

GREGORIO ARENA
EDUCARE ALLA CITTADINANZA

INNOVARE LA CITTA'. ESPERIENZE E PROPOSTE

Fondazione Istituto Sturzo

Roma, 17 novembre 2011

Sommario

- 1. Cittadinanza e cittadinanze**
- 2. Il nucleo della cittadinanza**
- 3. Nuove forme della democrazia**
- 4. Una democrazia esigente**
- 5. La cittadinanza attiva**
- 6. Responsabilità, solidarietà, interesse**

1. Cittadinanza e cittadinanze

Educare alla cittadinanza. *Educare*, dal latino *e-ducere*, condurre verso, far emergere. “Educare alla cittadinanza”, letteralmente, significa quindi far emergere quelle qualità o doti che si reputa siano indispensabili per essere cittadini, possibilmente buoni cittadini.

Ma educare a quale cittadinanza? Perché ormai da tempo si parla di cittadinanze, al plurale. C'è la cittadinanza civile, quella sociale, quella politica. E poi c'è la cittadinanza europea e quella amministrativa e altre ancora.

In questa sede, considerato sia il tema del convegno, che mira a individuare strumenti per l'innovazione nel governo delle città, sia anche il momento storico che stiamo attraversando, è forse più utile concentrarci su due di queste cittadinanze, quella che potremmo definire “partecipata” e quella che viene comunemente definita “attiva”. Entrambe si distinguono dalle forme tradizionali della cittadinanza in cui la partecipazione alla vita pubblica si limita all'attribuzione di una delega ai rappresentanti eletti attraverso il voto, perché ciò che caratterizza la cittadinanza partecipata e quella attiva è il fatto che i cittadini si impegnano direttamente, in prima persona, nella vita della *polis*.

2. Il nucleo della cittadinanza

Ma se è vero che ci possono essere varie cittadinanze, è anche vero che c'è un nucleo comune al cuore del concetto di cittadinanza.

Per individuarlo si può partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che afferma che “Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza” (Art. 15).

A sua volta l'art. 22 della Costituzione italiana dispone che “Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome”, implicitamente riconoscendo anch'esso un diritto alla cittadinanza.

L'art. 15 della Dichiarazione universale afferma che si ha diritto ad una cittadinanza, ma la cittadinanza in sé non è un diritto, bensì uno *status*. La cittadinanza, in sostanza, è una relazione che dà diritti.

Una relazione con chi? Lo spiega Pietro Costa quando afferma che intendiamo per “cittadinanza” il “rapporto politico fondamentale, il rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce”, nonché le articolazioni di tale rapporto: “le aspettative e le pretese, i diritti ed i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione”.¹

Il diritto alla cittadinanza consiste dunque nel “diritto ad avere diritti” (e doveri, aggiungiamo noi).² In sostanza, è come se l'art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo affermasse che “Ogni individuo ha diritto *ad avere i diritti che derivano dall'essere cittadino*”, a loro volta riconducibili a tre grandi categorie: diritti civili, diritti sociali e diritti politici.

3. Nuove forme della democrazia

Se questo è il nucleo fondamentale del concetto di cittadinanza, in che modo dunque oggi i diritti politici che derivano dall'essere cittadino possono essere esercitati in modi nuovi, oltre che nei modi tradizionali? Oltre che, abbiamo detto. Perché deve essere chiaro che la cittadinanza partecipata e quella attiva danno vita a nuove forme della democrazia, che integrano e completano, non sostituiscono, le forme tradizionali fondate sulla delega attraverso il voto.

C'è bisogno di queste nuove forme di esercizio dei diritti di cittadinanza perché, considerati gli evidenti segni di crisi della democrazia rappresentativa nei nostri Paesi, esse possono rafforzare il sistema complessivo della democrazia. La situazione

¹ P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, 3.

² P. B. Helzel, *Il diritto ad avere diritti*, Padova, 2005, 6 ss.

generale in Italia e in Europa è infatti piuttosto preoccupante, dal punto di vista dei valori della democrazia, della tolleranza, del rispetto dei diritti delle minoranze.

I partiti sono sempre più apparati elettorali e sempre meno luoghi di formazione di classe dirigente e di progetti collettivi, con leadership fortemente personalizzate. Aumenta ogni giorno il distacco se non addirittura il disprezzo verso le istituzioni, quasi tutte accomunate dai cittadini in un giudizio negativo, considerate tutte ugualmente corrotte ed inefficienti.

