

III

LA COSTITUZIONE SENZA PARTITI

MAURO CALISE *

1. PREMESSA

La costituzione senza partiti è il tema di cui dovremmo occuparci oggi. Un tema che non appare ancora nei titoli dei giornali, non è già entrato in quel martellante nuovo spazio politico in cui i problemi si affrontano a furia di interviste piuttosto che sulla base di studi più meditati, distaccati. Non è però, beninteso, un tema inattuale. Anzi, mi spingerei a definirlo uno dei grandi temi di questa nostra convulsa crisi istituzionale. Noi siamo già entrati in una fase storica che vede il progressivo divorzio tra costituzione e partiti politici. Ed è appunto su questo divorzio – i suoi sintomi, le sue cause e, possibilmente, le sue conseguenze – che vorrei interrogarmi stamane insieme a voi.

La costituzione ha vissuto a lungo senza partiti, senza i partiti quale sua principale struttura di appoggio nella società. Nel dire dunque che ci stiamo avviando a un divorzio tra costituzione e partiti, si potrebbe allora pensare che ci avviamo a ripristinare una condizione costituzionale *quo ante*, una condizione originaria di autonomia costituzionale – qualcuno potrebbe dire: di sovranità costituzionale – che i partiti hanno finito col compromettere. Questa tesi – che potremmo chiamare di «restaurazione costituzionale» – è circolata con insistenza nella crociata anti-partitocratica di questi ultimi anni, è stato anzi uno dei suoi temi conduttori. Contro lo strapotere dei partiti, è stato invocato un ritorno allo Statuto, alla lettera formale della nostra costituzione repubblicana.

Questa posizione restauratrice presenta un tratto ideologico interessante: accomuna destra e sinistra. Contro l'abuso partitocratico dei poteri costituzionali si

* Professore di Scienza della politica all'Università «Federico II» di Napoli.

sono pronunciati, con toni altrettanto veementi, *opinion-maker* e uomini politici tanto di destra che di sinistra. In realtà, questo tratto ideologico non riguarda tanto il rapporto specifico tra costituzione e partiti, ma è un tratto più generale del sentimento anti-partito. L'antipartitismo – come già notava mezzo secolo fa un grande pensatore pluralista, Schattschneider – non conosce confini ideologici, accomuna la destra fascista alla sinistra più radicale. È successo così anche in Italia in questi anni, e il fatto di averlo previsto è una magra consolazione. Tuttavia, questo sentimento antipartito – per quanto diffuso – è fuorviante. L'idea di ritornare all'età dorata di una costituzione senza partiti è, come ogni nostalgia del passato, un'ottima arma ideologica ma una pessima descrizione scientifica. Basta infatti dare uno sguardo alla costituzione pre-partitica come realmente era per capire che non ha nulla in comune con la idealizzazione che se ne tende a fare.

2. LA COSTITUZIONE OLIGARCHICA

La costituzione senza partiti era una costituzione oligarchica. Lo dico con tutto il rispetto che si deve alle oligarchie, e alla loro capacità di fare funzionare bene una costituzione. Ma, appunto, la costituzione senza partiti ha funzionato fino a quando la partita politica – quella le cui regole una costituzione è chiamata a fissare – si è giocata entro mura ristrette. La costituzione oligarchica poteva fare a meno dei partiti, perché i circuiti di regolamentazione dei conflitti erano gestibili da organismi più piccoli, più agili – e anche più chiusi di un moderno partito politico. Rappresentatività, legittimità, legalità: i principi che una costituzione deve salvaguardare facevano riferimento a corpi politici di appoggio – se posso usare l'espressione cara a Massimo Severo Giannini – corpi di appoggio ben più esigui di quel corpo universale che è l'intera cittadinanza dei moderni stati nazionali.

A guardar bene, la costituzione oligarchica non era una grande costituzione, ma una costituzione *micro*. Era ristretto il corpo da regolamentare e circoscritti erano anche i compiti su cui la costituzione stendeva il suo velo protettivo. Non per questo, ripeto, la costituzione oligarchica era meno importante, o vincolante. Anzi, per molti aspetti, proprio la scala ridotta consentiva maggiore efficacia, o per lo meno maggiore chiarezza rispetto alle costituzioni macro cui oggi siamo abituati: la coperta delle costituzioni moderne ciascuno se la tira dalla sua parte, mentre le costituzioni del passato erano scritte con inchiostro indelebile. Ho appena detto costituzioni, al plurale. E infatti le costituzioni oligarchiche ricalcano ancora, per tanti versi, l'antica tradizione ciceroniana delle *constitutiones*, quando il diritto non aveva ancora acquisito quella tendenza generalizzante così tipi-

ca dei nostri tempi ma si limitava a decretare – qui ed ora – cosa fosse o non fosse consentito.

La tradizione delle costituzioni al plurale – delle micro costituzioni oligarchiche – è una lunghissima tradizione plurisecolare che dura fino all'età delle rivoluzioni, in pratica fino alle soglie del diciannovesimo secolo. È solo con le rivoluzioni americana e francese che le macro-costituzioni universali prendono il posto delle *constitutiones*. Prima, per quasi un millennio, la storia costituzionale è scandita dalle costituzioni al plurale. È una storia ricchissima, ed estremamente variegata: perché le costituzioni oligarchiche riflettono molto da vicino il contesto cui si riferiscono, sono fatte su misura per i corpi su cui si appoggiano e che devono regolamentare.

Intendiamoci, agli albori anche la *Konstitution*, quella che noi italiani siamo abituati a chiamare col termine di costituzione tout court, ha uno spazio abbastanza limitato. La costituzione americana – la prima grande costituzione moderna – nasce senza un *Bill of rights*, senza cioè l'interesse – o l'ambizione – di incidere direttamente sui diritti fondamentali delle persone. La costituzione americana, in origine, ha l'obiettivo prioritario di regolamentare i rapporti tra i poteri costituiti, in ciò continuando la tradizione di dettare legge solo nei confronti di corpi ben individuati. Almeno sotto questo risvolto la prima costituzione americana è ancora una costituzione oligarchica. Rileggete le pagine più famose del Federalista: riguardano la separazione e il bilanciamento dei poteri, le relazioni tra i gruppi. I diritti individuali di cittadinanza sono per uomini come Hamilton e Madison un problema residuale, non rientrano nel nocciolo duro della costituzione.

Non così per Thomas Jefferson. Jefferson può essere considerato emblematico di un passaggio di fase politica, e anche costituzionale. Jefferson diventa Presidente nel 1800, e per oltre mezzo secolo sarà quella la data che gli americani ricorderanno come la data della loro rivoluzione. Non la rivoluzione come guerra di indipendenza, ma la rivoluzione come affermazione di un nuovo potere. La rivoluzione del 1800 è appunto la rivoluzione democratica in America, segna l'affermazione di un nuovo potere, la rottura del vecchio equilibrio costituzionale oligarchico che era rimasto sostanzialmente immutato nel passaggio da colonia britannica a repubblica indipendente. Con Jefferson fanno per la prima volta il loro ingresso, sulla scena costituzionale, i partiti.

Proviamo a capire insieme cosa significa tutto questo, in che modo i partiti rendono possibile il passaggio dalle micro-costituzioni corporative alla grande costituzione universalistica. Lo dico con una formulazione un po' schematica: i partiti diventano i garanti della costituzione per l'elettorato di massa che si affaccia per la prima volta alla vita politica. Nel momento in cui l'edificio costituzionale si allarga ad inglobare soggetti sempre più numerosi e indifferenziati, allor-

ché la carta costituzionale cessa di proteggere gruppi specifici con privilegi particolari, i partiti diventano il tramite indispensabile tra una cittadinanza ampia, amorfa, lontana e l'edificio costituzionale che su questa cittadinanza deve reggersi. Senza le gambe politiche dei partiti, la costituzione universalistica rischia insomma di rimanere lettera morta.

