Stelle di Grillo, Forza Italia di Berlusconi, la Lega di Salvini e, ormai da qualche anno, anche il Partito democratico di Renzi –

---

<sup>1</sup> V. Pazé, *Il populismo come antitesi della democrazia*, in “Teoria politica”, 2017, pp. 111-125.

<sup>2</sup> Aristotele, *Politica. Costituzione degli ateniesi*, Laterza, Bari 1972, 1292a, p. 200.

tutte accomunate dagli elementi identificati da Aristotele: la loro incarnazione in un capo-demagogo, il rapporto diretto ed organico da questi instaurato con il popolo, a sua volta inteso come un tutto indifferenziato, cioè non come una pluralità di soggetti e di interessi sociali contrapposti bensì come una “totalità” contrapposta alla casta, all'*establishment*, ai vecchi partiti da archiviare e rottamare.

Sotto questo aspetto, il capostipite dei moderni populismi, ha ragione Pietro Ciarlo, è stato il fascismo di Mussolini e poi il nazismo di Hitler, l'uno e l'altro caratterizzati dall'idea del duce o del Führer quali incarnazioni del popolo. La differenza non irrilevante dal fascismo dei populismi odierni è che fortunatamente, grazie alle forme della democrazia politica, i capi-demagoghi che si contendono il ruolo di espressioni organiche del popolo sono più d'uno. Ma tutti esibiscono i tratti caratteristici del populismo, antitetici a quelli della democrazia parlamentare: l'anti-pluralismo, dato che ciascuno si propone come espressione organica del vero popolo quale totalità indifferenziata; l'incarnazione del popolo in un capo e perciò il rifiuto della mediazione partitica; l'intolleranza per limiti o vincoli o contrappesi, concepiti come illegittime limitazioni della volontà e della sovranità popolare, e perciò la vocazione totalitaria; la logica dell'amico/nemico e la squalificazione come indebito “inciucio” del confronto e del compromesso parlamentare.

Si capisce come il successo del populismo così inteso, cioè nel senso aristotelico di “demagogia”, sia l'altra faccia, o se si preferisce l'effetto, del discredito dei partiti e della loro sostanziale scomparsa quali luoghi della partecipazione popolare secondo la previsione dell'articolo 49 della Costituzione. Come ha scritto recentemente Michele Ainis, nel primo dopoguerra il numero degli iscritti ai grandi partiti di massa – il PCI, la DC e il PSI – arrivava a 5 o 6 milioni. Oggi è di poche centinaia di migliaia e si riduce di anno in anno: il Pd, che nel 2013 aveva 539.000 iscritti, oggi ne ha 405.000; Forza Italia, che nel 2007 aveva circa 400.000 iscritti, nel 2016 ne aveva 165.000; quanto al movimento 5 Stelle, le persone che partecipano alla sua rete sono solo 170.000<sup>3</sup>.

I partiti, che dovrebbero essere i tramiti del rapporto di rappresentanza, sono infatti diventati l'istituzione più screditata, con un tasso di popolarità che è solo del 3%, e il loro discredito si è trasferito sulle istituzioni rappresentative<sup>4</sup>, cadute in questi anni penosamente in basso anche nei paesi più avanzati<sup>5</sup>. A causa della totale assenza di regole di democrazia interna, essi si sono trasformati nel migliore dei casi in macchine elettorali al servizio dei loro capi e, nel peggiore, in gruppi di interessi privati esposti a inquinamenti malavitosi. La loro

---

<sup>3</sup> M. Ainis, *La stagione della non politica*, in “La Repubblica” del 30.10.2017, p. 23.

<sup>4</sup> Secondo l'indagine “Gli italiani e lo Stato”, svolta da “Demos” per il 2014 e diretta da Ilvo Diamanti, la fiducia nei partiti politici è scesa al 3%, cioè a una misura statisticamente irrilevante, di fatto equivalente a zero. Rispetto al 2010 la credibilità e la fiducia nei partiti, nel Parlamento, nello Stato e nell'Unione Europea sono dimezzate, scendendo per il Parlamento al 7%, per lo Stato al 15% e per l'Unione Europea al 27% ([www.repubblica.it/politica/2014/12](http://www.repubblica.it/politica/2014/12), *Partiti, istituzioni, Europa: la fiducia va a picco*). La situazione non è molto migliore in Francia, dove la fiducia nei partiti, come scrive Marc Lazar su “La Repubblica” del 7 novembre 2015, è del 9%, il 40% degli intervistati si è dichiarato disposto ad archiviare le forme della democrazia e il 67% si è detto favorevole a governi tecnici.

