

# I corpi intermedi nella democrazia del XXI secolo: la sfida della disintermediazione<sup>1</sup>

di Franco Bassanini

SOMMARIO - 1. La forma di Stato della Costituzione italiana: una democrazia pluralista, personalista e comunitaria. Il principio di sussidiarietà. - 2. L'attuazione del modello costituzionale nella seconda metà del Novecento: un percorso accidentato. - 3. Le grandi trasformazioni degli ultimi decenni e l'apporto dei corpi intermedi. - 4. La deriva individualista e la disintermediazione politica e sociale: una democrazia senza corpi intermedi? - 5. Contro la deriva plebiscitaria: il ruolo (anche politico) delle comunità intermedie.... - 6. ...e quello delle autonomie territoriali (sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale) - 7. Democrazia diretta e comunità intermedie.

## ***1. La forma di Stato della Costituzione italiana: una democrazia pluralista, personalista e comunitaria. Il principio di sussidiarietà***

Come si è visto nei capitoli precedenti di questa ricerca<sup>2</sup>, la nostra Costituzione, respingendo le opposte (ma per altri versi convergenti) suggestioni dell'individualismo liberale e del totalitarismo di matrice marxista ha adottato un modello di democrazia pluralista, personalista e comunitario, fondato sui principi di libertà, uguaglianza, solidarietà e partecipazione. Un modello di democrazia (ma anche di società) espressione di una cultura attenta al pluralismo sociale, alle libertà civili e sociali, all'autonomia dei corpi intermedi e delle comunità locali, e coerente con l'idea di una società più plurale, più ricca e più articolata di quella propria della tradizione liberale e di quella marxista.

In estrema sintesi, gli assi portanti di questa scelta sono riassumibili in quattro:

a) l'opzione per il modello della democrazia rappresentativa liberale: la sovranità è attribuita direttamente al popolo (non allo Stato come nella tradizione prebellica), ma col vincolo di esercitarla "nelle forme e nei limiti della Costituzione", e dunque - salvo

---

<sup>1</sup> Il presente scritto costituirà il capitolo 12 di un volume che raccoglie i risultati della ricerca su *Ruolo e problemi dei corpi intermedi nella società e nella democrazia italiana*, promossa dalla Fondazione Astrid, dalla Fondazione per la Sussidiarietà e dal CNEL, e coordinata da Franco Bassanini, Tiziano Treu e Giorgio Vittadini. Il libro uscirà con il titolo *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, per i tipi dell'Editrice Il Mulino, Bologna 2021.

<sup>2</sup> Il riferimento è ai capitoli 10 e 11 della ricerca di cui alla nota precedente, capitoli redatti rispettivamente da C. PINELLI, e L.VIOLINI. Cfr. anche il mio *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2010.

il limitato ricorso a strumenti di democrazia diretta - attraverso l'elezione di organi rappresentativi, a loro volta tenuti al rispetto dei diritti e delle libertà costituzionali, della divisione dei poteri e delle autonomie (art. 1 e art.5);

b) il riconoscimento dei “diritti inviolabili dell'uomo”, ma anche dei diritti inviolabili “delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità”, entrambi qualificati come diritti naturali, che la Repubblica non concede ma “riconosce e garantisce” (art. 2);

c) il riconoscimento e la promozione delle autonomie delle comunità locali nell'ambito dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5);

d) l'impegno a creare le condizioni per una effettiva partecipazione democratica di tutti, rimuovendo “gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3).

Netto è dunque il rifiuto di declinazioni plebiscitarie o populiste del modello democratico; ma anche il riconoscimento del ruolo e dell'autonomia dei corpi intermedi e delle istituzioni territoriali, componenti fondanti non solo dell'assetto istituzionale e dell'organizzazione sociale delineati dall'Assemblea costituente, ma anche del funzionamento del modello di democrazia da essa prescelto; nella convinzione (più o meno consapevole) che, solo se innervata dalle forme e dagli strumenti di partecipazione assicurati dalla trama dei corpi intermedi, la democrazia rappresentativa può evitare i rischi di delegittimazione derivanti dal progressivo distacco tra eletti e popolo, tra istituzioni politiche e cittadini.

Il principio di sussidiarietà non fu esplicitamente enunciato nel testo approvato dalla Costituente. La sua menzione esplicita entrerà nella nostra legislazione solo nel 1997 (con la legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione n. 59 del 1997) e nel testo costituzionale solo nel 2001 (con la riforma del titolo V). Ma la forma di Stato delineata dalla Carta del 1948 derivava già molti suoi tratti dal modello della Repubblica della sussidiarietà<sup>3</sup>: un modello nel quale l'ispirazione personalistica e comunitaria (*civitas propter cives*, non *cives propter civitatem*) sfocia naturalmente in un assetto istituzionale policentrico, dove il pluralismo istituzionale si fonda sul pluralismo sociale, politico e territoriale e ne rappresenta il naturale svolgimento, e del

---

<sup>3</sup> Cfr. E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959. Ma v. anche C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova 1954, p. 69 e segg.; e F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Padova 1996, p. 49 e segg., nonché la relazione di Giuseppe Dossetti su “*Persona, Stato e comunità intermedie*” pubblicata in “*Iustitia*” nel 1953.

quale il principio di sussidiarietà rappresenta il principale principio organizzativo<sup>4</sup>. La “Repubblica”, infatti, è non solo l’ordinamento nel suo insieme, ma prima ancora la comunità politica e civile che rappresenta l’elemento personale del sistema istituzionale; elemento personale che, peraltro, si compone non solo della somma dei cittadini italiani, ma anche della somma plurale delle diverse comunità regionali e locali e delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità di ciascuno. E così il “popolo sovrano” è una comunità politica nazionale naturalmente articolata nelle comunità regionali e locali e nelle formazioni sociali riconosciute dagli articoli 2 e 5 della Costituzione; e il popolo, che esercita i poteri sovrani tramite gli strumenti della democrazia diretta (referendum ex articoli 138 e 75 Cost.) e della democrazia rappresentativa (elezioni), attiva questi strumenti nei confronti delle diverse istituzioni esponenziali delle comunità nelle quali si articola la Repubblica. Il popolo elegge il Parlamento, ma elegge allo stesso titolo i consigli comunali e regionali. Si pronuncia nei referendum locali come in quelli nazionali, esercitando poteri di democrazia diretta tutti a vario titolo incidenti sulla formazione dell’ordinamento<sup>5</sup>.