Con una importante distinzione, di qua e di là dell'Atlantico. I partiti americani anticipano, già all'inizio dell'Ottocento, il processo di inveroamento della costituzione, di saldatura – oggi si direbbe – tra costituzione formale e materiale. Perché le grandi costituzioni diventino realtà vivente per l'elettorato di massa bisognerà aspettare, in molti paesi del vecchio mondo, che si consumi la lunghissima guerra civile europea scandita da due conflitti mondiali. Ma forse, ancora più importante che la differenza di epoche è la profonda differenza *funzionale* che distingue il ruolo costituente dei partiti in America da ciò che accadrà in Europa. Questa differenza vorrei illustrarvela con le parole di uno scienziato politico americano, Theodore Lowi:

«il partito svolge una funzione *costituente* o *costituzionale* nella società politica. Il termine 'costituente' non sta qui semplicemente a significare la persona o l'unità che è rappresentata in una assemblea. Questo pertiene ad una definizione più ampia e formale. Il termine 'costituente' va inteso come 'necessario alla formazione del tutto; formativo; compositivo; fondativo in quanto parte essenziale'. Costituente significa ciò che costituisce. Un paese tiene un'assemblea costituente per redigere una costituzione. Una costituzione è la fondazione, il modo in cui un regime politico è organizzato e le leggi che governano la sua organizzazione. Un partito con funzioni costituenti o costituzionali deve avere un ruolo in qualche modo regolare ed essenziale da svolgere – intenzionalmente o meno – rispetto alla struttura, alla composizione e al funzionamento del regime o del sistema. Vale a dire, che il significato dei sistemi di partito democratici va cercato innanzitutto nel *regime* e nel *tipo* di regime piuttosto che direttamente e specificamente negli *outputs* sostantivi del regime. Le conseguenze dei partiti e dello sviluppo dei partiti dovrebbero ricercarsi nella configurazione del *governo* [government] piuttosto che nell'atto del *governare* [governing].

Questo paradigma del partito e delle sue funzioni si fonda dunque sulla distinzione tra processi e funzioni costituenti da un lato e processi politici e outputs dall'altro. I partiti politici possono svolgere funzioni sia costituenti che legate a determinate politiche; questi partiti possiamo chiamarli 'partiti responsabili'. Dall'altro lato, i partiti politici possono svolgere funzioni soltanto costituenti. I partiti nelle democrazie europee tendono ad essere bifunzionali o 'responsabili'; i partiti negli Stati Uniti tendono ad essere monofunzionali o 'costituenti'. La chiave per comprendere lo sviluppo politico americano e la moderna politica

partitica americana sta in questa distinzione; essa è decisiva per distinguere tra l'esperienza partitica europea e quella americana»¹.

La distinzione di Lowi tra partiti monofunzionali e partiti bifunzionali è anche la chiave per comprendere la crisi attuale del rapporto tra partiti e costituzione in Italia. Da noi è entrata in crisi proprio la seconda funzione dei partiti, quella che Lowi vede come tratto distintivo dei partiti europei: farsi promotori – e, quindi, assumersi la responsabilità – di specifiche politiche pubbliche, di un programma coerente e ben visibile di indirizzi governativi. Insomma, è venuta meno la capacità dei nostri partiti di dirigere il processo politico. Non mi soffermo qui sulle ragioni, è un discorso che ci porterebbe lontano. Cerchiamo invece di capire cosa è successo nel momento in cui è apparsa manifesta – e, forse, irreversibile – la crisi programmatica dei partiti italiani, la loro incapacità di riempire di contenuti credibili il legame col proprio elettorato. Incapaci di fare politiche – gli americani usano il plurale quando vogliono rendere concreto il termine troppo astratto che noi europei prediligiamo – i nostri partiti si sono ritirati nella funzione costituente originaria, da bifunzionali sono diventati monofunzionali. Si sono messi a riscrivere le regole, a riformare la costituzione non sul piano dei contenuti ma su quello dei suoi principi generali.

3. I PARTITI COSTITUENTI

Cominciando dal punto più facile, più facile almeno da cambiare: la famosa – o famigerata – legge elettorale. La legge elettorale non fa parte formalmente della costituzione. In Italia non c'è bisogno di una legge costituzionale ma di una semplice legge ordinaria se si vogliono cambiare le regole della competizione elettorale. È un cambiamento che si può fare senza maggioranze qualificate e senza doppi passaggi, senza cioè nessuna di quelle garanzie che la nostra costituzione repubblicana aveva eretto a difesa dei suoi principi fondamentali. Il fatto che sia un cambiamento facile da apportare, non significa però che le sue conseguenze siano di poco conto. Tutt'altro, e infatti se ne stanno accorgendo tutti una volta che il processo di revisione delle regole è stato messo in moto.

Quella che era nata come una semplice nuova legge elettorale si è trasformata

¹ T. LOWI, *Party, Policy, and Constitution in America*, in W.N. CHAMBERS e W.D. BURNHAM (eds), *The American Party System*, New York, Oxford University Press, 1975, 239-240, ora anche in T. LOWI, *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, in via di pubblicazione.

rapidamente in una nuova forma di governo e – almeno nelle dichiarazioni di alcuni importanti attori politici – in una vera e propria «costituzione materiale», una sorta di nuovo ordinamento costituzionale in itinere. La legge elettorale maggioritaria da semplice testo scritto si è tramutata in spirito, lo spirito appunto del maggioritario, e si sa che in questo paese di antiche tradizioni idealiste è difficile porre limiti all'espansione dello spirito una volta che si sia insediato al posto di comando. Così abbiamo assistito nei luoghi sacri deputati al presidio della democrazia, nelle aule del Parlamento come nei fondi della grande stampa nazionale, all'affermarsi di una nuova categoria giuridica, quella del tradimento dello spirito, lo spirito appunto del maggioritario. Non c'è da scandalizzarsi al proposito. Non è la prima volta che la politica impone le sue leggi – più o meno spirituali – e il diritto se ne fa portavoce.

E d'altro canto, qualcuno potrebbe rilevare che – a dispetto del conclamato tradimento – il Parlamento è riuscito a far valere – quantunque in extremis – i suoi diritti, le proprie prerogative costituzionali. Ma non è questo che conta. Il Parlamento ha infatti salvato – tutt'al più – la sostanza dei suoi residui poteri, non certo la loro forma. Di fronte all'accusa di tradimento del maggioritario e di tentato ribaltone – con scasso dell'esecutivo – i gruppi parlamentari si sono limitati ad ordire una estenuante trattativa informale, senza assumere mai esplicitamente la guida di una scelta alternativa nella formazione del nuovo governo. Insomma, il governo parlamentare – quello scritto nella costituzione e fondato sull'alleanza parlamentare tra partiti – è risultato una categoria superata dagli eventi, a sinistra non meno che a destra. Siamo entrati nel limbo del «governo del Presidente», un'espressione non priva di ironia visto che allude all'attuale Capo dello Stato ma, forse, inconsapevolmente prelude al futuro capo del governo.

Ripeto, non sto ponendo in questione il passaggio da un assetto costituzionale ad un altro, e tanto meno le modalità burrascose che inevitabilmente accompagnano processi di tale portata. Le preoccupazioni per alcuni aspetti che il cambio di regime sta assumendo e per taluni esiti poco controllabili che già si possono intravedere le rimando ad un prossimo incontro sulla rappresentanza virtuale. Ciò che invece mi preme sottolineare in questa sede è che il declino dei poteri del Parlamento a favore di – ancora – non meglio identificate autorità alternative di governo sta avvenendo esautorando i partiti, prendendoli in contropiede rispetto alle loro strategie di revisione delle regole del gioco democratico.

