

Sussidiarietà e riqualificazione dello spazio pubblico

di

Filippo Pizzolato*

Abstract

È frequente imbattersi in interpretazioni del principio di sussidiarietà che pongono in contrapposizione pubblico o privato, come se si trattasse di due schiere di soldati, l'una opposta all'altra o l'una alternativa all'altra. Il presente contributo muove da una posizione del tutto diversa e cioè che il senso della sussidiarietà sia esattamente quello di una alleanza tra sfera sociale e sfera istituzionale. È la *reciproca incompletezza* di società civile e di istituzioni politiche che impone, nell'ottica della sussidiarietà, questa alleanza. Il contributo cerca di individuare quali siano le funzioni fondamentali che, in ottica di sussidiarietà, la sfera istituzionale deve svolgere. In particolare si sottolinea che la sfera istituzionale debba scongiurare il rischio della trasformazione degenerativa della libertà in potere (privato). Le istituzioni hanno poi l'ulteriore funzione di allargare il raggio della solidarietà che i rapporti sociali possono esprimere. Infine, nel contributo si afferma che la sussidiarietà spinge verso la costruzione di una sfera pubblica che non sia solo la coesistenza (il semplice affiancamento) di impostazioni che convivono separate, ma che si configuri come spazio *coabitato*, condiviso, sede di esperienze comuni. Perché possa adempiere a queste essenziali funzioni, occorre però che la sfera pubblica mantenga la qualità di uno spazio aperto, di confronto dialettico.

In questo intervento¹, cercherò di ricavare indicazioni rilevanti per il tema della definizione (o ridefinizione) dello spazio pubblico a partire dall'analisi di un tradizionale principio della dottrina sociale della Chiesa, ora anche costituzionalizzato, e cioè il principio di sussidiarietà.

Come tutti sanno, la sussidiarietà è stata esplicitamente costituzionalizzata nel 2001, nella disposizione dell'articolo 118, come criterio di riparto delle funzioni amministrative e cioè, si potrebbe dire, utilizzando categorie sicuramente da ripensare, con riferimento all'esecuzione della legge. A me pare, ed è la prima osservazione che faccio, che questo

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca

¹ Si riproduce la relazione tenuta dall'autore al Seminario di studio delle Settimane Sociali dei Cattolici Italiani svoltosi a Milano il 12 giugno 2009 sul tema de "Le forme dello spazio pubblico".

inquadramento sia parziale e forse non è nemmeno quello più fedele all'originale significato che si può trarre dal principio di sussidiarietà. Non è un caso che questo inserimento a livello della definizione dei principi dell'attività amministrativa abbia creato dei problemi, se non proprio un corto circuito, che chi si occupa di diritto costituzionale ben conosce, con il principio di legalità, tradizionale criterio che sovrintende all'azione amministrativa². Seguendo il principio di legalità, l'azione amministrativa deve essere preceduta dalla legge e tale ordine riflette una visione dei rapporti intercorrenti tra società ed istituzioni politiche potenzialmente conflittuale con quella veicolata dalla sussidiarietà. Poiché infatti la società è considerata come il regno caotico ed irriducibilmente conflittuale degli interessi frammentati, la riduzione ad unità necessaria per perseguire l'interesse generale non può che essere affidata alla sfera dell'autorità, la sola in grado di affermare una volontà ordinante che poi discenda sul corpo sociale medesimo. L'organo statale va anzi, almeno relativamente, isolato rispetto alla conflittualità del sociale, pena altrimenti l'impossibilità di integrare ad unità i molteplici interessi. In questo modo, lo Stato è ritenuto il solo artefice dell'interesse generale ed anche l'unico produttore di norme, perché al suo cospetto sta un pluralismo conflittuale ed una frammentazione di interessi incapaci di ordine autonomo.