Alla crisi della democrazia rappresentativa è possibile dare risposte profondamente diverse l'una dall'altra. Una, che in Italia abbiamo visto applicata in questi ultimi anni, è il populismo, l'appello diretto all'investitura popolare, senza mediazioni, possibilmente senza contrappesi e controlli. La democrazia rappresentativa intesa come delega della propria sovranità da parte di un Popolo (inteso come entità indifferenziata, senza conflitti, senza interessi contrapposti al proprio interno) ad un Capo.

L'altra risposta è appunto lo sviluppo di forme di integrazione e arricchimento della democrazia rappresentativa per rafforzarla e renderla più adatta a sostenere le spinte che arrivano dai grandi cambiamenti in corso in questi ultimi anni.

3. La cittadinanza partecipata

Vediamo ora la cittadinanza che abbiamo definito "partecipata" e che si manifesta in quelle forme di partecipazione ai processi decisionali pubblici che danno vita alla democrazia partecipativa e deliberativa.

La definizione più precisa ed esauriente del concetto stesso di partecipazione ci sembra essere quella coniata da Umberto Allegretti: "La partecipazione è un relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle istituzioni"³.

³ U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 156.

Questa definizione si applica senza alcun dubbio alla democrazia partecipativa e deliberativa che, così come la partecipazione fondata sul principio di sussidiarietà orizzontale (che vedremo più avanti) consente a soggetti che in vari modi partecipano alla vita della comunità un rapporto diretto e immediato con la vita pubblica, in prima persona, senza deleghe.

Va sottolineato che questi soggetti possono anche non essere cittadini nel senso formale del termine. Possono infatti partecipare alle attività in cui consiste l'esercizio della democrazia partecipativa e deliberativa anche cittadini di altri Stati che risiedono e lavorano nel nostro Paese, purché abbiano un legame stabile con il territorio.

Partendo dalla definizione vista prima, si nota che nella democrazia partecipativa e deliberativa vi sono due profili di "relazionamento" distinti ma complementari. Da un lato, tale forma di democrazia consiste certamente in un relazionamento della società con le istituzioni. Dall'altro, però, essa consiste anche in un relazionamento della società con l'interesse generale attraverso decisioni e interventi che riguardano i singoli beni comuni (cioè quei beni che se arricchiti arricchiscono tutti e se impoveriti impoveriscono tutti)⁴.

Il riferimento al rapporto che attraverso la democrazia partecipativa e deliberativa si instaura fra società e interesse generale ci aiuta ad individuare i fondamenti costituzionali di questa che, pur essendo una nuova forma di democrazia, trova tuttavia nella Costituzione repubblicana numerosi riferimenti normativi.

Si tratta di riferimenti impliciti ed indiretti, a differenza di quanto accade per la democrazia rappresentativa, esplicitamente disciplinata dagli artt. 48 e 49 per quanto riguarda i cittadini-elettori ed i cittadini-militanti.

La democrazia partecipativa e deliberativa trova dunque i suoi riferimenti costituzionali nell'art. 1 ("La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"); nell'art. 3, 2° comma ("È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ... impediscono

⁴ G. ARENA, *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, in www.labsus.org.

... l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"); negli artt. 17 e 18 sulla libertà di riunione e di associazione; nell'art. 97, per quanto riguarda l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione; nell'art. 118, ultimo comma, che introduce il principio di sussidiarietà orizzontale. Ma soprattutto nell'art. 21, sulla libertà di opinione, perché la democrazia partecipativa e ancor più quella deliberativa si fondano sullo scambio di punti di vista e di informazioni, in una parola sulla comunicazione.

Per quanto riguarda quel relazionamento che costituisce l'essenza della partecipazione c'è un problema specifico, perché tutti coloro che danno vita a forme di democrazia partecipativa e deliberativa vorrebbero ovviamente che i loro punti di vista venissero fatti propri dalle istituzioni e che i loro interessi siano protetti. Altrimenti perché partecipare?

