

## RAPPRESENTANZA E PARTECIPAZIONE CONQUISTE E LIMITI A 60 ANNI DALLA COSTITUZIONE

TREVISO - 17 MAGGIO 2008

L'argomento che mi è stato affidato richiama l'evento anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione Italiana: un piccolo testo asciutto e vigoroso che, mentre mostra al passare degli anni l'unicità della congiuntura politica che ne fu terreno di coltura, non cessa di stupirci per la forza sempreverde dei pochi, semplici fondamenti di un progetto di convivenza degna dell'aggettivo "civile"...

... la persona che precede lo Stato, i diritti mai disgiunti dai doveri, le libertà coltivate con la solidarietà, l'uguaglianza di tutti (nel valore - pari dignità -, davanti alla legge e perseguita come compito primo della Repubblica), l'unità che sa essere plurale, l'amore di patria ma nel rispetto di tutte le patrie in un ordine che assicuri la pace, la sovranità del popolo.

Allora è giusto che ne celebriamo l'anniversario anche e proprio parlando di questo tema, della rappresentanza e della partecipazione.

Può essere interessante in proposito una annotazione sull'aspetto letterario del testo: nella Costituzione non ricorre di frequente il termine partecipazione mentre la rappresentanza ne è un asse portante, perché rappresentativa è prevalentemente la democrazia che vi si disegna e perché dal mandato dei cittadini deriva l'autorità di tutti gli organi costituzionali: prima, direttamente, l'autorità del Parlamento. Le altre, da questa, indirettamente.

Di partecipazione si parla a proposito della magistratura, laddove si ipotizzano - tramite le giurie popolari - forme in cui la giustizia non è solo amministrata "in nome del popolo" ma anche con la partecipazione diretta - appunto - del popolo.

Ma ben più sostanziale è il termine partecipazione usato all'art. 3, quello dedicato al principio di uguaglianza:

*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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.*

La partecipazione, *l'effettiva partecipazione* di tutti i lavoratori appare qui la ragion d'essere della Repubblica: togliere gli impedimenti, tutto ciò che limita la libertà e l'uguaglianza PER ... la partecipazione.

La partecipazione viene posta accanto e dopo lo sviluppo pieno della persona umana. Nel senso "ascendente" di tutto il secondo comma ne appare quasi la naturale conseguenza: quando l'essere umano è pienamente sé stesso, compiuto, può "partecipare" all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. E' un prender parte che si realizza in molteplici ambiti, e non

solo al livello politico. Ed è chiara l'assonanza di questa partecipazione con la solidarietà richiamata all'art. 2, come "dovere", anch'essa declinata nei tre aspetti: politica, economica e sociale.

In realtà la partecipazione è un elemento implicito della democrazia e la Costituzione non avvertiva la necessità di puntualizzarne la funzione all'interno della democrazia rappresentativa.

L'Italia usciva da un ventennio in cui la partecipazione c'era stata, eccome! (grandi raduni, folle oceaniche), ma nelle forme manipolatorie del totalitarismo fascista, organizzata capillarmente dal partito unico al potere per plasmare a sua immagine e somiglianza tutte le espressioni della vita economica, sociale e culturale. Come il totalitarismo rosso, anche quello nero aveva assoluto bisogno della mobilitazione di tutti i cittadini nei confronti della "causa" nazionale. A questo modello di partecipazione la Costituzione contrappone il ventaglio delle libertà civili e politiche ed una architettura istituzionale ispirata al valore del pluralismo e dell'autonomia delle formazioni sociali.

Il voto - personale, uguale, libero e segreto (art. 48) - in un sistema pluralista, bastava come garanzia di democraticità.

Se, con il passar degli anni, rappresentanza e partecipazione hanno finito con l'esprimere poli antitetici dell'esperienza democratica - e così generalmente oggi noi li avvertiamo - è perché qualcosa è accaduto, qualcosa che, mentre il sistema politico-istituzionale si consolidava, ci allontanava dal modello lineare tracciato nella Costituzione.

Che cosa? Perché oggi siamo tanto disincantati, forse anche cinici, nei confronti degli esiti della nostra democrazia?

## L'ATTUALE CRISI DEL SISTEMA DEMOCRATICO

Nel senso tradizionale del termine, democrazia è una strada - imperfetta ma ancora senza rivali - per arrivare a prendere decisioni collettive.

In democrazia tutti possono partecipare al processo decisionale in via diretta o indiretta, e in cui le decisioni sono assunte dopo un processo di discussione a maggioranza<sup>1</sup>.