La sussidiarietà pone in discussione alla radice questa impostazione, in quanto introduce un principio di autonomia delle formazioni sociali e non un mero decentramento funzionale od esecutivo di funzioni pubbliche, sicché induce anche a riconsiderare il modo stesso della produzione del diritto. Il rovesciamento dell'impostazione consiste allora nel fatto che il principio di sussidiarietà riconosce un carattere *ordinante* già, almeno potenzialmente, all'autonoma organizzazione della vita sociale. Le implicazioni profonde di un simile rinnovamento di prospettiva sono state già colte dalla dottrina più sensibile alla "scaturigine" sociale del diritto³. La capacità ordinante del corpo sociale è ricollegata alla sua strutturazione in un tessuto di formazioni intermedie che rende la società medesima irriducibile ad un pulviscolo di monadi

² Rinvio, per un approfondimento di questa prima parte, a F. Pizzolato, *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Politica del diritto*, 2006, pp. 385-409.

³ Si v. almeno P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2007; G. Berti, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti*, in *Rivista di diritto privato*, 3/2003, p. 12 ss..

autocentrate⁴. È la presenza, peraltro da verificare nella concreta esperienza storica, di questo tessuto strutturato di formazioni sociali che è idoneo a produrre - uso qui un concetto problematico e controverso - un *ethos* e cioè a prefigurare un'idea di ordine, che definirei *normatività*. Il presupposto prescrittivo e non descrittivo di applicazione della sussidiarietà è che la rete dei rapporti sociali componga una trama che, a quel punto, l'ordinamento giuridico, tanto più entro un sistema di tipo democratico, non può non riconoscere. Il potere politico è allora come adagiato su di un tessuto sociale, che ha una sua consistenza relazionale ed una resistenza, fatto del materiale intrecciato dalla cultura, dal sedimento delle relazioni tra le persone e i gruppi sociali. In Assemblea Costituente, Giorgio La Pira aveva paragonato l'ordinamento giuridico ad una veste, che appunto deve aderire ad un corpo (sociale).

Date queste presmesse, la società, per quanto si possa provare a pensarla prima della sua organizzazione in Stato, non è uno spazio vuoto, informe, sfilacciato, solcato dall'incrocio casuale di molteplici e capricciose traiettorie individuali ma, attraverso la cultura ed il sedimento di stili di convivenza, può già offrire un'immagine, mai perfettamente a fuoco e stabilizzata, di un ordinamento dei rapporti sociali. In questo senso, ho detto che la sussidiarietà è principio di autonomia, perché valorizza la capacità dell'azione sociale di perseguire l'interesse generale, assumendo pertanto rilievo politico e prefigurando un ordine normativo. Rispetto all'impostazione descritta, ritengo utile sostituire all'idea della *precedenza*, che può suggerire un approccio cronologico rigido e poco realistico, quella della *circularità*, perché spazio pubblico e tessuto dei rapporti sociali si alimentano l'uno l'altro e contribuiscono reciprocamente a definirsi. Una sfera pubblica totalizzante divide e infiacchisce il corpo sociale; un corpo sociale destrutturato, a propria volta, fatica a produrre e a legittimare una sfera pubblica. Ritengo pertanto che si possa pienamente aderire a quanto ha sostenuto Gustavo Zagrebelsky, scrivendo che "il diritto è congiunzione tra le *pretese della forza* e qualcosa di materiale che (...) indichiamo come *convinzioni* e correlative *aspettative di giustizia*" e che "la società non è materia inerte senza

⁴ C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, tr. it., Giuffrè, Milano 2003, pp. 52-53 ha mostrato come sia presupposto della sussidiarietà la presenza di un tessuto sociale strutturato: "l'azione dello Stato non può riconoscersi come sussidiaria in rapporto all'azione dell'individuo, perché l'azione individuale rimane irrisoria ed infima rispetto a quella dello Stato. Un gigante non può supplire un nano: o lo sostiene, o lo schiaccia".

aspettative, puro *kaos*, che riceve senza fiatare dal diritto il suo ordine. La società è, contemporaneamente, materia attiva e passiva, come, d'altro canto, il diritto è, contemporaneamente, prodotto e produttore di ordine sociale"⁵.