Se cioè guardiamo al modo in cui la trasformazione maggioritaria del sistema politico italiano era stata prefigurata dai partiti che – in modo più o meno convinto ma, alla fine, sostanzialmente unanime – avevano innescato il processo, ci troviamo alle prese con risultati diametralmente opposti. Nella visione dei promotori della riforma maggioritaria della legge elettorale – una visione fatta propria dai principali partiti italiani – la nuova legge elettorale aveva l'obiettivo fon-

damentale di porre l'elettorato di fronte a due chiare alternative programmatiche, rappresentative di due schieramenti politici che appunto in tali alternative programmatiche avrebbero trovato la loro ragion d'essere e il principale motivo di coesione.

Questa visione del modello maggioritario – i politologi usano al riguardo l'espressione «modello Westminster» perché è un modello che si rifà, almeno nelle intenzioni, all'esperienza britannica – la potete ritrovare in un numero impressionante di pamphlet – tutti di grande successo editoriale – e fondi di giornale: scegliete a caso, sul mio computer ho collezionato oltre tremila articoli² e il leit motiv non cambia. Oltre che in pamphlet e editoriali, il modello maggioritario ha trovato ospitalità e conforto in tutte le interviste e interventi pubblici dei dirigenti di partito italiani almeno da un paio di anni a questa parte. Per non parlare delle cosiddette posizioni ufficiali, i proclami di segreterie e direzioni. Insomma il coro unanime della politica di partito ha intonato e inseguito lo stesso obiettivo: due grandi partiti programmatici forti di una investitura elettorale diretta e di una solida maggioranza parlamentare. Era questa la riforma costituzionale che i partiti auspicavano, era questo l'obiettivo dichiarato in tutte le salse possibili della loro ritrovata e rinnovata funzione costituente.

Guardiamo ai risultati di questo processo costituente che i partiti hanno innescato varando la nuova legge elettorale. Dei tre punti in cui si articolava il loro obiettivo – li ripeto: due grandi partiti programmatici, a investitura elettorale diretta, con una solida maggioranza parlamentare – è rimasto solo il nucleo centrale, il nucleo – più o meno duro o volatile – della investitura popolare diretta. Intendiamoci: si tratta ancora in gran parte di investitura spirituale, legata cioè alle intenzioni presupposte piuttosto che a quelle certificate. Vale a dire, l'investitura popolare diretta continua a riguardare – a tutt'oggi – una quota ampiamente minoritaria dell'elettorato se si guarda alle schede regolarmente depositate nell'urna, schede che si limitano – a norma di legge – a indicare il parlamentare da eleggere e solo indirettamente – attraverso il parlamentare – la possibile maggioranza parlamentare. Qui interviene però, attenzione, lo spirito del maggioritario e trasforma la volontà certificata degli elettori in volontà presupposta – o virtuale. E la volontà virtuale – come dubitarne – sancisce inequivocabilmente qual'è la maggioranza direttamente investita dal popolo. Quindi non è su questo aspetto che appunterò le mie critiche. La battaglia contro lo spirito del maggioritario è, come ogni battaglia che ha per avversario uno spirito, una battaglia persa in partenza.

² AA.VV., *Archivio sulle Riforme Istituzionali*, Salerno, Centro Studi di Comunicazione Politica, 1994.

Il punto che sottopongo alla vostra attenzione è che – qualunque sia il giudizio sull'esistenza di un'investitura popolare diretta – è fuor di dubbio che non si siano prodotti né il primo né tanto meno il terzo degli obiettivi del maggioritario quali se li erano prefissi i partiti. Vale a dire, niente chiare e coerenti alternative programmatiche – e, francamente, su questo punto penso che neanche il cavalier Berlusconi troverebbe molto da eccepire, costretto come è stato a mettere nello stesso calderone i due partiti programmaticamente più distanti, la Lega Nord e Alleanza nazionale. E niente salda maggioranza parlamentare – un altro punto su cui Berlusconi, a sue spese, ha dovuto alla fine convenire.

In pratica, niente di tutto ciò che avrebbe potuto rafforzare i partiti, in quanto si tratta – come dire – di loro prerogative funzionali: elaborare un programma e tenere insieme i parlamentari in una coesa formazione politica sono appunto le caratteristiche originarie ed originali di un partito politico. Invece, l'unica cosa che si è rafforzata – e come! – è il principio dell'investitura popolare diretta del governo, un principio che non può che indebolire i partiti che sono, per definizione, un organismo di intermediazione tra l'elettorato e il governo. Con un'ulteriore complicazione per i partiti. Vale a dire, in un'epoca come la nostra fortemente segnata da una vera e propria implosione delle comunicazioni di massa, lo spazio politico si è andato rapidamente riducendo allo spazio del tubo catodico: Giovanni Sartori ha coniato in proposito un termine che la dice tutta, *videopotere*. Nell'era del videopotere la spinta verso un rapporto diretto tra cittadini e governo ha assunto le caratteristiche tipiche appunto del videopotere: un'elevata personalizzazione e spettacolarizzazione della comunicazione politica. Intendiamoci, non si tratta certo di fenomeni inventati dalla nuova legge elettorale. Ma la nuova legge elettorale, con il suo meccanismo di investitura diretta del governo, ha inesorabilmente rafforzato le tendenze verso la spettacolarizzazione e personalizzazione del potere.

Voi sapete bene cosa siano la spettacolarizzazione e la personalizzazione del potere, non c'è bisogno di essere semiologi o esperti di *political communication*. Basta accendere la tv – qualunque canale, non c'è rischio di rimanere delusi – e sintonizzarsi su uno show di Funari o sulla trasmissione di un video pre-registrato di Berlusconi. Un aspetto su cui invece forse si riflette di meno è l'effetto devastante che la spettacolarizzazione e la personalizzazione del potere hanno sui partiti politici. Provate a fare partecipare a un talk show la segreteria del Pds al gran completo. O provate a trasmettere in diretta le assise del consiglio nazionale popolare. E ditemi quale sarebbe, secondo voi, il responso dell'Auditel. E infatti, se guardiamo alla cronaca politica di questi ultimi mesi, vediamo che i partiti sono stati rapidamente schiacciati sulla figura e sulla personalità dei loro segretari, trasformati – bontà loro – in aspiranti leader carismatici. Voi avrete magari notato che il carisma non è esattamente la risorsa di spicco dei nostri segre-

tari di partito, sicuramente non la telegenicità. Si tratta di qualità che non erano rilevanti per essere selezionati a guidare un partito, ad assumersi cioè le funzioni di direzione di un organismo collegiale. Ma si tratta di qualità importantissime se il problema è quello di comunicare in tempo reale e a milioni di spettatori un chiaro messaggio a presa rapida invece che una sofisticata strategia a lungo termine.

Ricapitolando, e tirando un po' le fila del ragionamento. I partiti italiani sono andati gradatamente perdendo quella capacità di elaborare programmi e attuare politiche che li rendeva bifunzionali, accomunandoli ai partiti fratelli europei e differenziandoli dai colleghi di oltre-oceano. Ridotti alla funzione originaria che è di tutti i partiti politici, la funzione costituente, i partiti italiani l'hanno esercitata nel modo peggiore possibile, con degli esiti autodistruttivi che erano francamente inimmaginabili solo pochi anni addietro. Messi di fronte alle proprie responsabilità costituenti i partiti hanno pensato, come prima cosa, di aggirarle. Invece di cercare un accordo sulle – eventuali – nuove regole fondamentali si sono affidati al potere taumaturgico di una semplice legge elettorale. Semplice, naturalmente, da varare ma con effetti complicatissimi – e, come abbiamo visto, devastanti sull'intero sistema dei partiti.

