

## LA NUOVA CITTADINANZA\*

Leopoldo Elia

1. Anch'io comincio con un riconoscimento di debito verso alcune idee di Benvenuti perché ho appreso molto dalla lettura del libro intitolato «L'ordinamento repubblicano»: con la presa di coscienza che Stato, regioni, comuni sono tutti enti *sub constitutione* e quindi soggetti al diritto con pari dignità pur nella differenza delle competenze e dei ruoli. Questa consapevolezza è stato un acquisto di grande importanza, quando si sono costituite le regioni ordinarie, per convincerci che non c'era un abisso tra l'ente che veniva scoronato, lo Stato e gli altri enti territoriali. Però con «Il nuovo cittadino» si va ben oltre. È un libro pieno di fascino, perché non è, come ha detto giustamente *Rotelli*, un riepilogo, non è una summa del pensiero di Benvenuti; certamente c'è anche questo, ma si aggiunge una proiezione nel futuro molto coraggiosa tale da sfiorare (e l'autore se ne rende conto nella parte finale) la dimensione dell'utopia. E l'utopia è sì propulsiva ma pure ancorata ad un'evoluzione storica, non è certamente una fantasia da tavolino, è qualcosa che in effetti già avanza. Insomma si ritrova qui una vera creatività intellettuale, con capacità d'invenzione e di fantasia. Questa ricchezza in un oggi che ci sembra molte volte pieno di macerie e detriti, è anche un qualcosa che mobilita ed incita. In fondo per il futuro cittadino c'è un invito ad usare la libertà attiva che non si risolve solo nelle tre sedi citate

---

\* A proposito del libro di F. Benvenuti *Il nuovo cittadino*, Venezia, Marsilio 1994.

da Rotelli (procedimento amministrativo, formazione del provvedimento, controllo *ab extra*), ma dovrebbe consistere in una vera mobilitazione nella vita associativa. L'utopia sembra venirci incontro quando la democrazia di Benvenuti conduce a quella coincidenza di governanti e governati che la scienza politica tende a rifiutare, a vedere come puramente ottativa, ma che ha intanto degli agganci nella realtà, nella evoluzione della realtà. Allo sviluppo societario si accompagna lo sviluppo del pensiero giuridico di Benvenuti che muove sempre più dalla analisi delle «regolae juris» alla percezione del *jus*, da cui discenderanno le nuove regole: *jus* più difficile da captare a monte dei precetti, specie quando il *jus* è *in fieri* e in attesa di stabilizzarsi.

Agli svolgimenti del pensiero si accompagna il fascino della scrittura: si è attratti da una dinamica propria delle sequenze musicali, e non solo per la citazione baconiana della prova d'orchestra. La sequenza attrae anche per le forti cesure che spezzano una analisi o la sintesi di analisi altrui. Ad esempio, allorché l'autore riferisce dei progressi innegabilmente realizzati dalla democrazia nel secondo dopoguerra di questo secolo e dà conto del senso di gratificazione e di appagamento che ha pervaso molti (in verità più ieri che oggi), ad un certo punto, come per interrompere afferma: «ma così non è» (pag. 18). E da qui comincia una controanalisi su cui merita di soffermarsi anche per il carattere assai drastico delle conclusioni.

2. Non si tratta della frequente constatazione (dopo le prime definizioni di Moro) sulla incompiutezza della nostra democrazia. La critica è di gran lunga più penetrante e coinvolge non solo l'istituzione statale (quella che Donati chiamava la persona reale dello Stato) ma la stessa realtà della democrazia italiana, certo non avulsa da una più generale crisi del mondo democratico. Tuttavia l'analisi e i giudizi riguardano soprattutto l'assetto del nostro paese, con espliciti richiami alla degenerazione partitocratica. Senza dubbio in questa analisi e nelle valutazioni critiche Benvenuti è stato molto severo ed io sono l'ultimo a poter dissentire. Infatti già nel 1965 avevo parlato di partiti d'occupazione contrapposti ai partiti d'ispirazione; purtroppo l'occupazione è avvenuta ed è stata un'occupazione selvaggia, non si può definirla al-

trimenti. Né mi sembra esatta la censura di Panebianco a proposito di questa formula, ritenuta ipocrita e moralistica. Tuttavia rimangono aperti molti problemi, perché, quando Benvenuti nell'ultima parte dice che il cittadino attivo deve intervenire nella vita dei partiti politici, evidentemente si ripresenta la questione del ruolo in una democrazia del «party government» (sul tema cfr. Calise M. «Dopo la partitocrazia», Torino, 1994).