Se dunque l'ordinamento giuridico non può rattrappirsi nelle sole fonti che provengono dall'autorità statale, difficilmente però, nel sistema complesso e articolato dei rapporti caratteristici di una società disgregata quale quella contemporanea, questa idea della socialità del diritto può essere tradotta nell'invocazione al ritorno alla centralità della consuetudine come criterio di organizzazione dei rapporti sociali. A me pare che non sia praticabile e nemmeno auspicabile la rinuncia alla funzione di mediazione ed alla istituzionalizzazione, sorretta dal potere obbligante, da parte della sfera politica. La sussidiarietà, che va certamente completata sul piano delle fonti del diritto, può invece essere più utilmente tradotta nella direzione del riconoscimento di un limite alla legge, posto dall'autonomia delle formazioni sociali e delle istituzioni intermedie. Uso l'idea di *limite* contrapposta a quella di *assenza* della legge, che sarebbe la conseguenza estrema di una pretesa della consuetudine di esaurire l'ordinamento. L'idea di limite suggerisce l'immagine di una legge che si dirada, che si fa principio e che offre, in linea con le attribuzioni costituzionali, la cornice entro cui scorre e si dipana un ordinamento pluralistico. Non è pensabile escludere la legge dalle "materie" restituite all'autonomia dei corpi sociali, se non altro perché a quella spetta, da un lato, di conferire certezza all'*ethos* e, dall'altro, di correggere la tentazione costante di ripiegamento corporativistico (o localistico) degli interessi parziali. Spetta alla legge e, ancor prima, alla Costituzione esprimere e garantire in via generale le condizioni perché le sfere personali e sociali di autonomia siano effettive, aperte alla solidarietà con l'altro da sé, e non ripieghino in schemi di relazionalità chiusa o corporativa.

Tale funzione della legge, essa stessa "sussidiaria", è conseguenza del già rilevato carattere non descrittivo, ma prescrittivo del principio di sussidiarietà. La *normatività* generata dai rapporti sociali è la trama su cui si innesta l'ordito giuridico, ma da essa questo deve "mondare" il rischio incombente del potere. I rapporti sociali non sempre infatti disegnano uno spazio di relazioni libere, visto che si danno esempi di relazioni

⁵ G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 22 e 23. V. anche *ibidem*, p. 71.

asimmetriche, condizionate, finanche obbligate: in una parola, anche nella società esistono rapporti di potere e di soggezione che contraddicono la libertà. Peraltro, significative ricerche⁶ hanno mostrato, a partire soprattutto dalla filosofia di Hobbes, il collegamento originario tra la nascita del potere sovrano, come *unico* potere legittimo, e l'esigenza di garantire la libertà e l'eguaglianza individuali. Da Hobbes, che pure un po' paradossalmente è considerato il teorizzatore dello Stato totalitario (il Leviatano, appunto), l'unicità e l'assolutezza del potere sovrano sono pensate come condizione di esistenza e di garanzia della libertà e dell'uguaglianza individuali. Appartiene insomma alla genesi del pensiero politico moderno la consapevolezza che la libertà sociale può generare un potere pericoloso per gli individui. E, in questa impostazione, il prezzo per la tutela della libertà individuale è la rinuncia ad ogni pretesa di rilevanza politica del pluralismo. Ed anche nel Medioevo, come Paolo Grossi ha insegnato⁷, il diritto era sì sganciato dal potere e l'organizzazione dei rapporti sociali assumeva rilevanza normativa, ma questo avveniva nel contesto di una pluralità di poteri privati, di frammentazione potenzialmente conflittuale dell'obbligazione politica e del privilegio legislativo. Proprio perché atterrito da questo contesto che lede continuamente la sicurezza individuale Hobbes elabora la sua proposta.