Ma vi è di più: la partecipazione democratica non avviene soltanto *uti singuli* nelle elezioni e nei referendum, ma attraverso una vasta articolazione di formazioni politiche (i partiti) ma anche sociali “ove si svolge la personalità dei cittadini” (art. 2 Cost.). La sussidiarietà orizzontale non è meno rilevante della sussidiarietà verticale. Concorre con essa a rendere più ricco e più articolato il tessuto della democrazia.<sup>6</sup> Al

---

<sup>4</sup> V. anche per alcuni essenziali riferimenti bibliografici F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli Artt. 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n.12/2007.

<sup>5</sup> Questa interpretazione è ulteriormente confortata dal disposto dell’art.11 della Costituzione, che espressamente prevede “limitazioni di sovranità, necessarie per assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni”, e autorizza cessioni di sovranità in favore di organizzazioni internazionali a tal fine istituite. Come è evidente, tali limitazioni e cessioni presuppongono – o comunque implicano - la rottura e la disarticolazione del concetto di sovranità inteso come potere supremo e illimitato di imperio, concentrato in un unico soggetto statale. Dunque il popolo sovrano è certo il popolo italiano, elemento personale dello Stato; ma è anche il popolo europeo nei confronti delle istituzioni europee; ed è il popolo lombardo o sardo o milanese o napoletano, che esercita, nelle forme e nei limiti della Costituzione e dei relativi statuti regionali o comunali, quel pezzo di sovranità, quei poteri sovrani in forza dei quali elegge i relativi consigli regionali o comunali (nonché i presidenti di Regioni e i sindaci delle città), vota nei relativi referendum, presenta petizioni, disegni di legge o proposte di iniziativa popolare al rispettivo interlocutore istituzionale esponenziale della comunità di riferimento.

<sup>6</sup> Aggiungo, da ultimo, che è a questo modello di Repubblica democratica, pluralista e personalista, che fa riferimento l’ultimo articolo della Costituzione (Art. 139), per dichiararlo legalmente imm modificabile. La “forma repubblicana” sottratta a revisione costituzionale non è infatti, con tutta evidenza, il principio della elettività del Capo dello Stato (elemento costitutivo della forma di governo, ma di limitata importanza, come dimostra il diritto comparato); ma il modello di Repubblica democratica, liberale, pluralista e personalista, delineato nei principi fondamentali della Costituzione, esso sì pilastro fondante del patto costituzionale fra gli italiani

poli-centrismo istituzionale corrisponde dunque una disarticolazione e pluralizzazione della sovranità, non più espressione dell'onnipotente supremazia di un solo soggetto; e al poli-centrismo istituzionale si affianca il pluralismo sociale, che contribuisce a scardinare il vecchio paradigma individual-statalista.

## ***2. L'attuazione del modello costituzionale nella seconda metà del Novecento: un percorso accidentato***

Come pure si è già visto<sup>7</sup>, l'attuazione del modello costituzionale non è stata né rapida né pacifica. La resistenza delle preesistenti culture dominanti di stampo statalista e liberal-individualista ha per molto tempo rallentato l'effettiva attuazione del modello costituzionale. Che è proceduta a stento, tra luci ed ombre, progressi e ritorni al passato.

Nel corso dell'ultimo decennio del Novecento, tuttavia, il panorama era cominciato a cambiare. Il modello pan-pubblicistico, statalista e centralista, che aveva prodotto uno Stato invadente, dirigista, burocratico (la cui scarsa efficienza era stata dapprima compensata, negli anni post bellici, da un sistema produttivo in forte crescita), aveva cominciato a dare segni di cedimento; anche perché globalizzazione e rivoluzione tecnologica da un lato e crisi fiscale dello Stato non potevano essere fronteggiate senza un sistema istituzionale e amministrativo efficiente, capace di garantire a cittadini e imprese servizi di buona qualità e di ridurre al minimo i costi regolatori e burocratici, pena, altrimenti, una irreparabile perdita di competitività nei confronti degli altri sistemi economici e politici. Si faceva avanti così un'idea più moderna e più articolata del ruolo delle amministrazioni pubbliche, del rapporto tra Stato e società civile, tra politica ed economia, tra amministrazione pubblica e cittadini. I processi di liberalizzazione e le privatizzazioni aprivano i servizi pubblici alla concorrenza e cominciavano a liberare dal comando oppressivo della politica e della burocrazia settori strategici del nostro sistema economico, costringendo finalmente gli ex-monopolisti e gli operatori dei mercati protetti a misurarsi sul terreno dell'efficienza e dell'innovazione, e consentendo alle amministrazioni di concentrarsi sul loro *core business* (attività di regolazione e controllo, *fonctions régaliennes*, welfare).

La cultura istituzionale riscopriva la sussidiarietà. Riforme impegnative, sebbene non di rado destinate a rimanere in buona parte incompiute, venivano avviate. Esse progettavano uno Stato più leggero, più flessibile, più decentrato. La riforma dell'amministrazione varata nel 1997 assumeva così espressamente il principio di sussidiarietà, nella sua duplice dimensione orizzontale e verticale, come principio ordinatore della riorganizzazione dell'organizzazione istituzionale e amministrativa

---

<sup>7</sup> Vedi sopra, capitolo 11.