Vorrei invitarvi allora a riflettere su quale calcolo abbiano sbagliato i partiti, e avanzo la seguente ipotesi. I partiti si sono illusi di potere recuperare, grazie alla nuova legge elettorale, quel potere di programma e di policy-making – direbbe Lowi, il potere di governo – che gli stava sfuggendo di mano. Con una semplice legge elettorale i partiti si sarebbero riappropriati dell'intero processo di governo. Hanno detto: eleggete il governo, e pensavano così di ritrovarsi di nuovo in sella, al posto di comando. Ecco un caso da manuale degli errori – anzi, degli orrori – cui può portare un eccesso di formalismo. Ecco un modo assolutamente fuorviante di interpretare il ruolo delle leggi nei confronti della realtà politica, e addirittura delle istituzioni: indovinate la legge e vedrete che la realtà seguirà.

La realtà ha preso invece la sua strada, e i partiti rischiano ora di perdere anche l'altra loro funzione, quella sacra ed originaria, la funzione costituente. Perché la funzione costituente dei partiti – guardate il caso degli Stati Uniti – non può consistere certo nel dettare le regole che garantiscano il proprio potere. Sarebbe facile se per aggiungere una funzione all'altra bastasse cambiare la legge elettorale. Non pensate che in due secoli di vita i partiti americani ci avrebbero già pensato? Quando Lowi distingue le due funzioni – quella costituente che dà forma al governo e contribuisce a tenerlo in vita dalla funzione più direttamente politica che riempie il governo di contenuti, di programmi e decisioni – traccia una linea di demarcazione che rimanda alla società, alle sue forme di espressione politica, alle modalità – in diverse culture e contesti nazionali – con cui i partiti si radicano negli interessi che vogliono rappresentare. È guardando alla società che

è possibile capire quale funzione i partiti siano in grado di svolgere, se vi siano i presupposti per partiti bi-funzionali o se i partiti debbano rientrare nei ranghi della sola funzione costituente.

O ancora. Perché c'è una terza ipotesi, che è la tesi poi di questa nostra conversazione: che oltre ad aver perso la loro funzione di governo i partiti abbiano dissipato anche la propria capacità costituente. Il pasticcio, nel caso italiano, è che dobbiamo mettere nel conto proprio questa terza evenienza. Che alla crisi di governabilità dei partiti si sia sommata anche una loro crisi costituzionale. I partiti, in pratica, non appaiono più come i depositari dei principi fondamentali, del patto originario di fiducia su cui si regge ogni costituzione democratica. Nel tentativo di riacciuffare il governo col sotterfugio di una semplice legge elettorale, i partiti hanno dimostrato di avere poco e male il polso del paese, delle sue reali tendenze, dei risultati effettivi che sarebbero venuti fuori dal loro tentativo maldestro di riscrivere le regole della competizione politica. I partiti si sono rivelati impreparati proprio di fronte al compito più sacro: quello di custodire il fondamento del nostro ordinamento civile, farsi interpreti e garantire i principi condivisi dalla grande maggioranza dei cittadini; i partiti italiani, nel tentativo di riacciuffare il Governo, hanno perso la Costituzione.

4. LE AMMINISTRAZIONI INDIPENDENTI

Per capire che strada stia imboccando il processo costituente sfuggito di mano ai partiti vi propongo di seguire tre tracce. Per carità, non ho qui la soluzione chiavi in mano, non ho la formula magica della nuova costituzione. Riesco, tutt'al più a intravedere alcune direzioni interessanti che sottopongo alla vostra attenzione.

La prima è quella delle costituzioni oligarchiche, le costituzioni al plurale. Mi sono soffermato a descrivervi come funzionavano le costituzioni oligarchiche del passato innanzitutto perché mi interessava che aveste un quadro chiaro di come stavano le cose prima dell'avvento dei moderni partiti di massa. Quando si parla di una costituzione senza partiti si sente spesso una sorta di mitizzazione di un'età dell'oro in cui le istituzioni – il governo, il Parlamento, la magistratura – erano libere da interferenze di parte, scevre da occupazioni partitiche. Questa età dell'oro, lo abbiamo visto, come tutte le età dell'oro non è mai esistita. Parlamento, governo, magistratura erano certo, in passato, libere dai partiti. Ma non certo in quanto grandi istituzioni universalistiche, bensì in quanto piccoli corpi particolari. Piccoli corpi particolari con funzioni specifiche e limitate e ambiti specifici e limitati di applicazione. Piccoli corpi, regolati, appunto, da piccole costitu-

zioni, costituzioni micro. Al quadro generale che vi ho fatto introducendo il tema delle costituzioni oligarchiche, consentitemi di aggiungere qualche esempio e qualche indicazione di lettura. Sono tutte letture – come una volta si diceva – di classici, si tratta di tempo guadagnato. Sul Parlamento inglese, vi consiglio McIlwain, *The High Court of Parliament*³, una lettura da fare insieme al testamento spirituale di Richelieu, uscito qualche anno fa in una bella edizione italiana curata da Piazza per la collana *Arcana Imperii* di Giuffrè. E sul governo, la lettura più utile – e esemplare – per ricostruire i suoi confini oligarchici e corporativi resta, a mio avviso, il libro di Koselleck su *La Prussia tra riforma e rivoluzione*⁴.

Perché vi invito a queste letture un po' controcorrente, in un'epoca in cui si fa un gran parlare di globalizzazione della politica, di diritti sovranazionali di cittadinanza? La riflessione sulle costituzioni oligarchiche, sulle micro costituzioni o – per usare una formula forse ancora più precisa – sulle costituzioni corporative credo sia oggi una riflessione importante non solo perché ci aiuta a far chiarezza su come stessero veramente le cose prima dell'avvento dei grandi partiti di massa. Vi ho citato, forse un po' provocatoriamente, McIlwain, Richelieu, Koselleck perché in fondo sarebbe più facile andare a rintracciare le costituzioni corporative nei mille anfratti dell'Ancien Regime, nel funzionamento di ghilde, università, cattedrali, città, monasteri, compagnie coloniali e la infinita varietà di corpi che si reggevano su una carta fondamentale dei poteri, dei diritti e dei doveri redatta su misura per ciascuna istituzione corporativa. Ma rileggere la storia del Parlamento britannico o francese o della burocrazia prussiana quali erano e come funzionavano fino all'avvento delle grandi costituzioni universalistiche della nostra epoca ci fa comprendere, credo, ancora meglio, quanto esiguo sia lo spazio storico – e anche, mi verrebbe da aggiungere, lo spazio culturale – dell'esperienza costituzionale cui noi oggi siamo abituati e che oggi, appunto, sta entrando in crisi.

Insomma, accanto ai mille piccoli corpi della società, anche i grandi corpi dello Stato hanno per molti secoli vissuto, si sono regolati – e regolamentati – come costituzioni oligarchiche. Ecco, questa lunga durata delle costituzioni oligarchiche mi pare che si stia riproponendo nella crisi che attraversiamo. Mi sembra che di fronte alla crisi dei partiti come corpi di appoggio nell'elettorato di massa per l'edificio costituzionale universalistico stia riemergendo un'antica tendenza della società ad autoorganizzarsi su basi più circoscritte, per linee funzionali delimitate, per gruppi – di relazioni e di interessi – ben definiti. Certo, mi rendo conto

³ C.H. McILWAIN, *The High Court of Parliament and Its Supremacy*, New York, Arno Press, 1979.