Seppur in un quadro storico senz'altro mutato, occorre allora, di fronte alla salutare "riscoperta" dell'autonomia dei corpi sociali e delle sfere individuali di libertà, prevenire il rischio di nuove, ma pur sempre degradanti, forme di feudalizzazione della società. Si tratta di un rischio a cui peraltro la dottrina sociale della Chiesa si è mostrata attenta, invitando a distinguere, discernere tra le diverse sfere di autonomia e, in particolare, evidenziando come la libertà economica abbia uno statuto particolare, suscettibile di trasformarsi in potere, e pertanto bisognoso di essere più strutturalmente vigilato dall'intervento pubblico. La sussidiarietà non è mai stata imparentata con il liberismo economico, come risolutamente attesta la *Quadragesimo anno*.

Se dunque la Costituzione, ispirata dal principio di sussidiarietà, riconosce e promuove un assetto sociale pluralistico, tuttavia questa impostazione non toglie spazio e responsabilità di azione al livello che è immediatamente politico. Anzi tutto, già nella

⁶ Si vedano in particolare M. Villey, *La formazione del pensiero giuridico moderno*, tr. it., Jaca Book, Milano 1985, p. 576 ss.; G. Duso, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Polimetria, Monza 2007.

⁷ P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 21, 30 e 230.

dottrina sociale della Chiesa è ben chiaro il ruolo insurrogabile dell'autorità politica per quelle funzioni che, per limiti strutturali, di mezzi o di dimensioni, o contingenti, l'autonomia sociale non è capace di svolgere. Inoltre, la presenza della sfera pubblica istituzionale si rende necessaria perché, come si è detto, i rapporti sociali ed economici, anche nell'ipotetica assenza di un insieme di istituzioni propriamente politiche e dunque di un potere da queste promanante, non sarebbero il luogo immaginato e idealizzato di una perfetta e naturale libertà, giacché appunto il fenomeno fattuale del potere riguarda già lo svolgimento dei rapporti sociali. In particolare, il potere si manifesta quando la posizione forte dispone dell'altro, lo *reifica*, perché agisce in assenza della libertà dell'altro, mantenendolo in soggezione; in questi casi, il rapporto sociale non valorizza, ma chiude lo spazio della relazione libera. Da queste considerazioni, traggio l'idea che un ruolo precipuo delle istituzioni sia quello di combattere la trasformazione della libertà in potere, che si verifica quando la relazione sociale genera soggezione e, in questo modo, inibisce la libera espressione delle capacità umane.

Gli esempi possono essere tanti. Si può cominciare dal luogo dell'autonomia sociale più gelosa, e cioè dalla famiglia. La famiglia è unanimemente considerata la *prima* delle formazioni sociali, meritevole, secondo il principio di sussidiarietà, di un'autonomia larga che tuttavia lo Stato le riconosce perché e purché sia spazio di esercizio di una libertà responsabile. La famiglia deve cioè essere luogo di una autentica relazione tra i propri membri, fondata *in primis* – come prescrive la Costituzione - sull'uguaglianza giuridica e morale dei coniugi (per secoli la "sacralizzazione" della famiglia ha coperto uno stato di soggezione della donna); e deve essere relazione che si apre alla più ampia realtà sociale e politica. La Costituzione promuove questo movimento di apertura sociale e politica della famiglia attraverso l'istituzionalizzazione della famiglia, il cui senso profondo è proprio quello di far entrare la comunità intermedia in una dimensione pubblica, facendo assumere responsabilità pubblica ad impegni che altrimenti si esaurirebbero nella sempre revocabile dimensione interprivata. Un ragionamento simile può essere riproposto per il mercato, inteso come insieme dei rapporti economici. Anche il mercato è luogo costitutivo di espressione della libertà dell'uomo e ambito di relazionalità. Ma in esso si manifestano forme di esercizio della libertà dell'uomo che tendono a generare molteplici dimensioni di potere: il potere dei datori di lavoro sui lavoratori; il potere, messo a fuoco più

recentemente, dei professionisti sui consumatori; il potere delle imprese in posizione dominante sui concorrenti; perfino il potere della generazione attuale di produttori e consumatori sulle generazioni future. L'autonomia del mercato allora non solo esclude, ma anzi esige una presenza pubblica volta a garantire che i rapporti economici siano spazio di libertà e di partecipazione per i soggetti che vi sono coinvolti. Solo in questo modo, l'autonomia sociale diventa riflesso della libertà d'azione della persona (delle persone) e non una costruzione ideologica e fittizia.