La nostra Carta traduce tale principio nelle forme della democrazia rappresentativa, assicurando ad ogni cittadino la possibilità di eleggere i propri rappresentanti negli organismi politici dei diversi livelli.

In questo modo è assicurata la legittimazione popolare al potere politico; è offerta a tutti, indipendentemente dal genere, dal censo, dalle opinioni politiche o religiose, e in posizione di assoluta parità la possibilità di dare il proprio contributo; è garantita la rappresentatività dei programmi politici rispetto al volere dei cittadini (della maggioranza di essi); sono responsabilizzati i decisori politici per il fatto di venire puniti/premiati dal voto; è reso trasparente e rendicontabile l'operato dei governanti.

Questo è avvenuto nei 60 anni di vita democratica del nostro Paese. A tutto questo si è accompagnato uno straordinario sviluppo sociale ed economico. Strati via via più ampi di popolazione ha avuto accesso al lavoro, all'istruzione, alla salute, ad un ruolo potenzialmente più consapevole e attivo nel destino personale e collettivo.

Eppure, le tradizionali forme della rappresentanza democratica appaiono da tempo sotto tensione.

---

<sup>1</sup> Cfr. N. Bobbio.

Se ancora nel nostro paese c'è una discreta affezione al momento del voto e le percentuali dei votanti permangono attorno all'80%, ciò non toglie che si avverta una crisi di fiducia nella bontà dei meccanismi che conducono alla selezione della classe dirigente, nel peso che il voto del cittadino ha nel determinare le scelte politiche, nelle reali possibilità dei rappresentati persino di essere correttamente informati sull'uso della delega affidata ai rappresentanti.

E la crisi non è stata superata da recenti modificazioni della struttura degli ordinamenti istituzionali e del sistema elettorale.

Né ha inciso l'attività dei partiti, che abbiamo visto trasformarsi sì, ma talvolta più in operazioni di immagine e di linguaggio, che in una ricerca di recupero della natura associativa e di metodologie democratiche - all'interno e all'esterno - come vuole la Costituzione (art. 49).

Si è parlato molto della degenerazione del nostro sistema politico e delle patologie che l'hanno accompagnata: partitocrazia, lottizzazione, corruzione, esorbitanza delle spese per le campagne elettorali, inamovibilità della classe politica...

Oltre a questi, i mali della democrazia elettiva hanno anche altri nomi e altre cause, esogene o endogene:

- il diffondersi di atteggiamenti e comportamenti individualistici con il venir meno del senso e dell'esperienza della comunità
- la percezione che le decisioni politiche sono ininfluenti su fenomeni che hanno la loro genesi in contesti sovranazionali e globali
- il formalismo della rappresentanza a fronte di una pratica esclusione degli interessi di larghi strati di popolazione dalle sedi politiche
- la distribuzione asimmetrica delle capacità dei cittadini in termini di informazione, di istruzione e di consapevolezza
- il (conseguente) rischio di influenzabilità e di manipolazione del consenso favorito dalle moderne tecnologie comunicative
- l' "apatia" dei cittadini nei confronti della cosa pubblica.

Quest'ultimo aspetto della crisi democratica che stiamo vivendo appare addirittura favorito da una certa concezione e pratica del votare. Dal momento in cui ha votato e per l'intero arco della legislatura, il cittadino è legalmente esautorato del potere di influire sulle decisioni politiche.

## LA QUALITA' DELLA DEMOCRAZIA

In questo, come in altri contesti, si è ormai consapevoli che va posto come centrale non solo il problema della democrazia (democrazia come forma/procedura) ma anche il problema della "qualità" del processo democratico (democrazia in senso sostanziale)<sup>2</sup>.

E' il tema della "responsiveness", ossia della "rispondenza", della capacità dei rappresentanti di rispondere alle esigenze dei rappresentati.

E, collegato ad esso, è il passaggio - invocato nell'ultimo decennio - da sistemi di "government" a sistemi di "governance", da modelli decisionali accentrati e unidirezionali a modelli policentrici e negoziali.

Il punto comune nelle pratiche di governance è che la ricerca di una soluzione ad un dato problema non possa essere demandata ad una sola persona o sede decisionale, ma che debba necessariamente coinvolgere una pluralità di attori, che rispecchiano punti di vista e interessi diversi, non gerarchizzati e regolati attraverso il principio della democrazia elettiva.

---

<sup>2</sup> Cfr. L. Fazzi.