⁴ R. KOSELLECK, *La Prussia tra riforma e rivoluzione (1791-1848)*, Bologna, Il Mulino, 1988.

che non è un processo facile da identificare, e tanto meno da descrivere. È molto più semplice, quando si parla di trasformazioni costituzionali, limitarsi a guardare in alto, a ciò che si muove – o non si muove – a livello della macrostruttura costituzionale. Per guardare invece a queste micro-trasformazioni c'è bisogno di uno sforzo di ricognizione ben più arduo e anche, è il caso di dirlo, di un po' più di ardimento teorico. Per spiegarmi meglio su cosa intendo per riorganizzazione micro-corporativa del nostro assetto costituzionale mi limito a un esempio, quello delle autorità indipendenti.

Le autorità indipendenti – le chiamo così prendendo a prestito il termine inglese *authority* – sono un fenomeno nuovo nel panorama costituzionale italiano. Mi limito qui a richiamarvi le principali autorità indipendenti, si tratta di un elenco destinato, a mio avviso, a crescere rapidamente, in numero e in importanza. La CONSOB, vale a dire la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, l'ISVAP, cioè l'Istituto per la Vigilanza sulle assicurazioni private, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. E ancora, la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge n. 146 del 1990, cioè la legge sul diritto di sciopero nei servizi pubblici e – last but not least – il Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Che cosa facciano queste autorità credo che voi lo sappiate, e d'altronde hanno un'intestazione sufficientemente chiara, che rimanda ai loro compiti istituzionali. Si tratta, come vedete, di regolamentare settori molto specifici e, in gran parte, settori nuovi o in rapida e recente espansione in una moderna società industriale come la nostra.

Per regolamentare questi settori, il Parlamento avrebbe potuto scegliere la via ordinaria o, se preferite, la via maestra che la costituzione gli indicava. Fare una legge che regolamentasse nel dettaglio la materia in questione e demandare a una qualche amministrazione dello Stato il compito di rendere esecutiva la legge. Invece, il Parlamento ha scelto un'altra strada. Ha dato vita a un organismo che aveva, nel suo stesso statuto istitutivo, ampi margini di discrezionalità operativa. Si tratta, appunto, di amministrazioni indipendenti. Organismi il cui compito primario non è quello di attuare una legge, ma di regolamentare – certo, sulla base di un quadro legislativo di riferimento – i conflitti tra le parti sociali in un dato ambito settoriale facendo leva sui propri poteri, sui poteri di convinzione e, in ultima analisi, di sanzione di cui autonomamente dispone.

Che cosa sono queste autorità indipendenti? Si tratta di organi esecutivi? Certo, esse dispongono di un proprio apparato amministrativo e prevedo che proprio questo apparato sia destinato a crescere. Al tempo stesso, alcune di esse dipendono – logisticamente e finanziariamente – dal governo, da Palazzo Chigi o da altri ministeri che offrono loro – come dire – il braccio operativo. Però, oltre che organi esecutivi, sono anche organi legislativi nella misura in cui il loro potere di regolamentazione finisce col surrogare l'intervento del Parlamento. Certo,

voi mi direte, le *authorities* in questione fanno micro-leggi al posto delle leggi più generali che il Parlamento non riesce a fare. Ma, appunto, queste micro-leggi diventano lo strumento primario cui si rifanno le parti sociali per orientare la propria azione. Per molti interessi organizzati, non è più il Parlamento a rappresentare la legge, ma l'autorità indipendente con cui, quotidianamente, sono chiamati a fare i conti.

Infine, le *authorities* sono anche un po' organismi giudiziari. Il fatto stesso che siano così spesso chiamate a dirimere controversie, a decidere se il tale soggetto ha o meno violato le norme che in materia erano state emanate, e il fatto che una funzione fondamentale consista proprio nel potere delle autorità indipendenti di comminare direttamente sanzioni: tutto ciò configura, accanto al potere esecutivo e legislativo, anche un'ampia potestà giudiziale.

È proprio questa sovrapposizione e commistione di poteri che mi spinge a parlare delle amministrazioni indipendenti come di veri e propri soggetti costituzionali. Vale a dire, organismi capaci di operare entro tutte e tre le dimensioni fondamentali di organizzazione della vita politica. Intendiamoci. L'autonomia delle *authorities* di cui vi ho parlato non è certo illimitata. Non si tratta di organismi sovraordinati al Parlamento o al governo e tanto meno all'autorità giudiziaria. Ma di organismi che, in determinati settori, hanno il compito di sostituirsi al governo, ai giudici e al Parlamento. Dunque non organismi sopra o extracostituzionali. Se proprio volete un prefisso, chiamateli sub-costituzionali. Col che dovrebbe essere chiaro che si tratta di autorità derivate ma che, una volta costituite, camminano con le proprie gambe.

Sarebbe interessante, adesso, andare a rintracciare alcune somiglianze o parentele col quadro delle micro-costituzioni oligarchiche da cui siamo partiti, andare a vedere alcune importanti analogie funzionali fra il mondo delle autorità indipendenti che sta crescendo oggi intorno a noi e l'universo delle tante autorità indipendenti che segnava il paesaggio costituzionale nell'epoca precedente all'avvento delle grandi costituzioni universalistiche. Ma, dato il poco tempo che abbiamo a disposizione, forse è più importante volgere lo sguardo oltre-Atlantico. Perché, ancor meglio che nel nostro lontano passato, è nel presente americano che possiamo ritrovare un quadro più consistente e – per tanti versi – ben più sistematico di sviluppo delle autorità indipendenti.

Questo tipo di micro-organismo costituzionale rappresenta infatti oggi in America – e già da diversi decenni – una realtà straordinariamente vitale. Per molti, sarebbe questa la vera spina dorsale istituzionale della più grande potenza industriale del pianeta. Nelle *authorities* americane noi ritroviamo quelle caratteristiche giurisdizionali che abbiamo visto a proposito della recente esperienza italiana, con in più una lunga storia di sviluppo, adattamento, auto-organizzazione. In breve, le *authorities* americane si presentano con un tasso molto alto di ciò che

noi politologi chiamiamo istituzionalizzazione: hanno acquisito proprie regole e *routines* procedurali, hanno propri canali di reclutamento e proprie reti informative consolidate.

Sulle *authorities* americane c'è una letteratura sterminata, e a quanti tra voi fossero interessati ad approfondire l'argomento suggerisco la lettura di una tesi di laurea bellissima, fatta da un mio studente a Trento, Paolo Ferrari, un paio di anni fa⁵. Paolo aveva perfino trovato un nome nuovo per definire il fenomeno, anche se si tratta di un nome bruttissimo. Ma rende bene l'idea. Il titolo della tesi è *Agenzismo*. Avete capito bene: agenzismo, da agenzie che è un altro termine che si usa spesso per identificare gli organismi in questione. Ma il sottotitolo della tesi è forse ancora più interessante, perché recita: la regolazione degli interessi tra passato europeo e modello americano, facendo intravedere che l'agenzismo non può certo essere visto come una questione isolata dal problema più generale della forma del processo di governo nel suo insieme. Modello americano, appunto. L'agenzismo rimanda a un assetto complessivo dei poteri in cui si è rotta la forma unitaria del comando, un assetto costituzionale in cui i poteri si moltiplicano, si specializzano, si autonomizzano. Al posto di un unico grande ordine costituzionale, tanti piccoli organismi subcostituzionali ciascuno intento a regolamentare uno spazio funzionale specifico.