Riconoscere che la libertà può degenerare in potere non significa però attribuire un facile pretesto all'autorità per sostituire, fino ad annientare, la libertà. L'intervento pubblico è, in un'ottica sussidiaria, strutturalmente orientato e proporzionato secondo una finalità *inclusiva*, a cui è estranea, se non come *extrema ratio*, la neutralizzazione dei rapporti sociali, e cioè la loro riconduzione entro una sfera meramente autoritativa e, per così dire, statizzata. Per questo, il corporativismo, come storica manifestazione della statizzazione delle formazioni intermedie, è una malattia della sussidiarietà. L'intervento istituzionale deve piuttosto mirare a mantenere e promuovere il tessuto delle relazioni sociali come spazio di libertà e di partecipazione ed è proprio questo obiettivo ad esigere ed insieme a graduare l'intervento riequilibratore della sfera pubblica a difesa e promozione della *eticità* delle formazioni sociali.

Le istituzioni hanno dunque questa fondamentale funzione di mantenere libera la relazione dal potere (privato), ma anche quella, alla prima collegata ma non coincidente, di *spostare* la responsabilità della relazione sociale oltre "il volto dell'altro", verso il "terzo". Questa esigenza, di giustizia, è stata messa a fuoco, tra gli altri, da Lévinas⁸. Il principio di sussidiarietà incrocia e valorizza soprattutto i rapporti di prossimità, e tuttavia l'apertura alla sfera istituzionale non ne tradisce l'ispirazione ideale se lavora nella direzione di estendere la responsabilità dell'azione individuale e sociale dal solo "volto dell'altro" al terzo assente, o anche al "tu generalizzato", per riprendere una espressione di Simone Weil. Il *terzo* è colui che è escluso da quel *noi* specifico della formazione sociale che chiede ed esercita autonomia, ma è anche quello, in condizioni di più radicale fragilità, escluso da quel *noi* più ampio che è l'insieme dei rapporti sociali. Quel *terzo* che i rapporti di

⁸ E. Lévinas, *Etica e infinito. Dialoghi con Philippe Nemo*, Città Aperta, Troina 2008. Si veda anche la bella introduzione al volume di Franco Riva, *La distrazione da sé, ovvero: la prossimità, il sociale*, pp. 7-43.

prossimità non conoscono o non coinvolgono e che anzi potrebbero pure danneggiare, laddove generassero “esternalità” negative, richiede di “moderare” il rapporto con il prossimo⁹, ponendo una esigenza di giustizia (di “bene comune”) che è l’orizzonte delle istituzioni politiche. Le istituzioni devono pertanto operare per ampliare l’orizzonte della solidarietà, iscrivendovi armonicamente le espressioni parziali o riportandovi tendenze francamente corporative.

Va dunque preservato - è questa la conclusione ovvia delle considerazioni proposte - il ruolo autonomo delle istituzioni politiche, le quali devono però sempre cercare l’alleanza delle formazioni sociali. La sfida della sussidiarietà è proprio, almeno così a me pare, quella della costruzione di una sfera istituzionale che non prescindano però dal pluralismo, a differenza della impostazione che a lungo ha caratterizzato lo Stato moderno e che si è manifestata in un’ostilità di questo verso i corpi intermedi o nel loro confino in una dimensione di irrilevanza politica. **Il principio di sussidiarietà lancia la sfida di una sfera pubblica allargata a quei soggetti del pluralismo sociale che si prendono cura dell’interesse generale. È come se la sfera istituzionale si riconoscesse sempre parziale, sussidiaria appunto e dunque non autosufficiente. Per questo, a me pare che la logica della sussidiarietà sia intrinsecamente integrativa. Io non credo cioè che la sussidiarietà possa essere “giocata”, come spesso si fa, in chiave contrappositiva, come se imponesse una scelta drastica tra soluzione pubblica o soluzione privata. Il senso della sussidiarietà mi pare piuttosto quello di riconoscere che esiste un’alleanza fondamentale tra la sfera pubblica e le formazioni sociali¹⁰. Questi soggetti insieme stanno e insieme cadono. Una sfera sociale aggressiva e corporativa insidia e tende a strumentalizzare le istituzioni. Viceversa, un pluralismo capace di mediazione è il loro migliore alleato, poiché ne prepara la decisione e predispone il tessuto sociale all’accoglienza della sintesi politica.**

