

APULIA THEOLOGICA

RIVISTA DELLA FACOLTÀ TEOLOGICA PUGLIESE

Economia civile e democrazia partecipata

Rocco D'AMBROSIO
Saverio DI LISO
Giuseppe MASTROPASQUA
Antonio TROISI

Hilarion ALFEEV
Francesco BELLINO
Luigi BRESSAN
Vito MIGNOZZI
Vincenzo ROSITO
Andrea TONIOLO
Sorin Grigore VULCĂNESCU

1 ANNO IV
GENNAIO / GIUGNO 2018

EADB



Per tutto ciò che riguarda la direzione e la redazione (manoscritti, libri da recensire, invii per cambio, ecc.) indirizzare a

APULIA
THEOLOGICA

Largo San Sabino, 1 – 70122 Bari
Tel. 080 52 22 241 ■ Fax 080 52 25 532
rivista@facoltateologica.it

**DIREZIONE EDITORIALE
ED AMMINISTRATIVA**

Direttore

Pio ZUPPA

Vicedirettore

Francesco SCARAMUZZI

Comitato di redazione

Annalisa CAPUTO – Gerardo CIOFFARI –
Francesco MARTIGNANO – Salvatore MELE –
Francesco NERI

Segretario/amministratore

p. Santo PAGNOTTA op

Proprietà

Facoltà Teologica Pugliese (Bari)

Direttore Responsabile

Vincenzo DI PILATO

*Le recensioni vanno spedite all'indirizzo
rivista@facoltateologica.it
apth@facoltateologica.it*

Gli autori riceveranno l'estratto
dell'articolo pubblicato in pdf

La rivista è soggetta a Peer Review.

*Le norme redazionali sono consultabili
nelle ultime pagine della rivista e all'indirizzo
[http://www.facoltateologica.it/
apuliatheologica](http://www.facoltateologica.it/apuliatheologica)*



**Centro
Editoriale
Dehoniano**

*Per l'amministrazione,
gli abbonamenti,
la vendita dei fascicoli, ecc., rivolgersi a*
Centro Editoriale Dehoniano
Via Scipione Dal Ferro 4
40138 Bologna
Tel. 051 3941255
Fax 051 3941299
ufficio.abbonamenti@dehoniane.it

Abbonamento 2018

Italia € 50,00

Italia annuale enti € 63,00

Europa € 70,00

Resto del Mondo € 80,00

(prezzo a copia € 31,00)

*L'importo dell'abbonamento può essere
versato sul conto corrente postale 264408
intestato al C.E.D.
Centro Editoriale Dehoniano S.R.L. –
Bologna*

ISSN 2421-3977

*Registrazione del Tribunale di Bari
n. 3468/2014 del 12/9/2014*

Editore

Centro Editoriale Dehoniano,
Bologna
www.dehoniane.it

Stampa

Italiatipolitografia, Ferrara 2018

SOMMARIO

FOCUS

SAVERIO DI LISO <i>Radici storiche dell'economia civile: Antonio Genovesi.....</i>	»	5
ANTONIO TROISI <i>La fede-speranza cristiana tra esigenze reali e vincoli della scienza economica</i>	»	25
ROCCO D'AMBROSIO <i>L'uso del denaro in tempo di crisi: considerazioni etiche.....</i>	»	39
GIUSEPPE MASTROPASQUA <i>Gli istituti di democrazia deliberativa o inclusiva. Cittadinanza attiva ed esercizio condiviso del potere</i>	»	57

STUDI

HILARION ALFEEV <i>San Nicola di Mira e lo stato attuale delle relazioni ortodosso-cattoliche</i>	»	97
FRANCESCO BELLINO <i>Per una nuova visione etico-antropologica dell'autonomia personale: identità umana e disturbi neurodegenerativi.....</i>	»	105
LUIGI BRESSAN <i>Le Chiese orientali e il concilio di Trento.....</i>	»	135
VITO MIGNOZZI <i>Esiste un'autorità dei christifideles laici nella Chiesa? Linee interpretative (sostenibili) in prospettiva ecclesiologica</i>	»	151
VINCENZO ROSITO <i>Teologia e urbanizzazione: oltre la città globale e secolare</i>	»	173
ANDREA TONIOLO <i>Evangelizzazione come inculturazione: la novità di Evangelii gaudium</i>	»	185

SORIN GRIGORE VULCĂNESCU <i>The Legal States of Euthanasia and Its Surrogates around the World</i>	» 195
RECENSIONI.....	» 211

GIUSEPPE MASTROPASQUA*

Gli istituti di democrazia deliberativa o inclusiva. Cittadinanza attiva ed esercizio condiviso del potere

1. Crisi della democrazia e debolezza della politica

In Italia dalla fine del decennio 1970-1980 si registra un progressivo distacco dei cittadini dalle istituzioni democratiche e dagli ambiti della politica, la quale è seguita da persone quasi del tutto disilluse sulle sue reali capacità di risolvere i problemi concreti della collettività; nel corso degli ultimi 40 anni si è verificato un progressivo calo di fiducia dei cittadini verso le istituzioni e i politici, si è avuta una graduale riduzione della partecipazione attiva della gente alla vita e alle attività dei partiti e dei movimenti politici; è diminuita anche la percentuale di coloro che seguono con costanza i lavori del parlamento nazionale e degli organismi politici elettivi e di governo regionali, provinciali e comunali.

La disaffezione delle persone verso le istituzioni democratiche e la politica s'intreccia con la crisi prolungata e profonda dei partiti, che si sono più o meno allontanati dal modello ritagliato nell'art. 49 Costituzione, in cui si prevede che i cittadini si associano in partiti al fine di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

1.1. Le cause della disaffezione politico-istituzionale delle persone

La disaffezione verso le istituzioni democratiche e la politica è determinata da diversi fattori.¹

* Magistrato, presidente del Tribunale di sorveglianza di Campobasso (merra.rosanna@gmail.com).

¹ Cf. F. BARCA, *Il triangolo rotto: partiti, società e stato*, Laterza, Roma-Bari 2013; R. BODEL, *I limiti della fiducia. Politica, ragion di Stato e morale*, La Compagnia della Stampa, Roccafranca (BS) 2014; R. D'AMBROSIO – R. PINTO, *La malpolitica*, Di Girolamo, Trapani

In primo luogo negli ultimi quattro decenni è cresciuta la sfiducia della gente nei confronti della politica intesa come ambito in cui si elaborano le linee programmatiche generali relative alla gestione della cosa pubblica, alle scelte di promozione del bene comune e al governo delle istituzioni pubbliche; la politica viene sempre più percepita come lontana dai problemi reali e quotidiani delle persone, perché appare invischiata in dinamiche autoreferenziali, dominata da interessi particolari e regolata da meccanismi scarsamente selettivi sul piano della competenza e onestà personale, cioè di quelle qualità minime che devono connotare chiunque svolga una funzione pubblica.

In secondo luogo i partiti hanno perso quella capacità di promuovere e incentivare il dibattito fra la gente sui problemi generali della comunità, di coinvolgere forze sociali e persone nell'elaborazione di lungimiranti programmi di sviluppo per la comunità; i partiti – tranne lodevoli eccezioni – hanno un respiro progettuale a «corto termine» e appaiono abbastanza autistici, scarsamente predisposti a dialogare con la gente sui problemi veri della collettività, tendenzialmente rinserrati in livide logiche di gestione del potere, poco aperti al rinnovamento e al ricambio, ripiegati generalmente su se stessi e sulle convenienze del momento, difficilmente scalabili dalle minoranze interne e poco impermeabili dall'esterno, fortemente centrati sulla figura del leader attorniato da un ristretto gruppo di collaboratori (il cosiddetto «cerchio magico») e, perciò, profondamente segnati da logiche oligarchiche.²

Anzi, secondo taluni la riflessione sulla democrazia «virtuosa» s'imbatta nella questione concernente la formazione al suo interno di gruppi oligarchici di potere, nel senso che l'idea di democrazia non può illusoriamente e compiutamente identificarsi nell'autogoverno duraturo del popolo, bensì poggia più realisticamente sulla possibilità reale – sancita stabilmente a livello istituzionale e, cioè, mediante procedure riconosciute e accettate – che i centri oligarchici di potere siano facilmente permeabili, scalabili, rimpiazzabili e in definitiva distruttibili

2009; R. D'AMBROSIO, *Come pensano e agiscono le istituzioni*, EDB, Bologna 2011; ID., «I "sentieri tortuosi" del potere», in *Aggiornamenti Sociali* (2009)6, 411ss; ID., *Il potere e chi lo detiene*, EDB, Bologna 2008; ID., *Istituzioni, persone e potere*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2004; F. GALLO, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, Lectio magistralis tenuta a Conversano (BA) il 15 settembre 2013 al festival «Lector in fabula» organizzato dalla Fondazione «Giuseppe Di Vagno».

² Cf. B. SORGE, «Lo "Spirito" del 25 aprile», in *Aggiornamenti Sociali* (2011)6, 461ss; ID., «Per una nuova politica», in *Aggiornamenti Sociali* (2008)1, 10ss, in cui si evidenzia la crisi della democrazia rappresentativa e si prospettano soluzioni ispirate allo spirito della Costituzione; G. COSTA, «Partiti politici: una via per la credibilità», in *Aggiornamenti Sociali* (2012)6, 461ss; P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino 2006; L. VIOLINI, «La crisi della politica e dei partiti: è sufficiente una legge», in *Justitia* (2012)4, 495ss.

mediante avvicendamenti e sostituzioni cicliche, utilizzando i mezzi e le modalità previsti dalle regole del gioco democratico.³

In terzo luogo si riscontra fra la gente un diffuso malessere dovuto al malcostume della politica, che talvolta tende a instaurare con singoli cittadini e con gruppi finanziari e socio-economici rapporti di natura affaristica e clientelare, facendo passare i diritti come favori graziosamente elargiti; nonostante le numerose condanne emesse negli ultimi due decenni nei confronti di diversi politici per delitti contro la pubblica amministrazione e, in particolare, per i delitti di corruzione e di concussione, non sembra scomparire il cattivo vezzo di chiedere la «tangente» o di esercitare pressioni più o meno invasive per conseguire vantaggi illeciti in cambio dell'attribuzione di favori, appalti, prebende e privilegi di varia natura a singoli cittadini, a imprese, a organismi societari, a operatori economici e finanziari.⁴

In quarto luogo il sistema di democrazia rappresentativa o indiretta appare alquanto superato e talvolta incapace di realizzare e promuovere lo sviluppo integrale della comunità, in quanto ha portato diversi eletti al Parlamento, al Consiglio regionale o ai consessi provinciali e comunali ad assumere posizioni e condotte politiche contrastanti con il programma per il quale avevano chiesto in campagna elettorale il consenso della gente; anzi, talvolta l'eletto, per ragioni poco nobili e non disinteressate, ha cambiato addirittura partito e/o schieramento politico, attirando su di sé accese critiche e spietati giudizi di palese incoerenza rispetto agli impegni presi con gli elettori.

La crisi della democrazia rappresentativa è acuita anche dall'attuale legge elettorale nazionale, che impedisce all'elettore di esprimere il voto di preferenza e, cioè, di scegliere all'interno della lista – presentata dal partito di riferimento – il candidato ritenuto più idoneo a rappresentarlo nei consessi elettivi; ciò enfatizza la connotazione oligarchica del potere, che si manifesta in tutta la sua durezza nel momento in cui il leader del partito e la cerchia più stretta dei suoi collaboratori decidono chi può entrare in lista e candidarsi alle elezioni e chi, invece,

³ G. ZAGREBELSKY, «La democrazia contro le oligarchie», in *La Repubblica*, 5 marzo 2011.