<sup>5</sup> Si veda il duro giudizio di Tony Judt sulla Camera dei Comuni inglese, sul Senato statunitense e sull'Assemblea nazionale francese in *Guasto è il mondo* (2010), tr. it. di F. Galimberti, Larenza, Roma-Bari 2011, p. 119.

distanza dalla società è misurata dalla crescita dell'astensione dal voto, soprattutto tra i soggetti più deboli rimasti così privi di rappresentanza, ed è comunque un astensionismo sempre più politico, di denuncia della non rappresentatività dei partiti esistenti. Alle elezioni regionali del 2014, in Emilia, l'affluenza è stata del 37% e alle comunali del 2017 è stata del 46%. Alle ultime regionali siciliane l'affluenza è stata del 46,7% e quella a Ostia del 36,1%.

Ma soprattutto è cambiata la qualità del voto, che nella maggior parte dei casi non è più per convinzione, ma per esclusione: al partito giudicato meno dannoso e penoso, di solito per disprezzo o paura delle altre formazioni. E con l'abbassamento della quantità e della qualità dei voti si è abbassata anche la qualità della democrazia. Al vecchio sistema dei partiti, che fino a qualche decennio fa formava, in Italia, il cosiddetto "arco costituzionale", si sono sostituite formazioni variamente personalizzate e tutte tendenzialmente autocratiche grazie a un ulteriore fattore di crisi della rappresentanza: la spoliticizzazione di massa, il disimpegno politico, il declino del senso civico, l'indifferenza per il bene comune e gli interessi generali, la cura e la preoccupazione, anche nell'esercizio del diritto di voto, unicamente per i propri interessi personali<sup>6</sup>.

## 2. Democrazia attiva, democrazia passiva, demopatia

Vengo così alla prima questione all'inizio proposta: un simile sistema politico – basato sulla somma di più populismi in concorrenza tra loro, ma tutti impersonati da capi e accomunati dal loro proporsi come espressioni organiche del popolo quale entità indifferenziata – soddisfa il principio della partecipazione popolare formulato dall'articolo 49 della nostra Costituzione, secondo il quale "i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"? O non siamo piuttosto in presenza – in Italia come in molte altre democrazie, parimenti caratterizzate dalla diffusione dei populismi e dalla personalizzazione dei sistemi politici – di una tendenziale trasformazione della democrazia in quella che Michelangelo Bovero ha chiamato "autocrazia

---

<sup>6</sup> Suona perfettamente attuale il discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 27 gennaio 1848 da A. Tocqueville, *Discorso sulla rivoluzione sociale*, tr. it. in Id., *Scritti politici*, vol. I, *La rivoluzione democratica in Francia*, a cura di N. Matteucci, Utet, Torino 1969, pp. 270-271: "Alle opinioni, ai sentimenti, alle idee comuni si sostituiscono sempre più degli interessi particolari, delle mire particolari, dei punti di vista improntati alla vita e agli interessi privati", a causa di una "morale bassa e volgare, seguendo la quale chi gode dei diritti politici ritiene di essere in dovere – verso sé stesso, i propri figli, la propria moglie, i propri genitori – di farne un uso personale nel proprio interesse". Ma si ricordi anche il passo di A. Tocqueville, *La democrazia in America* (1848) in Id., *Scritti politici* cit., vol. II, Libro II, parte IV, cap. VI intitolato *Quale tipo di dispotismo debbono paventare le nazioni democratiche*, p. 812: "Vedo una folla innumerevole di uomini simili ed uguali che non fanno che ruotare su sé stessi per procurarsi piccoli e volgari piaceri con cui saziano il loro animo. Ciascuno di questi uomini vive per conto suo ed è come estraneo al destino di tutti gli altri: i figli e gli amici costituiscono per lui tutta la razza umana; quanto al resto dei concittadini, egli vive al loro fianco ma non li vede; li tocca ma non li sente; non esiste che in sé stesso e per sé stesso, e se ancora possiede una famiglia, si può dire per lo meno che non ha più patria. Al di sopra di costoro si erge un potere immenso e tutelare [...]; è contento che i cittadini si svaghino, purché non pensino che a svagarsi".

elettiva”<sup>7</sup> e nella quale Michela Manetti ha ravvisato una sostanziale “eversione del regime democratico”?