5. LA RAPPRESENTANZA VIRTUALE

A questo punto, ci scommetto, qualcuno di voi si starà domandando dove è finito il titolo della nostra conversazione odierna; se per caso – preso nel vortice delle micro-costituzioni oligarchiche – non mi sia dimenticato della promessa che vi avevo fatto, di occuparmi della rappresentanza virtuale. Niente affatto. La rappresentanza virtuale è l'altra faccia, la faccia nascosta o – se preferite – la faccia fin troppo visibile del discorso che abbiamo fatto finora. Nel momento in cui la regolamentazione degli interessi reali prende la strada di tanti micro-organismi particolaristici, molto efficaci ma anche molto poco visibili, la rappresentanza degli interessi collettivi, di quelli che ci uniscono come nazione piuttosto che dividerci come gruppi o classi, questa rappresentanza universalistica si ricava un nuovo spazio, una nuova sfera: la sfera appunto della rappresentanza virtuale.

Anche per la rappresentanza virtuale ci sono dei precedenti illustri. Prima che

⁵ P. FERRARI, *Agenzismo. La regolazione degli interessi tra passato europeo e modello americano*. Tesi di laurea, A.A. 1992-1993, Università degli Studi di Trento.

il processo rappresentativo acquisisse le forme moderne del controllo parlamentare, la rappresentazione dell'unità di un paese, di una data comunità politica, avveniva altrove e con procedure affatto diverse. Tutt'al più si poteva parlare di una rappresentanza simbolica, di luoghi in cui il popolo era chiamato a riconoscersi attraverso codici magari anche molto ricchi di capacità identificante, ma certo poveri quanto a effettive possibilità di controllo sulla allocazione delle risorse. Il controllo sulle risorse avveniva nell'ambito particolaristico degli organismi micro-costituzionali, ed era ovviamente riservato a coloro che a quegli organismi avevano accesso. La dimensione dell'identità collettiva, l'idem sentire della nazione erano relegate alla sfera di una rappresentanza, appunto, virtuale: alcuni uomini – o anche alcuni luoghi – in cui il popolo si potesse, almeno in una qualche misura, riconoscere. Pensate alle pagine bellissime di Norbert Elias sulla società di corte, e sul ruolo molto importante che le prime grandi corti europee svolgono appunto come luogo di socializzazione politica per le élites ma anche di identificazione simbolica per le grandi masse degli stati nazionali in formazione.

La rappresentanza virtuale dei nostri tempi ha molti tratti in comune con quella del passato. Anche nel nostro caso, si tratta di recuperare una qualche dimensione collettiva di identificazione nella comunità nazionale, quella dimensione che sfugge completamente al lavoro – operoso, ma sommerso e particolaristico – delle micro-costituzioni oligarchiche. Però, accanto a queste analogie funzionali, ci sono enormi differenze sostanziali. Il mondo della rappresentanza virtuale con cui oggi siamo alle prese è in primo luogo figlio del ventesimo, anzi: del ventunesimo secolo. Rimanda alle enormi trasformazioni introdotte nello spazio della comunicazione politica dalla terza rivoluzione industriale, quella televisiva e informatica.

Quelli tra voi che hanno una qualche dimestichezza col computer sanno bene che cosa si intende per realtà virtuale. È la nuova frontiera epistemologica delle scienze cognitive. Sono fermamente convinto che nel nostro campo, nel campo degli studi politico-giuridici, sia ormai impossibile non fare i conti con questo tipo di trasformazioni, lasciarle agli specialisti di informatica o di reti televisive, col risultato di risvegliarsi una mattina con un magnate multimediale nel ruolo di primo ministro. Forse ci avrete fatto caso, ma il filone della realtà virtuale ha in parte sostituito quello della intelligenza artificiale. Qualche anno addietro, la ricerca di punta riguardava i calcolatori della cosiddetta quinta generazione, quelli la cui potenza di calcolo consentiva di simulare il funzionamento della mente umana. Gli esperimenti di intelligenza artificiale cercavano di costruire macchine pensanti, macchine capaci di compiere associazioni ed elaborazioni mentali assimilabili a quelle della nostra mente.

Con la realtà virtuale, entriamo in un campo diverso. È un campo, beninteso, che si è giovato e si giova enormemente dei progressi fatti in materia di intelli-

genza artificiale, ma con finalità ben diverse. L'intelligenza artificiale aveva – ed ha – la finalità di produrre conoscenza; è – come appunto la mente umana – essenzialmente un processo di tipo creativo. La realtà virtuale è, invece, il risultato di un meccanismo riproduttivo. Ha l'obiettivo di riprodurre nel modo più verosimile possibile la realtà vera, quella che già c'è e già conosciamo, facendo intravedere la possibilità che la realtà virtuale si sostituisca alla realtà reale. Il caso più semplice, e di cui certo avrete sentito parlare, è quello del sesso virtuale: cybersex, ciber sesso lo chiamano e vi sono già in commercio una serie di apparecchiature, per lo più ancora sperimentali, che promettono un sesso virtuale capace di sostituire, almeno in parte, il sesso stile Adamo ed Eva.

Ma forse l'esempio di realtà virtuale che conoscete meglio è quello che si vede nel film *Rivelazioni*. Questo film è incentrato intorno a un nuovo potentissimo calcolatore virtuale, capace di fare entrare il protagonista in un ambiente visivo e sonoro costruito attraverso il computer. La realtà ambientale diventa quella del computer e l'utente viene trasformato in interfaccia umana della nuova realtà virtuale. Ed è solo nella nuova realtà, entrando nella realtà virtuale – vi ricordate le sequenze finali del film – che è possibile accedere alle informazioni strategiche, quelle che, in definitiva, consentono di vincere o di essere sconfitti. Naturalmente, sempre per chi abbia visto il film o almeno il suo contestatissimo cartellone pubblicitario – mi risulta che in Francia l'abbiano censurato – la realtà virtuale può benissimo convivere con il sesso reale, e proprio ciò rende tutta la vicenda – se mi scusate il bisticcio di termini – più realistica. La realtà virtuale non è un progetto totalizzante, una dimensione fantascientifica, un'utopia – non importa se positiva o negativa ma comunque globale. La realtà virtuale è, più semplicemente e concretamente, una nuova modalità di esperienza che si aggiunge alle nostre altre e diverse modalità di esperienza. In alcuni settori, e per talune fasce di popolazione, la realtà virtuale è un fenomeno di là da venire, non avrà grandi ripercussioni. In altri campi, invece, la realtà virtuale sta avanzando a passi da gigante.

E torniamo così, dopo questa parentesi esplicativa che mi sembrava necessaria, al mondo virtuale che ci interessa più da vicino, quello della rappresentanza politica. La rappresentanza virtuale, lo abbiamo visto, non è una invenzione della nostra epoca. E anzi, una certa dose di virtualità ha resistito anche nell'epoca della rappresentanza parlamentare, quando cioè più stretto era diventato il legame tra ciò che l'elettorato desiderava e il modo in cui questi suoi desideri venivano tradotti in realtà legislativa ed esecutiva. Burke è stato il primo a sostenere che i rappresentanti in Parlamento non avevano alcun vincolo di mandato nei confronti del proprio collegio, ma rappresentavano in primissima istanza la nazione, gli interessi della nazione. Ecco, appunto, la nazione: un bell'esempio di realtà virtuale ante-litteram, almeno sotto il profilo della dinamica rappresentativa. Di-

cendo che il deputato era chiamato a rappresentare la nazione, veniva evocato un mondo – più o meno reale, a seconda delle circostanze – ma certo un mondo che aveva tutt'al più un legame estremamente indiretto con i bisogni e gli interessi della *constituency*, degli elettori che realmente avevano mandato quel dato deputato in Parlamento.