⁴ J.M. BERGOGLIO – FRANCESCO, *Guarire dalla corruzione*, EMI, Bologna 2013; R. D'AMBROSIO (a cura di), *Corruptia. Il malaffare in un Comune italiano*, La Meridiana, Molifetta (BA) 2014; FRANCESCO, *Omelia del 27 marzo 2014 nella basilica di San Pietro*; P.K.A. TURKSON, *Corrosione*, Rizzoli, Milano 2017, con prefazione di papa Francesco. Anche nell'enciclica *Caritas in veritate* (2009), n. 22, Benedetto XVI stigmatizza molto chiaramente che «la corruzione e l'illegalità sono purtroppo presenti sia nel comportamento di soggetti economici e politici dei Paesi ricchi, vecchi e nuovi, sia negli stessi Paesi poveri» (EV 26/706).

ne debba restare fuori, lasciando così agli elettori soltanto la possibilità di accettare o rifiutare in blocco la lista dei candidati.⁵

In quinto luogo si assiste alla crescente influenza esercitata trasversalmente da potenti gruppi economico-finanziari nazionali e/o internazionali su governi, istituzioni, partiti e singoli esponenti politici, al fine di ottenere il varo di leggi o di provvedimenti amministrativi volti a soddisfare i loro interessi;⁶ tali gruppi, che si muovono ormai liberamente nei mercati e nei contesti economici dell'intero pianeta, hanno acquisito con la globalizzazione un potere enorme *legibus solutum* a causa della debolezza della politica e talvolta, soprattutto nei Paesi più poveri, dell'incapacità dello Stato di adottare una cornice minima di regole da osservare.⁷

⁵ Cf. L.R. PERFETTI, «Verso la riforma della legge elettorale», in *Aggiornamenti Sociali* (2014)8-9, 561.

⁶ S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna 2013, ritiene che mentre in passato il governo del mondo era nelle mani dei singoli Stati che stipulavano accordi nelle diverse parti del globo (p. 15), oggi il sistema di governo mondiale – definito *global polity* – è policentrico ed è costituito da circa duemila organismi regolatori di rilievo internazionale differenti tra loro per profilo, potere e aree di azione, sicché può affermarsi che ogni attività umana è in qualche modo sottoposta a discipline ultrastatali (p. 19); in questo contesto planetario i singoli governi statuali sono nel contempo mandanti (stabiliscono e controllano le istituzioni internazionali) e mandatari (esecutori delle decisioni internazionali) sottoposti al monitoraggio delle stesse istituzioni internazionali, e risultano vincitori nell'arena globale coloro che riescono a stabilire un legame diretto con la società civile, rompendo il monopolio dello Stato (p. 35). Inoltre l'autore affronta il tema della «democraticità» del nuovo assetto politico globale, evidenziandone due profili molto significativi: il primo concerne le modalità di partecipazione dei diversi soggetti e della società civile ai procedimenti deliberativi attivati dalle diverse istituzioni globali, per constatare il progressivo ampliamento delle forme di partecipazione della società civile alle decisioni tradizionalmente riservate agli Stati; il secondo riguarda l'impatto del sistema di *global polity* sulla democrazia nei singoli Stati, al fine di verificare se la globalizzazione favorisca uno sviluppo – in senso più democratico nelle istituzioni e nella vita politica nazionali – misurato sulla base sia della crescita economica della comunità nazionale, sia del riconoscimento e del rispetto dei diritti personali. La conclusione dell'autore è la seguente: la *global polity* è ancora imperfetta e incompleta, manca di organicità e avanza in maniera asimmetrica e settoriale, anche se tale avanzamento è estremamente rapido (p. 132).

⁷ Questa constatazione è alla base dell'auspicio espresso da papa FRANCESCO nell'enciclica *Laudato si'* (2015), nn. 53 e 54: «Si rende indispensabile creare un sistema normativo che includa diritti inviolabili e assicuri la protezione degli ecosistemi, prima che le nuove forme di potere derivate dal paradigma tecno-economico finiscano per distruggere non solo la politica ma anche la libertà e la giustizia. Degna di nota è la debolezza della reazione politica internazionale. La sottomissione della politica alla tecnologia e alla finanza si dimostra nel fallimento dei vertici mondiali sull'ambiente. Ci sono troppi interessi particolari e molto facilmente l'interesse economico arriva a prevalere sul bene comune e a manipolare l'informazione per non vedere colpiti i suoi progetti [...]. L'alleanza tra economia e tecnologia finisce per lasciare fuori tutto ciò che non fa parte dei loro interessi immediati»; e ancora, al n. 189: «La politica non deve sottomettersi all'economia

Anzi, secondo taluni la società odierna, ormai globalizzata, è segnata da una faglia così profondamente divisiva da minacciare seriamente il futuro stesso dell'umanità e delle istituzioni democratiche: la faglia è rappresentata dalla disuguaglianza politica e socio-economica fra popoli, fra cittadini e stranieri, fra cittadini di uno stesso Stato.⁸

Infine l'immissione di fatto nella comunità nazionale di cittadini stranieri, provenienti da aree geografiche e da Paesi in cui sono in vigore ordinamenti ispirati a principi differenti da quelli europei e sono diffusi costumi, culture, religioni, usi, concezioni del mondo molto diversi da quelli esistenti nel mondo occidentale, ha messo fortemente in crisi il concetto stesso di cittadinanza sagomato sulla base dell'ormai obsoleto principio dello *ius sanguinis*, inducendo di fatto le istituzioni democratiche e la politica a ripensarlo sulla base di una duplice constatazione: l'Italia stessa negli ultimi 160 anni è stata profondamente interessata e segnata da consistenti flussi migratori verso altri Paesi europei e altri continenti; nell'epoca della globalizzazione, attraversata anche da sanguinose guerre regionali, è abbastanza ovvio che le persone si spostino più massicciamente e velocemente da uno Stato a un altro, al fine di migliorare le proprie condizioni di vita, cercare un lavoro più adeguato e remunerato oppure più semplicemente sfuggire alle discri-

e questa non deve sottomettersi ai dettami e al paradigma efficientista della tecnocrazia. Oggi [...] la politica e l'economia, in dialogo, si pongano decisamente al servizio della vita, specialmente della vita umana. Il salvataggio ad ogni costo delle banche, facendo pagare il prezzo alla popolazione, senza la ferma decisione di rivedere e riformare l'intero sistema, riafferma un dominio assoluto della finanza che non ha futuro e che potrà solo generare nuove crisi dopo una lunga, costosa e apparente cura [...]. Ma non c'è stata una reazione che abbia portato a ripensare i criteri obsoleti che continuano a governare il mondo»; infine ancor più efficacemente e chiaramente al n. 196: «È vero che oggi alcuni settori economici esercitano più potere degli Stati stessi. Ma non si può giustificare un'economia senza politica, che sarebbe incapace di propiziare un'altra logica in grado di governare i vari aspetti della crisi attuale» (EV 31/633ss). Anche BENEDETTO XVI, nell'enciclica *Caritas in veritate*, n. 41, aveva evidenziato: «L'articolazione dell'autorità politica a livello locale, nazionale e internazionale è, tra l'altro, una delle vie maestre per arrivare a essere in grado di orientare la globalizzazione economica. È anche il modo per evitare che essa mini di fatto i fondamenti della democrazia»; e ancora, al n. 57: «La globalizzazione ha certo bisogno di autorità, in quanto pone il problema del bene comune globale da perseguire; tale autorità, però, deve essere organizzata in modo sussidiario e poliarchico, sia per non ledere la libertà sia per risultare concretamente efficace» (EV 26/739ss). Cf. F.P. CASAVOLA, *Tornare alle radici. Per la ricostruzione delle basi della democrazia*, Cittadella, Assisi 2014, secondo cui i potentati economici e tecnocratici rischiano di frenare lo spiegarsi delle potenzialità della democrazia e tale rischio può essere evitato mediante il richiamo ai *valori imperituri* della vita di relazione basati sul riconoscimento della dignità umana, della coscienza personale, della cultura e della pace, nonché sui principi di solidarietà e libertà, che preesistono allo Stato e sono le radici della Carta costituzionale.

⁸ J.E. STIGLIZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, Einaudi, Torino 2013.

minazioni, alle persecuzioni, ai prolungati e violenti conflitti, che nei Paesi di origine mettono seriamente a repentaglio la loro stessa sopravvivenza fisica.

1.2. L'insorgenza dei populismi

Le cause sopra indicate, che hanno determinato la progressiva disaffezione dei cittadini verso le istituzioni democratiche e la politica, sono all'origine dell'insorgenza in Italia e in quasi tutta l'Europa di fenomeni diversificati sussumibili tutti nella categoria concettuale del cosiddetto «populismo».⁹

Il fenomeno del populismo, presente in Europa dalla seconda metà del XIX secolo in poi, non può ricevere una lettura e una definizione univoche, in quanto nel corso dei decenni sono fiorite diverse esperienze populistiche in differenti contesti geo-politici e socio-istituzionali presenti nel mondo; tuttavia, secondo gli studiosi, è possibile individuare sette tratti comuni alle diversificate esperienze populistiche realizzate in molte comunità statuali del pianeta.¹⁰

La prima caratteristica è quella di considerare disvalori il pluralismo politico e il ruolo delle minoranze negli organismi istituzionali soprattutto elettivi; le libertà, pur essendo enfatizzate e non negate *in radice*, sono tuttavia ridimensionate di fatto e tendenzialmente compresse nelle prassi concretamente adottate.

La seconda s'identifica nel confuso tentativo di superare le categorie culturali, sociologiche, politiche di «destra» e di «sinistra», essendo nati nel corso dei decenni populismi di «destra» e di «sinistra» in diverse parti del pianeta.

La terza consiste nel non riconoscere il ruolo di intermediazione svolto di fatto da enti privati e soggetti collettivi (partiti, sindacati, Chiese, confessioni religiose, famiglie, associazioni di varia natura), che rappresentano comunità di persone portatrici di interessi sociali, economici, culturali, morali, spirituali riguardanti un numero più o meno vasto di uomini; infatti i populistici prediligono l'incontro diretto con le

⁹ Sul populismo si rinvia a R. CHIARELLI, *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2016; I. DIAMANTI, «Dalla democrazia alla popolarità», in *La Repubblica*, 20 marzo 2017, 22; R. GENOVESE, *Totalitarismi e populismi*, Manifestolibri, Castel San Pietro Romano (RM) 2016; J.W. MÜLLER, *Cos'è il populismo*, Università Bocconi, Milano 2017; F. OCCHETTA, «Populismi», in *Civiltà Cattolica* (2017)4008, 547ss; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino 2017; M. SIMEONI, *Una democrazia morbosa. Vecchi e nuovi populismi*, Carocci, Roma 2013.

¹⁰ In questa sede si fa riferimento soprattutto al pregevolissimo lavoro di sintesi di OCCHETTA, «Populismi», 547ss.

persone singole, ricorrendo soprattutto all'uso massiccio della rete e dei nuovi canali di comunicazione per formare consensi elettorali intorno ai propri programmi politici.

Quest'ultima constatazione connota la quarta caratteristica, che riguarda le modalità di comunicazione adottate da quasi tutti i leader delle formazioni populiste; infatti costoro utilizzano forme espressive semplici, frasi «a effetto», locuzioni concise, slogan retorici, per diffondere soluzioni semplicistiche a problemi molto complessi, per far accreditare come vera una notizia falsa, per sferrare attacchi anche personali agli avversari politici.