della Repubblica<sup>8</sup>. La sua applicazione generalizzata mirava ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini, alle imprese, ai sistemi produttivi territoriali, alla trama dei corpi intermedi; e ad aprire la strada ad esperienze di effettivo autogoverno dei sistemi territoriali, delle istituzioni culturali e formative (autonomia universitaria, autonomia scolastica) e anche delle categorie produttive (Camere di Commercio, Casse di previdenza delle categorie professionali, Fondi pensione bilaterali).<sup>9</sup> La semplificazione dei procedimenti, l'autocertificazione, l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, le varie forme di silenzio-assenso, la soppressione di alcune centinaia di autorizzazioni, licenze o controlli tendevano a ridurre l'ingerenza dell'autorità amministrativa, ad alleggerire i costi burocratici e da regolazione, e a rilanciare la responsabilità e l'iniziativa dei cittadini, delle imprese, del terzo settore. La revisione del "perimetro" delle attività pubbliche, con l'affidamento ai privati e al terzo settore della produzione di beni e servizi pubblici per i quali è sufficiente che le istituzioni assicurino una intelligente regolazione e un efficace azione di monitoraggio della qualità dei beni e dei servizi prodotti, mirava a rispondere, attraverso una razionale "divisione del lavoro" tra pubblico, privato e terzo settore, alla crescita esponenziale della domanda di beni e servizi di utilità generale e alla sua accentuata diversificazione. Perfino le due riforme crispine che erano state l'emblema dello statalismo liberale<sup>10</sup> vengono smantellate, l'una per via giurisprudenziale, con la sentenza della Corte costituzionale che restituisce alle Opere Pie la loro originaria natura privatistica<sup>11</sup>, l'altra per via legislativa, con la trasformazione delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà in Fondazioni di origine bancaria, anch'esse di natura privatistica, in quanto "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali"<sup>12</sup>. Ponendo le

<sup>8</sup> Rinvio, anche per i necessari riferimenti bibliografici, ai miei: *Twenty years of Administrative Reform in Italy*, in *Review of Economic Conditions in Italy*, 2009, n. 3, e già *L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano*, luglio 2005, in <http://www.astrid.eu/Riforma-dei/Studio-ri/Archivio-21/doc6.pdf>.

<sup>9</sup> Questa legge, come è noto, nel definire i principi e criteri direttivi di una vasta riorganizzazione del sistema amministrativo e di una imponente redistribuzione di compiti e funzioni sulla base del principio di sussidiarietà verticale, aveva imposto al Governo delegato di far precedere questa operazione da una ridefinizione del perimetro delle attività delle amministrazioni pubbliche e della loro missione, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, a tal fine utilizzando non soltanto gli strumenti della privatizzazione e della esternalizzazione di attività pubbliche, ma anche lo strumento dell'attribuzione di compiti e funzioni alle autonomie funzionali. L'attribuzione di funzioni e compiti all'autogestione di istituzioni fondate sull'autogoverno e sull'autonomia delle comunità interessate contribuiva ad alleggerire il sistema delle istituzioni territoriali di funzioni e compiti non strettamente attinenti alla loro *core mission*.

<sup>10</sup> V. la mia *Postfazione*, in Astrid, *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e terzo settore*, Firenze 2008, pagg. 355 e segg.

<sup>11</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 396 del 1988, rel. Caianiello

<sup>12</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 300 del 2003, rel. Zagrebelsky

une e le altre sotto l'usbergo delle garanzie costituzionali che tutelano l'autonomia dei privati, si restituiva così autonomia a soggetti "intermedi" della società civile capaci di alimentarne iniziative "sussidiarie" di interesse generale con risorse non governate direttamente dal circuito partitico-istituzionale<sup>13</sup>.

Molte di queste innovazioni non sono sopravvissute alle resistenze burocratiche, all'alternarsi delle maggioranze politiche e alle oscillazioni programmatiche che hanno caratterizzato le disomogenee coalizioni politiche della c.d. Seconda Repubblica<sup>14</sup>. Ma quel che restava bastava a segnare una svolta.

La riforma del titolo V della Costituzione, all'inizio del successivo decennio ha, almeno sulla carta, perfezionato e consolidato la stessa tendenza. Con essa, il principio di sussidiarietà, anche qui nella sua duplice dimensione, viene testualmente menzionato nel testo della Costituzione, col nuovo articolo 118. Quest'ultimo non ridefinisce infatti soltanto l'architettura del sistema amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà verticale, ma, nell'ultimo comma, impone di favorire l'autonomia iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività d'interesse generale. Nel contempo, il nuovo primo comma dell'art. 114 rende esplicita questa trasformazione della forma dello Stato<sup>15</sup>. La quale, da una parte, è ormai quella di un ordinamento strutturalmente policentrico, basato su un forte pluralismo istituzionale tra soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, tutti componenti essenziali della Repubblica; la cui unità e indivisibilità postula dunque meccanismi di coordinamento non gerarchico, ma basati sulla leale cooperazione, sulle intese *peer to peer*; e anche sulla costruzione di istituzioni di garanzia e di controllo *della Repubblica*, atte a garantire gli ambiti della autonomia di tutti soggetti dell'ordinamento, senza interferire con l'esercizio legittimo della autonomia di ciascuno di essi, finché essa si svolge nell'ambito proprio e perciò senza esorbitare dai suoi limiti costituzionali. Ma che, dall'altra parte, vede le formazioni sociali come componenti della "Repubblica", a pari titolo con le istituzioni rappresentative, strumento fondamentale per lo svolgimento della personalità dei cittadini e per la garanzia dei loro diritti: di tal che l'obbligo di collaborazione e di sostegno imposto alle pubbliche amministrazioni nei confronti delle iniziative dei cittadini singoli o associati enunciato dall'art. 118 appare più un ovvio corollario della forma dello Stato personalista e comunitaria che non una vera innovazione normativa.

---

<sup>13</sup> Maggiori approfondimenti sul punto in F. BASSANINI, *Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema creditizio e la Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006.

<sup>14</sup> Per maggiori elementi rinvio al mio *L'amministrazione pubblica in Italia: riforma fallita, riforma fallita, riforma incompiuta?* in *Astrid Rassegna*, n. 17/2018

<sup>15</sup> V. più ampiamente il mio *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in VV.AA., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008

Quanto al principio di sussidiarietà orizzontale, esso impone – come già si è accennato - di ridefinire il “perimetro”, o la “missione” del sistema istituzionale e amministrativo, riducendo le attività pubbliche di gestione o di produzione diretta di beni e servizi di interesse generale, quando esse possono essere svolte da altri (privato, terzo settore, volontariato, comunità professionali o funzionali) in modo da garantire migliori risultati in termini di costi per i bilanci pubblici, per gli utenti e/o per i contribuenti, e di qualità delle prestazioni e dei servizi (anche in termini di maggiore aderenza alle aspettative e alle scelte delle comunità territoriali o delle comunità settoriali interessate). In tutti questi settori, così, il ruolo delle istituzioni pubbliche può focalizzarsi sulle attività di regolazione, controllo, monitoraggio delle attività private e garanzia dell’uguaglianza nell’accesso ai servizi e della universalità dei diritti.