- La partecipazione costituisce in questa prospettiva un modo per rinnovare continuamente la legittimità delle decisioni politiche attraverso la discussione e l'elaborazione di soluzioni negoziate e condivise di problemi che emergono come rilevanti per le istituzioni e per la comunità.
- Le nostre città sono spesso attraversate da fratture, tensioni, pregiudizi, disuguaglianze: nel favorire la discussione, il dialogo e l'incontro tra punti di vista diversi in un contesto finalizzato alla ricerca di soluzioni, le pratiche partecipative possono svolgere una funzione di attenuamento delle contrapposizioni e di elaborazione mediata di conflitti altrimenti destinati ad assumere forme che indeboliscono la coesione sociale, isolano e minacciano la stessa democrazia.
- Attivare la partecipazione significa ancora fornire a chi deve decidere, una più puntuale e approfondita analisi dei problemi. Anche gruppi minoritari, magari esclusi o autoesclusisi dalle forme della rappresentanza organizzata, possono proficuamente intervenire per discutere tematiche o individuare soluzioni a problemi che hanno un impatto diretto sulla qualità della loro vita o sul loro futuro. Per chi ha a che fare quotidianamente con la soluzione di problemi collettivi è evidente che l'altro, gli altri, sono portatori di un sapere prezioso sulla realtà e che l'ascolto è già un buon tratto di strada percorso verso la soluzione del problema.
- Questa attitudine, personale e istituzionale, all'ascolto, all'inclusione, alla negoziazione delle decisioni è infine un potente fattore di rafforzamento della cultura civica e di responsabilizzazione degli individui, delle famiglie e dei gruppi nei confronti del bene comune.

## I DIVERSI LIVELLI DELLA PARTECIPAZIONE

Nella scienza politica è nota una suddivisione dei livelli di partecipazione che va dal livello più basso di inclusione, l'informazione, al livello massimo: il controllo popolare, passando per la consultazione, la soluzione dei conflitti, la compartecipazione, la delega del potere.

Possiamo applicare questo schema all'analisi delle nostre esperienze di partecipazione, sia realizzate come cittadini che da rappresentanti o funzionari di pubbliche amministrazioni.

Tipiche del primo tipo sono gli URP: l'informazione agisce in un'unica direzione. E' già qualcosa, ci si allontana dall'isolamento autoreferenziale del potere o da una comunicazione manipolante il consenso.

Per il secondo tipo si può far riferimento alle diverse Consulte, previste e in modo vincolante anche in talune leggi di settore, come quella di riforma dei servizi sociali (328/00). La comunicazione prende una forma bidirezionale e il cittadino non è più muto ascoltatore, è messo in grado di comunicare con l'ente pubblico.

Al terzo livello si colloca la soluzione dei conflitti, iniziative in cui si instaura una interazione effettiva tra governanti e governati. E' presente quando viene data voce a portatori di posizioni minoritarie, accolti su un piano di uguale peso - anche se ancora formale - accanto a rappresentanti istituzionali o di gruppi maggioritari.

La compartecipazione invece realizza già un accordo esplicito e vincolante fra diversi attori pubblici e privati, che si impegnano a realizzare attività volte ad obiettivi comuni: sono pratiche diffuse, collegate spesso alle politiche di finanziamento dei fondi strutturali europei e ai patti per lo sviluppo locale.

Nel quinto e sesto livello - delega di potere e controllo popolare - si realizza un effettivo trasferimento di titolarità decisionale: nel primo, allorché i cittadini costituiscono la maggioranza in commissioni costituite per la soluzione di specifici problemi, nel secondo caso quando - ad esempio con un referendum - i cittadini vengono investiti di un potere completo rispetto ad una determinata decisione.

Questa sommaria rassegna di livelli e strumenti partecipativi, non vuole nascondere che si sia oggi nel rischio di cadere in una “retorica” della partecipazione, che potrebbe occultare alcuni pesanti limiti.

Li pongo sottoforma di interrogativi:

- chi parla a nome di chi? (limite della rappresentatività: dittatura della minoranza contro dittatura della maggioranza?)
- chi decide? chi decide di far partecipare chi?
- come far partecipare i soggetti marginali? (e non solo i soliti già inclusi)
- come assumere decisioni efficaci ma impopolari? (il compromesso non è sempre la decisione migliore - assenza di disegni strategici forti)
- come garantire ai processi una vera competenza? (tecnocrati della partecipazione)
- chi ne sopporta i costi di tempo e di denaro? (la partecipazione non è gratis)

## LA PARTECIPAZIONE E LA RIFORMA DEL 2001

Il diffondersi di pratiche partecipative dal basso o di pratiche inclusive promosse dall’alto, dal livello politico-istituzionale, con la riflessione che le ha accompagnate e l’elaborazione giuridica che ne è stata fatta, di recente ha trovato spazio anche nella nostra Costituzione.