La quinta concerne l'adesione alla legge da parte dei leader populistici; si cerca di far passare l'idea che il leader, perseguendo l'obiettivo di modificare lo *status quo* relativo all'ordinamento costituzionale, debba porsi al di sopra e al di fuori della legge in dialogo diretto con la gente, da interpellarsi mediante il ricorso soprattutto all'istituto referendario, il quale porta i cittadini a esprimersi con un «sì» o con un «no» secchi su questioni molto complesse e articolate.

La sesta attiene a una concezione della politica quale attività tendenzialmente messianica e moralistica; si promette di liberare il popolo «puro» dalla schiavitù delle élite politico-istituzionali corrotte, incanalandone ansie, preoccupazioni, timori, frustrazioni, illusioni, paure, rabbie, sfiducia nel futuro serpeggianti soprattutto nei momenti di crisi economica e istituzionale.

Infatti le ricorrenti crisi, che si sono verificate a Wall Street nel 1929, in Germania agli inizi degli anni '30, in USA e in Europa dal 2007 in poi, sono state l'*humus* su cui sono nati diversi movimenti populistici; si è trattato, in particolare, di crisi segnate generalmente da un alto tasso di disoccupazione, da una forte deflazione, da consistenti fenomeni migratori, dall'adozione di misure di *austerity* – finalizzate alla realizzazione della cosiddetta *spending review* – incidenti soprattutto sul reddito delle famiglie quali, ad esempio, l'aumento delle tasse e delle imposte, la riduzione dei servizi pubblici, la restrizione delle maglie di accesso a diversi benefit sociali, il blocco degli adeguamenti salariali, il taglio di servizi sociali.

Non manca chi, cercando di individuare una diversa chiave di lettura del fenomeno del populismo, rimarca che non è sufficiente stigmatizzarlo e considerarlo una deformazione da brandire come uno spauracchio sul piano culturale, economico e soprattutto politico. Piuttosto esso va riconosciuto come la punta dell'iceberg di un forte disagio e l'espressione di un'illusione caratterizzata da tre semplificazioni: quella politica secondo cui il popolo sarebbe un corpo unitario e omogeneo; quella procedurale in virtù della quale si contesta in radice il sistema rappresentativo e si fa appello direttamente al popolo; quella dei legami

sociali per cui si ritiene che la coesione di una società è determinata dalla sua identità e non già dalla qualità interna dei rapporti fra le persone.¹¹

In realtà la costruzione della democrazia è il frutto di comportamenti e opere caratterizzati dalla complicazione e non dalla semplificazione, perché nessuno può pretendere di essere detentore o portavoce di un popolo e, anzi, la stessa maggioranza non rappresenta l'intero corpo sociale che è sempre variegato, disomogeneo e plurale; ne consegue che, al fine di realizzare la democrazia e formare una società che non sia un semplice insieme di individui, è necessario dare voce a tutte le formazioni sociali in cui il popolo si articola, trovando i mezzi per favorire legami umani idonei a dare e a produrre senso all'esperienza di vita personale, sociale e politica.¹²

2. Il contributo della società civile al rinnovamento della democrazia e della politica

L'attuale crisi della democrazia, determinata in gran parte dalla perdurante fase critica che attraversa la politica e i partiti, potrebbe essere superata grazie a un continuo movimento di rinnovamento, che parta dalla comunità civile e, segnatamente, dai corpi intermedi e dalle formazioni sociali operanti sul territorio.

La spinta al cambiamento può fiorire se le associazioni di volontariato, i centri culturali, le agenzie educative, le organizzazioni sindacali, le formazioni preposte alla tutela dell'ambiente e in genere le numerose aggregazioni sociali disseminate sul territorio prendano coscienza della necessità di promuovere un nuovo modo di fare politica che – pur restando nell'alveo sistemico della democrazia rappresentativa – riconosca e valorizzi la «soggettività» della società civile, solleciti l'introduzione nell'ordinamento di efficaci strumenti di partecipazione e di corresponsabilità integrativi dei luoghi, delle forme e delle procedure di formazione delle decisioni concernenti lo sviluppo integrale della comunità e di ogni persona dimorante sul territorio.¹³

¹¹ Questa è l'opinione espressa da P. ROSANVALLON, *Pensare il populismo*, Castelvecchi, Roma 2017.

¹² In sintesi così si esprime ROSANVALLON, *Pensare il populismo, passim*.

¹³ Cf. FRANCESCO, *Laudato si'*, n. 232, dove rileva che «in seno alla società fiorisce una innumerevole varietà di associazioni che intervengono a favore del bene comune, difendendo l'ambiente naturale e urbano. Per esempio, si preoccupano di un luogo pubblico (un edificio, una fontana, un monumento abbandonato, un paesaggio, una piazza) per proteggere, risanare, migliorare o abbellire qualcosa che è di tutti. Intorno a loro si sviluppano o si recuperano legami e sorge un nuovo tessuto sociale locale». Anche nell'*incipit* del n. 46 dell'enciclica *Centesimus annus* (1991), papa GIOVANNI PAOLO

Questa idea di democrazia, che si rinnova incessantemente grazie all'opera profusa dai corpi intermedi della comunità civile, ha la sua radice profonda e vitale nella centralità della persona umana, che si relaziona con le prossimità e intesse la trama di legami interpersonali sull'ordito della sua naturale vocazione a vivere non in solitudine, ma in stretto e continuo rapporto con gli altri e con il mondo circostante.¹⁴

In altre parole, ogni uomo si realizza e si sviluppa pienamente nelle relazioni instaurate e coltivate con le persone più vicine, con l'ambiente circostante, con i contesti spazio-temporali in cui stabilmente vive e opera; i legami allacciati con le prossimità portano alla nascita di quelle «formazioni sociali» di base, che sono riconosciute dalla Costituzione come ambiti in cui si svolge pienamente la personalità di ciascuno (art. 2).

La forza innovatrice delle aggregazioni sociali intermedie si fonda soprattutto sul fatto che ciascuna persona, che ne faccia parte, si allena al confronto e al dialogo, allaccia relazioni con il prossimo e si apre all'alterità, amplia la conoscenza critica dei problemi sociali, matura una consapevolezza sempre maggiore in ordine ai punti di forza e di debolezza della comunità civile in cui è inserita, affina la capacità di discernimento e di giudizio su eventi e situazioni, accresce la propensione all'autodeterminazione sul piano sociale e politico, è maggiormente stimolata alla partecipazione responsabile in campo sociale e all'impegno in ambito politico.¹⁵

Il aveva lapidariamente affermato che «la Chiesa apprezza il sistema della democrazia, in quanto assicura la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e garantisce ai governati la possibilità sia di eleggere e controllare i propri governanti, sia di sostituirli in modo pacifico, ove ciò risulti opportuno. Essa, pertanto, non può favorire la formazione di gruppi dirigenti ristretti, i quali per interessi particolari o per fini ideologici usurpano il potere dello Stato. Un'autentica democrazia è possibile solo in uno Stato di diritto e sulla base di una retta concezione della persona umana. Essa esige che si verifichino le condizioni necessarie per la promozione sia delle singole persone mediante l'educazione e la formazione ai veri ideali, sia della "soggettività" della società mediante la creazione di strutture di partecipazione e di corresponsabilità» (EV 13/220ss).

¹⁴ Cf. L.R. PERFETTI, «Politica delle riforme e sovranità della persona», in *Aggiornamenti Sociali* (2013)1, 14ss, secondo cui le riforme costituzionali, muovendo dalla constatazione che le criticità dell'attuale assetto istituzionale sono state acuite dalla perdurante crisi economica globale e soprattutto dalla conseguente concentrazione del potere in capo all'autorità pubblica a livello comunitario e statale a discapito della soggettività della società civile e delle istituzioni regionali e locali, devono basarsi sul riconoscimento della sovranità della persona umana e della capacità di autoamministrazione dei corpi sociali intermedi, evitando di attribuire al pubblico il compito di definire ogni interesse collettivo e assicurando alla comunità l'erogazione – secondo i principi costituzionali della sussidiarietà e dell'uguaglianza sostanziale – di buona parte dei servizi essenziali senza l'intervento degli apparati burocratici pubblici.

¹⁵ Cf. FRANCESCO, esortazione apostolica *Evangelii gaudium*, n. 220: «In ogni nazione, gli abitanti sviluppano la dimensione sociale della loro vita configurandosi come

Ne consegue che la democrazia si realizza e si concretizza in processi storici dinamici in continua evoluzione, in quanto è il frutto dell'incessante e consapevole tensione al cambiamento e alla rimodulazione di obiettivi, istituti e prassi secondo le esigenze dei tempi nuovi; infatti la democrazia non è un sistema astratto che si cristallizza in forme e condotte storiche imm modificabili e definitive, bensì è un cammino politico, culturale, etico e sociale verso traguardi nuovi e inediti, è una ricerca continua di sintesi ideali e concrete tra le plurali visioni ed esigenze presenti nella comunità, implica la necessità di mettere in campo tutti gli sforzi di volta in volta necessari a raggiungere equilibri più avanzati e soddisfacenti per tutte le persone che vivono e operano sul territorio.

Questa concezione dinamica di democrazia privilegia i tempi dei processi sugli spazi del potere,¹⁶ nel senso che considera fondamentale, essenziale e prioritario l'impegno a lunga scadenza teso a costruire in un dato contesto storico anelli e ponti di vera e autentica solidarietà fra persone, generazioni, gruppi sociali, comunità e popoli, guardandosi bene dal costruire e mantenere assetti di potere che pretendano di bloccare il corso di detti processi o di annichilirne gli effetti, di auto-conservarsi e di auto-alimentarsi nel tempo mediante la creazione di strutture asfittiche, paralizzanti e chiuse al flusso delle spinte innovatrici promananti incessantemente dalla comunità sociale, dai corpi intermedi e dalle singole persone.

L'avvio di processi virtuosi e innovativi rende le istituzioni democratiche più inclusive e partecipate, sollecita la politica a rivedere in continuazione i suoi progetti, induce i partiti a riconsiderare criticamente le proprie strutture organizzative, le modalità e gli strumenti di raccolta del consenso e soprattutto i contenuti delle proprie proposte, per renderli più adeguati ai tempi e ai bisogni di giustizia soprattutto di coloro che sono privi di diritti e di tutele e vivono ai margini della società.

In particolare un assetto istituzionale democratico – fortemente connotato in senso inclusivo e partecipato – svolge un decisivo ruolo pedagogico, perché forma al senso civico e al rispetto della persona, educa a prassi di solidarietà e al bene comune, diffonde la cultura dell'incontro e del confronto con la diversità, favorisce la pacifica convivenza mediante il dialogo fra differenti concezioni politiche e religiose; inoltre

cittadini responsabili in seno a un popolo, non come massa trascinata dalle forze dominanti. Ricordiamo che "l'essere fedele cittadino è una virtù e la partecipazione alla vita politica è un'obbligazione morale". Ma diventare un popolo è qualcosa di più, richiede un costante processo nel quale ogni generazione si vede coinvolta. È un lavoro lento e arduo che esige di volersi integrare e di imparare a farlo fino a sviluppare una cultura dell'incontro in una pluriforme armonia» (EV 29/2326).