A me pare che la distanza tra il *dover essere* costituzionale della rappresentanza e della partecipazione popolare disegnato dall’art. 49 e il suo *essere* effettivo, tra la configurazione costituzionale dei partiti quali luoghi di aggregazione nei quali i cittadini esercitano il loro “diritto di concorrere a determinare la politica nazionale” e la loro odierna mutazione in partiti personali gravitanti intorno a un capo, ci consegna una distinzione di fondo tra due tipi di rapporti tra rappresentanti e rappresentati. Il primo è quello prefigurato dall’art. 49 della *partecipazione attiva* dei rappresentati alla formazione della volontà politica dei rappresentanti. Il secondo tipo di rapporto è quello del semplice *consenso passivo* dei rappresentati, che perciò non ha bisogno dei partiti politici se non come comitati elettorali di propaganda a sostegno dei candidati alla rappresentanza.

In questo secondo tipo di rapporto rappresentativo i cittadini si limitano al voto (o al non voto) alle liste che si presentano alle elezioni. La comunicazione politica, mentre nel primo tipo di rapporto sale dal basso verso l’alto, nel secondo scende dall’alto verso il basso. Si tratta chiaramente di due modelli profondamente diversi di democrazia politica. Possiamo chiamare *democrazia attiva* o *partecipativa* il primo modello, quello costituzionale, nel quale i cittadini concorrono attivamente, nelle sedi dei partiti, a determinare la politica ai diversi livelli dell’ordinamento; e *democrazia passiva* o *consensuale* il secondo modello, nel quale i cittadini si limitano ad assistere ai confronti in televisione tra i vari esponenti del ceto politico che si contendono il loro voto.

Si capisce che è solo la democrazia del primo tipo – la democrazia attiva o partecipativa – che costituisce la democrazia in senso proprio e comunque conforme al modello disegnato dalla nostra costituzione. I partiti, in base a questo modello, si caratterizzano sotto due aspetti: in primo luogo come i luoghi di affermazione, di organizzazione e socializzazione delle molte differenze politiche, sulla base delle quali – delle comuni opzioni etico-politiche e dei programmi di governo o di opposizione in essi elaborati – i cittadini per un verso si differenziano nel conflitto politico e per altro verso si unificano e si aggregano dando vita ai soggetti politici della vita democratica; in secondo luogo, e conseguentemente, come i luoghi nei quali i cittadini concorrono alla formazione della volontà popolare e alla selezione dei loro rappresentanti, li criticano e li chiamano a rispondere del loro operato in attuazione dei programmi collettivamente elaborati, organizzano il conflitto e il confronto politico nella società. E’ stato questo, sia pure molto imperfettamente, il modello di democrazia costruito in Italia nei primi trent’anni della Repubblica dai grandi partiti di massa, saldamente radicati nella società.

E’ invece con qualche forzatura che possiamo chiamare “democrazia”, sia pure passiva e consensuale, anche il secondo modello, il quale comunque, certamente, non corrisponde al nostro modello costituzionale. Se poi, come accade in Italia e ormai in gran parte dei paesi occidentali, più della metà degli elettori si astengono dal voto e l’altra metà è costretta votare il partito o il candidato ritenuti meno penosi tra tutti quelli in competizione, che

---

<sup>7</sup> M. Bovero, *Autocrazia elettiva*, in “Costituzionalismo.it”, 2015, fascicolo 2.

nel loro insieme raggiungono un consenso di poco superiore allo zero, allora la forzatura linguistica diventa insostenibile. Sistemi politici di questo tipo, basati sulla passivizzazione o peggio sull'astensione e sulla tacitazione del cosiddetto popolo sovrano meriterebbero un nome diverso: *demo-patia*, o *demo-astenia* o *demo-afasia* o simili, ovviamente aperti a involuzioni autoritarie. Né c'è da stupirsi se in queste condizioni di spettacolarizzazione della politica e di passivizzazione dell'elettorato entrino in scena e prendano il sopravvento i demagoghi (Benito Mussolini ne è stato, in Italia, il capostipite).