Contrasta con la nostra esperienza la limitazione delle attività di una formazione politica alla competizione elettorale; certo si dovrebbe rispettare la libertà di decisione delle istituzioni. Ma il party government porta in tutta l'Europa alla disciplina di voto in Parlamento, che non c'è nel Congresso degli Stati Uniti. Il funzionamento delle forme di governo europeo si fonda tutto sulla disciplina di voto in parlamento; e la mancanza di questa in America corrisponde alla crisi già presente dall'inizio del novecento, accentuatasi poi nel periodo post roosveltiano, del partito statunitense. È un problema aperto con cui dobbiamo fare i conti. Come quello del referendum e delle democrazie dirette, certamente, qui sì, sarebbe una pura utopia pensare che attraverso i referendum i governanti coincidano con i governati, però è indubbio (e dobbiamo tenerne conto) che con il referendum il corpo elettorale ha preso delle decisioni di grande importanza, non solo in Italia.

Penso ad esempio ai referendum in materia elettorale. Il referendum abrogativo-manipolativo della legge per la elezione del Senato nel 1993 trova riscontro nei tre referendum della Nuova Zelanda, due consultivi (con cui è stato abbandonato il sistema feroce, che Pannella vorrebbe introdurre in Italia, dell'uninomiale puro a turno unico) ed uno deliberativo, che ha sostituito l'uninomiale all'inglese con il sistema proporzionale alla tedesca. Un paese come la Nuova Zelanda, che si era pressoché bipartitizzato, ad un certo momento dopo due elezioni, in cui la maggioranza dei seggi non coincideva con la maggioranza dei voti, ha abbandonato il sistema elettorale della madrepatria.

Ma certo la polemica contro la partitocrazia è quella che più mi tocca, anche personalmente. Perché, mi domando con senso autocritico, pur avendo Benvenuti ed io stesso denunciato «l'occupazione» delle istituzioni e della società, la nostra voce è stata così flebile quando la partitocrazia era più potente? Oggi natural-

mente, a ciclo così concluso, è meno difficile attaccarla, ma finché è stata molto forte anche la nostra voce critica doveva essere più forte e più efficace; certo l'efficacia non dipende solo dal censore, ma «a prescindere» dovevamo essere più energici contro la spoliazione progrediente delle istituzioni dello stato. E altre critiche sono stimolantissime, come quella all'esperimento regionale italiano compromesso anche da gravi difetti di accentramento ai danni degli enti locali compresi in una regione. Il che non toglie che anche qui rimanga aperto un grande problema: se è vero che il costituente ha immaginato la regione come un ente di governo, di indirizzo e di coordinamento, come l'ha sempre ricostruito Benvenuti, mentre c'è stata una crescente acquisizione di poteri gestionali e amministrativi, l'evoluzione futura non potrebbe forse portare ad una combinazione di tipo più vicina all'esperienza tedesca? In realtà la caratterizzazione «amministrativa» delle regioni, almeno per alcuni servizi, non contrasta con la volontà di evitare una esorbitanza di compiti gestionali sul territorio, che spetterebbero ai comuni ed agli altri enti locali secondo il principio di sussidiarietà. Trasferire molte attribuzioni degli organi periferici dello Stato alle regioni, costruite anche come apparati che applicano insieme le leggi regionali e quelle della Repubblica federale, non impedisce anzi agevola, il trasferimento agli enti locali di competenze amministrative oggi esercitate a livello regionale. Ciò che importa è superare il troppo rigido principio del parallelismo delle funzioni (chi ha in una materia il potere legislativo ha anche il potere amministrativo). Prevedendo l'attuazione di gran parte delle leggi statali da parte delle regioni si risparmia notevolmente sulla spesa pubblica, riducendo la doppia dimensione burocratica ad una sola; e si consente un travaso di competenze tra stato, regioni ed enti locali, che dovrebbe superare il conflitto tra regionalisti e comunalisti, o municipalisti, se si preferisce.