¹⁶ *Ivi*, n. 223.

immunizza indubbiamente dal rischio che si formino élite oligarchiche o gruppi ristretti di potere, atteso che lascia spazio alle molteplici energie culturali e socio-economiche presenti nella comunità, rende più «porosi» i partiti politici, agevola il ricambio della classe dirigente, innesta nel dibattito pubblico contenuti sempre nuovi sullo sviluppo del territorio e sulla revisione delle istituzioni democratiche e, in definitiva, rafforza il controllo sociale sullo sviluppo della vita democratica del Paese.

3. I timidi ritocchi al sistema di democrazia rappresentativa

L'esperienza democratica italiana ha avuto essenzialmente nelle elezioni il cuore della partecipazione dei cittadini alla vita politica e istituzionale; è un'esperienza marcatamente rappresentativa, perché la sovranità popolare si esprime attraverso il voto con cui i cittadini periodicamente scelgono i partiti e – a livello regionale, provinciale e comunale – anche i candidati, cui decidono di affidare le scelte relative all'amministrazione della *res publica*.

Infatti i cittadini con le elezioni individuano e delegano alcuni di loro a decidere la politica e le linee di sviluppo a livello nazionale, regionale, locale e possono valutarne l'operato soltanto in occasione della successiva tornata elettorale, confermando il voto dato in precedenza oppure scegliendo altri partiti e candidati.¹⁷

3.1. Gli istituti di democrazia diretta previsti nella Costituzione

Nella Costituzione italiana, approvata nel 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, sono previsti alcuni istituti che si ispirano ai principi della democrazia diretta; infatti si stabilisce che tutti i cittadini hanno:

- il diritto di petizione, consistente nel chiedere alle Camere l'adozione di provvedimenti legislativi oppure di esporre comuni necessità (art. 50);
- il diritto di iniziativa legislativa, consistente nella presentazione di un progetto di legge redatto in articoli e sottoscritto da almeno 50.000 elettori (art. 71, comma 2);
- il diritto di chiedere il referendum abrogativo su alcune tipologie di provvedimenti legislativi (art. 75).

¹⁷ Sui diversi modelli di democrazia rappresentativa cf. L. CEDRONI, *La rappresentanza politica: teorie e modelli*, Franco Angeli, Milano 2004.

Ma è opinione diffusa che detti istituti costituzionali, pur avendo svolto per diversi decenni una funzione di un certo rilievo per includere nuove e diverse sensibilità culturali e sociali nel tessuto ordinamentale repubblicano e democratico, oggi appaiono «armi spuntate», ovvero strumenti alquanto obsoleti e inefficaci; anche lo stesso istituto referendario, nonostante le ottime prove di partecipazione e di coinvolgimento attivo dei cittadini date in diverse occasioni, mostra evidenti limiti dovuti principalmente al fatto che esso – oltre ad avere efficacia esclusivamente abrogativa e non anche propositiva o consultiva – può essere attivato soltanto con riferimento ad alcune tipologie di leggi.

3.2. Le esperienze di autogoverno e di partecipazione degli ultimi decenni

Nel corso degli ultimi cinque decenni l'ordinamento democratico italiano è stato gradualmente innestato sia da istituti di autogoverno locale, sia da forme di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica limitatamente a settori sociali ben circoscritti. Il riferimento è alle regioni previste nella Costituzione, ma di fatto istituite e rese operative soltanto nel 1970; agli organi collegiali scolastici e ai consigli di quartiere, dotati di poteri consultivi e propositivi, introdotti con apposite leggi approvate nel corso del decennio 1970-80;¹⁸ alle associazioni ambientaliste¹⁹ e dei consumatori²⁰ che negli ultimi tre decenni hanno acquisito e svolto un ruolo di denuncia e di proposta sempre maggiore, tanto da conseguire anche il riconoscimento della legittimazione a intervenire in alcuni giudizi instaurati davanti al giudice penale o amministrativo aventi a oggetto la tutela dell'interesse qualificato e specifico, di cui sono portatori; al tribunale per i diritti del malato che si propone di attuare e rendere effettivo il diritto alla salute sancito

¹⁸ Gli organi collegiali della scuola sono stati introdotti con il d.p.r. 31 maggio 1974 n. 416, al fine di favorire la partecipazione soprattutto degli studenti e dei genitori alla vita e all'organizzazione scolastica, le quali riguardano un contesto definito *comunità di persone* che interagisce con le istituzioni, con gli utenti e con la più vasta società civile; la loro disciplina normativa è stata modificata a più riprese con il d.l. 16 aprile 1994 n. 297, con il d.p.r. 8 marzo 1999 n. 275, con il d.l. 1 febbraio 2001 n. 44 e con il d.l. 30 marzo 2001 n. 165. Inoltre con la legge 8 aprile 1976 n. 278, recante «Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune», in attuazione del principio di autonomia sancito dall'art. 128 Cost., si attribuì al comune la facoltà di ripartire il proprio territorio in circoscrizioni comprendenti uno o più quartieri o frazioni contigui, al dichiarato scopo di promuovere la partecipazione popolare alla gestione amministrativa della comunità.

¹⁹ Cf. l'art. 18 della legge n. 349/1986 e gli artt. 91 e 92 Codice di procedura penale.

²⁰ Cf. la legge 30 luglio 1998 n. 281.

dall'art. 32 della Costituzione; all'introduzione di ulteriori forme di azione popolare che consentono a chiunque di agire in giudizio per il ripristino della legalità violata e per la tutela di alcuni interessi rilevanti per la collettività;²¹ al riconoscimento di una limitata potestà statutaria in favore delle province e dei comuni avvenuto con la legge n. 142/1990 sulle autonomie locali (confluito con modifiche nel d.p.r. 18 agosto 2000 n. 267), nonché con la legge n. 241/1990 sulla trasparenza dell'attività amministrativa e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi.

In particolare con queste ultime due leggi è stata data la possibilità ai comuni e alle province di introdurre e prevedere nei rispettivi statuti il referendum consultivo e propositivo, il difensore civico,²² gli istituti dell'istanza,²³ della petizione²⁴ e della proposta;²⁵ inoltre è stato riconosciuto il diritto di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi non al *quisque de populo*, bensì soltanto ai soggetti privati

²¹ L'azione popolare è un istituto di diritto romano riconosciuto e disciplinato da Giustiniano nel *Digesto*, in cui si prevedeva che ogni cittadino è legittimato a far valere un interesse dello Stato; nel corso del secolo XIX l'azione popolare incontra il favore degli Stati liberali e viene considerata come strumento di partecipazione alla gestione della cosa pubblica e al controllo dell'attività della pubblica amministrazione, ma con l'avvento degli Stati totalitari nel XX secolo si tende a eliminarla dall'ordinamento ovvero a prevedere condizioni più restrittive per il suo esercizio, al fine di sottrarre al cittadino qualsiasi possibilità di ingerenza nell'azione amministrativa. Tuttavia con la nascita – nel secondo dopoguerra – degli Stati democratici a carattere sociale l'azione popolare riprende vigore grazie alla nuova e diversa considerazione del cittadino, il quale viene ritenuto capace di collaborare con la pubblica amministrazione e di offrire qualificati apporti alla gestione della cosa pubblica in un alveo di rapporti tra cittadino e funzionario basati non più sul distacco e sulla separazione, bensì sul dialogo, sulla vicinanza e sulla prossimità.

²² Al riguardo si rinvia a G. MASTROPASQUA, *Il difensore civico. Profili sistematici e operativi*, Cacucci, Bari 2004, in cui si rimarca che – tra le funzioni peculiari del difensore civico – emergono in particolare quella di mediare tra pubblica amministrazione e cittadini (pp. 55ss) nella soluzione di problemi che coinvolgono l'intera collettività territoriale o una sua parte; quella di favorire la discussione pubblica sulle problematiche di interesse generale e sul funzionamento della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici (pp. 93-95); quella di rappresentare agli organi politico-amministrativi competenti le esigenze della collettività e di stimolarli ad adottare i rimedi necessari (pp. 48ss); quella di controllare l'operato della pubblica amministrazione al fine di verificare il rispetto della legge e tutelare gli interessi privati lesi da provvedimenti amministrativi illegittimi (pp. 58ss).

²³ L'istanza è l'atto con cui uno o più cittadini rappresentano un problema al competente organo comunale e/o provinciale e ne chiedono la risoluzione.

²⁴ La petizione è l'atto con cui uno o più cittadini chiedono al competente organo comunale e/o provinciale di adottare un determinato atto amministrativo.

²⁵ La proposta consiste nella presentazione da parte di uno o più cittadini di un progetto di atto amministrativo, affinché venga adottato dal competente organo comunale e/o provinciale.

(inclusi i soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi) che hanno un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione suscettibile di tutela giuridica (art. 22, comma 1, lett. a, legge n. 241/1990).

Tuttavia si constata che gli enti locali molto raramente hanno inteso avvalersi degli istituti del referendum consultivo o propositivo e soltanto in qualche occasione hanno dato corso alle istanze, petizioni e proposte presentate; a ciò si aggiunge il fatto che per un verso i consigli di quartiere e gli organi collegiali della scuola nella prassi hanno avuto scarsa incidenza sulla vita delle comunità interessate e, per altro verso, anche le diverse forme di azione popolare, previste dall'ordinamento, sono state sporadicamente attivate.

Destinato all'oblio è anche il difensore civico, dal momento che lo Stato – nonostante i numerosi e reiterati richiami delle istituzioni europee e dell'ONU – sino a ora non ha inteso istituire il difensore civico nazionale;²⁶ diverse regioni e molte province non hanno ancora provveduto a nominare il difensore civico, benché ne abbiano previsto l'istituzione nei rispettivi statuti. Inoltre la figura del difensore civico comunale è stata addirittura soppressa dall'art. 2, comma 186, lett. a della legge 23 dicembre 2009 n. 191 e le relative funzioni sono state conferite – previa stipula di apposita convenzione tra gli enti interessati – al difensore civico provinciale che però, come si è detto, resta una figura ancora *sconosciuta* e in *cerca d'autore* presso una buona parte delle province italiane.

Soltanto i consigli circoscrizionali, sostituiti dalle cosiddette «circoscrizioni di decentramento amministrativo» ex art. 17 d.p.r. n. 230/2000, sembra che abbiano dato qualche frutto in termini di partecipazione e di coinvolgimento della comunità territoriale nella gestione della cosa pubblica.

²⁶ Sulla figura del difensore civico si rinvia a MASTROPASQUA, *Il difensore civico*, 24-25.28. Inoltre si possono consultare M.R. FERRAGINA, *Il difensore civico (Ombudsman)*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 1991; M. MARIANI – A. DI BERNARDO – A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino 2004; G. NAPIONE, *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano 1969; S. TAFARO, «L'eredità dei tribuni plebis», in *Tradizione romanistica e Costituzione*, diretto da L. LABRUNA e a cura di M.P. BACCARI e C. CASCIONE, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, 1841ss; F. VERDE, *Il difensore civico*, CEDAM, Padova 1996. Infine si richiamano i seguenti due volumi: *Verso la Civicrazia. Atti del I Congresso nazionale dei difensori civici tenutosi a Napoli il 16 febbraio 2002*, ANCI Servizi, Napoli 2002; *La difesa civica italiana tra mediazione e tribunato della plebe. Atti del Convegno nazionale tenutosi a Taranto il 2-3 aprile 2003*, Scorpione, Taranto 2004.

3.3. La partecipazione al procedimento amministrativo

La novità forse più rilevante, introdotta con la legge n. 241 citata, è quella concernente la partecipazione del soggetto privato interessato al procedimento amministrativo volto all'emanazione da parte della pubblica amministrazione di provvedimenti incidenti sulla sua sfera giuridica.