Ma il principio di sussidiarietà orizzontale impone inoltre di sostenere le autonome iniziative non profit della società civile, che possono integrare l’azione delle amministrazioni pubbliche nel perseguimento di interessi generali. Come l’intervento dei privati, nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità, vale a porre rimedio ai c.d. fallimenti dello Stato, e come, viceversa, l’intervento pubblico vale a porre rimedio ai fallimenti del mercato, così le autonome iniziative dei cittadini singoli o associati, opportunamente sostenute dalle istituzioni pubbliche, possono concorrere a porre rimedio ai non rari casi nei quali il fallimento riguarda sia lo Stato che il mercato, o nei quali, comunque, le iniziative del terzo settore possono potenziare l’intervento pubblico e le attività dei privati, o diversificare l’offerta di beni e servizi di utilità generale, in relazione alle preferenze degli utenti

La società civile ritrova così un ruolo rilevante, non subalterno e non sussidiario, anche nel perseguimento di finalità di interesse generale e nello svolgimento di fondamentali attività di utilità sociale.

### ***3. Le grandi trasformazioni degli ultimi decenni e l’apporto dei corpi intermedi***

Sono, del resto, proprio le grandi trasformazioni di questi ultimi decenni, che rendono sempre più anacronistiche e indifendibili le resistenze della vecchia cultura statalista, pur ancora formidabili. Come è noto a tutti, le democrazie europee devono fronteggiare sfide terribili: le sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, dell’innovazione tecnologica e produttiva, del terrorismo globale, dell’emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l’emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi della convivenza multietnica e multiculturale, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione

dei bisogni e delle domande sociali; e da ultimo una devastante pandemia, che trascina con sé una grave depressione economica e un drammatico incremento delle situazioni di povertà, disoccupazione e precarietà, aggravata dal timore che le pandemie siano ormai una conseguenza ricorrente della globalizzazione e dell'accresciuta mobilità delle persone nel mondo.

Globalizzazione e rivoluzione tecnologica offrono grandi opportunità di crescita e progresso, ma producono anche, in ispecie nelle economie mature, nuove povertà e nuove emarginazioni, crescenti disuguaglianze, impoverimento delle classi medie. Le logiche della competizione globale sottopongono i bilanci pubblici a stress drammaticamente crescenti, aggravati dagli oneri dei programmi di stabilizzazione, ristoro e stimolo necessari per mitigare e superare il pesante lascito economico e sociale della pandemia. È così sempre più difficile conciliare l'alto livello di protezione sociale, di tutela dei diritti, di qualità della vita, che è proprio dei Paesi dell'Europa centrale e occidentale con le esigenze della competizione globale, la domanda di nuovi diritti e di nuove sicurezze, i costi della transizione digitale e ecologica e degli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza pandemica e le sue conseguenze. Lo Stato non ce la può fare, senza un ampio ricorso alla mobilitazione delle risorse della società civile, del territorio, delle comunità intermedie, della partnership con il privato e con il no profit, senza la sussidiarietà verticale e orizzontale.

Le comunità intermedie, le autonomie funzionali, il terzo settore possono dunque arrivare dove lo Stato non arriva, integrare e diversificare i beni e i servizi prodotti dalla mano pubblica, o anche produrli per suo conto in diversi ambiti, assicurando non di rado un miglior rapporto tra benefici e costi ed un migliore adattamento alla varietà e complessità delle domande sociali<sup>16</sup>. Rappresentano una decisiva marcia in più nei sempre meno rari casi di fallimento dello Stato e del mercato.

---

<sup>16</sup> Beninteso, il terzo settore deve essere visto come una decisiva marcia in più, non deve diventare un alibi o una protesi dell'inefficienza degli altri due. Se Stato e mercato da soli non ce la fanno, senza l'apporto del terzo settore, va detto che anche il Terzo settore ha bisogno di uno Stato moderno e efficiente e di un settore privato dinamico e competitivo. Il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo del Terzo settore non esimono dunque dall'affrontare i problemi dell'efficienza e della competitività del settore privato, dunque dell'apertura dei mercati alla concorrenza, di una loro efficace regolazione, della creazione di condizioni favorevoli alla crescita economica e agli investimenti, del miglioramento del sistema formativo e della ricerca scientifica, della dotazione di infrastrutture materiali e immateriali. Per altro verso, riconoscere il ruolo determinante del terzo settore, non significa rinunciare ad organizzare in modo efficace lo Stato; non esime dunque dall'affrontare i problemi della efficienza e della produttività delle pubbliche amministrazioni e i problemi dell'ammodernamento del sistema istituzionale. Ma altro è affrontarli partendo dal modello della Repubblica della sussidiarietà, altro è farlo secondo una logica statalista e burocratica. Nel solco della sussidiarietà, lo Stato e le istituzioni debbono innanzitutto stabilire le regole, garantire la loro imparziale e corretta applicazione; e poi offrire servizi e liberare energie; promuovere le iniziative dei singoli e delle comunità intermedie; e dunque riconoscere al terzo settore e all'economia sociale una dignità e un ruolo non inferiori a quelli degli altri due settori.



#### ***4. La deriva individualista e la disintermediazione politica e sociale: una democrazia senza corpi intermedi?***

Giunti dunque al cambio di secolo, anzi di millennio, sembrava potersi dare per acquisito, dunque, che il modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria disegnato dalla nostra Costituzione era (è) assolutamente corrispondente allo spirito del tempo e alle esigenze della nostra epoca. E che il problema - mai definitivamente risolto, perché nulla, nella storia delle società umane e dunque delle democrazie, è mai definitivamente acquisito e concluso - fosse solo quello di proseguire nella sua attuazione, superando gli ostacoli e le contraddizioni che ancora ne ostacolavano il compimento.

