

13 aprile 2010

## Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali[1]

di Gaetano Azzariti

In molti hanno ormai messo in chiara evidenza il ruolo decisivo che può essere esercitato dalle regole della partecipazione entro un sistema democratico. Ricerche individuali o collettive (vedi, da ultimo e per tutti, l'approfondita ricerca *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di Umberto Allegretti, Firenze 2010) hanno ormai evidenziato quanto prezioso sia il "patrimonio" della partecipazione per un sistema democratico meno asfittico. Esso garantirebbe un surplus di dinamicità che nasce dalla capacità di utilizzare i soggetti e le individualità che operano entro la società civile anche per la gestione della cosa pubblica, per il governo politico della società, per il conseguimento degli obiettivi sociali che la nostra Costituzione impone. Insomma, la prospettiva di governo che si qualifica come *democrazia partecipativa* appare sostenuta con vigore dalla dottrina più aperta al sociale.

Se ci è stato, dunque, fornito un quadro impegnato sulle virtualità concrete possedute dal paradigma della partecipazione, però e al tempo stesso, si sono anche denunciati i limiti derivanti da un gap culturale che colloca queste riflessioni in un ambiente che si rivela nel suo complesso sostanzialmente ostile.

Sorge allora spontanea la domanda sul perché tanta resistenza. Una resistenza che a me pare, in verità e ahimé, in forte ascesa e per nulla recessiva, veicolata da una politica del "fare" e del "delegare" che è agli antipodi della cultura della partecipazione.

Per cercare allora di trovare una spiegazione che vada al di là del contingente o della pura polemica vorrei provare a ribaltare il titolo dato a questo breve intervento e interrogarmi su "la cultura giuridica e le dinamiche istituzionali avverse ai processi partecipativi". Ma poiché il compito sarebbe troppo impegnativo, mi limiterò a svolgere alcune osservazioni con riferimento al quadro costituzionale e in particolare alla specifica vicenda legata alla modifica della forma di Stato (il c.d. federalismo) che avrebbe potuto costituire un formidabile volano per le ragioni della partecipazione e che invece a me pare segnata da forte ambiguità, se non ostilità nei confronti della partecipazione e dell'allargamento della cittadinanza attiva.

Dico subito qual è a mio avviso la ragione fondamentale che ha reso la riforma più profonda del nostro

testo costituzionale (la riscrittura dell'intero titolo V), scivolosa e poco definibile (una sorta di ameba), ma nel complesso in scarsa sintonia con la cultura della partecipazione: a me sembra che essa sia stata sospinta più da una retorica federalista che non da una consapevole scelta di un modello di forma di Stato, diversa dalla precedente, e che avrebbe potuto ridefinire i rapporti tra potere e società civile.

Questa sostanziale vaghezza costituzionale – ovvero assenza di modelli – ha impedito di cogliere quel che invece è la parte più nobile del dibattito federalista, che – come si dovrebbe sapere - non è solo un modo di distribuzione e organizzazione dei poteri sovrani diverso da quello più tradizionalmente legato al centralismo dello Stato moderno, ma coinvolge anche un diverso rapporto tra governanti e governati, tra i poteri complessivamente intesi e il concreto modo di conformarsi della società civile: insomma riguarda tanto la forma di governo quanto quella di Stato, in un intreccio che tende ad includere, anziché escludere tutti i soggetti dell'ordinamento.

Nel nostro federalismo approssimato, invece, tutto o quasi lo sforzo si è concentrato e risolto in uno solo dei due aspetti ora richiamati: la distribuzione del potere tra enti. Disinteressandosi, invece, dei riflessi che tale diversa distribuzione poteva esercitare sui soggetti reali e sull'organizzazione della società civile in particolare nel loro rapporto con i poteri istituzionali. Ecco perché alla fine il federalismo italiano appare ben poco in sintonia con l'idea parallela dell'allargamento degli spazi di partecipazione della cittadinanza attiva, e ha anzi finito per ridurre la possibilità dei soggetti di incidere sulle scelte politiche rilevanti sul territorio. A me pare in sostanza che la riforma federale abbia operato a senso unico, favorendo esclusivamente la moltiplicazione degli spazi riservati e chiusi del ceto politico locale, non invece aprendosi alla società. Il che – non da ultimo – ha finito per accentuare la distanza tra politica e società, tra Stato e cittadini, tra istituzioni e popolo.

Vorrei qui però rilevare che quest'esito non può essere spiegato solo con l'incuria di un ceto politico disorientato o incapace, né imputato alla fretta – che pure c'è stata – con cui si è alla fine approvata una riforma costituzionale attesa da molti anni, ma realizzata sotto la spinta di non propriamente nobili ragioni elettorali.