È questa la ragione per cui la tradizione democratica americana resta estranea all'idea burkiana della rappresentanza virtuale, della rappresentanza senza vincolo di mandato. E infatti Sartori definisce l'idea di una rappresentanza nazionale come una *fictio* giuridica, e ci tiene a precisare che, anche in Burke, la rappresentanza virtuale è tutt'altro che una categoria a sé stante, ma resta sempre dipendente dai meccanismi di controllo che appunto le libere elezioni sono in grado di esercitare. Insomma, la rappresentanza virtuale di Burke è un compromesso tra il passato e il presente – tra l'Europa e l'America: tra l'idea che la rappresentazione del mondo politico spetti a una élite indipendente e l'idea, invece, che la sfera rappresentativa discenda direttamente dalle esigenze delle grandi masse che partecipano al gioco elettorale, dai bisogni e dagli interessi che esse in prima persona percepiscono e cercano di difendere attraverso i loro rappresentanti in Parlamento.

Ai giorni nostri, in questo scorcio di secolo che prelude a un nuovo millennio, la rappresentanza virtuale è riapparsa in tutta la sua straordinaria potenza evocativa. Nel volgere di pochi anni abbiamo assistito alla nascita di nuovi attori politici che hanno rapidamente soppiantato i partiti in crisi. Attori politici poco strutturati, rispetto ai vecchi partiti. Più propriamente dovremmo parlare di movimenti, fortemente accentrati intorno a un leader carismatico. Non mi interessa qui analizzare la diversa componente ideologica di questi movimenti. Finora ne abbiamo avuto uno per parte, a sinistra il movimento referendario di Mario Segni, a destra il movimento *Forza Italia* di Silvio Berlusconi – e c'è qualcuno che sogna che presto ci sarà un movimento di centro, «giustizia ma non troppo» al seguito di Antonio Di Pietro. Mi preme invece segnalare ciò che questi movimenti hanno in comune: la capacità di produrre universi simbolici estremamente semplificati e capaci di surrogare altre istanze rappresentative, più articolate o specifiche.

È stato questo il caso della democrazia maggioritaria, la bandiera del movimento referendario al cui pennone la sinistra ha impiccato, per tre anni, qualsiasi altra rivendicazione o obiettivo. Nel mondo virtuale del maggioritario era possibile trovare soluzione praticamente a ogni problema, pardon volevo dire: trovare soluzione virtualmente a ogni problema, perché infatti le soluzioni pratiche prodotte dal maggioritario sono state di ben altro segno. Nondimeno, il maggioritario ha funzionato – e continua, in verità, a funzionare – come simbolo palinogenetico, mitico luogo di ricomposizione di antiche fratture e fondazione di nuo-

ve repubbliche. Cercare di confutare o combattere il maggioritario sul piano della realtà, come hanno fatto un po' ingenuamente alcuni studiosi armati di argomenti empirici, è battaglia persa in partenza. Il mondo del maggioritario è un mondo virtuale, esiste in uno spazio simbolico che ha poco o niente in comune con lo spazio della vecchia politica.

Discorso analogo per l'anticomunismo, il grande collante virtuale di *Forza Italia*. La campagna elettorale che, a detta dei riformatori apprendisti stregoni ci avrebbe dovuto presentare due partiti moderati con coerenti e articolati programmi, è stata combattuta all'insegna dei più inquietanti demoni del passato. Cinque anni dopo il crollo del muro di Berlino e il tracollo dell'impero sovietico ormai ridotto a un ammasso di macerie etniche, lo scontro elettorale nella quinta potenza industriale del pianeta è stato combattuto all'insegna del pericolo rosso, dell'anticomunismo come principale collante ideologico del blocco di centro-destra.

Ma attenzione. La cosa più rilevante ai fini del nostro ragionamento è che il ritorno di anticomunismo non è stato un moto di piazza, non ha infiammato le coscienze e trascinato allo scontro fisico, non si è tradotto in alcuna concreta manifestazione di partecipazione politica di massa. A differenza di quaranta o cinquanta anni fa, l'anticomunismo in Italia non è risultato il prodotto di una reale contrapposizione di interessi, di una sfida concreta tra due pezzi di uno stesso popolo: non fosse altro che per la ragione che la stessa specie comunista è, in Italia, ormai estinta da tempo. Purtroppo, come negare che l'anticomunismo ha funzionato come idea guida del nuovo blocco politico formatosi intorno a Berlusconi?

Democrazia maggioritaria e anticomunismo sono solo due esempi – molti altri, temo, ce ne capiteranno in futuro – di una rappresentanza virtuale dei problemi politici, una rappresentanza cui non corrisponde una realtà articolata di interessi e tanto meno dei soggetti politici capaci di controllare gli effetti del processo che mettono in moto. Naturalmente, questo è in parte vero di tutti i movimenti incentrati su una idea guida e una forte leadership carismatica. Nel nostro caso, però, i movimenti non si sono affiancati ai partiti e al Parlamento, ai canali ordinari della rappresentanza. I nuovi movimenti hanno soppiantato e annientato i partiti, si sono eretti quali unici depositari della sfera rappresentativa. Vedete la reazione rabbiosa di Berlusconi a ogni tentativo di esautorarlo. E chi non ricorda il proclama rivoluzionario di Mario Segni all'indomani del 18 aprile?

Inoltre – ed è questo, a mio avviso, il punto più importante – i due casi di rappresentanza virtuale che abbiamo analizzato hanno entrambi una qualità tecnologica che innova profondamente rispetto al passato. Sono entrambi figli della terza rivoluzione industriale, il loro codice simbolico è un codice interamente

mediologico. È fin troppo facile dire che il fenomeno Berlusconi è inimmaginabile senza l'apporto delle sue reti televisive, ma non dimenticate la straordinaria cassa di risonanza che i media italiani hanno offerto a Mario Segni, con una univocità di vedute che è mancata perfino a Berlusconi – almeno al Berlusconi della scorsa campagna elettorale.

I mondi virtuali del maggioritario e dell'anticomunismo sono stati costruiti negli studi televisivi e nelle redazioni dei giornali. Ciò ha consentito una costruzione rapida – i media, notoriamente, hanno la velocità della luce – e attentamente calibrata su alcune propensioni dell'audience. A tale riguardo, va fatta una precisazione importante. Non vorrei avervi dato l'impressione che il mondo virtuale sia un mondo finto, una costruzione senza alcun riferimento ai bisogni e alle domande della popolazione. Tutt'altro. Ciò che contraddistingue la realtà virtuale è la natura della nostra esperienza, delle forme di controllo che siamo in grado di esercitare su quel mondo. Può esserci, anzi, una forte identificazione emotiva: pensate, appunto, al sesso virtuale – o anche ai toni accesi di certi talk-show in cui si scontrano i nuovi politici virtuali. Ma questo tipo di identificazione resta, appunto, emotiva, istintiva. Non ha niente a che vedere con le forme e le procedure tradizionali del controllo sulla realtà.