E' questo secondo modello di rappresentanza che si sta affermando in Italia e in molti altri paesi europei. Scomparsi i partiti quali luoghi della formazione della volontà popolare, il ruolo dei cittadini si è ridotto a quello di spettatori passivi chiamati a scegliere con il voto, come i consumatori sul mercato, i partiti in competizione verso i quali, se non il loro consenso, va il loro minore dissenso. Ovviamente questa mutazione è stata favorita dalla degenerazione degli attuali partiti, trasformati in organizzazioni oligarchiche tendenzialmente autocratiche e abissalmente distanti dalla società. E' tuttavia accaduto che l'avversione a *questi partiti* ha finito per indirizzarsi contro i *partiti in quanto tali*, e quindi per associare, in un comune disprezzo, anche il modello costituzionale dei partiti quali luoghi nei quali i cittadini dovrebbero poter concorrere a determinare la politica dei loro rappresentanti.

Oggi si dà perciò per scontata la fine dei partiti politici, concepiti come relitti irrecuperabili del secolo passato. Ma io credo che dobbiamo essere consapevoli del fatto che, senza veri partiti organizzati nella società, una democrazia fondata sul suffragio universale non può funzionare, ma degenera inevitabilmente nella vuota competizione tra organizzazioni oligarchiche e tendenzialmente autocratiche, tutte basate sul rapporto diretto tra masse e capi. Per questo, come scrisse Kelsen, l'ostilità nei confronti dei partiti è in ultima analisi un'ostilità nei confronti della democrazia, equivalendo alla negazione del solo strumento tramite il quale può essere organizzata la rappresentanza politica e, prima ancora, la partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica<sup>8</sup>. Ma è proprio questo ruolo dei partiti che oggi è venuto a mancare. Certamente, neppure in passato i partiti hanno saputo darsi regole di democrazia interna. Oggi però, venuto meno anche il loro insediamento sociale, quell'assenza ha determinato la loro integrazione nelle istituzioni pubbliche, la loro involuzione personalistica e autocratica e la loro esposizione al malaffare.

### **3. Alle origini della crisi della partecipazione popolare e del successo dei populismi**

Il successo dei tanti populismi che oggi contendono tra loro solleva la seconda questione all'inizio formulata. Come si spiega questo mutamento del nostro sistema politico? Quali sono state le cause di un simile crollo della partecipazione popolare e del ruolo di mediazione rappresentativa tra società e sistema politico svolto in passato dai partiti? È questa

---

<sup>8</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, (1929), tr. it. di G. Melloni, in Id., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1981, cap. II, pp. 55-57.

la vera, gravissima questione costituzionale odierna, pregiudiziale a tutte le altre ma stranamente trascurata dal dibattito politico.

Ovviamente la risposta a queste domande richiederebbe un altro convegno. Le cause e le ragioni di questa mutazione sono molteplici: la crisi della sovranità degli Stati nazionali, ai cui territori la politica dei partiti è vincolata, e la dislocazione dei poteri che contano fuori dei loro confini; le restrizioni imposte, in Europa, alle politiche sociali dagli organi dell'Unione; il mutamento delle forme della comunicazione politica, oggi soprattutto televisiva, e perciò la sua direzione non più dal basso verso l'alto ma dall'alto verso il basso. Ma il fattore principale della crisi risiede, a mio parere, nel ribaltamento prodottosi del rapporto tra politica ed economia. Questo rapporto si è capovolto, anche a causa dell'asimmetria tra il carattere globale dell'economia e della finanza e il carattere ancora statale e locale della politica e dell'orizzonte dei partiti: un'asimmetria, peraltro, generata dalla stessa politica e dalle sue "riforme" liberiste, come la liberalizzazione della circolazione dei capitali e la privatizzazione delle banche, non più distinte tra banche di risparmio e banche d'affari.