Non è stato così. Due ostacoli si sono frapposti sulla strada dell'attuazione (o dell'inveramento) del modello costituzionale. Il primo ha travolto quel sostanziale *idem sentire* sui principi e sui valori sul quale era stato costruito il "compromesso" costituzionale e che per diversi decenni aveva rappresentato il retroterra di idee comuni, condivise dalla quasi totalità degli italiani, che avevano consentito di dare comunque sbocchi democratici alla durezza degli scontri politici. Su quella condivisione era anche, a ben vedere, fondato il meccanismo di legittimazione della democrazia rappresentativa. Ma per molti quell' *idem sentire* non era il frutto di una radicata convinzione personale, ma piuttosto dell'appartenenza e dell'identificazione identitaria con l'uno o l'altro dei grandi soggetti collettivi custodi dei sistemi ideologici dominanti (i partiti di massa, ma anche il sindacato e la Chiesa). E così, la crisi di quei sistemi ideologici e di quelle appartenenze ha aperto la strada al dilagare di modelli culturali individualisti e utilitaristi, che da una parte hanno reciso le radici della adesione comune ai principi della Costituzione, dall'altra hanno indebolito tutto il tessuto del pluralismo politico ma anche del pluralismo sociale, che si nutriva di convergenze su ideali e valori (oltre che su interessi) comuni.

Il diffondersi dei nuovi mezzi di comunicazione, prima i mass media radiotelevisivi, poi i *social network*, ha peraltro accentuato la deriva individualista. Ha infatti offerto gli strumenti per una gestione diretta tanto della raccolta (e poi anche dello scambio) delle informazioni, quanto della partecipazione alla formazione delle scelte politiche e amministrative; o ha, quanto meno, generato l'illusione di potervi provvedere direttamente, senza la mediazione dei partiti, dei sindacati, dei corpi intermedi.

Su questo terreno nasce (o meglio si afferma e si sviluppa, visto che qualche precedente risale al secolo scorso) il secondo maggiore ostacolo all'attuazione del

modello costituzionale. È l'affermarsi, dietro il paravento di una rivendicazione della sovranità del popolo e del primato della politica, della cultura e della pratica della disintermediazione politica e sociale.

Al modello della democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria, si contrappone un modello giacobino di democrazia diretta, immediata, populista e plebiscitaria<sup>17</sup> vagamente ispirato al pensiero di Rousseau. Esso è basato sulla concezione del popolo sovrano come un insieme atomistico di individui, sulla delegittimazione delle istituzioni rappresentative, sull'esaltazione del rapporto diretto tra il leader e i suoi seguaci, sulla delegittimazione dei corpi intermedi e sul ridimensionamento del loro ruolo, sulla compressione delle autonomie territoriali, sul rifiuto dei limiti costituzionali al potere della maggioranza (e del leader che la incarna) e sulla rivendicazione della prevalenza della politica sulla libertà del mercato e sull'autonomia delle autorità preposte alla sua regolazione indipendente (e perciò, ovviamente "non elette" dal popolo).

È l'antitesi del principio di sussidiarietà, la nuova incarnazione del "mostro effimero" (una "*costituzione repubblicana nella testa e ultramonarchica in tutte le altre parti*") esorcizzato da Alexis de Tocqueville<sup>18</sup>. Nasce, in Occidente (e con aspetti peculiari in Italia), come risposta alla crisi di legittimazione e di consenso delle istituzioni rappresentative e dei partiti ideologici tradizionali, dopo il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda e il conseguente declino dell'affiliazione politica a vita a partiti-chiesa o partiti-caserma. Sfrutta in molti Paesi, *in primis* l'Italia, la protesta nei confronti di un ceto politico permeato da pratiche corruttive e scarsamente attento alla qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche. Trova un ideale terreno di cultura nelle nuove forme di comunicazione politica, prima veicolate dai *media* radiotelevisivi, poi dai *social networks*. Si alimenta, infine, delle disuguaglianze, dei timori, del disagio sociale e, conseguentemente, della protesta generata dalla crisi finanziaria e poi dalla pandemia e dalle conseguenti recessioni economiche; una protesta esasperata dagli impatti della globalizzazione, della rivoluzione tecnologica, del cambiamento climatico, delle migrazioni continentali<sup>19</sup>. Si diffonde tra i *losers*

---

<sup>17</sup> Vedi C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza 2003; M. CALISE, *La democrazia dei leader*, Laterza 2016; e F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in ASTRID-CRANEC, *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il mulino 2019, pagg. 145 e segg.

<sup>18</sup> A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Rizzoli 1999, pag. 735.

<sup>19</sup> Come è noto, le grandi trasformazioni degli ultimi decenni hanno indubbiamente drasticamente ridotto le situazioni di povertà, sottosviluppo e emarginazione nel mondo e ridimensionato le disuguaglianze a livello globale. Ma hanno anche generato nuove situazioni di disuguaglianza e nuove povertà, in ispecie nei Paesi economicamente e socialmente più avanzati (più del 15% dei residenti negli USA e oltre 5 milioni dei residenti in Italia, secondo le ultime rilevazioni prima della pandemia, erano al di sotto della soglia di povertà c.d. assoluta). Mi riferisco, innanzitutto, come è

della globalizzazione, della rivoluzione tecnologica, della pandemia da Covid 19, e tra i più esposti all'impoverimento delle classi medie e alla reazione identitaria di fronte alle migrazioni di massa.