3. La parte più ambiziosa e più suggestiva, per la proiezione nel futuro, parte dal bisogno, stimolato dalla lettura di Constant, di superare in una sintesi superiore la contrapposizione tra la libertà degli antichi e quella dei moderni. E quindi la nuova cittadinanza, di cui molto si parla oggi, è vista non tanto in una sommatoria di nuove libertà e di nuovi diritti, quelli della terza gene-

razione e della quarta generazione, ma piuttosto in una ricomposizione prefigurata da personaggi simbolici come Cicerone e Seneca che hanno in qualche modo congiunto la libertà dei moderni, troppe volte ridotta alle libertà dei borghesi dell'ottocento (tutta rivolta al privato, all'esercizio dell'impresa, alla gestione della proprietà) e la libertà degli antichi intesa come partecipazione alla vita pubblica della città.

Allora in questa sintesi, in cui tra diritto pubblico e diritto privato non si scorgono più i confini, è l'uomo interno, è la persona non dimidiata del cittadino che dovrebbe farsi valere e campeggiare in un nuovo orizzonte, contro tutte le tentazioni di risposta centripeta a cui poi fanno riscontro reazioni centrifughe come, per esempio, la rivolta del Nord realizzata con la Lega dei primi anni '90.

Il sottotitolo del libro «Tra libertà garantita e libertà attiva» sottolinea bene il contenuto dello *status* del nuovo cittadino. È per un verso «la individualità della libertà attiva che la distingue da quella collettiva degli antichi e, dall'altro, la partecipazione al governo da parte degli individui interessati che la distingue dalla libertà dei moderni». Si realizza così il passaggio della libertà garantita a quella attiva, e cioè alla «demarchia del futuro». Caratteristica del nuovo *status* è la prevalenza del qualitativo sul quantitativo: come non è determinante il numero dei diritti (ma piuttosto la qualità della vita), così non appare decisiva la «poliarchia» progrediente di Dahl ma piuttosto il grado di incidenza degli interventi dei titolari delle situazioni soggettive nei procedimenti amministrativi che li riguardano e nei controlli esterni sulla pubblica amministrazione.

4. Termino queste brevi note su un testo di grande originalità, che domanda lettori attenti a percepire il nuovo delle proposte. Ma anche il collegamento con le «fonti ideali» di un passato che non è poi così lontano. Nel libro si parla poco di costituzione e di diritto costituzionale: ma ho l'impressione che questa libertà attiva dei postmoderni sia contenuta in nuce nelle amplissime braccia delle proporzioni normative fondamentali della carta del 1947 (artt. 1 e 2 in particolare): il nuovo cittadino realizza integralmente una ispirazione di personalismo comunitario, intesa

a dare pienezza di autonomia alla soggettività individuale e insieme il più ampio spazio possibile alle domande di solidarietà civile. Da questo libro non si ricava uno stimolo a convocare una nuova Costituente, a riscrivere la costituzione, perché i famosi valori sono incorporati nel testo che esprime i principi fondamentali; anzi ne nasce una spinta a quella dinamica che porta a respingere la prassi francese che dalla rivoluzione in poi ha moltiplicato le costituzioni, e ad accogliere la prassi statunitense che mantiene ad una costituzione la sua continuità: con la positiva conseguenza di favorire gli emendamenti e gli aggiornamenti. Ma mentre la Costituzione americana di Filadelfia era tutta centrata sull'ordinamento della Repubblica e quindi i primi emendamenti hanno riguardato i diritti, nella costituzione italiana è forse accaduto l'opposto, e cioè che la parte sui diritti sia più sviluppata e più resistente, anche se naturalmente suscettibile di integrazioni, mentre la seconda parte è più esposta alle intemperie del tempo. Anche se devo dire che la crisi della separazione dei poteri tra legislativo ed esecutivo in regime di party government (sottolineata giustamente da Benvenuti) non deve farci trascurare un insegnamento di Dossetti nel suo discorso di Montevoglio (cfr. Le radici della costituzione ora in «I valori della costituzione», ediz. S. Lorenzo, Reggio Emilia, 1995). In quella relazione Dossetti, modificando in parte i giudizi molto severi espressi su alcuni istituti della seconda parte della carta, rivaluta il pluralismo istituzionale voluto dai costituenti e difende il principio della «diffusione» del potere (comprensivo anche della classica separazione), come componente indefettibile del sistema di freni e contrappesi. Malgrado le critiche rivolte, anche giustamente, a talune applicazioni di questo principio, Dossetti ne difende il valore ed esprime il timore che, telecrazia aiutando, si possa pervenire ad abnormi concentrazioni di potere in un eletto dal popolo, inamovibile e politicamente irresponsabile per definizione.