Ho sin qui sostenuto la funzione della sfera pubblico-istituzionale come garanzia di un pluralismo che sia luogo di libertà e di una responsabilità aperta al “terzo”. Voglio però aggiungere un’altra dimensione del pubblico, che nel dibattito attuale mi pare appannata e che esige di essere recuperata, perché essenziale. Il pretesto per parlarne mi è stato offerto

⁹ E. Lévinas, *Etica e infinito*, cit., p. 92.

¹⁰ In questa direzione va anche l’analisi di G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all’Italia*, Laterza, Roma-Bari 2006.

da un libro, recentemente tradotto, di un costituzionalista nord-americano, C.R. Sunstein¹¹. **Sunstein richiama l'attenzione su un'idea di pubblico come luogo - lo dico in termini generici - dello "stare insieme", e cioè del *condividere* spazi ed esperienze di vita, e non più solo come garanzia di coesistenza di differenti (ma incomunicanti) mondi vitali.** Lo spazio pubblico, da un lato, come ho già sostenuto, non può essere inteso come ambito separato che neutralizza o sterilizza il pluralismo sociale, perché ne deve essere una garanzia. E tuttavia nemmeno, mi pare, lo spazio pubblico può essere definito semplicemente come sommatoria di un pluralismo di soggetti affiancati. **Lo spazio rimane pubblico se è possibilità di uno spazio condiviso, abitato insieme, coabitato. Riprendendo il giurista americano citato, mi pare si possa riconoscere come un'esigenza vitale della società che vi siano esperienze collettive condivise.** Si pensi alla funzione coesiva che hanno svolto nel tempo la leva obbligatoria o la programmazione della televisione pubblica nella creazione di un linguaggio e di una **cultura condivisa o, ancor più, la scuola pubblica. Se venissero a mancare o si marginalizzassero luoghi con queste caratteristiche, la società si esporrebbe al rischio che si producano al suo interno fenomeni che Sunstein chiama di "polarizzazione di gruppo" e cioè lo spostamento di gruppi, che comunicano solo dentro un contesto ristretto e omogeneo, verso le posizioni estreme tra quelle in essi circolanti. In questo modo, si verrebbe a determinare un terreno di coltura per il germe di una incomunicabilità destinata a ridurre la necessaria coesione sociale.**

La plausibilità di questa ulteriore dimensione dello spazio pubblico mi pare confermata dal personalismo che è l'antropologia ispiratrice della dottrina sociale della Chiesa e della Costituzione italiana. Sviluppando le premesse del personalismo, si può sostenere che in fondo, entrando nello spazio pubblico, le identità, a differenza di quanto spesso si teme e si dice, non si perdono, ma si creano e si rafforzano¹². Nello spazio pubblico, le identità, sia quelle individuali, sia (ed a maggior ragione) quelle sociali, trovano infatti il meccanismo vitale di alimentazione, perché sono esse stesse generate e continuamente ricreate, rimescolate dalla relazione.

¹¹ C.R. Sunstein, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bologna 2009, soprattutto pp. 31-32 e 68.

¹² Ho ritrovato, in termini originali, questo approccio personalistico nella impostazione di F. Riva, *Dialogo e libertà. Etica, Democrazia, Socialità*, Città Aperta, Troina 2003.