Ma concordiamo con Luigi Bobbio: "La soluzione non può essere quella di attribuire per legge valore vincolante alle decisioni dei forum partecipativi. La loro forza deve risiedere nell'influenza che riescono ad esercitare, non nei poteri legali che sono loro attribuiti. Quando viene conferito ad un'assemblea il potere di assumere decisioni vincolanti per l'intera collettività, le si impongono contemporaneamente numerose restrizioni di carattere formale: per esempio regole sulla titolarità a partecipare, sul numero legale, sulla verifica dei poteri, sulla formazione dell'ordine del giorno, lo svolgimento della discussione e le votazioni. Dove c'è potere decisionale, devono esserci garanzie. Oltretutto la democrazia partecipativa e deliberativa è sempre fatta da esigue minoranze, mentre la democrazia rappresentativa è legittimata da milioni di voti. La democrazia partecipativa e deliberativa non è una replica, con altri protagonisti, della democrazia rappresentativa. È una cosa diversa. Naturalmente anche la democrazia partecipativa e deliberativa deve darsi regole, ma esse devono essere flessibili e condivise dai partecipanti, non imposte dall'alto nel quadro di disposizioni legislative. L'obiettivo fondamentale della democrazia partecipativa e deliberativa è quello di creare *empowerment* dei cittadini. Ma questo termine non va inteso nel senso giuridico di attribuire potere, bensì come capacitazione, ossia nel

senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di influenza.... La decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa, che però possono essere variamente condizionate da specifici impegni pubblici assunti autonomamente dai decisori politici”⁵.

Per esempio, mutuando quell’istituto del Diritto amministrativo secondo il quale l’amministrazione procedente può discostarsi dal parere rilasciato dall’organo consultivo, ma deve motivare, si può immaginare che il decisore politico possa decidere, in tutto o in parte, in maniera difforme rispetto agli esiti della procedura decisionale partecipata, ma debba motivare. E che l’esposizione delle ragioni che lo hanno indotto a non seguire le indicazioni dei cittadini debba essere pubblicata sul sito dell’amministrazione coinvolta dalla decisione, in modo che tutti (non soltanto coloro che hanno partecipato al processo partecipativo) possano valutare l’operato del rappresentante eletto ed eventualmente sanzionarlo in sede politica, al momento delle elezioni.

Questo è un caso esemplare in cui la trasparenza diventa un elemento essenziale per garantire non tanto l’imparzialità, quanto il controllo democratico sui processi decisionali pubblici.

4. Una democrazia esigente

Sia la democrazia partecipativa sia quella deliberativa sono forme di partecipazione alla vita pubblica esigenti, per tutti.

Lo sono per i titolari di poteri pubblici legittimati dal voto nell’ambito della tradizionale democrazia rappresentativa, perché presuppongono la capacità di ascoltare e la disponibilità ancora più rara ad accettare che su singole tematiche di interesse generale i cittadini per così dire si riprendano, sia pure politicamente, non giuridicamente, la sovranità delegata con il voto, per esercitarla direttamente. In generale, presuppongono nei titolari dei poteri pubblici la capacità di riconoscere i

⁵ L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, p. 10.

limiti di quella stessa democrazia rappresentativa che ne legittima i poteri, per attivare nuove forme di democrazia partecipativa e deliberativa.

Ma queste nuove forme di democrazia sono esigenti soprattutto per i cittadini. Non basta votare una volta ogni tanto e delegare decisioni e responsabilità. Bisogna invece mettere a disposizione della comunità tempo, competenze, esperienze, relazioni, etc.. Non c'è dubbio che per i cittadini la cittadinanza partecipata, cioè esercitare i diritti politici con le modalità della democrazia partecipativa e deliberativa richieda molto, sicuramente più di quanto chieda la democrazia rappresentativa, in cui la partecipazione si esaurisce sostanzialmente nell'esercizio *una tantum* del diritto-dovere di voto.

Questo potrebbe costituire per alcuni un ostacolo. Per altri, invece, potrebbe costituire una sfida, perché nella società italiana ci sono molti segnali che ci dicono che c'è voglia di contare, di partecipare, di avere un ruolo da protagonisti nelle scelte che riguardano il futuro: dai forum su internet alle manifestazioni di piazza, dai comitati di cittadini per le più varie tematiche alle primarie di tipo politico, fino alla grande partecipazione ai referendum del giugno 2011, ci sono in Italia ancora molti che non accettano di essere spettatori passivi di ciò che accade nella *polis*.

5. La cittadinanza attiva

Come si diceva all'inizio, oltre alla cittadinanza partecipata, che si esprime nella democrazia partecipativa e deliberativa vi è poi, esplicitamente legittimata dalla Costituzione, anche la cittadinanza attiva. Anzi, direi che questa è la forma di cittadinanza forse più incisiva e con il maggiore potenziale di innovazione per il governo delle città, introdotta esattamente dieci anni fa nel nostro ordinamento dall'art. 118 u.c. della Costituzione e che ha come obiettivo la cura dei beni comuni.