Infine, merito non ultimo del libro di Benvenuti è di richiamarci ai temi fondamentali del nostro ordinamento e di invitare tutti i democratici ad un esame di coscienza di fronte ai pericoli che minacciano la democrazia in Italia e fuori d'Italia. Ma Benvenuti, come abbiamo visto, non si limita ad una analisi critica e alla censura delle deviazioni, ma addita anche le prospettive di sviluppo.

E nella situazione di base del nuovo cittadino, ricomposta di diritti o doveri antichi, moderni e postmoderni, è il messaggio più alto che ci potesse giungere dall'amico Feliciano.

P.S. Ho letto ora, cioè dopo aver chiuso la correzione del breve scritto che precede, l'intervento di Ettore Rotelli alla presentazione romana del libro di Benvenuti di cui parlo nel testo, che corrisponde solo in parte a ciò che dissi in quella circostanza (cfr. Amministrare, n. 3, 1995, pag. 465 e segg.). Concordo con Rotelli su un giudizio: anche a me le pagine sulla partitocrazia, con l'accusa ai partiti di aver costruito una vera e propria amministrazione parallela, non paiono «eccessive». Se mai si potrebbe eccepire sul tempo delle censure giunte quando il sistema era già in piena crisi dopo le elezioni politiche del 1992. Sarebbe ingiusto tuttavia criticare oggi chi non si è unito alla polemica antipartitocratica di Sturzo e di Maranini: questa infatti era viziata da una evidente contraddizione.

Da una parte il loro atteggiamento (specie per Sturzo) era duramente anticomunista dall'altra essi avrebbero voluto nelle camere gruppi parlamentari attivi senza disciplina di voto alla maniera statunitense, proprio di fronte a gruppi disciplinatissimi come quelli del PCI. Le affermazioni di Benvenuti lasciano tuttavia meno convinti quando egli scrive del sistema italiano divenuto «una democrazia apparente, soffocata come è stata da un sistema di vera e propria partitocrazia» (pagg. 20-21).

Credo invece che una democrazia «apparente» non sarebbe stata capace di produrre nel quinquennio '92-'96 il duro contrasto con la degenerazione partitocratica. Referendum elettorali. Lega, magistratura non avrebbero potuto reagire come sappiamo se la democrazia fosse diventata un mero simulacro. Anche altri (Pizzorno, Ornaghi, Adornato hanno scritto con formulazioni equivalenti) ma a mio avviso bisogna ancora distinguere; specie se con l'autore si tende a porre sullo stesso piano («altrettanto») le soluzioni totalitarie o di democrazia popolare e quelle pluripartitiche-partitocratiche, che tendono anche esse a un sostanziale, anche se non formale, monopolio del potere (eod. loco).

È evidente la somiglianza con l'idea di regime (siano uno o più i partiti) che Giuliano Amato espresse in parlamento nel di-

scorso di congedo del suo governo: ma anche qui si può osservare che le analogie e le differenze di comportamento tra partito unico (fascismo) e pluripartitismo (postfascismo) non riguardano tanto il numero dei partiti ma la «qualità» della loro presa sullo stato e sul circuito sociale, che risulta pur sempre incomparabilmente minore e diversa rispetto ai regimi illiberali. Senza dire che recentemente si è sostenuto, non senza buone ragioni, che la presa dei partiti sulle politiche pubbliche è stata inferiore a quanto si era pensato (cfr. *M. Cotta* «Il governo di partito in Italia. Crisi e trasformazione dell'assetto tradizionale», Univ. Siena, Dipartimento di scienze storiche, giuridiche, politiche e sociali, paper novembre 1993).