La costruzione di un simile spazio pubblico sussidiario rappresenta un'occasione di riqualificazione democratica. La stessa democrazia e i meccanismi con cui questa opera esigono certo, benché lo spunto meriti ben altro approfondimento, la condivisione tra i cittadini di uno spirito critico, che tenga a bada l'assolutismo dogmatico di identità che si pretendono chiuse e totalizzanti; ma, allo stesso modo, respingono il nichilismo ed il relativismo del puro potere¹³. La democrazia non è – come una sua interpretazione sostiene - insensibile al vero, ma è ricerca del vero insieme. E – occorre aggiungere - la ricerca insieme del vero è già parte del vero. La democrazia è infatti ricerca che avviene nel confronto delle idee, tanto che le procedure in quella assumono un valore decisivo, perché è la procedura, *in primis*, ad offrire la garanzia di apertura al confronto ed alla relazione. La relazione non è solo la condizione di ricerca del vero ma è vero in sé, è valore in sé. Il volto dell'altro, e dunque la relazione responsabile con la sua irriducibile alterità, è infatti il valore che fonda la democrazia e le sue procedure. Lo spazio pubblico è cioè, per tornare al nostro tema, il contesto di una democrazia che non è né dogmatica, né relativista ma che è piuttosto, per dirla in una parola, *ermeneutica*. Questo, a me pare, è l'approccio più promettente della democrazia: la ricerca insieme del vero.

La questione centrale che emerge dalle considerazioni svolte è allora quella di garantire una riapertura dello spazio pubblico, che oggi appare occluso o auto-referenziato: e questo è anche ciò che reclama il principio di sussidiarietà. Talora in verità si declina la sussidiarietà in una chiave di lettura che la pone in contrasto con la rappresentanza, o, più in generale, con la sfera istituzionale. Alcune teorizzazioni riconducibili ai modelli, imparentati ma diversi, della democrazia deliberativa e della democrazia partecipativa¹⁴ sembrano sfiorare in una contestazione della rappresentanza e mirare a raccordare direttamente cittadini ed istituzioni¹⁵. Peraltro, benché l'osservazione possa sembrare astratta, per quanto ci si sforzi di "portare dentro" le arene decisionali attori o interessi, superando il filtro considerato usurato della rappresentanza, quest'ultima rimane sempre necessaria perché c'è e sempre ci sarà un assente da rendere

¹³ Su di una linea non dissimile mi pare si sia collocato G. Zagrebelsky, *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino 2007; v. anche P. Barcellona, *Diagnosi del presente*, Bonanno, Acireale 2007, p. 62.

¹⁴ Su cui le indagini approfondite di U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, e di R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, ambedue in «www.astrid.eu», 2009.

¹⁵ Cfr. G. Cotturri, *Ricostruzione del pubblico e partecipazione*, in *Quale Stato*, 2008, pp. 109-112.

presente. E non si tratta solo di chi non voglia partecipare¹⁶, perché ritirato nel privato, perché c'è anche chi non ha risorse per partecipare (i più fragili, gli ultimi) e chi è proprio impossibilitato a partecipare se non rappresentato (le nuove generazioni). L'interesse generale non può allora essere se non rappresentato e la rappresentanza resta, almeno in attesa di soluzioni più convincenti, potenzialmente il meccanismo più inclusivo. Soluzioni come la *governance*, se pensate in alternativa e non come complementari rispetto alla rappresentanza, non convincono perché danno voce nello spazio pubblico solo a pochi e selezionati interessi, già in sé capaci di voce, o ai soggetti portatori di un interesse particolare per il tema in questione (gli *stakeholders*); esse inoltre rischiano di appannare la responsabilità politica¹⁷.