La mia impressione è che la confusione e l'approssimazione abbiano in sostanza impedito di sciogliere alcuni nodi di fondo, alcune ambiguità che sono proprie della nostra tradizione costituzionale.

E' antica, infatti, la visione che vede nettamente distinto – anzi separato – lo Stato dalla società: lo schema autorità/libertà, com'è noto, ha dominato l'intero ottocento e gran parte del novecento. Ancora la nostra Costituzione del 1947 non può dirsi abbia sciolto il nodo. In caso si colloca in un territorio “di mezzo”, proiettando una visione ibrida. Appare consapevole il nostro testo costituzionale che ormai le sfere del politico e delle istituzioni non possono essere considerate distintamente da quelle sociali e individuali, e che la libertà dei singoli non può andare disgiunta dal più generale governo della cosa pubblica. Il principio personalista, i primi tre articoli della Costituzione in fondo sono lì a dimostrare che al popolo spetta la sovranità e che l'eguaglianza e la dignità sociale dei cittadini si realizza non in una prospettiva individualista, bensì rimuovendo gli ostacoli all'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Vero è però che quando poi si vogliono indicare i soggetti della rappresentanza politica e sociale la nostra Costituzione pare riferirsi esclusivamente - o almeno in modo privilegiato – ai soggetti tradizionali e non ad altri: i partiti e i sindacati sono gli interlocutori privilegiati dello Stato ai sensi degli articoli 48 e 49 della Costituzione, su di essi si fa affidamento per regolare i “rapporti politici” (così il Titolo IV della Costituzione); poi, ai singoli cittadini, rimane solo l'esangue diritto di petizione, o il mero accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, se non addirittura i doveri costituzionali nei confronti dello Stato apparato: il servizio militare e la difesa della patria, l'obbligazione fiscale, i doveri di fedeltà alla Repubblica e all'osservanza della legge. Tutto ciò fornisce un'immagine di una democrazia le cui istituzioni risultano essere fortemente legittimate e in grado di assolvere ai loro

compiti costituzionali in indiscussa sintonia con il corpo elettorale, il quale non aveva ragione di non sentirsi integralmente rappresentato dentro le istituzioni grazie ai partiti specchio della nazione. Partiti forti e rappresentativi della società civile, accompagnati da un sistema elettorale proporzionale, privo delle rilevanti distorsioni maggioritarie e premiali cui siamo ora abituati, permettevano alle istanze partecipative di svolgersi nell'ambito di un sistema della rappresentanza politica chiusa e fortemente strutturata nei partiti e nelle organizzazioni sindacali. Erano gli abusi - al più - che potevano richiedere un intervento estraneo alle logiche della democrazia rappresentativa. Tant'è che i referendum, regolati non certo nella parte dedicata ai rapporti politici, ma altrove (art. 75, 123, 138), vengono concepiti come strumenti di controllo e bilanciamento degli eccessi della rappresentanza politica, non certo come strumento di partecipazione attiva alle scelte di governo e dei titolari della funzione di indirizzo politico, che rimanevano i parlamenti, i consigli regionali, i soggetti politico-istituzionali in generale. Il referendum sulle leggi è, infatti, di natura abrogativa, quello costituzionale di natura oppositiva, quello regionale d'incerta natura e collocazione. In ogni caso, uno strumento di partecipazione ai margini delle decisioni politiche e di governo ordinarie: ciò, ovviamente, al di là dell'uso e delle forzature che pure ci sono state nella storia dei referendum e che sono certo significative di una sofferenza dello schema originario.

Se abbiamo un minimo di senso storico e abbandoniamo facili, ma inutili, polemicismi dobbiamo peraltro ammettere che nell'Italia del dopoguerra e per lungo tempo (io credo sino alla metà degli anni '70) era questa la realtà della rappresentanza politica e sociale e la modalità di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Era tramite i partiti che tutti i cittadini concorrevano, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale.

Il punto decisivo a me pare, però, il seguente: per ragioni che non possiamo qui esaminare, questi canali della rappresentanza e della partecipazione che hanno sostenuto, dato forza e vitalità al nostro sistema democratico, si sono indeboliti e oggi appaiono non più in grado di esaurire le spinte e i modi della partecipazione. Di più: sembra a molti che ormai i partiti si siano rinchiusi nei palazzi, in una prospettiva di sostanziale autonomia/distacco rispetto alla realizzazione di un'effettiva rappresentanza degli interessi e delle idealità sociali. La cosiddetta autoreferenzialità della sfera del politico non è più solo una raffinata teoria operista, ma una preoccupante tendenza delle società post-ideologiche.

E' chiaro che in una situazione sin dall'origine ibrida e ora resa ancor più sofferente dalla crisi dei soggetti della rappresentanza tradizionale, si va ad accentuare l'esigenza di trovare nuovi canali di partecipazione che possano rafforzare il sistema complessivo in una prospettiva di democrazia partecipata.