Invero con gli artt. 7-13 della legge n. 241 citata si stabilisce che la pubblica amministrazione ha l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento amministrativo non soltanto ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, ma anche a quelli che per legge devono intervenire e ai soggetti (individuati o facilmente individuabili) che possano subire un pregiudizio dall'adottando provvedimento; inoltre si riconosce la facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo a qualsiasi soggetto – individuale o strutturato in comitato o associazione – portatore di un interesse pubblico o privato oppure di un interesse diffuso, che possa essere pregiudicato dall'emanando provvedimento.

Si prevede, altresì, che tutti i detti soggetti hanno il diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, che l'organo amministrativo competente ha il dovere di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento stesso.

Inoltre il responsabile del procedimento instaurato su istanza di parte o l'organo decidente ha l'obbligo di comunicare all'istante – prima dell'emanazione di un provvedimento negativo – i motivi ostativi all'accoglimento della domanda; l'istante, entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, può presentare documenti e osservazioni scritte, su cui l'organo decidente – in caso di mancato accoglimento – deve fornire adeguata motivazione.

Tuttavia il cuore della novità è costituito dalla disposizione dell'art. 11 della legge n. 241 citata, in cui si prevede che l'organo competente, in accoglimento delle osservazioni e delle memorie presentate, può concludere con i soggetti interessati – senza pregiudizio dei diritti di terzi e nel perseguimento dell'interesse pubblico – accordi in forma scritta determinativi del contenuto discrezionale del provvedimento finale, oppure accordi sostitutivi di questo.

La portata rivoluzionaria di queste disposizioni può essere compresa soltanto se si consideri che lo Stato italiano sin dal 1861, ispirandosi al modello burocratico di stampo francese e soprattutto napoleonico, si è strutturato sul territorio mediante la creazione di un apparato amministrativo fortemente centralizzato e gerarchizzato; ciò ha determinato anche l'attribuzione al funzionario di una posizione sovraordinata rispetto al cittadino, che si è concretizzata nell'esercizio di poteri di supremazia del primo sul secondo sulla base di una pregiudiziale

e sostanziale sfiducia verso il cittadino. In altre parole, il rapporto tra amministratore e amministrato è stato delineato in modo chiaramente asimmetrico e squilibrato in favore del primo, perché soltanto il funzionario pubblico è stato ritenuto capace di individuare e valutare meglio l'interesse pubblico da perseguire nelle specifiche situazioni, mentre il cittadino è stato considerato negativamente come un «problema» e, perciò, è stato collocato in una posizione meramente passiva e di sudditanza rispetto ai poteri unilateralmente esercitati dal funzionario.

Orbene la novità, introdotta con le disposizioni di cui agli artt. 7-13 della legge n. 241 citata, sottende una diversa concezione dell'attività amministrativa; infatti al modello tradizionale, secondo cui il pubblico funzionario opera con provvedimenti amministrativi imposti ai cittadini, si affianca quello della cosiddetta «amministrazione condivisa», in cui l'assetto dell'interesse pubblico e dei correlativi interessi privati coinvolti viene «co-deciso» e «co-stabilito» dal funzionario e dai cittadini interessati, sulla cui sfera giuridica va a incidere il provvedimento amministrativo finale.

In particolare viene implementato – in aggiunta al modello di amministrazione verticale, gerarchico e unidirezionale caratterizzato da separazione, conflittualità, asimmetria e diffidenza tra funzionario pubblico e cittadino – un nuovo modello di gestire la cosa pubblica basato sulla comunicazione e fiducia reciproche, sulla leale collaborazione, su relazioni orizzontali, paritarie e circolari fra funzionario e cittadini; infatti con le disposizioni normative sopra richiamate si riconosce al cittadino interessato la facoltà non soltanto di interloquire con il funzionario pubblico nel procedimento amministrativo mediante il deposito di documenti e/o la presentazione di osservazioni e memorie scritte, ma anche di stipulare accordi con il funzionario pubblico determinativi del contenuto discrezionale del provvedimento finale oppure addirittura sostitutivi di questo.

Il modello di amministrazione condivisa è espressione di una nuova e più avanzata concezione di democrazia, la quale è caratterizzata dall'instaurazione di relazioni tra amministratore e amministrato basate non soltanto sulla fiducia e sulla collaborazione reciproche e sulla capacità del privato di concorrere a definire e realizzare gli interessi pubblici, ma anche sul riconoscimento al privato della possibilità persino di perseguire autonomamente – in accordo con il pubblico – gli interessi generali secondo il criterio della sussidiarietà cosiddetta «orizzontale».

Purtroppo, però, il nuovo paradigma di amministrazione concordata tarda a diffondersi nella prassi, in quanto s'imbatte spesso non soltanto in funzionari abituati a gestire la *res publica* secondo i vecchi e obsoleti criteri, ma anche in organismi politico-amministrativi scarsamente disponibili a rivedere le posizioni asimmetriche di potere conso-

lidatesi nel tempo e ad accettare l'idea che il cittadino possa collaborare attivamente nella ricerca di soluzioni idonee a conciliare l'interesse pubblico con i bisogni privati, ad armonizzare l'interesse generale con le esigenze personali.²⁷

Salvo eccezioni, le amministrazioni pubbliche continuano ad operare e a relazionarsi con il cittadino secondo il paradigma tradizionale basato sull'idea che il funzionario pubblico è l'unico soggetto titolare del potere amministrativo e che il cittadino va relegato nella posizione sotto-ordinata di amministrato, utente o cliente contrapposto all'amministrazione, sicché non può essere un possibile alleato con cui concordare l'assetto degli interessi pubblici e privati determinato dal provvedimento finale.

Infine si rileva che la diffusione generalizzata degli accordi determinativi del contenuto del provvedimento finale o sostitutivi di questo, di cui all'art. 11 della legge n. 241 citata, è impedita dal fatto che detti accordi possono essere conclusi soltanto con i soggetti titolari di interessi specifici, qualificati e attuali incisi dal provvedimento stesso; a ciò si aggiunga il rilievo che gli accordi in parola non possono essere conclusi in tutti i procedimenti instaurati davanti agli organi della pubblica amministrazione, perché ai sensi dell'art. 13 della legge n. 241 citata la disposizione dell'art. 11 in esame non si applica ai procedimenti tributari, a quelli previsti dalla legge 15 marzo 1991 n. 82 e successive modifiche e dal decreto legislativo 29 marzo 1993 n. 119, nonché ai procedimenti diretti all'emanazione di atti normativi, di atti amministrativi generali, di atti di pianificazione e programmazione, per i quali trovano applicazione le norme che li regolano *ad hoc*.

4. Gli istituti di democrazia deliberativa o inclusiva integrano il modello di democrazia rappresentativa

Si è evidenziato come il sistema di democrazia indiretta attualmente non appaia più in grado di imprimere una spinta ulteriore al processo di rinnovamento non soltanto della politica e dei partiti, ma anche delle stesse istituzioni democratiche preposte a perseguire e realizzare il bene comune; infatti è diffusa la sensazione che talvolta le istituzioni, su cui si fonda l'assetto democratico della comunità a livello centrale e locale, siano non il luogo in cui entrano e dimorano tutte le

²⁷ Questo nodo critico è connesso alle forme e agli effetti dell'esercizio del potere, per il cui approfondimento si rinvia all'interessante volume, impostato in chiave filosofica, di B. MONTANARI, *La fragilità del potere. L'uomo, la vita, la morte*, Mimesis, Milano-Udine 2013.

persone che vivono sul territorio, bensì la casa di ristretti «gruppi di potere» spesso spregevolmente definiti «caste».

Da ciò discende la necessità di ripensare il ruolo e le funzioni delle istituzioni democratiche, al fine di renderle più adeguate ai tempi attuali segnati non soltanto dalla globalizzazione dei mercati e della finanza soprattutto speculativa, ma anche da forti spinte populiste, autonomiste, separatiste e nazionaliste presenti in diverse aree del pianeta e nel nostro stesso Paese; si ritiene, però, che il ripensamento dell'assetto democratico delle istituzioni debba comportare anche l'introduzione di nuovi istituti, che consentano ai cittadini in forma singola e/o associata di partecipare in maniera più attiva ed efficace all'elaborazione delle scelte politiche concernenti la cosa pubblica.²⁸

Invero la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica può estrinsecarsi in diverse forme e mediante l'attivazione di molteplici strumenti: scioperi, manifestazioni, occupazione di luoghi pubblici, affissione di manifesti, costituzione di comitati di quartiere, convocazione di riunioni e assemblee pubbliche, diramazione di comunicati stampa, comizi, raccolta di firme su problematiche di interesse generale.

²⁸ Questo viene in qualche modo prospettato nella *Caritas in veritate*, al n. 24. La necessità di ripensare l'assetto delle istituzioni democratiche europee e nazionali viene pregevolmente e incisivamente rimarcata da S. TAFARO, «Democrazia oggi. Divisione dei poteri? Essenzialità del controllo del potere», in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto. Anno IV*, Cacucci, Bari 2011, 653ss, in cui si parte dalla constatazione che il modello di democrazia rappresentativa oggi presenta le seguenti criticità: estraneazione dei governati dalle decisioni politiche e dall'attuazione delle decisioni adottate con conseguente distacco dei governanti dal popolo; assenza di reali ed efficaci meccanismi di controllo soprattutto preventivi della gestione del potere; fallimento del principio della «divisione dei poteri» in legislativo, esecutivo e giudiziario. Successivamente l'autore formula chiare e praticabili proposte volte a introdurre nel sistema di democrazia rappresentativa, senza però soppiantarlo, istituti giuridici tesi a porre il popolo al centro della gestione politico-amministrativa della cosa pubblica sia nella fase decisionale che in quella di controllo *ex ante* ed *ex post* dell'esercizio del potere nella realizzazione del bene comune, precisando che per potere deve estensivamente intendersi «ogni centro decisionale e autoritario in grado di incidere sulla condizione e sulla qualità della vita degli uomini» e, perciò, non soltanto il potere delle istituzioni dell'UE, dello Stato, delle regioni e degli enti locali di emettere leggi e atti amministrativi, ma anche il potere delle grandi imprese e dei potentati politici e socio-economici di adottare strategie e decisioni che incidono in maniera rilevante sulla vita delle persone a livello spesso planetario. In particolare l'autore propone di far leva sull'introduzione e/o sul rafforzamento e ampliamento (ove già previsti) dei seguenti istituti giuridici: in ambito politico-amministrativo gli istituti dell'azione popolare, del referendum propositivo e del difensore civico nazionale, nonché la sottrazione al Parlamento europeo del potere di nominare il *mediateur* comunitario; in ambito giurisdizionale l'introduzione della mediazione come alternativa al processo civile, il ridimensionamento del ruolo del giudice istruttore nel processo, l'attribuzione di maggiori poteri alle parti processuali, la previsione di legami di «responsabilità» tra cittadini e chi esercita funzioni giurisdizionali.

È indubbio che dette modalità partecipative, le quali sono state tutte poste in essere in epoca repubblicana e costituiscono prassi fiorite sulla radice della «cittadinanza attiva», abbiano non soltanto determinato un coinvolgimento più o meno ampio della società civile, ma anche prodotto dei risultati concreti, spingendo talvolta la democrazia verso obiettivi nuovi e traguardi inediti; tuttavia si tratta di forme partecipative promosse da un numero limitato di soggetti e legate prevalentemente a determinate problematiche, a specifiche criticità socio-economiche oppure a situazioni ed eventi occasionali.