Accanto alle incisive norme sulla sussidiarietà verticale, introdotte dalla legge costituzionale del 2001 che ha quasi riscritto il Titolo V, è interessante per il nostro tema la novità introdotta dall’art. 118 laddove apre la Carta ad accogliere espressamente il principio di sussidiarietà orizzontale:

Al 4° comma si legge:

*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

E’ trascritta in questo articolo l’idea che l’interesse generale possa essere oggetto, oltre che dell’attività dello Stato, anche dell’agire autonomo di cittadini singoli e associati, “partecipanti” al perseguitamento del bene comune, alleati dei pubblici poteri, superando di fatto il tradizionale schema bipolare che vedeva distinti gli ambiti del pubblico e del privato, aprendo un ampio terreno di collaborazione<sup>3</sup>.

Attraverso questa novità va facendosi strada una diversa e più ampia concezione della democrazia, non certo assente nel testo costituzionale originario, ma ora resa più esplicita. E’ un passaggio che, per molti aspetti va ancora compreso, attuato, verificato: siamo sfidati a passare dalla democrazia rappresentativa alla democrazia rappresentativa e partecipativa.

Non può darsi società democratica se non in presenza di una coscienza diffusa di appartenere ad un “noi”, ad un progetto comune, che promuove e sostiene le relazioni sociali, che si fa “capitale sociale”. Si tratta di un valore immateriale, che tuttavia segna la differenza concreta fra lo star bene e lo star male in un determinato contesto. E, benché immateriale, è capace di

<sup>3</sup> Cfr. Arena G., *Cittadini attivi*, Ed. Laterza.

mobilitare risorse: il caso tipico è quello dei piani strategici urbani dove la partecipazione e la condivisione di intenti e progettualità costituisce anche un mezzo per mettere insieme risorse pubbliche e private per il raggiungimento di scopi condivisi.

A questa “qualità democratica” allude l’art. 118, quando disegna un’alleanza fra istituzioni e cittadini, singoli o associati, fondando anche legislativamente e al massimo livello la necessità di ripensare il concetto di politica verso una dimensione più partecipativa e socializzante rispetto a quella tradizionale.

## COME ATTIVARE I CITTADINI?

La partecipazione ci rende accorti del fatto che la democrazia si realizza come processo e che questo va costruito.

Ma come? E da dove cominciare?

Ci può consolare una constatazione: tutti siamo competenti di simili processi inclusivi, che tengono insieme, in unità, una pluralità di elementi. Ne siamo competenti perché ogni giorno e fin da piccoli, pratichiamo quest’arte. Non è forse ogni famiglia un microcosmo che riflette il tema politico fondamentale di comporre in unità una pluralità di soggetti, con i loro diversi interessi? (Così pure la nostra interiorità individuale ...).

Sì, mi si dirà, ma una famiglia consiste in una rete di relazioni forti che consentono di fondare su terreno comune solido le negoziazioni che conducono alle decisioni.

E’ vero, il parallelo con una comunità di dimensioni ampie (provinciale o nazionale) può non reggere più se questa ha visto corrodersi il tessuto di relazioni, valori, sintesi culturali che la teneva insieme. Un sociale frammentato e diviso come lo conosciamo oggi in molti nostri contesti di vita rende assai difficile una positiva esperienza di partecipazione.

Questa considerazione ci aiuta a ricollegare il tema della partecipazione al tema del “legame sociale di comunità”.

I processi partecipativi non accadono nel vuoto, si producono tanto in quanto sono rimesse in connessione le persone, le famiglie e le comunità, a partire dal personale benessere di ognuno. Anzi, fatto questo, è gioco-forza che un sociale così ricostruito passi a delineare strumenti, procedure, strutture idonee a moltiplicare il “bene comune” condiviso.

E a chi compete avviare i processi?

Possiamo farlo noi, cittadini?

Lo possono fare i partiti?

Lo possono fare le Istituzioni?

Ciascuno di questi soggetti e livelli ha una sua capacità nel riattivare il sociale e la partecipazione.

### I partiti.

Essi appaiono oggi il soggetto forse più in crisi in questo ruolo. Eppure né la rappresentanza né la partecipazione possono prescindere dalla funzione democratica dello strumento-partito.

Non abbiamo sostituti a questa modalità di fare sintesi della pluralità di visioni e obiettivi politici presenti nel popolo e di trasferirla con efficacia nei luoghi istituzionali, attraverso l’elaborazione di programmi e la scelta dei candidati.