Se si vuole continuare a esaminare con obiettività l'evoluzione costituzionale italiana io ritengo che - lo dicevo poc'anzi - lo riforma del Titolo V poteva rappresentare un'occasione per fornire una lettura adeguata ai tempi (nel 2001, già era evidente la crisi del sistema della partecipazione tradizionale) che sciogliesse a favore della democrazia partecipativa le ambiguità o le diverse possibili letture del sistema costituzionale vigente. Non mi sembra di poter dire che l'occasione sia stata colta.

Dell'indecisionismo ovvero della permanente ambiguità sono espressione il fondamentale articolo 118, 4 comma, il quale afferma il principio della sussidiarietà orizzontale. Ora non sta a me esaminare la portata o fare l'esegesi della norma richiamata (potrei limitarmi a rinviare ai lavori di Gregorio Arena che con tanta passione ha esaminato la portata della disposizione costituzionale e ne ha esaltato il significato in chiave partecipativa), mi limito, però, a ricordare ciò che pure deve essere considerato ai fini della comprensione delle dinamiche istituzionali e delle diverse culture giuridiche che ostacolano l'affermazione dei processi partecipativi. E cioè che a fronte di un'interpretazione "progressiva" dell'articolo 118, in base alla quale esso indicherebbe la strada per un nuovo rapporto tra istituzioni e cittadini, venendo a valorizzare tanto le prime quanto i secondi, realizzando così una garanzia ulteriore per i diritti civili e sociali riconosciuti in Costituzione; a fronte di questa interpretazione dicevo, ce ne è

una diversa, “regressiva”, ma non perciò minoritaria, in base alla quale la sussidiarietà giustificerebbe una drastica riduzione del ruolo dei soggetti pubblici nell’erogazione dei servizi. Rappresentazione che trova così, proprio in questa stessa disposizione costituzionale, una legittimazione per disinvolve, e a volte scellerate, politiche di privatizzazione o esternalizzazione di servizi pubblici anche essenziali. Con l’emarginazione del civismo partecipativo in nome delle logiche ferree e disumane del mercato, spesso con buona pace proprio dei diritti civili e sociali che la nostra Costituzione riconosce e dovrebbe sempre garantire.

So bene che qui c’è tutto lo spazio per una lotta civile e culturale, che qui si scontrano visioni costituzionali diverse cui non ci si può e non ci si deve sottrarre. Ciò nondimeno, se vogliamo capire perché l’ambiente non è tra i più favorevoli e l’uso “regressivo” del 118 tanto diffuso, non credo si possa “fuggire dinanzi al nemico”, negandone la sua forza. Che – a mio parere - è una forza economica, politica, d’immagine, se volete anche culturale, se per cultura diffusa s’intende il sentire comune il “buon senso” o più profondamente l’egemonia con cui le classi dirigenti riescono a governare e a ottenere consenso.

Ma se questa è la reale dimensione dello scontro, io credo che a noi giuristi, costituzionalisti che credono nelle virtualità della democrazia partecipata, spetti un compito impegnativo, ma non impossibile; oggi da svolgere in salita e controcorrente, ma – se crediamo nella nostra scienza e nel nostro impegno – non eludibile. Una strada obbligata, insomma.

Questa strada è semplicemente quella di dimostrare che la dimensione partecipativa è iscritta nel sistema costituzionale vigente. Che le ambiguità storiche della tradizione cui si riferiva – con onestà – all’inizio, non impediscono affatto, anzi oggi pretendono - con altrettanta onestà - di confrontarsi con le richieste di partecipazione diffusa, divenute ormai, quest’ultime, un modo essenziale per realizzare il disegno costituzionale e assicurare i diritti fondamentali. La battaglia è decisiva. Ma con quali armi può essere combattuta? Per un costituzionalista, io credo che l’unico parametro di giudizio legittimo non possa essere altro che quello legato alla realizzazione dei diritti costituzionali. Il resto, per il costituzionalista almeno, è silenzio.

E allora per concludere questo mio rapido *excursus* lasciatemi dire quel che a me pare essere il fondamento costituzionale che legittima – se non pretende – l’assegnazione di un ruolo costituzionale alla partecipazione civile.

