

Premessa

La democrazia attraversa una delle fasi piú contraddittorie della sua storia. Non c'è mai stato un numero cosí alto di paesi con un regime democratico e non è mai stato cosí basso il numero dei paesi non democratici. Mai come oggi la voce di chi chiede piú libertà nelle diverse regioni del mondo è stata cosí ascoltata e diffusa, soprattutto grazie alla rete. Eppure prevale la sensazione di non avere la forza di superare le difficoltà, determinata dall'impotenza degli Stati nazione, all'interno dei quali la democrazia è nata, ma che oggi, di fronte ai cambiamenti frutto della interdipendenza fra tutte le aree del mondo, non sembrano piú in grado di realizzare politiche per la civilizzazione, quell'insieme di processi determinati dalla diffusa consapevolezza della necessità di obbedire alle norme, morali, giuridiche, di senso comune, che fanno progredire la convivenza e il benessere civile. Non deve stupire, ma deve preoccupare, che comincino a manifestarsi in qualche paese, con il consenso della maggioranza dei cittadini – è il caso ad esempio dell'Ungheria

del premier Orbán, della Turchia del presidente Erdoğan, della Russia del presidente Putin –, tecniche di governo che sembrano insensibili ai grandi principî della democrazia, dalla libertà di stampa alla indipendenza dei giudici.

Tuttavia il segno prevalente, soprattutto nel mondo occidentale, non è il rifiuto della democrazia ma la crescente consapevolezza che la distanza fra società e politica costituisce il rischio maggiore per i regimi democratici perché può diventare estraneità dei cittadini rispetto al loro futuro.

In diverse parti del mondo sono cresciute iniziative che, pur con modalità assai diverse tra loro, hanno appunto a oggetto il superamento di questa distanza. In Spagna, Turchia, Egitto, Stati Uniti si sono tenute imponenti assemblee generali autoconvocate tramite la rete, che hanno espresso una spinta alla partecipazione per rivendicare diritti e, insieme, l'insofferenza per le manifestazioni tradizionali della politica. Alcune di queste assemblee hanno avuto a oggetto la crisi economica e il potere del mondo finanziario, altre abusi effettuati o restrizioni imposte dal potere politico. Una ricerca della London School le ha definite «politica sotterranea» perché sfuggono alle classificazioni tradizionali e nascono autonomamente, senza patrocini politici o sindacali.

Su un altro piano si collocano le proposte di riforma del sistema politico per renderne più trasparente il funzionamento e per aumentare il pe-

so dei cittadini. In California i cittadini possono scegliere, attraverso referendum, fra due proposte alternative: ad esempio potenziare i servizi sociali o ridurre le tasse. In alcuni cantoni svizzeri, in Giappone, in alcuni paesi dell'America Latina, in quattordici Stati degli Usa, limitatamente ai parlamentari dello Stato, è prevista la revoca del mandato (*popular recall*). In Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Irlanda, Islanda, Spagna hanno preso piede esperienze di estrazione a sorte di collegi di cittadini con funzioni di rappresentanza politica della comunità.

Altre volte i governi hanno chiamato in campo i tecnocrati per risolvere questioni che la politica non riesce ad affrontare in modo credibile e che affida perciò a specialisti che si presentano agli occhi dei cittadini con un alto tasso di credibilità per la competenza tecnica e per l'apparente estraneità ai conflitti propri della politica. Svezia e Finlandia, ad esempio, sono ricorse ai tecnici per la riforma del sistema pensionistico. Il Cile per fronteggiare la variabilità dei cicli economici. L'Italia è ricorsa ai tecnici con il governo Ciampi (1993), il governo Dini (1995) e il governo Monti (2011) per superare fasi di grave crisi politica.