Nell'ottica della disintermediazione politica, la sovranità popolare si esprime e si esaurisce nell'uso degli strumenti di democrazia diretta e nella scelta del leader, al quale l'elettorato trasferisce una delega incondizionata a esercitare i poteri pubblici al di fuori di qualsivoglia vincolo o limite. Divisione dei poteri, *checks and balances* costituzionali, istituzioni di garanzia, autorità indipendenti di regolazione o di vigilanza sono viste come un intralcio all'attuazione delle scelte politiche volute dal popolo sovrano o dal leader che lo rappresenta. Le autonomie territoriali, le autonomie funzionali, le organizzazioni sindacali e di categoria, le organizzazioni di volontariato, le associazioni culturali, i comitati di quartiere, i gruppi di interesse sono riconosciuti e accettati solo in quanto rinuncino a partecipare da protagonisti al processo di formazione delle scelte democratiche e si chiudano nell'autogestione di interessi settoriali. La complessità delle forme e degli strumenti di partecipazione propria delle democrazie moderne si riduce alla partecipazione ai referendum e alla adesione atomistica alle scelte del leader, a loro volta attentamente calibrate e sapientemente comunicate in modo da favorire l'"effetto gregge".

Il ruolo (e di conseguenza, la stessa legittimazione) dei partiti politici, quali necessari strumenti di partecipazione alla formazione delle scelte democratiche" (art. 49 Cost.), viene ridimensionato e ridotto a strumento di organizzazione del consenso intorno al leader, peraltro collegato direttamente coi suoi seguaci tramite i *social network* e i *mass media* (sui quali ultimi, non a caso, è sempre più difficile organizzare dibattiti tra i leader dei diversi partiti). Finiscono così per allentarsi anche i rapporti di interlocuzione e dialogo tra i partiti e gli altri corpi intermedi, rapporti che

---

ovvio, agli impatti della grande *disruption* tecnologica (tecnologie digitali, nanotecnologie, internet, biotecnologie, Intelligenza Artificiale, *Smart Cities*, Industria 4.0, ecc.) e della globalizzazione dell'economia e dei mercati, a cui si potrebbero aggiungere gli effetti del cambiamento climatico e della conseguente necessità di rivedere i modelli tradizionali di produzione e di consumo (decarbonizzazione, sviluppo delle energie rinnovabili, *green economy*, economia circolare, ecc.). Da una parte, è incontestabile che queste rivoluzioni abbiano aperto la strada a nuove straordinarie opportunità di conoscenza, innovazione, crescita, occupazione, miglioramento della qualità della vita. Ma, dall'altra, distruggono attività e lavori esistenti, generano nuove emarginazioni e nuove povertà. Non sempre, infatti, le nuove opportunità si offrono nelle stesse aree nelle quali gli effetti distruttivi si producono; e non sempre possono essere agevolmente colte e sfruttate da chi quegli effetti distruttivi ha subito. Vi saranno dunque molti *winners*, ma anche inevitabilmente molti *losers* (della globalizzazione, della rivoluzione tecnologica, della green economy).

contribuivano alla formazione delle scelte politiche dei partiti e indirettamente alla loro legittimazione democratica.

Il dialogo sociale, il confronto e la concertazione fra i governanti e le organizzazioni sindacali, imprenditoriali o di categoria, le associazioni culturali e gli altri corpi intermedi viene declassato a strumento di vecchie logiche corporative. Nessuno, beninteso, può difendere la pratica di concertazioni defatiganti e l'incapacità dei governanti di assumersi la responsabilità delle decisioni che ad essi in ultima analisi competono, pratica che in passato ha spesso paralizzato governi e amministrazioni locali. Ma la giusta rivendicazione del primato e delle responsabilità della politica non può tradursi nella autoreferenzialità, nel rifiuto del confronto, nella chiusura al dialogo con le comunità intermedie, che costituiscono la trama di una democrazia pluralista. Anche perché l'autoreferenzialità del leader, decisore solitario, e del suo "cerchio magico" conduce, sovente, all'adozione di scelte non lungimiranti o incapaci di raccogliere il consenso dei cittadini, quel consenso diffuso che è, in concreto, fattore non secondario del successo delle politiche pubbliche.

Alla lunga, l'esercizio solitario e autoreferenziale del potere delegittima il leader: l'esperienza di questi ultimi anni fa anzi pensare che questo ciclo "lungo" tenda sempre più ad accorciarsi. Aumenta così l'instabilità politica e l'incertezza sulle politiche pubbliche di medio e lungo periodo: forse il principale fra i fattori di rischio che scoraggiano gli investimenti privati e dunque lo sviluppo economico e l'occupazione.

### ***5. Contro la deriva plebiscitaria: il ruolo (anche politico) delle comunità intermedie....***

La crescita della cultura e della pratica della disintermediazione politica e l'affermarsi del modello della democrazia immediata e plebiscitaria non sono tuttavia inarrestabili. Il terreno sul quale la partita sarà vinta o perduta è proprio quello della valorizzazione e del rilancio del ruolo, anche politico, delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali, e della riattivazione della cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale. Dunque dell'attuazione in concreto del principio di sussidiarietà.

Non solo perché il pluralismo sociale e istituzionale è l'antitesi del leaderismo plebiscitario. Ma anche perché la rivitalizzazione e il rafforzamento del ruolo politico delle autonomie (istituzionali, sociali, culturali) sembra essere l'unico strumento subito disponibile per contrastare la principale motivazione profonda della deriva plebiscitaria e populista: che è la sensazione largamente diffusa, non solo nel nostro Paese, che la globalizzazione, la rivoluzione tecnologica, le migrazioni di massa, da un lato, e l'affermarsi di poteri sovranazionali (i mercati, la finanza globale, l'Unione europea, le agenzie di rating) dall'altra, abbiano sottratto ai cittadini (al popolo sovrano) il controllo sulle scelte dalle quali dipende il loro futuro; e che dunque l'unica possibilità

*to take back control* sia quella di esprimersi direttamente nei referendum o delegare i poteri a un capo che possa rappresentare la volontà della maggioranza.

Come è stato di recente notato<sup>20</sup>, riattivare l'autogoverno regionale e locale e l'autonomia delle comunità intermedie può aiutare a comprendere che è viceversa possibile riprendere il controllo di quelle scelte. È possibile mediante la partecipazione democratica ai livelli decisionali locali e di comunità (di valori e/o di interessi), attraverso i quali alcune di quelle scelte possono essere direttamente compiute (secondo il principio di sussidiarietà); e attraverso i quali sulle altre scelte si può comunque influire, se si rilancia la cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale.