Questa constatazione porta a ritenere che il ripensamento, la rimodulazione e il rafforzamento continuo dell'assetto democratico delle istituzioni repubblicane potrebbero essere stimolati mediante dinamici processi virtuosi innescati dall'introduzione – a livello statale, regionale e locale – di peculiari istituti, che favoriscano e realizzino un più ampio, sistematico e capillare coinvolgimento del popolo e dei corpi sociali intermedi nell'elaborazione delle scelte politiche di sviluppo della comunità che insiste sul territorio; si fa riferimento in particolare a istituti di democrazia deliberativa e a forme di autogoverno, con cui il potere decisionale su alcune questioni di rilevanza generale viene sottratto agli organismi elettivi rappresentativi a carattere nazionale, regionale e locale e ai funzionari della pubblica amministrazione e viene stabilmente attribuito alla comunità di cittadini di volta in volta interessata.

Spesso coloro che sono eletti e amministrano la cosa pubblica intendono la partecipazione come attività di semplice informazione e consultazione dei cittadini sulle scelte di sviluppo sociale ed economico, che poi avocano a sé in via esclusiva; è vero che i governanti talvolta richiedono il coinvolgimento e la cooperazione della comunità civile, ma è altresì vero che molto raramente essi scelgono di informare preventivamente i cittadini sulle problematiche di maggior rilievo e di rimettersi *tout court* alle decisioni prese dalla comunità interessata.²⁹

Infatti le prassi partecipative, attualmente invalse a livello statale, regionale e locale, consistono nella maggior parte dei casi nell'informare semplicemente i cittadini in ordine a problematiche di interesse

²⁹ FRANCESCO, *Laudato si'*, n. 135, afferma: «È necessario disporre di luoghi di dibattito in cui tutti quelli che in qualche modo si potrebbero vedere direttamente o indirettamente coinvolti [...] possano esporre le loro problematiche o accedere a un'informazione estesa e affidabile per adottare decisioni orientate al bene comune presente e futuro»; inoltre al n. 144 osserva che «lo sviluppo di un gruppo sociale suppone un processo storico all'interno di un contesto culturale e richiede il costante protagonismo degli attori sociali locali a partire dalla loro propria cultura», sicché al n. 150 rileva che è «importante che il punto di vista degli abitanti del luogo contribuisca sempre all'analisi della pianificazione urbanistica» (EV 31/715ss).

generale, affinché costoro possano meglio comprenderle e averne piena contezza; talvolta si ha un passaggio ulteriore costituito dalla prassi di consultare i cittadini su una determinata questione oppure di promettere che il loro parere sarà in qualche modo preso in considerazione nel momento in cui si adotterà la decisione finale.

Queste forme partecipative appaiono poco incisive e scarsamente idonee a far nascere nel singolo cittadino il desiderio di informarsi, confrontarsi e discutere sulle questioni di interesse generale insieme agli altri componenti della sua comunità civile; trattasi di strumenti privi di efficacia deliberativa, perché vanno annoverati fra quelle forme di *moral persuasion* con cui nella prassi alcuni soggetti vorrebbero esercitare una certa influenza su chi ha il potere di decidere in ordine a una determinata situazione.

Una quarta forma più incisiva di partecipazione è rappresentata dalla previsione normativa, secondo cui il cittadino coopera con l'organo politico-amministrativo nella valutazione delle diverse soluzioni possibili in campo e nell'individuazione di quella ritenuta in concreto più idonea a risolvere la problematica di interesse generale; in questa evenienza è vero che i cittadini sono sollecitati a informarsi preventivamente, sono stimolati a dare il proprio apporto di idee con responsabilità e piena cognizione e sono attivamente coinvolti nel processo decisionale, ma è altresì vero che la deliberazione finale e, cioè, l'ultima parola spetta in via esclusiva all'organo pubblico competente, il quale può – se lo voglia – tenere in considerazione i contributi offerti dai cittadini cooperanti.

L'unica vera e autentica forma di partecipazione, ascrivibile al novero degli strumenti propri della democrazia deliberativa o inclusiva,³⁰

³⁰ Sulla democrazia in genere e sulle forme di democrazia deliberativa o inclusiva cf. A. RUBINI (a cura di), *Educare i giovani alla responsabilità. La politica come partecipazione*, Franco Angeli, Milano 2013; M. BOVERO – V. PAZÉ (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari 2010; T. BENEDIKTER (a cura di), *Democrazia diretta: più potere ai cittadini. Un approccio nuovo alla riforma dei diritti referendari*, Casale Monferrato (AL) 2008; G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna 2007; D. DELLA PORTA (a cura di), «Democrazia partecipativa», in *Democrazia e diritto* (2006)3; *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2004; A. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze 2003, contenente la guida più completa al bilancio partecipativo di Porto Alegre (Brasile) sperimentato per la prima volta nel 1989, allorché si stabilì di promuovere la partecipazione diretta dei cittadini e/o di loro delegati alle decisioni sulla destinazione di una quota consistente del bilancio di detta città, per arginare le prassi clientelari e per costruire fognature e strade in molti quartieri poveri; S. BENHABIB, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna 2005; F. BIFULCO, «Democrazia deliberativa», in *Enciclopedia del diritto – Annali IV*, Giuffrè, Milano 2011, 271ss; S. BITTASI, «Mitezza», in *Aggiornamenti Sociali* (2011)11, 713ss fornisce profondi e solidi spunti biblici su cui è possibile fondare la politica e gli stessi istituti di

è costituita dalla previsione positiva secondo cui il competente organo politico-amministrativo ha il dovere di eseguire le decisioni prese dai cittadini su una determinata questione di rilevanza generale; in questo

democrazia deliberativa o inclusiva; L. BOBBIO, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, a cura dell'Università di Torino – Dipartimento di studi politici, Torino 2002; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Cristianesimo, libertà, democrazia*, Morcelliana, Brescia 2007; M. BOOKCHIN, *Democrazia diretta*, Elèuthera, Milano 2005; G.L. BULSEI, *La società diffusa*, Carocci, Roma 2012; G.L. BULSEI – E. PERA, «Abruzzo 2009-Emilia 2012», in *Aggiornamenti Sociali* (2013)11, 746ss; G. CAMPANINI, *Democrazia e valori. Per un'etica della politica*, AVE, Roma 2007; L. CANFORA, «Ricette per la democrazia malata», in *Corriere della Sera*, 29 giugno 2009; G. DALLA TORRE – F. MIANO – M. TRUFFELLI, *Cittadinanza e partecipazione*, AVE, Roma 2003; R. DALOISO, «Se la casa comune ha il vetro appannato», in *La Gazzetta del Nordbavese*, 8 novembre 2008; P. DANUVOLA (a cura di), *Percorsi di unità. Italia a misura di Costituzione*, In Dialogo, Milano 2011; A. FERRO, «L'economia civile, nuova frontiera del Welfare sussidiario per il dopo crisi», in *Corriere della Sera*, 26 giugno 2010; J.D. FISHKIN, *La nostra voce. Opinione pubblica e democrazia, una proposta*, Marsilio, Venezia 2003; C. GALLI, «Forma & sostanza. Perché le regole sono la democrazia», in *La Repubblica*, 11 marzo 2010; F. GAMBARO, «Democrazia. Il paradosso dell'antipolitica», intervista a Pierre Rosanvallon, in *La Repubblica*, 15 dicembre 2008; J. GASTIL, «Democrazia», in *Corriere della Sera*, 18 aprile 2009; R. GATTI – M. IVALDO, *Società civile e democrazia*, AVE, Roma 2002; S. GEORGE, *Fermiamo il WTO*, Feltrinelli, Milano 2002, in cui si fa presente che il World Trade Organization è una delle istituzioni che stanno influenzando in maniera decisiva a livello mondiale sulla formulazione delle regole dei mercati, al fine di indurre gli Stati a privatizzare i servizi pubblici e liberalizzare i mercati; P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino 2006; N. HERTS, *La conquista silenziosa. Perché le multinazionali minacciano la democrazia*, Carocci, Roma 2001; C. LASCH, *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia*, Feltrinelli, Milano 1995, in cui si pone in evidenza il forte scollamento tra politica e società civile, si rimarca la crisi della democrazia rappresentativa e si prospettano rimedi tesi a iniettare linfa etica nelle strutture portanti dei sistemi democratici; R. LEWANSKI, «La prossima democrazia. Dialogo – Deliberazione – Decisione», in www.laprossimademocrazia.com, 2016, 247; ID., «Democrazia deliberativa», in *Aggiornamenti Sociali* (2012)12, 885ss; ID., «La democrazia deliberativa», in *Aggiornamenti Sociali* (2007)12, 743ss; R. LEWANSKI – U. DAL'OLIO – L. DOVIGO – I. VISANI, «Una prova globale di democrazia deliberativa», in *Aggiornamenti Sociali* (2010)2, 127ss; B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna 2010, con recensione di D. PALANO, «Dove vai democrazia?», in *Avvenire*, 16 ottobre 2010; T. MANNARINI, *La cittadinanza attiva. Psicologia sociale della partecipazione pubblica*, il Mulino, Bologna 2009; V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi*, il Mulino, Bologna 2008; A. PANEBIANCO, «Più politica? L'utopia antimercato dei neorepubblicani», in *Corriere della Sera*, 25 settembre 2011; V. PAZÉ, «La democrazia degli antichi, la democrazia dei moderni», in *Vivere la democrazia*, Gruppo Abele, Torino 2013, 9ss; R. PONT, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, a cura di N. SIMEONE, Roma 2005; S. RAVAZZI, *Civicità. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma 2007; S. RODOTÀ, *Diritti e libertà nella storia d'Italia*, Donzelli, Roma 2011; Y. SINTOMER, *Il potere al popolo. Giurie di cittadini, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari 2009; A.L. TIRABASSI, «Nuove forme di partecipazione locale», in *Aggiornamenti Sociali* (2010)6, 425ss; N. URBINATI, «Il potere alla prova», in *La Repubblica*, 11 marzo 2010; G. ZAGREBELSKY, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, Einaudi, Torino 2007; ID., «Senza uguaglianza la democrazia è un regime», in *La Repubblica*, 26 novembre 2008; ID., «La buona politica e la società civile», in *La Repubblica*, 13 settembre 2010.

caso i cittadini sono i veri protagonisti dell'autogoverno, perché sono chiaramente motivati non soltanto ad assumere informazioni complete e veritiere e a dialogare fra loro anche in maniera serrata e appassionata, ma anche ad adottare responsabilmente la soluzione più idonea e adeguata alla problematica concreta, essendo in gioco la loro credibilità personale e il reale sviluppo della comunità in cui vivono.

È chiaro, pertanto, che gli istituti di democrazia deliberativa o inclusiva comportano sempre l'effettivo trasferimento di alcune funzioni decisionali dagli organi istituzionali alla comunità civile interessata, la quale è sollecitata non soltanto a informarsi, a confrontarsi e a dibattere sulle questioni rilevanti per il loro sviluppo, ma anche a decidere se, quando e come risolverle, nonché a verificare e controllare la reale attuazione delle proprie decisioni da parte dei competenti organi politico-amministrativi statuali, regionali o locali.³¹

Anzi si può ragionevolmente ipotizzare che il livello e l'intensità di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica siano direttamente proporzionati al grado di effettività e di vincolatività delle loro decisioni per gli organi politico-amministrativi; infatti è plausibile che i cittadini si determinino a dedicare parte del loro tempo e delle loro energie alla soluzione di problematiche, che riguardano la comunità in cui vivono, soltanto se preventivamente sanno che le loro decisioni saranno attuate dai competenti organi pubblici.