Sul fondamento costituzionale generale, da rinvenire nei primi tre articoli della nostra Costituzione, si è già detto, e dunque non vi tornerò, se non per segnalare che in questi articoli, ma anche nei successivi due, sono contenuti “gli elementi sufficienti ad identificare la forma di Stato”. E’ così che, il principio democratico, quello personalista, quello pluralista, quello lavorista, espressi nei primi cinque articoli della nostra Costituzione, valgono a conformare e a condizionare ogni altro diritto pretendendo una tutela privilegiata, dovendo porsi quali “pietre angolari di tutta la costruzione dello Stato” (C. Mortati). In essi dunque si rinviene il fondamento della forma di Stato, il rapporto che lega la società e le istituzioni, il ruolo che ciascuno può esercitare nell’ambito di una visione integrativa e aperta delle nostre istituzioni democratiche. Collegare dunque le istanze partecipative con i principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 della nostra Costituzione appare non solo fondamentale, ma certamente decisivo in tutti i casi in cui volesse farsi valere un valore costituzionale altro, come ad esempio le garanzie di efficienza e buon andamento della p.a., ovvero legato alle libertà economiche e d’impresa, che potranno certamente trovare soddisfazione, ma solo se poste in armonia con quei diritti che discendono dalle “pietre angolari” dell’ordinamento costituzionale.

Diversi altri elementi di riflessione possono aiutarci a dimostrare come la partecipazione sia parte importante della forma concreta che deve assumere la democrazia pluralista e il principio personalista inscritto della nostra Costituzione. Così vorrei proseguire il discorso osservando come non sono solo i

principi fondamentali a legittimare una prospettiva di democrazia partecipata, ma anche il resto del sistema costituzionale può essere interpretato entro una medesima prospettiva. Mi soffermo brevemente solo sul fronte più esposto, quello dei diritti sociali.

Se si osserva da un lato la *struttura binaria* delle disposizioni costituzionali riferibili ai diritti sociali e se si considerano le conseguenze che da detta struttura discendono, ci si avvede – io credo – di come una partecipazione della cittadinanza per la realizzazione delle pretese costituzionali di tutela e realizzazione di tali diritti si renda a volte necessaria.

Detto in breve: parlo di struttura binaria pensando al fatto che la nostra Costituzione, nel campo dei diritti sociali, non si limita a garantire a tutti il diritto (alla salute, all'istruzione, al lavoro, all'assistenza), ma pretende anche che esso sia reso effettivo tramite un ruolo attivo assegnato “alla Repubblica” per coloro che si trovano in situazioni economico-sociali particolarmente svantaggiate e che rischierebbero di vedere compromesso il conseguimento del diritto stesso. I diritti sociali si pongono, dunque, nel nostro ordinamento costituzionale, come diritti *a godimento individuale*, cioè non posti nel generico interesse pubblico, ma pretendono invece la loro effettiva realizzazione. Come ho cercato di argomentare in altre occasioni: è *l'obbligo di risultato* ciò che vale a qualificare la struttura dei diritti sociali nel nostro sistema costituzionale.

Le conseguenze che possono trarsi da questa ricostruzione della struttura dei diritti sociali (che ho qui solo accennato) credo siano assolutamente decisive per l'affermazione di politiche partecipative iscritte nell'alveo del nostro ordinamento costituzionale.

Infatti, se ciò che appare decisivo è il su accennato *obbligo di risultato*, l'intervento statale appare decisivo, ma non necessariamente unico o diretto. Non è detto cioè che esso deve configurarsi, com'è tradizione, in un *assoluto statualista*, ma deve essenzialmente preoccuparsi di garantire l'effettività del diritto ai singoli. La Repubblica in questo caso non può che essere intesa come la Repubblica dei cittadini e dello Stato apparato assieme, in un rapporto dialettico, non facile né del tutto paritario, ma pur sempre non escludente. Insomma, non si può trascurare l'idea che un ruolo decisivo, non in opposizione a quello che pure deve essere proprio delle istituzioni e dell'apparato pubblico, possa essere esercitato dai privati, dal volontariato, dalle formazioni sociali. Ciò non vuol dire una confusione di ruoli tra pubblico e privato, o peggio la privatizzazione dei servizi sociali, ma all'opposto, fondamentalmente, che il nostro sistema costituzionale pretende di assegnare un ruolo – che può risultare decisivo – ai cittadini attivi, i quali partecipando al servizio, alla sua gestione, contribuendo a definire le politiche e gli indirizzi che possono permettere alla Repubblica di conseguire il risultato costituzionalmente dovuto. Un mutamento profondo e non semplice del modo di pensare al rapporto pubblico-privato che superi la ormai troppo rigida dicotomia intervento diretto dello Stato *vs* privatizzazione dei servizi, valorizzando invece il ruolo pubblico dei soggetti che operano a fini sociali, con interventi che abbiano carattere di preminente interesse generale. In definitiva, credo che sull'ipotesi di una democrazia partecipativa funzionale alla realizzazione dei diritti sociali costituzionalmente prescritti ci sia ancora molto da lavorare.

[1] Intervento svolto alla tavola rotonda “Quali regole per la partecipazione?” a conclusione del convegno “Le regole della partecipazione: cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”, Perugia, 12 marzo 2010.