Che questa partita non sia perduta, lo dimostra peraltro qualche flebile ma incoraggiante segnale emerso negli ultimi tempi. E così, per esempio, il successo di leader populistici, assertivi e autoreferenziali, che sembrava qualche anno fa inarrestabile, ha subito di recente alcune battute di arresto. Ne sono una prova i risultati delle recenti elezioni presidenziali americane. Ma anche l'emergere, nei più recenti sondaggi di opinione in giro per il mondo, di indicazioni contrastanti con l'ipotesi di una inarrestabile deriva dell'opinione pubblica verso modelli di democrazia immediata e plebiscitaria, basati su una delega di pieni poteri all'"uomo forte" del momento: se è vero infatti che leaders populistici aggressivi e divisivi (come Trump o Bolsonaro) continuano a registrare livelli elevati di consenso, è vero tuttavia anche che livelli di consenso altrettanto elevati premiano leaders dialoganti, inclusivi e portati al compromesso (come Angela Merkel<sup>21</sup>, o, nel nostro Paese, Sergio Mattarella, Giuseppe Conte o Paolo Gentiloni); ed è vero che la parabola dei primi tende a concludersi in un arco temporale relativamente breve. Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, ricordo che Presidente della Repubblica, Governo e partiti sono tornati più volte, negli ultimi mesi, a indicare il dialogo con le parti sociali e la valorizzazione del ruolo dei corpi intermedi come strumenti essenziali per definire politiche adeguate alla gravità della situazione di emergenza e di crisi che il Paese sta vivendo; che è stata riaperta, dopo anni di chiusura in nome del "primato (o autoreferenzialità?) della politica", la "sala verde" di Palazzo Chigi, tradizionale sede degli incontri fra Governo e parti sociali; che segnano il passo i disegni di riforma costituzionale tendenti a rimuovere il divieto di mandato imperativo e a ridurre gli spazi della democrazia rappresentativa a vantaggio di un ricorso sistematico a strumenti di democrazia diretta; che perde consensi il modello dell'"uomo solo al comando, tanto con riferimento al governo del

<sup>20</sup> V. Raghuram J. RAJAN, *Truly Taking Back Control*, in *Project Syndicate*, 25 marzo 2019.

<sup>21</sup> Secondo un sondaggio pubblicato all'inizio del gennaio 2021, il livello di consenso nei confronti della Cancelliera Merkel è il più alto (84%) mai registrato.

Paese quanto all'organizzazione interna di diversi tra i principali partiti. Nello stesso senso va la decisione del Governo di rinunciare a riproporre riforme costituzionali *omnibus*, privilegiando il metodo – più rispettoso del dettato dell'art. 138 della Costituzione – di disegni di revisione costituzionale delimitati e puntuali, sui quali più agevole è il confronto nel merito fra maggioranza e opposizione; e sui quali sarà più semplice tenere referendum confermativi delimitati e dunque meno esposti a torsioni plebiscitarie o a strumentalizzazioni politiche.

### **6. ...e quello delle autonomie territoriali (sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale)**

Quanto alla sussidiarietà verticale e all'autonomia delle Regioni e degli enti locali, nell'acme della crisi finanziaria di qualche anno fa molti hanno pensato che l'occasione potesse essere colta per smantellarle e per tornare al passato<sup>22</sup>, contrapponendo ad un "federalismo casereccio"<sup>23</sup> il ritorno al centralismo *d'antan*, quasi che la crisi potesse fare "da levatrice a quella che molti leggono come una inarrestabile centralizzazione e verticalizzazione dei poteri"<sup>24</sup>. Così è avvenuto anche nella più recente emergenza pandemica<sup>25</sup>. Ma, significativamente, in Italia come altrove, le pulsioni centralistiche sembrano esaurirsi rapidamente<sup>26</sup>. In tutti i paesi di democrazia matura, la tendenza prevalente resta del resto favorevole a modelli istituzionali federali o regionali, anche perché nello scenario della globalizzazione cruciale è il ruolo che i territori possono svolgere nella creazione di condizioni competitive per le economie e le imprese in essi localizzate. Le crisi non hanno spinto a smantellare i sistemi federali o regionali, ma a rivederli e rimodularli, in modo da renderli più performanti, più efficienti, e meno costosi; a riscoprire una prospettiva di nuova centralità dei territori, come spazio "di un nuovo patto tra società civile e Stato"<sup>27</sup>, capace anche di esprimere una domanda di "politica meno volatile e meno lontana". La capacità di adeguare regole e politiche alle

---

<sup>22</sup> V. : M. AINIS, *I pachidermi delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2012, pag. 1; F. BRUNI, *Federalismo è l'ora di ripensarlo*, in *La Stampa*, 23 settembre 2012, pag. 1; L. RICOLFI, *Il federalismo funziona se è responsabile*, in *La Stampa*, 24 settembre 2012, pag. 1.

<sup>23</sup> ...per riprendere una provocatoria espressione di S. RIZZO, *Le mani bucate delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2012.

<sup>24</sup> In questi termini si esprime A. BONOMI, *Se il "territorio" è in ebollizione*, in *Sole 24 ore*, 19 agosto 2012.

<sup>25</sup> Vedi per es. G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dell'emergenza*, in *Repubblica*, 18 novembre 2020, e S. CASSESE, *Regioni e Virus*, in *Corriere della sera*, 24 maggio 2020

<sup>26</sup> Vedi così la risposta a Zagrebelsky di E. BALBONI, *Ma davvero Zagrebelsky vorrebbe abolire le Regioni? O invece il tarlo che lo rode è un altro*, in *Lacostituzione.info*, 21 novembre 2020, e lo stesso S. CASSESE, *Le regioni cinquant'anni dopo*, in *Il Foglio*, 15 settembre 2020.

<sup>27</sup> ...per riprendere, ancora, espressioni di A. BONOMI, ora cit.

concrete realtà dei vari territori, nel quadro di un impianto di principi coerente e armonico, resta uno strumento importante per promuovere la crescita e garantire la coesione sociale, anche e soprattutto in periodi di crisi e di recessione.