Nondimeno, questa identificazione esiste, ed è importante per dar vita alla rappresentanza virtuale. Prendete, appunto, il caso di *Forza Italia*. Per descrivere il collegamento tra FI e il suo elettorato, Caterina Paolucci, una ricercatrice dell'Istituto Universitario Europeo, ha parlato di «sincronizzazione tra l'agenda politica di Forza Italia e le preferenze della società», una forma di riflessività istituzionale attuata in tempo reale attraverso un uso massiccio di sondaggi, di *focus groups* e di una strategia comunicativa incentrata nella televisione. Il risultato – uso sempre le parole della Paolucci – è una «strategia amebica, con un incessante ampliarsi e restringersi dei confini argomentativi e organizzativi sulla base di un costante monitoraggio della società»⁶. È facile vedere quanto tale sistema di rappresentanza della società sia distante dalle lente, complesse, spesso bizantine – ma sempre intrise di valori e di identità – procedure attraverso cui si è formato il sistema rappresentativo partitico-parlamentare. Però, rilevata questa differenza, messa in evidenza la vera e propria soluzione di continuità che separa la nuova rappresentanza virtuale dai processi rappresentativi cui eravamo abituati in passato, resta ancora tutta da scrivere una interpretazione del fenomeno, lo sforzo di collocarlo entro il quadro più generale del mutamento costituzionale in atto. Proviamo allora a tirare le fila del discorso.

⁶ C. PAOLUCCI, *Berlusconi's dream: the improbability of modern representation through the re-presentation of civil society*, Madrid, ECPR, 1994.

6. LE FRONTIERE DELLA LEGALITÀ

Abbiamo seguito due tracce. Abbiamo seguito gli sviluppi contemporanei di quello che, con una formula certo imprecisa, ho chiamato il costituzionalismo oligarchico. E abbiamo ritrovato una realtà nuova, soprattutto per noi europei: la realtà delle amministrazioni indipendenti, luoghi istituzionali in cui si sommano potere esecutivo, legislativo, giudiziario con un grado di autonomia impensabile fino a qualche decennio addietro nel sistema costituzionale monista del vecchio mondo. È in questi nuovi microcosmi istituzionali che andrei a cercare alcune prime risposte concrete all'interrogativo di ciò che resta della costituzione senza partiti. Priva di corpi di appoggio universalistici – è questa la tesi che sottopongo alla vostra attenzione – la costituzione riprende il vecchio – ma profondamente rinnovato – sentiero delle costituzioni al plurale, dei micro ordinamenti costituzionali.

La macro costituzione – le regole fondamentali capaci di orientare e vincolare una intera nazione – resta sempre più relegata nel limbo della rappresentanza virtuale. Anche questo è uno spazio politico dal sapore antico, ma oggi ci si presenta in una veste tecnologicamente agguerritissima, di cui ci sfuggono ancora molte implicazioni. Non ho mai avuto, personalmente, particolare inclinazione verso le sindromi orwelliane, il terrore del grande fratello mediologico che, a ondate ricorrenti, si impadronisce della cultura occidentale. Gli studi di comunicazione politica ci hanno spiegato che l'influenza dei media è sempre minore del previsto, e che ci sono tantissimi anticorpi, nella società e nella nostra storia. Ma non v'è dubbio che fenomeni come quello di Ross Perot e di Silvio Berlusconi dimostrano che siamo in presenza di un'accelerazione dei processi di penetrazione mediologica all'interno dei tradizionali mondi vitali della politica. Mondi vitali e mondi virtuali: mi sembra questo un tema su cui tornare con la riflessione.

Anche perché ciò che colpisce, di questi nuovi fenomeni, è la loro forza dirompente nei confronti dei vecchi assetti politici e istituzionali. Non so se Forza Italia ha un futuro, quanto durerà questo particolare episodio di clonazione di un movimento politico a immagine e somiglianza di un magnate televisivo. Quello che mi sembra certo, è l'impossibilità che si ricostituisca un tessuto di valori e di regole comuni imperniato sugli attori che fino a qualche anno addietro davamo per scontati: un grande Parlamento, dei grandi partiti, una grande costituzione.

Anche per questo resto personalmente contrario a imboccare la strada che pure in molti – e autorevolmente – invocano in questi giorni: la strada di una nuova carta costituzionale. Se sono vere le due tracce che abbiamo seguito finora, quella delle microcostituzioni oligarchiche e quella della rappresentanza virtuale, pensare di riunificarle rimettendosi intorno a un grande tavolo, muniti di

carta e penna e dei codici del diritto, mi sembra un intento nobilissimo. Ma anche una pericolosa illusione.

Vi chiedo, e chiedo a me stesso: dov'è un'idea di legalità costituzionale capace oggi di metterci d'accordo? Dove è possibile individuare la forza del diritto capace di ergersi a giudice di un intero popolo, giudice sacro ed inviolabile? Questo è il tema della legalità, dei suoi confini costituzionali che oggi appaiono così indefiniti, quotidianamente sottoposti a scossoni, proclami, sfide aperte. In alcune pagine del mio ultimo libro scrivo di una funzione storica dei partiti di massa: avere spostato in avanti le frontiere della legalità, essersi assunto il compito di stabilire che cosa fosse o non fosse consentito in un grande stato democratico rispetto a un piccolo stato oligarchico. I partiti, sostenevo, sono stati per lo stato moderno la fonte di legittimazione del diritto, quella fonte senza la quale il diritto cessa di vivere nella coscienza della gente⁷.

Questo compito di legittimazione dei partiti si è insabbiato miseramente nelle secche di Tangentopoli. Così oggi diventa più difficile rispondere all'interrogativo su chi custodisce il fondamento, il fondamento giuridico del nostro vivere associato. Ho appena finito di leggere la voce «legalità» che Massimo Morisi ha scritto per la Treccani. Il paragrafo conclusivo si intitola «Legalità come giurisdizione» e analizza il fatto che «il giudice è chiamato a condividere con il ceto politico la distribuzione dei valori e delle risorse che alimentano il conflitto, la convivenza e la frammentazione di una collettività storicamente data. Il magistrato deve (e non può non) partecipare ad una funzione di coordinamento politico della società civile» (p. 23). «Da tutto ciò» – cito ancora dalle parole di Morisi – è quasi ovvio deriva il confliggere sempre virtuale e ciclicamente in atto tra la responsabilità formalmente politica e la responsabilità formalmente giurisdizionale. Il principio di legalità, alla cui tutela è costitutivamente preposta la giurisdizione, finisce, così, con l'essere sia la leva con cui la magistratura contribuisce all'equilibrio e all'integrazione tra le componenti del suo sistema politico; sia un fattore latente della sua fragilità. Nelle mani dei giudici quello stesso principio può sempre ergersi ad unità di misura della legittimità sostantiva sia dell'azione politica che dei suoi autori: può divenire pietra o tomba dello scandalo. E anche questo è controintuitivo, visto che proprio il principio di legalità dovrebbe mirare a contenere (in termini normativi e culturali) la magistratura e a impedirle di opporre alla legge positiva e alla voluntas del potere sovrano, la più giusta legge

⁷ M. CALISE, *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi, 1994, 40-59 ora anche in M. CALISE, *The Italian Particracy: Beyond President and Parliament*, Political Science Quarterly, n. 3, vol. 109, 1994, pp. 441-479.

di una più giusta e naturale ragione di cui il giudice si faccia interprete. Ma il risultato è che i giudici hanno potuto accumulare più potere di fatto di quanto ne disponessero prima dell'avvento della sovranità popolare» (p. 25).

Se ho capito bene, la terza traccia così come viene fuori dall'analisi di Morisi è una sorta di ritorno dallo *iussum* allo *ius*, un'inversione di quello storico cammino che ha segnato la progressiva secolarizzazione del diritto in legge⁸. La legalità, da principio fondamentale di un ordinamento costituzionale, verrebbe ricondotta all'ambito più ristretto – ma non per questo meno efficace – dell'esercizio del potere giurisdizionale di singole magistrature. La costituzione senza partiti rassomiglia sempre più a una costituzione dei giudici. Anche di ciò abbiamo visto in Italia, in questo scorcio di millennio, alcune anticipazioni.

⁸ Cfr. G. SARTORI, *Parlamento*, in *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1995 (3^a ed.), e in particolare, 240-245.