Essa presenta caratteristiche peculiari e del tutto nuove rispetto alle forme della cittadinanza tradizionali. Non richiede, come i diritti di libertà fondamentali, che i soggetti pubblici si astengano dall'intervenire, ché anzi l'art. 118, u.c. espressamente

prescrive che tali soggetti debbano “favorire” le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Né richiede, come i diritti sociali, un intervento delle istituzioni per rimuovere condizioni di disuguaglianza sostanziale attraverso l’erogazione di servizi e prestazioni tipiche dello Stato sociale. Né, come i diritti politici, prevede una partecipazione alla vita pubblica attraverso l’elezione di propri rappresentanti nelle assemblee legislative o ai vertici degli enti locali. E non prevede neppure, come la cittadinanza partecipata, l’intervento diretto nei processi decisionali pubblici.

La cittadinanza attiva si configura invece come una nuova forma di libertà, solidale, responsabile, concretamente impegnata a trovare insieme con le istituzioni soluzioni a problemi di interesse generale.

Grazie al principio di sussidiarietà ai cittadini viene riconosciuto il diritto di uscire, per propria scelta e non su richiesta dell’amministrazione, dal ruolo di amministrato per assumere quello di cittadino attivo. Se infatti si prevede che i soggetti pubblici debbano “favorire” le autonome iniziative dei cittadini nell’interesse generale, questo significa che quei cittadini, nel momento in cui si attivano, non sono semplici amministrati bensì si pongono sullo stesso piano di quelle istituzioni pubbliche cui offrono spontaneamente la propria collaborazione per risolvere problemi che riguardano la comunità. La sussidiarietà in sostanza porta ad un cambiamento del ruolo dell’amministrazione nella scelta delle modalità di perseguimento dell’interesse pubblico ed è appunto questo che consente ai cittadini di dar vita autonomamente a forme di amministrazione condivisa.

Ma quello che fanno i cittadini attivi è molto più che realizzare un nuovo modello di amministrazione prendendosi cura dei beni comuni, per quanto importante ciò possa essere ai fini del miglioramento della qualità della vita di tutti. Quello che veramente fanno i cittadini attivi quando attuano il principio di sussidiarietà è riempire di nuovi significati il concetto di cittadinanza, mostrando nuovi modi di essere cittadini. In questo senso si può dunque dire che la sussidiarietà cambia i cittadini, non solo le istituzioni.

Va notato che anche dei diritti derivanti dalla cittadinanza attiva, così come da quella partecipata, possono essere titolari sia i cittadini, sia gli immigrati.

Sebbene infatti l'art. 118, u.c. faccia riferimento testualmente ai "cittadini, singoli e associati", tuttavia il nucleo essenziale del principio di sussidiarietà sta nell'attivarsi autonomamente per l'interesse generale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni. E' significativo e positivo che la Costituzione chiami questi soggetti "cittadini" e non "privati", sottolineando così il legame con la comunità di coloro che si attivano nell'interesse generale (e ancor più significativo è il riferimento ai cittadini "associati"), tuttavia tale individuazione soggettiva non va intesa in senso letterale e quindi restrittivo, escludendo coloro che cittadini italiani non sono.

I motivi per riconoscere anche agli immigrati il diritto ad essere "cittadini attivi" sono vari. In particolare, se ne può mettere in evidenza uno che si riallaccia al fatto che i cittadini attivi, prendendosi cura dei beni comuni, contribuiscono insieme con le pubbliche amministrazioni alla creazione di quelle condizioni per il pieno sviluppo della persona umana, che costituiscono la "missione" che la Costituzione affida alla Repubblica (art. 3, 2° c.). Per far ciò essi mettono a frutto le proprie capacità e quindi realizzano se stessi più pienamente di quanto avrebbero fatto se fossero rimasti dei semplici amministrati. Il fine ed i mezzi in questo caso non soltanto sono in assoluta sintonia, ma addirittura coincidono: il fine costituzionale della piena realizzazione di ogni persona si ottiene anche grazie all'azione di cittadini che, attivandosi nell'interesse generale, realizzano più pienamente se stessi.