4.1. Informare, essere informati, discutere, deliberare

Le procedure di democrazia deliberativa sono scandite da tre fasi: l'informazione, la discussione e la deliberazione.

La fase iniziale è quella dell'informazione, che vede impegnati i cittadini ad acquisire – in un arco temporale prestabilito – notizie, dati ed elementi afferenti la questione sottoposta alla loro attenzione; tale acquisizione può essere perseguita individualmente e/o in piccoli gruppi, attingendo da un ampio spettro di fonti diversificate. In ogni caso è necessario che tra i singoli cittadini e/o tutti i gruppi si creino

³¹ Cf. FRANCESCO, *Laudato si'*, n. 179: «La società, attraverso organismi non governativi e associazioni intermedie, deve obbligare i governi a sviluppare normative, procedure e controlli più rigorosi: se i cittadini non controllano il potere politico – nazionale, regionale e municipale –, neppure è possibile un contrasto dei danni ambientali»; da ciò consegue che «è sempre necessario acquisire il consenso tra i vari attori sociali, che possano apportare diverse prospettive, soluzioni e alternative. Ma nel dibattito devono avere un posto privilegiato gli abitanti del luogo, i quali si interrogano su ciò che vogliono per sé e per i propri figli, e possono tenere in considerazione le finalità che trascendono l'interesse economico immediato» (n. 183: *EV* 31/763).

canali bidirezionali di scambio delle fonti, presso cui è possibile reperire le informazioni; questi collegamenti sono certamente agevolati dall'uso degli strumenti informatici.

In questa fase l'attenzione deve essere massimamente concentrata nell'individuare e nell'utilizzare soltanto quelle fonti riscontrate veritiere e possibilmente oggettive; il controllo preventivo della qualità delle fonti consente di impedire a monte l'immissione nel circuito conoscitivo di informazioni errate, prive di dignità scientifica, approssimative, lacunose, parziali o superficiali.

Può essere opportuno compilare un unico elenco di fonti verificate e condivise da tutti i cittadini, che parteciperanno alle successive fasi della discussione e della deliberazione. L'informazione consente ai cittadini di conoscere *funditus* i nodi e i risvolti problematici della questione, su cui saranno chiamati a confrontarsi e a deliberare; pertanto l'informazione può essere curata, acquisendo non soltanto i dati scientifici e gli elementi ritenuti certi, ma anche le valutazioni e i giudizi formulati da esperti di diverso orientamento culturale o di differenti scuole scientifiche.

È auspicabile che ciascun cittadino, alla scadenza del termine entro cui vanno acquisite le informazioni, si prepari al confronto con gli altri senza aver già maturato una granitica convinzione sull'argomento, al fine di essere massimamente aperto ad ascoltare gli altri e a costruire insieme una base valutativa condivisa; tuttavia, se ciò non dovesse verificarsi, ciascun cittadino dovrebbe almeno avvertire il dovere morale di sottoporre a continua verifica le convinzioni personali già maturate, di non imporle agli altri mediante il ricorso a tecniche più o meno sofisticate di persuasione, di essere pronto a modificarle nel momento stesso in cui si accorge della loro inesattezza o fallacia.

La seconda fase, quella della discussione, può essere preceduta da momenti in cui i cittadini possono parlarsi e conoscersi, perché costoro, quando sono convocati per confrontarsi, non si conoscono fra di loro.

La discussione consiste nel confronto fra i cittadini sui contenuti delle informazioni acquisite; ciascuno mette in comune i dati e gli elementi reperiti, indicandone le fonti ove ciò non sia avvenuto prima.

È bene che la discussione sia condotta da un moderatore/facilitatore secondo una scaletta di punti tematici preventivamente condivisa dai cittadini partecipanti, al fine di evitare inutili divagazioni e digressioni; inoltre la discussione deve procedere secondo tempi prestabiliti di comune accordo dai cittadini e può essere arricchita da relazioni di esperti con opinioni differenti.

È auspicabile che il confronto fra i cittadini sia serrato, ma non violento; leale e appassionato, ma non aggressivo; basato soprattutto su dati scientifici e su elementi oggettivi, non sulla sterile contrapposizione fra convinzioni personali eventualmente già maturate.

Infatti la discussione può facilmente scadere nell'inutile polemica e nell'arida contrapposizione fra valutazioni e opinioni differenti; in questa evenienza è compito del moderatore/facilitatore cercare di ricondurla sui binari del ragionamento e dell'argomentazione basati su dati oggettivi e scientifici, sicché massima deve essere l'attenzione dedicata alla fissazione dei criteri di scelta del moderatore/facilitatore.

In particolare è necessario che questa figura, che avrà il non facile compito di agevolare il dibattito facendo emergere la pluralità di dati e di argomentazioni razionali, dovrà essere scelta tra chi non si è già espresso sull'argomento, non ha interessi specifici in qualche modo collegabili alla problematica dibattuta, non faccia parte dell'organo politico-amministrativo che dovrà eseguire il deliberato dei cittadini; inoltre è opportuno che il mediatore/facilitatore non venga scelto fra esperti o specialisti della materia, perché costoro si sono già formati un'opinione sulla problematica oggetto di discussione e – forti delle conoscenze maturate – possono «pilotare» il confronto fra i cittadini convocati, che solitamente sono dotati di un più ridotto bagaglio di conoscenze specifiche.

La discussione si può svolgere in uno o più momenti prestabiliti dal moderatore/facilitatore di comune accordo con i cittadini partecipanti e può avvenire in un luogo in cui i cittadini affluiscono e si incontrano oppure – ove sia possibile – nell'ambito di un *forum* appositamente creato mediante il ricorso alle tecniche informatiche; in questa seconda ipotesi, tuttavia, è auspicabile che i cittadini si incontrino prima almeno una volta in un luogo prestabilito, per stare insieme, parlarsi e conoscersi.

Nella fase della discussione il moderatore/facilitatore deve favorire l'intervento di tutti i cittadini presenti; ogni intervento deve essere svolto in tempi prestabiliti e, in caso di sfioramento o digressioni inutili, si deve riconoscere al moderatore/facilitatore il potere di invitare l'interveniente a concludere o a restare nell'ambito del tema in discussione.

La terza fase della deliberazione può essere preceduta da sintetiche dichiarazioni di voto di ogni cittadino che lo voglia; la deliberazione può avvenire su progetti di deliberati con eventuale ballottaggio fra i due progetti che hanno riscosso i maggiori consensi.

Il voto può essere espresso per alzata di mano, mediante il deposito di un'apposita scheda in un'urna o la sottoscrizione del progetto di deliberato condiviso oppure, qualora sia possibile verificare preventivamente le generalità dei cittadini deliberanti e l'autenticità dei singoli voti espressi, per via telematica.

Infine si ritiene necessario stabilire in via generale con un apposito regolamento i tempi, i luoghi e le modalità di svolgimento delle tre fasi dell'informazione, discussione e deliberazione, nonché i criteri di individuazione dei cittadini chiamati a confrontarsi e deliberare.

4.2. Chi delibera

Nelle forme di democrazia in parola è fondamentale stabilire chi abbia il potere deliberativo e, cioè, chi debba decidere su una determinata questione; l'individuazione del soggetto che è chiamato a deliberare connota in senso più o meno inclusivo l'assetto democratico della comunità nazionale, regionale o locale.

In linea generale è massima la valenza inclusiva di quelle forme di democrazia che annoverano tra i soggetti deliberanti tutte le persone maggiorenni senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. Tuttavia ciò non significa che tutte le persone che fanno parte di una comunità dimorante su un determinato territorio debbano essere convocate per deliberare su una questione di interesse collettivo; infatti si rammenta che nell'antica città di Atene, in cui vigeva l'ordinamento democratico più avanzato conosciuto nel mondo antico, le deliberazioni erano prese soltanto dai cittadini di sesso maschile e ne erano esclusi gli schiavi, le donne e i metèci.

È chiaro, però, che il processo decisionale può essere tanto più inclusivo sino a coinvolgere tutti, quanto meno numerosa è la comunità coinvolta; nelle piccole comunità, come le frazioni o le borgate scarsamente popolate, è possibile realizzare forme di democrazia deliberativa totalmente inclusive.

Ma nelle comunità molto popolate non sono praticabili i processi decisionali che prevedono la partecipazione di tutti gli abitanti, sicché si pone il problema di individuare chi debba partecipare alle tre fasi dell'informazione, discussione e deliberazione.

I criteri di individuazione degli abitanti legittimati a partecipare sono essenzialmente tre: l'autoselezione, la selezione rappresentativa, il sorteggio.

Il primo criterio comporta che la partecipazione ai consessi deliberativi, essendo rimessa sostanzialmente all'autodeterminazione di ogni persona, è aperta a chiunque lo desideri; il secondo criterio postula l'individuazione di soggetti rappresentativi di tutti gli interessi e/o ceti sociali e/o quartieri o zone cittadine, che possono essere incisi dall'adottanda decisione finale; il terzo criterio recupera lo strumento del sorteggio praticato nell'antica Grecia e mira ad associare, secondo un modello bi-rappresentativo, l'elezione dei politici da parte della popolazione e il metodo del sorteggio di semplici cittadini non eletti.³²

³² Il criterio del sorteggio è proposto da D. VAN REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Feltrinelli, Milano 2015, secondo cui le elezioni, pur essendo state concepite come strumento teso a rendere possibile la democrazia, sembrano oggi piuttosto ostacolarla, in quanto sono segnate da un crescente astensionismo,

In via di principio sarebbe preferibile adottare il secondo criterio, in quanto consente di far partecipare al processo decisionale quelle persone tendenzialmente più motivate e preparate in virtù del fatto che la deliberazione andrà a incidere sulla loro sfera giuridica e determinerà l'assetto dei loro interessi; per converso la partecipazione aperta a tutti presenta il rischio che alle diverse fasi del processo deliberativo partecipino persone scarsamente interessate o poco disponibili a informarsi, a discutere senza preconcetti, a rivedere le proprie convinzioni aprioristicamente maturate.

Questi rilievi portano ad affermare che la decisione finale abbia un maggior grado di autorevolezza e legittimazione nel caso in cui sia stata adottata da soggetti individuati sulla base di criteri rappresentativi degli interessi concretamente incisi dal deliberato.

4.3. Metodi e forme del processo deliberativo

Il modello di democrazia deliberativa può inverarsi essenzialmente in tre forme: la *giuria di cittadini*, il *sondaggio deliberativo*, il *Town meeting del 21° secolo* (T.M. 21).

Il metodo della *giuria dei cittadini* è stato creato nel decennio 1970-80 dal politologo statunitense Ned Crosby, mutuandone l'idea dalle giurie dei tribunali chiamati a stabilire se l'imputato sia colpevole o innocente.

Tale metodo si basa sulla formazione di una giuria costituita da cittadini scelti – sulla base di criteri predeterminati – nell'ambito della comunità interessata da una problematica di interesse generale; i cittadini scelti si riuniscono in un luogo per alcuni giorni e, dopo aver approfondito la conoscenza della questione e aver dibattuto fra loro, emanano un «verdetto» finale che è vincolante per l'organo politico-amministrativo competente a risolvere il problema.