Da questo variegato panorama si distaccano con nettezza, pur essendo ispirate alle stesse finalità, una teoria costituzionale e una pratica giudiziaria che intendono anch'esse superare il divario fra società e politica attraverso interpre-

tazioni e azioni fortemente orientate alla lotta per i diritti, che vanno oltre la tradizionale opposizione a un potere oppressivo o una denegata giustizia. Si tratta della politica dei diritti, che possiede una propria assoluta specificità per le strettissime connessioni con l'attività delle giurisdizioni, per l'immediatezza dei risultati, per l'effetto di rendere marginale la rappresentanza democratica.

La «lotta per i diritti», secondo i suoi sostenitori, sarebbe l'unica risorsa di cui potrebbe disporre la democrazia contemporanea di fronte alla invasività dei mercati e alla debolezza delle istituzioni politiche.

La tesi è sostenuta, seppure con diverse e significative varianti, dalla parte maggioritaria del costituzionalismo italiano e da parte significativa del costituzionalismo occidentale. Possiede un indubbio fascino seduttivo; è fortemente argomentata; propone una chiave di uscita dalla crisi della democrazia che sembra favorire la costruzione di una piattaforma democratica con un respiro globale. Ha una funzione di legittimazione di coloro che la sostengono e, al contrario, una funzione di delegittimazione per coloro che non si appropriano della sua retorica, che potrebbero apparire condizionati da timori reazionari.

La politica dei diritti pone al centro dei sistemi democratici la garanzia dei diritti fondamentali. È un merito indiscutibile. Ma per alcune sue caratteristiche può condurre al risultato paradossale

dell'ulteriore indebolimento di quella democrazia che invece vorrebbe salvare. Estende, inoltre, la categoria dei diritti molto oltre i limiti propri sino a farla coincidere con tutto ciò che può apparire desiderabile; nasce una sorta di cortocircuito fra quantità di diritti riconosciuti e qualità della democrazia, che spezza il rapporto fra sovranità popolare e diritti fondamentali e mette in crisi il principio di rappresentanza democratica.

Questa teoria trasferisce il potere di decisione sulle politiche pubbliche dalle istituzioni elettive alle magistrature. Ma le magistrature costituiscono un potere tecnocratico, i cui abusi per le libertà dei cittadini e la stabilità della democrazia non sono meno pericolosi degli abusi del potere politico. «In base a che cosa, – si è chiesto Gustavo Zagrebelsky, – noi riconosciamo a corporazioni indipendenti il diritto di prendere decisioni collettive, che si riflettono cioè sull'insieme della cittadinanza?»¹.

La politica dei diritti, infine, questa è l'obiezione principale, trascura il ruolo dei doveri per la tenuta di quel contesto di civiltà senza il quale i diritti diventano armi che ciascun cittadino, isolato dagli altri, punta contro il concorrente per soddisfare un proprio individuale interesse. Un sistema politico privo di diritti non è una democrazia. Ma una democrazia senza doveri resta in

¹ L. Canfora e G. Zagrebelsky, *La maschera democratica dell'oligarchia*, dialogo a cura di G. Preterossi, Laterza, Roma-Bari 2014, p. 104.

balia di egoismi individuali e conflitti istituzionali, è priva dei valori della solidarietà e dell'unità politica, capisaldi di qualunque forma democratica di governo.

L'espansione tendenzialmente illimitata dei diritti, separata dalla valorizzazione dei doveri, e potenziata dalla crescente giurisdizionalizzazione, non costituiscono un rimedio, ma rappresentano le manifestazioni piú evidenti delle difficoltà della democrazia costituzionale. Si affiancano altre manifestazioni patologiche, quali la ricerca demagogica del consenso politico, il populismo, la spettacolarizzazione. In Italia tutti questi fenomeni si sono manifestati nel modo piú acuto soprattutto a causa della instabilità politica e della inidoneità della concreta forma di governo a fronteggiare le esigenze poste dai mutamenti del quadro geopolitico, a partire dalla Unione Europea.