Il dialogo diretto tra cittadini ed istituzioni pretende di saltare o forse semplicemente non tiene sempre adeguatamente in conto il *tertium*, che pure *datur*, e cioè i *partiti*. Se la direzione corretta è, per me, quella che vede nella sussidiarietà il collegamento naturale tra le formazioni sociali e la vita istituzionale, va riconosciuto che questo raccordo tra la sfera sociale e quella pubblica non può più passare solo dalla porta stretta dei partiti. Probabilmente, allora, l'opposizione o semplicemente la tensione che si intravede tra sussidiarietà e rappresentanza sono il riflesso di un rapporto, non ancora bene tematizzato, tra i soggetti della sussidiarietà e quelli della rappresentanza e cioè tra le formazioni sociali ed i partiti. In questo rapporto tra sussidiarietà e rappresentanza, secondo me, risiede un tema centrale, e tuttavia tale profilo è stato molto trascurato nelle riflessioni sulla sussidiarietà ed oggi va ripreso urgentemente. I partiti sono un attore della società civile (giuridicamente sono associazioni non riconosciute) e tuttavia non è certo a questo soggetto che si fa riferimento quando si invoca la sussidiarietà. Anzi, la parabola storica dei partiti mostra l'ambiguità di formazioni sociali che stanno troppo a ridosso del potere politico: esse rischiano di allontanarsi dal collegamento con i rapporti sociali per occupare e surrogare lo Stato, divenendo anche più opachi delle istituzioni pubbliche. L'esperienza dei partiti conferma quanto abbiamo già concluso e cioè la necessità, per il

¹⁶ È il problema che si pone G. Cotturri, *Ricostruzione del pubblico*, cit., p. 107.

¹⁷ I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli 2006, pp. 411-412; in termini filosofici, le insidie di una partecipazione senza responsabilità sono indicate da F. Riva, *Partecipazione e responsabilità. Un binomio vitale per la democrazia*, Città Aperta, Troina 2007.

bene della società stessa, di salvaguardare la specificità dello spazio pubblico e delle istituzioni, come luogo aperto e pluralistico, ma mai occupabile ed egemonizzabile.

Parlando di sfera pubblica non si può dunque ignorare che i partiti, paradossalmente, sono diventati una strozzatura al dialogo tra sistema sociale e istituzioni. È urgente ricostruire il legame originario che sussiste tra sovranità popolare e separazione dei poteri, perché in questo legame è contenuta anche l'idea del limite dei partiti rispetto ad altri concorrenti canali di partecipazione politica. Ma è anche e forse ancora più urgente ridare ai partiti la funzione di veicolo e già di mediazione, trasformazione del pluralismo sociale. L'art. 49 della Costituzione prevede che, tramite i partiti, i cittadini possano *concorrere* alla determinazione della politica nazionale. Si richiama pertanto una nozione di *concorso* che va inteso come limite posto ai partiti rispetto alla rilevanza politica di altri soggetti (e di altri partiti), in contrapposizione pertanto a tentazioni di partito totale o di partito-armata del leader. L'idea del concorso deve però valere anche come criterio di organizzazione interna del partito, riportando al centro del dibattito politico il tema, sempre accantonato, della democratizzazione dei partiti¹⁸. Se infatti i partiti non sono solo soggetti che competono per il potere, ma debbono essere veicolo di un dialogo credibile fra la società e le istituzioni, è necessario che essi stessi siano al loro interno luogo di un dialogo e di una partecipazione democratica. Se si ottenesse, anche per mezzo di necessarie riforme legislative, questo esito, ciò potrebbe preludere ad una riconciliazione tra partiti e sussidiarietà, mentre il semplice accostamento di questi termini suona oggi come un ossimoro. Ecco dunque profilarsi una, per me urgente per quanto non risolutiva, delle riforme necessarie per riqualificare lo spazio pubblico e la democrazia nel nostro Paese.

¹⁸ Tra i giuristi, tra i primi ad evidenziare le ragioni costituzionalistiche di una democratizzazione dell'organizzazione interna dei partiti è stato A. Mattioni, *Profili costituzionali della partecipazione politica. Prime considerazioni* (1978), ora ripubblicato in Id., *Società e istituzioni. Una raccolta di scritti*, Jovene, Napoli 2005, p. 159 ss.. In questa direzione, v. anche P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, relazione al XXIII Convegno annuale dell'AIC, Alessandria 17-18 ottobre 2008, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.