A causa di questa asimmetria, non è più la politica che governa l'economia ma sono l'economia e la finanza che governano la politica. Non sono più i governi e i parlamenti che dettano regole ai poteri economici e finanziari, ma sono quei nuovi sovrani assoluti, invisibile e irresponsabili che sono diventati i mercati che dettano regole ai poteri politici e ai quali essi, ben più che ai parlamenti o all'elettorato, ritengono di dover rispondere. Non sono più gli Stati che garantiscono la concorrenza tra le imprese, ma sono le grandi imprese che mettono in concorrenza gli Stati, privilegiando per i loro investimenti i paesi nei quali massima è la possibilità di sfruttare il lavoro, di inquinare l'ambiente e di corrompere i governi. Di qui il vuoto programmatico e la percezione della politica come una funzione parassitaria: tanto impotente nei confronti dei poteri economici quanto onnipotente, per poter attuare le direttive dei mercati, nei confronti della società e dei diritti delle persone. Smantellamento dei diritti dei lavoratori, restrizioni delle spese sociali e riduzione delle imposte sono da tempo le parole d'ordine che accomunano destra e sinistra all'insegna della tesi che "non ci sono alternative".

#### **4. Un'ipotesi di rifondazione democratica della rappresentanza e della politica**

Vengo così alla mia terza domanda: di fronte a una simile crisi della rappresentanza e della democrazia, è possibile una rifondazione della politica e del costituzionalismo all'altezza dei poteri globali dell'economia e della finanza che stanno travolgendo le nostre democrazie, e perciò lo sviluppo di quella che Jürgen Habermas ha chiamato una "politica interna del mondo"<sup>9</sup>?

Mi limiterò, su questa questione di fondo, a due considerazioni. La prima riguarda un'insidia sottostante a molti approcci che si propongono come realistici: la fallacia ideologi-

---

<sup>9</sup> J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1996), tr. it. di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano 1998, p.139; Id., *La costellazione post-nazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia* (1999), tr. it. di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano 1999, pp.26 e 90.

ca consistente in una sorta di naturalizzazione della realtà e nella conseguente smobilitazione della politica all'insegna della tesi della mancanza di alternative. E' questa una potente mistificazione, diretta a presentare come inevitabile tutto ciò che accade con una sorta di legittimazione incrociata: della scienza economica e sociale da parte della realtà e della realtà da parte della scienza economica e sociale. E invece è necessario riconoscere che nell'attuale assetto economico e politico non c'è nulla di naturale. E' la politica che l'ha creato attraverso le misure liberiste di deregolazione del mercato. E ovviamente le alternative ci sono. Ciò che manca è la volontà e la capacità di attuarle.

La seconda considerazione consiste nel rilievo che condizione necessaria, anche se forse non sufficiente, di una simile rifondazione della politica dall'alto è una rifondazione della politica dal basso. Vengo così alla questione dei partiti, affrontata nella seconda parte della relazione di Michela Manetti, e della possibilità di una loro possibile riforma in attuazione dell'art. 49 della Costituzione sul "diritto" dei cittadini di "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". E' possibile rifondare i partiti, oggi integrati nelle pubbliche istituzioni, per farne gli strumenti della partecipazione popolare dei cittadini alla vita politica secondo quanto stabilisce la nostra Costituzione? E' questa, oggi, la vera questione costituzionale, pregiudiziale alla teoria della democrazia politica: se sia possibile, mediante idonee garanzie dei diritti politici rifondare la democrazia riportando i partiti nella società quali luoghi di formazione effettiva della volontà popolare; oppure se dobbiamo rassegnarci a considerare la democrazia politico-rappresentativa come una breve e conclusa esperienza di un recente passato.