Chi propugna il ritorno al passato sottovaluta peraltro i costi e le difficoltà di una operazione di controriforma di questa dimensione: come l'euro, la riforma regionale non gode buona salute; ma come l'euro, è sostanzialmente irreversibile. Passata la metà del guado, tornare indietro è più rischioso e costoso che andare avanti.

La risposta non è dunque il ritorno al centralismo, ma, come ho altrove più dettagliatamente argomentato<sup>28</sup>, un federalismo (o un regionalismo) “ben temperato”, capace di comporre in un equilibrio dinamico le ragioni dell'autonomia e della differenziazione e quelle dell'unità del paese e dell'uguaglianza dei cittadini. Per quanto concerne l'Italia, occorre affrontare uno per uno i nodi che hanno bloccato l'attuazione della riforma regionale o ne hanno pregiudicato il rendimento. Dove necessario anche con puntuali e mirati ritocchi al dettato costituzionale del titolo V (reintroducendo la clausola di supremazia a favore del Parlamento nazionale, riducendo l'eccessivo spazio della legislazione concorrente fra Stato e Regioni, attuando rigorosamente la legge delega sul federalismo fiscale).

La crisi economico-finanziaria non definitivamente superata, la nuova crisi generata dalla pandemia e le sfide competitive che l'Italia deve fronteggiare rappresentano, sotto questo profilo, una opportunità: esigono risposte rapide e dunque consentono di vincere molte delle resistenze e ostruzionismi che hanno finora impedito una rapida e coerente opera di attuazione delle riforme varate negli anni passati e l'adozione delle correzioni necessarie a colmarne le lacune.

Resta aperto, certo, il problema della modesta qualità della classe politico-amministrativa (della maggior parte) delle Regioni, che non bastano le riforme (o la manutenzione delle riforme) a risolvere<sup>29</sup>. La soluzione di questo problema è semplice e difficile insieme: è infatti nelle mani dei cittadini elettori, come in tutte le democrazie. Sono loro che, al momento del rinnovo dei Consigli regionali, possono confermare i leaders politici e gli amministratori che avranno saputo compiere scelte all'altezza dei problemi e delle sfide che la crisi economico-finanziaria e la globalizzazione dei mercati pone al Paese (e dunque anche alle Regioni e alle altre istituzioni territoriali);

---

<sup>28</sup> *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2010, e *Gli investimenti in infrastrutture in un sistema federale “ben temperato”*, in INTESA SAN PAOLO, *Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture*, Roma 2008.

<sup>29</sup> V. ONIDA, *Colpevoli gli eletti non le istituzioni*, in *Corriere della Sera*, 24 settembre 2012, p 39; e E. BALBONI, cit. in nota 25

e sono loro che possono (e devono) punire tutti gli altri, restituendoli alle loro private occupazioni.

Anche su questo terreno, peraltro, si gioca la partita fra democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria e democrazia immediata e plebiscitaria. Elettori abituati a confrontarsi e valutare insieme, nell'ambito delle rispettive comunità intermedie, le scelte politiche e i comportamenti degli eletti, alla luce di valori o di interessi comuni, sono meglio in grado di premiare o punire i governanti o gli amministratori uscenti, rispetto a chi è stato abituato a riecheggiare, nel gregge, le parole d'ordine del leader. E parimenti: la pratica dell'autonomia e dell'autogoverno in comunità locali dotate di poteri, compiti e risorse adeguati, abitua a attivare i meccanismi democratici della responsabilità politica degli amministratori eletti, molto meglio di quanto non possa avvenire – come è ovvio - in un sistema centralistico, nel quale gli amministratori locali possono a buon diritto scaricare sui poteri centrali la responsabilità ultima di scelte per le quali le istituzioni territoriali non dispongono di poteri e risorse adeguati.

### ***7. Democrazia diretta e comunità intermedie***

Una partita decisiva si gioca anche sul terreno cruciale del rafforzamento e dell'estensione degli strumenti di partecipazione democratica e di democrazia diretta. Le tecnologie digitali, moltiplicando e semplificando gli strumenti di accesso alle informazioni a disposizione (sulla carta) di ogni cittadino e rendendo assai più agevole e assai meno onerosa la celebrazione di consultazioni referendarie, hanno in effetti molto contribuito ad alimentare la convinzione che sia effettivamente possibile trasferire una notevole parte delle decisioni pubbliche dalle istituzioni rappresentative alla diretta decisione dei cittadini. Ma la crescente complessità delle decisioni e delle loro implicazioni nel mondo della globalizzazione rende questa aspirazione del tutto illusoria, rischia anzi di aprire la porta a manipolazioni delle scelte popolari.

Decisivo è dunque il modo col quale i rafforzati strumenti di democrazia diretta saranno costruiti, e più ancora il contesto nel quale opereranno. Possono essere costruiti come naturale integrazione e complemento della democrazia rappresentativa; o possono essere costruiti come strumento per accelerare la deriva verso un modello leaderistico plebiscitario, utilizzando i referendum come conferma e ratifica delle decisioni del Capo, alle quali gli elettori aderiscono acriticamente con effetto "gregge".

Ma se la trama delle comunità intermedie è forte e radicata, se esse sono consapevoli che il loro ruolo non è soltanto quello di gestire interessi settoriali ma anche di contribuire alla definizione delle scelte politiche vagliandole alla luce dei valori o degli interessi comuni intorno ai quali ciascuna comunità si è costituita, allora l'effetto gregge può essere contrastato o ridimensionato e la deriva plebiscitaria



prevenuta. E un impiego ragionevole di strumenti di democrazia diretta ben congegnati può nel tempo contribuire a sviluppare e rafforzare l'abitudine e la capacità dei cittadini di operare scelte razionali e autonome, comprendendo che il confronto con le persone che condividono valori o interessi comuni rafforza la libertà di scelta, mentre l'atomistica adesione agli slogan del leader la indebolisce e col tempo la vanifica.

Partita aperta, dunque. Sarà certamente lunga e difficile. Ma sarà decisiva per difendere e attuare il modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria, che la Costituzione italiana ha delineato; un modello che va, certamente, ammodernato, rivitalizzato, adattato a una realtà in rapido cambiamento; ma un modello che, altrettanto certamente, non merita di essere archiviato tra i reperti storici del passato.