Di recente, anche per effetto della legge elettorale nazionale che ha eliminato le preferenze, si sono visti interessanti tentativi di recuperare i cittadini alla parola all’interno dei partiti, ad

esempio con il referendum che ha condotto alla scelta del nome “Popolo della libertà” oppure con le consultazioni “primarie” per la scelta dei candidati alle cariche elettive. Le sperimentazioni dicono che c’è una risposta e un’adesione confortante della gente; alcuni vorrebbero le primarie addirittura imposte per legge.

### I cittadini.

Se prendiamo sul serio la nostra qualità di “cittadini” scopriamo facilmente che ogni nostro gesto, nel quotidiano, ha una valenza “politica”, poiché va a determinare - anche se per una piccola porzione - il “bene comune”.

Ogni nostro gesto ... con i familiari, con i vicini, nel condominio, nel quartiere, al lavoro, ... ci esprime come parte di una comunità e consolida un legame di senso tra un determinato io-noi ed un altro io-noi, dalla più piccola cellula sociale alle comunità maggiori e più complesse. La democrazia vive e si nutre di questi legami che costruiscono le comunità, di queste “formazioni sociali” - prima la famiglia - in cui si consolida la comune reciproca responsabilità. Superare la crisi della democrazia compete anche ai cittadini: è andare oltre le pecche di un sistema politico-elettorale, per scoprire la coscienza e la prassi del “noi” nei suoi diversi piani: quello personale, quello delle formazioni sociali, quello delle istituzioni politiche.

Ingiustamente abbiamo interiorizzato il pensiero e il conseguente comportamento che esistesse il piano del “bene individuale” distinto (se non opposto) rispetto al piano del “bene comune”, trascurando di riconoscere che ogni singolo è relazione, è costitutivamente un “noi”.

Se così è, come avvertiamo per esperienza, è giusto concludere che tutti siamo competenti del bene comune e lo costruiamo in tutto quanto facciamo.

Ognuno di noi costruisce la città, fa politica, nel momento in cui vive - a cominciare dalla famiglia - per qualcosa che non è semplicemente “mio”, che non è semplicemente “io”, ma che è di tutti, che è “noi”, che è “nostro”.

### IL PATTO POLITICO

“Votare non basta”: sotto questo efficace slogan, è stata avviata dal basso in alcune città italiane una iniziativa di riappropriazione della propria soggettività politica da parte degli elettori e di rivitalizzazione della relazione eletto/elettore, dentro e oltre la delega. Sono esperienze che hanno il pregio di aver collegato il tema della partecipazione al momento del voto.

L’iniziativa riguarda il momento elettorale, ma lo supera, perché contesta che la partecipazione del cittadino debba ridursi al “nudo votare”, con una abdicazione quinquennale alla propria sovranità. Praticamente si chiede ai candidati e agli elettori di impegnarsi in un triplice patto: programmatico, etico e democratico, con precisi contenuti e impegni da ambo le parti, impegni che vengono poi verificati in un contatto periodico durante il mandato.

Infatti, una delle domande cruciali che le democrazie moderne devono affrontare è l’esigenza che i cittadini possano partecipare al lavoro politico dei propri rappresentanti, non solo gettando periodicamente il proprio voto nell’urna, ma anche con il dibattito, il sostegno oppure la contestazione del loro operato politico.

Attraverso il rinnovarsi costante e non episodico (democrazia puntuale) del rapporto elettore/eletto, nel rinnovarsi di quel “patto politico” che fonda la rappresentanza, c’è una possibilità concreta di liberare gli eletti dall’autoreferenzialità e i cittadini dall’insignificanza a cui sono relegati da una concezione “puntuale” (punto = voto) della democrazia.

## CONCLUSIONI

La partecipazione è nel futuro della democrazia.  
Ma non è in antitesi alla democrazia elettiva.

Una democrazia rappresentativa che funziona è anzi il presupposto per incentivare i cittadini alla partecipazione; a sua volta la partecipazione solidifica le basi sociali e morali della democrazia elettiva spingendo le persone ad avere fiducia nelle istituzioni.

In questo senso la Costituzione - con i suoi principi - rimane un faro, anche per i processi partecipativi. Se vogliono davvero essere fattore di qualità democratica essi non possono contraddirre il cardine dell'uguaglianza e della non discriminazione (rispetto all'accesso), il cardine della libertà (rispetto al processo) e il cardine della solidarietà (rispetto agli esiti).

La nostra Carta costituzionale sta lì ad illuminarci un progetto di comunità nazionale - con orizzonti aperti - che chiede ancora di essere realizzata, sia con i mezzi tradizionali e universali della democrazia rappresentativa, sia con le modalità innovative ed inclusive della democrazia partecipativa.