La prima condizione per la rilegittimazione della politica è ovviamente di carattere sostanziale. Consiste nell'attuazione e nella garanzia dei diritti sociali e dei diritti dei lavoratori e nella loro assunzione come un obbligo costituzionale, oltre che come un investimento produttivo. Ma è chiaro che il presupposto necessario di questa rilegittimazione sostanziale della politica è la sua rilegittimazione formale, quale solo può provenire da una rifondazione democratica del ruolo dei partiti come strumenti essenziali della mediazione rappresentativa. Ciò che si richiede, e che oltre tutto è imposto dall'art. 49, è perciò una riforma radicale dei partiti, idonea da un lato a consentire ai loro iscritti la partecipazione alla vita politica e, dall'altro, a porre fine all'attuale confusione tra poteri pubblici e poteri di partito generata dall'attuale integrazione dei partiti nello Stato. Assenza di democrazia interna e integrazione nello Stato sono stati il prodotto dell'uso distorto, incontrollato e sregolato fatto dai partiti della loro autonomia. Per questo la rifondazione dei partiti quali tramite della rappresenta politica non può essere affidata alla loro libera autodeterminazione, ma richiede l'eteronomia della legge a garanzia, con paradosso apparente, della riconquista della loro autonomia dalle istituzioni pubbliche. Solo una legge può infatti imporre ai partiti il "metodo democratico" previsto dall'art. 49: l'uguaglianza e la pari dignità degli iscritti, il rispetto per il dissenso, la libertà della critica e, soprattutto, l'attribuzione a organizzazioni territoriali e ad assemblee di base dell'effettivo potere di selezionare i gruppi dirigenti e di vincolarne o comunque di orientarne le decisioni, in attuazione del "diritto" dei cittadini, come dice tale articolo, non soltanto di essere rappresentati e di esprimere consenso o dissenso, ma anche di "concorrere" attivamente "a determinare la politica nazionale".

Ma la norma sicuramente più decisiva ai fini di una rifondazione democratica dei partiti, riguarda il mutamento del loro rapporto da un lato con la società e dall'altro con le istituzioni pubbliche: è il principio, che ho più volte sostenuto, della netta separazione tra cariche di partito e funzioni pubbliche, anche elettive, onde separare i partiti dallo Stato e riportarli nella società quali soggetti rappresentati e non rappresentanti<sup>10</sup>. Sarebbero a tal fine necessarie rigide forme di incompatibilità tra cariche di partito e cariche pubbliche, anche elettive, in forza delle quali i dirigenti di partito, a cominciare dal segretario, dovrebbero dimettersi dai loro uffici di partito all'atto dell'elezione nelle istituzioni rappresentative e lasciare il loro posto a nuovi dirigenti in grado di indirizzarne e controllarne il futuro operato.

Si porrebbe così fine all'attuale occupazione delle istituzioni da parte dei partiti, i quali dovrebbero essere investiti soltanto di funzioni di indirizzo politico – dalla formulazione dei programmi alla scelta dei candidati alle elezioni nelle pubbliche istituzioni e alla responsabilizzazione degli eletti – ma non anche di funzioni di diretta gestione della cosa pubblica. Si ristabilirebbero la distinzione e la separazione tra rappresentati e rappresentanti, tra controllori e controllati, tra istanze e sollecitazioni dal basso e funzioni di governo dall'alto, che altro non sono che le condizioni elementari dei rapporti di rappresentanza e di responsabilità politica. Ne risulterebbero favoriti il radicamento sociale dei partiti e il loro ruolo di mediazione rappresentativa tra istituzioni pubbliche elettive ed elettorato attivo e, insieme, una maggiore capacità di attrazione e di coinvolgimento dei cittadini. Ne conseguirebbe un più facile e fisiologico ricambio, oltre che una migliore selezione, dei gruppi dirigenti e dell'intero ceto politico. Venuti meno i conflitti di interesse che si manifestano nelle auto-candidature dei dirigenti e nella cooptazione dei candidati sulla base della loro fedeltà a quanti li hanno designati, i partiti recupererebbero, grazie al loro radicamento nella società, legittimazione politica, autorevolezza e capacità di aggregazione sociale, nonché di controllo e di responsabilizzazione degli eletti.