Questo vale anche per gli immigrati. Anch'essi, se si attivano nell'interesse generale, realizzano più pienamente se stessi come persone. Ma in più, così facendo, essi si prendono anche cura di un particolarissimo bene comune, la loro stessa integrazione sociale nella nostra comunità. Non c'è dubbio, infatti, che se cittadini stranieri regolarmente immigrati che vivono e lavorano nel nostro Paese si offrirono autonomamente per prendersi cura di beni comuni italiani (eventualmente anche insieme con cittadini italiani), questo contribuirebbe sicuramente a facilitarne l'integrazione nella nostra società.

E con una sola attività si finirebbe col perseguire contemporaneamente due fini entrambi di interesse generale: quello, immediato e concreto, di cura di alcuni beni comuni e l'altro, immateriale ma fondamentale, di integrazione degli immigrati nelle nostre comunità proprio laddove il principio di sussidiarietà meglio può esplicarsi, cioè a livello locale. Ma tale integrazione è un "meta-bene comune" di così evidente interesse generale che basterebbe di per sé a giustificare il sostegno delle istituzioni, da chiunque sia perseguito, italiano o straniero.

6. Responsabilità, solidarietà, interesse

Se queste sono le nuove forme della cittadinanza più rilevanti per innovare nel governo delle città, e se è vero che educare alla cittadinanza significa letteralmente far emergere quelle qualità o doti che si reputa siano indispensabili per essere cittadini, quali sono le qualità indispensabili per esercitare nel modo migliore i diritti derivanti dalla cittadinanza partecipata e da quella attiva?

La cittadinanza, come si è visto, è essenzialmente una questione di appartenenza ad una comunità. E dunque il cittadino si valuta da come sta dentro la sua comunità. In Italia abbiamo purtroppo molti che formalmente sono cittadini ma che stanno nella propria comunità come parassiti, traendo vantaggio dallo stare dentro la comunità mentre le arrecano un danno, perché questo è ciò che fanno i parassiti.

Poi per fortuna abbiamo anche molti altri cittadini che stanno nella comunità arricchendola in vari modi. L'esempio più significativo di questo tipo di cittadini sono i volontari, che danno alla comunità di appartenenza più di quello che ricevono.

Se vogliamo che diminuiscano i parassiti e aumentino i cittadini attivi dobbiamo dunque innanzitutto educare alla responsabilità verso la comunità, perché è questo alla fine che spinge i cittadini a dar vita alla democrazia partecipativa e deliberativa, così come agli interventi di cura concreta dei beni comuni.

Dobbiamo fare in modo che "tutti si sentano responsabili di tutti". E se pensate di aver già sentito questa frase, avete ragione, perché questa è la definizione di

solidarietà contenuta nell'Enciclica *Caritas in veritate*, al par. 38 del Cap. V: “Sentirsi tutti responsabili di tutti”.

Sentirsi dunque tutti solidali gli uni con gli altri, sapendo che da soli non ci si salva, che le difficoltà che dobbiamo affrontare sono troppo grandi per pensare che la risposta stia nella cultura finora dominante dell'individualismo proprietario.

Ma nell'educare alla cittadinanza partecipata ed alla cittadinanza attiva oltre a far leva sul senso di responsabilità e sulla solidarietà bisogna far leva anche su un altro sentimento, forse meno nobile, ma assai efficace, cioè l'interesse.

Si tratta in altri termini di far capire che impegnarsi per il bene comune conviene anche dal punto di vista della realizzazione dei propri interessi.

Partecipare alla vita pubblica esercitando i diritti della cittadinanza partecipata o prendersi cura dei beni comuni come cittadini attivi conviene anche dal punto di vista degli interessi individuali, perché dalla qualità delle scelte pubbliche e dei beni comuni dipende la qualità delle nostre vite. E come dimostrano l'esperienza di Reggio Emilia e di altri comuni italiani è cruciale il ruolo dei cittadini nell'incrementare il capitale sociale e nel prendersi cura dei beni comuni, fra cui il welfare, il benessere collettivo.

D'altro canto, poiché i servizi pubblici hanno già subito tagli pesanti e ancor più ne subiranno in futuro, è proprio sul capitale sociale e sui beni comuni che dobbiamo puntare per “governare” l'inevitabile processo di impoverimento che ci attende nei prossimi anni. Già adesso i giovani e le fasce più deboli della popolazione non hanno margini per accumulare privatamente ricchezza, come invece hanno potuto fare le generazioni precedenti.

Per questo, se diminuisce la ricchezza privata, diventa indispensabile sviluppare e aumentare la ricchezza condivisa, cioè i beni comuni, facendo leva sulla nuova cittadinanza, attiva, responsabile e solidale.