Le riflessioni contenute in questo libro nascono dall'esigenza di superare, attraverso la valorizzazione dei doveri costituzionali, la frantumazione individualistica della società e di difendere la democrazia politica da quella che è stata chiamata icasticamente *judicial dictatorship*². I diritti diventano strumenti di democrazia e di soddisfacimento di legittime pretese individuali quando possono contare sull'unità politica e sui doveri di

² W. Quirk e R. R. Bridwell, *Judicial Dictatorship*, Transaction Publisher, New Brunswick N.J. - London 1993.

solidarietà come valori che fondano il processo di civilizzazione del paese e ne garantiscono lo sviluppo. Altrimenti diventano fattori di egoismo individuale, rottura sociale e arretramento civile.

Spetta certamente alla politica riprendere il filo delle proprie responsabilità. Ma i cittadini di un paese democratico non possono sentirsi deresponsabilizzati. Lunghi anni di demagogia hanno disabituato gli italiani all'adempimento delle proprie responsabilità e hanno concentrato sulle varie "caste", con un pizzico di furbizia demagogica, l'intera responsabilità della crisi italiana. Le responsabilità dei gruppi dirigenti, pubblici e privati, ci sono e sono gravi. Ma questo non esime i cittadini dalle loro responsabilità. Solo nelle dittature i cittadini sono estranei alla vita politica e deresponsabilizzati rispetto alle sue evoluzioni. I valori della democrazia politica camminano invece con le gambe di tutti e su ciascuno grava una quota, piccola o grande, di responsabilità; di qui il rapporto fra doveri, diritti, unità politica del paese, democrazia.

Non si vive di soli diritti. L'Italia ha bisogno di una nuova pedagogia civile, incentrata sull'equilibrio fra doveri e diritti, sul principio di responsabilità, sui valori della solidarietà politica, economica e sociale, come dispone l'articolo 2 della Costituzione. L'etica della Repubblica, contrapposta alle pretese dei singoli e delle corporazioni, comporta luoghi di formazione ai valori della convivenza civile.

Il nemico piú pericoloso è il discredito generalizzato, che è deresponsabilizzante e fa nascere la pianta velenosa del cinismo. La soluzione è nel ricollegare e riequilibrare da un lato diritti e doveri, dall'altro politica e giurisdizione.

Il primo capitolo si occupa dei caratteri fondamentali della politica dei diritti.

Il secondo affronta i "lati oscuri" della politica dei diritti, dal disinteresse per i diritti sociali alle responsabilità per le cosiddette «guerre umanitarie», agli abusi interpretativi delle diverse giurisdizioni che sotto il mantello delle interpretazioni costituzionalmente orientate hanno aperto la via a gravi e tollerate disapplicazioni della legge.

Il terzo capitolo è dedicato alla necessità dell'adempimento dei doveri inderogabili per preservare l'unità della nazione e per rendere concretamente applicabili i diritti.

Nel quarto capitolo si sviluppa il tema dell'etica repubblicana come presupposto di un corretto equilibrio fra diritti e doveri.

Gli ultimi tre capitoli hanno come linea comune il recupero dell'unità politica attraverso nuovi processi di integrazione nella società e fra società e sistema politico. Il cuore di questi processi è costituito dalla necessità di aprire le porte a una età dei doveri per un ordine civile e politico piú coerente con i principî costituzionali della separazione dei poteri e della responsabilità nell'esercizio dei diritti.

Mario Dogliani, Regina Krieger, Massimo Luciani, Sandro Palanza, Cesare Pinelli sono stati preziosi per le conversazioni sul tema del libro e per i suggerimenti che ne hanno accompagnato la stesura. Danila Aprea ha curato con l'abituale puntualità le ricerche bibliografiche e la revisione del testo. Anna Maria Farcito ha svolto il lavoro di editing con grande pazienza e pari disponibilità.

Sono molto grato a tutti per il tempo che mi hanno dedicato e per la qualità delle loro indicazioni; resta fermo che la responsabilità delle analisi e delle proposte è solo mia.

L.V.