Infine, l'autonomia dei partiti dalle pubbliche istituzioni fornirebbe un bilanciamento e un contrappeso di tipo democratico a poteri di governo, sempre più tentati da involuzioni di tipo autocratico. Il loro rafforzamento come luoghi della formazione della volontà popolare, separati dalle pubbliche istituzioni, li trasformerebbe negli effettivi titolari del potere di indirizzo politico nei confronti dei rappresentanti. Ne seguirebbero un più efficace condizionamento dei poteri politici da parte della loro base sociale, una rilegittimazione e un rafforzamento, oltre che dei partiti, delle istituzioni rappresentative e perciò una riabilitazione del loro ruolo di governo nei confronti dell'economia, a tutela del lavoro e dei diritti fondamentali. Infine la separazione dei partiti dalle istituzioni ne farebbe il principale luogo di controllo dei rappresentanti e la forma migliore della prevenzione della corruzione, oggi affidata interamente al diritto e alla giurisdizione penale.

---

<sup>10</sup> Ho argomentato più ampiamente queste tesi in *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2007, vol. II, § 14.8, pp. 190-192; in *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Laterza, Roma-Bari 2013, § 5.3, pp. 198-201; in *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in "Lo Stato. Rivista semestrale di Scienza costituzionale e teoria del diritto", n. 6, gennaio-giugno 2016, pp. 11-33; e in *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Mucchi Editore, Modena 2017, § 4.1, pp. 55-58.

Naturalmente, il principale ostacolo a una simile riforma è oggi rappresentato dai potenti interessi che vi si oppongono, primi tra tutti quelli dei partiti medesimi che dovrebbe promuoverla e che solo grazie all'assenza di limiti e vincoli eteronomi possono conservare la loro attuale natura di gruppi di potere incontrollati perché separati dalle loro basi sociali. Ma è chiaro che questa indisponibilità dei partiti alla loro riforma riflette solo la loro miopia politica, cioè il loro interesse immediato, e non già il loro interesse, nei tempi lunghi, alla loro stessa sopravvivenza. Giacché il discredito odierno dei partiti è tale – la loro popolarità, come ho già ricordato, non supera il 3% – che, se non vi si pone riparo, essi rischiano di essere travolti insieme alla stessa democrazia rappresentativa; mentre sarebbe nel loro stesso interesse una loro rifondazione idonea a restituire loro il ruolo di tramiti essenziali e credibili della partecipazione popolare e della rappresentanza politica.

D'altro canto il principio della necessaria separazione tra poteri di partito e poteri istituzionali è una tesi teorica, che ha a che fare con la grammatica della democrazia e che certo non è smentito dalla sua inattuazione o dalla sua difficile e improbabile attuazione. Consiste in un aggiornamento del vecchio principio montesquieviano della separazione dei poteri, che nella sua versione classica riguardava solo i rapporti tra i poteri pubblici e non poteva certo riguardare i rapporti allora inesistenti perché propri della democrazia rappresentativa tra i poteri politici di governo e i poteri sociali dei partiti dai primi rappresentati. Dirò anzi che rispetto alla classica separazione tra i pubblici poteri, la separazione tra partiti e pubbliche istituzioni è, sul piano teorico, ancor più necessaria: oltre ad essere, come qualunque altra separazione, la prima e ovvia garanzia contro la naturale concentrazione e accumulazione dei poteri, essa è infatti una condizione elementare della rappresentanza politica, la quale richiede l'alterità tra rappresentanti e rappresentati ed è sostanzialmente vanificata dalla loro attuale confusione.

Benché una simile democratizzazione dei partiti appaia oggi improbabile, dobbiamo dunque distinguere tra improbabilità di fatto e impossibilità teorica, per non legittimare l'indisponibilità dei partiti alla loro riforma come un'impossibilità riconosciuta dalla teoria. Dobbiamo al contrario riconoscere che dalla riforma dei partiti dipende il futuro della democrazia; che tanto quanto tale riforma è improbabile, è probabile il lento ma inarrestabile declino della democrazia politica; che infine, sul piano teorico, una riforma radicale dei partiti è non solo possibile ma necessaria, dato che la rappresentanza politica richiede necessariamente la distinzione e perciò la necessaria separazione tra rappresentanti e rappresentati.