In buona sostanza si tratta di un metodo di derivazione giudiziaria caratterizzato dalla costituzione di una giuria ristretta formata da persone rappresentative degli interessi coinvolti oppure da «saggi», cui viene affidato il compito di stabilire con il «verdetto» finale se, quando e come vada risolta la problematica di rilevanza collettiva.³³

dal calo di fiducia e di militanza nei partiti, dalla difficoltà di formare i governi e dalle lentezze dell'azione politica; a ciò si associano le nuove sfide alla democrazia, tra cui assume rilievo primario l'uso dei *social network* per creare consenso elettorale e per diffondere i contenuti delle iniziative e battaglie politiche intraprese.

³³ Le Università degli studi di Bologna e di Torino hanno sperimentato negli anni scorsi forme di *giurie* di cittadini in ambito scientifico nell'ambito delle rispettive attività universitarie.

Il metodo della giuria può risultare particolarmente efficace nel caso in cui la comunità interessata sia attraversata da profonde divisioni sulla problematica generale da risolvere, determinate dal fatto che al suo interno si sono delineate e si contendono il campo diverse proposte, nessuna delle quali riesce, però, a catalizzare la maggioranza dei consensi; in questa evenienza il verdetto finale, emesso dai giurati, assume la funzione di «lodo» ovvero di decisione idonea a superare e comporre le divisioni interne alla comunità interessata.

Per converso il metodo del *sondaggio deliberativo* consiste nella somministrazione ai cittadini interessati di un primo questionario volto a rilevare e fotografare i loro orientamenti su una problematica di interesse generale; le risposte al questionario vengono raccolte e sistemate in modo tale da redigere una prima «griglia» di indicazioni o rimedi generali per la soluzione del problema.³⁴

A questo punto i cittadini vengono suddivisi in piccoli gruppi che, dopo aver ricevuto il materiale informativo necessario e la suddetta «griglia» di indicazioni, dibattono per un tempo prestabilito sulla questione; all'esito viene somministrato ai cittadini un secondo definitivo questionario recante la descrizione dettagliata dei contenuti delle diverse proposte di deliberazione elaborate al fine di risolvere la problematica.

La proposta di deliberazione, che riscuote il consenso maggiore, deve essere eseguita dagli organi politico-amministrativi competenti.³⁵

Il metodo del sondaggio deliberativo, che può essere efficacemente praticato mediante il ricorso massiccio ai mezzi informatici, è quello più inclusivo fra tutti in virtù del fatto che i suddetti due questionari – redatti in modo tale che le risposte date siano velocemente lette e sistemate grazie all'utilizzo di strumenti a lettura ottica – potrebbero in linea di principio essere distribuiti a tutti i cittadini interessati, sicché la deliberazione finale potrebbe essere veramente l'esito del coinvolgimento dell'intera comunità.

È ovvio che particolare attenzione va riservata alla formulazione delle domande contenute nei due questionari; infatti è molto elevato il rischio che vengano redatti questionari contenenti domande che, in modo più o meno larvato e subdolo, possono indirizzare le risposte dei

³⁴ In tema cf. V. REDA, «Sondaggi d'opinione», in *Aggiornamenti Sociali* (2013)6-7, 523ss.

³⁵ Risulta che il metodo del sondaggio deliberativo sia stato adottato dalla Regione Lazio nella fase di approvazione del bilancio; questa esperienza ha fatto emergere che i cittadini, se hanno la possibilità di approfondire e confrontarsi sulle problematiche sottoposte alla loro attenzione, spesso modificano le proprie opinioni originarie e giungono a convinzioni meno emotive e molto più razionali e stabili.

cittadini secondo schemi precostituiti atti a «pilotarli» nella direzione preventivamente voluta.

Per evitare questi rischi, si potrebbe affidare la compilazione dei due questionari a una «giuria» ristretta di cittadini, che rappresentano i diversi interessi incisi dal deliberato finale.

Il metodo del *Town meeting del 21° secolo* (T.M. 21) consiste nella convocazione di un'apposita assemblea aperta a tutti i cittadini, che fanno parte della comunità interessata dalla problematica da risolvere; i cittadini vengono suddivisi in piccoli gruppi formati da non più di 10-15 persone e ogni gruppo, seduto attorno a un tavolo, accede mediante tecnologie informatiche a un archivio unico contenente i dati e le informazioni rilevanti per la decisione da prendere.

Ogni tavolo di cittadini discute e poi manda al *team* dell'organizzazione le proprie indicazioni, che sono proiettate su grandi schermi visibili da tutti i gruppi i quali – riuniti ciascuno attorno al proprio tavolo – prima discutono sulle «videate» proiettate e poi sono chiamati a votare con un telecomando; i voti espressi vengono immediatamente raccolti, aggregati e trasmessi a tutti i tavoli, che così hanno modo di conoscere in pochissimo tempo la proposta di deliberazione che ottiene il maggior numero di consensi; questa proposta è la deliberazione finale del T.M. 21 ed è vincolante per i competenti organi politico-amministrativi.

Il metodo del T.M. 21 trova le sue origini più remote nelle assemblee deliberative della democrazia dell'antica Atene, ove i cittadini di sesso maschile si riunivano per deliberare sulle questioni di interesse generale; ma esperienze più recenti di assemblee cittadine si sono avute presso i coloni europei stabilitisi nel 1600 nel New England, ove la popolazione era solita riunirsi periodicamente in pubblica assemblea per risolvere le problematiche di interesse comune.

Il metodo del T.M. 21 è stato praticato anche in tempi recentissimi. Infatti si rammenta che, a seguito dell'attacco terroristico avvenuto a New York l'11 settembre 2001, la decisione sulla sistemazione e destinazione dell'area di *Ground Zero* è stata presa da un T.M. 21, il quale è stato appositamente convocato il 20 luglio 2002 e ha visto la partecipazione di circa 4.500 persone fra cittadini residenti a New York, parenti delle vittime, rappresentanti di associazioni municipali e di gruppi economico-finanziari.

Anche in California si è tenuto un T.M. 21 sulla politica sanitaria, al quale hanno partecipato circa 3.500 cittadini suddivisi e riuniti in otto diverse città; nella stessa New Orleans – a seguito delle distruzioni causate dall'uragano Katrina – si è organizzato un T.M. 21 che ha visto la partecipazione di circa 4.000 cittadini chiamati a stabilire l'ordine degli interventi da eseguire nell'attività di ricostruzione della città.

In Italia la Regione Toscana ha promosso e realizzato nel 2006 a Marina di Carrara un T.M. 21, al quale hanno partecipato 400 persone che hanno discusso sul progetto di legge regionale concernente la partecipazione della comunità all'amministrazione della *res publica*; anche a Palermo nel quartiere Brancaccio nel febbraio 2012 si è sviluppata una valida ed efficace esperienza di T.M. 21, che ha visto la partecipazione di circa un centinaio di cittadini i quali – con il supporto di alcuni ricercatori universitari – si sono impegnati in una vivace e ordinata discussione sulla riqualificazione urbana, culturale ed economica dell'intera circoscrizione.³⁶

In via generale il T.M. 21 è praticabile soprattutto nelle comunità piccole o medio-piccole; per converso, presenta rilevanti difficoltà organizzative e gestionali, qualora venga adottato per assemblee composte da diverse migliaia di persone.

In questa evenienza, tuttavia, le difficoltà potrebbero essere superate, almeno in parte, mediante il ricorso alle moderne tecniche informatiche idonee a certificare soprattutto le generalità dei partecipanti e l'autenticità dei voti espressi; potrebbe risultare, altresì, molto efficace l'adozione del «criterio della rappresentanza» nella selezione dei membri dell'assemblea, in quanto un numero più limitato di partecipanti consentirebbe di organizzare e gestire con più facilità un T.M. 21.

Una particolare attenzione richiede l'attività concernente sia l'individuazione di coloro che compongono il *team* organizzativo preposto a gestire le comunicazioni con e tra i diversi gruppi, sia la raccolta delle indicazioni elaborate dai tavoli costituiti, sia l'elaborazione dei contenuti dei progetti deliberativi (proiettati su grandi schermi) su cui ciascun partecipante è chiamato a esprimere il proprio voto elettronico; è chiaro che il *team* deve essere formato da persone dotate di notevoli capacità comunicative, nonché di elevate conoscenze informatiche e statistiche.

4.4. Benefici e rischi

Gli istituti di democrazia deliberativa o inclusiva producono indubbiamente diversi effetti benefici per la comunità di cittadini, ma possono presentare anche criticità e rischi di varia natura.

Le positività sono essenzialmente sei.

In primo luogo si rinvigoriscono le relazioni fra persone, si crea un tessuto di rapporti più stretti e ravvicinati fra i cittadini e si favorisce

³⁶ Sull'esperienza palermitana si rinvia a M. GIAMBALVO – S. LUCIDO – L. TUTTOLOMONDO, «A Sud della partecipazione. L'esperienza dell'eTM di Palermo tra cittadinanza attiva e innovazione sociale», in *Aggiornamenti Sociali* (2013)2, 145ss.

uno spirito di maggiore coesione sociale, in quanto l'io individuale e il noi collettivo si incontrano e formano una comunità di liberi cittadini.³⁷

In secondo luogo si incentiva la partecipazione dei cittadini al controllo e all'amministrazione della *res publica* e si alimenta la crescita del senso civico; infatti i cittadini sono responsabilmente chiamati a stabilire gli obiettivi e le linee di sviluppo del proprio territorio – sulla base dell'oculata gestione delle risorse disponibili – nella consapevolezza che ogni spreco di denaro pubblico e ogni condotta di *mala gestio* possono dare luogo a responsabilità di natura contabile e possono far aumentare i tributi locali a proprio carico.

In terzo luogo il processo decisionale, che connota gli istituti in esame, ha un'indubbia funzione pedagogica, in quanto educa i cittadini al confronto, alla discussione, alla tolleranza delle opinioni altrui, a un maggiore senso civico;³⁸ inoltre accresce la capacità di gestire i conflitti sociali con un maggiore senso di responsabilità ed equilibrio.

In quarto luogo si aumentano le possibilità e le occasioni per rinnovare la politica e per stimolare i partiti ad aprirsi veramente alle esigenze e ai bisogni della collettività, diventando permeabili e disponibili ad accettare nuove idee e ad accogliere al proprio interno energie capaci di rinnovare dal basso la classe dirigente nei diversi livelli istituzionali.

In quinto luogo si elaborano scelte di autogoverno che, essendo condivise dalla comunità interessata, sono in linea di principio dotate di maggiore legittimazione e autorevolezza e, per l'effetto, possono essere più agevolmente e prontamente eseguite dai competenti organi politico-amministrativi.

Infine gli istituti in esame sono un fedele sensore delle problematiche sociali irrisolte, perché consentono alle minoranze di emergere, di intervenire e manifestare nel dibattito pubblico le loro opinioni, influenzando così sul deliberato finale; ciò indubbiamente agevola l'integrazione delle minoranze nel tessuto sociale e riduce le probabilità che si formino oligarchie in ambito sociale e politico.

Tuttavia le forme di democrazia deliberativa possono presentare anche diversi nodi critici e produrre effetti deleteri di varia natura.

Invero esse possono risultare troppo onerose per la comunità interessata e possono rallentare il processo decisionale soprattutto su quelle

³⁷ Cf. BOOKCHIN, *Democrazia diretta*, 8.

³⁸ Questi aspetti sono evidenziati da GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, 74. Cf. J. HABERMAS, *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano 1996, in cui l'autore fonda sostanzialmente il discorso democratico sull'etica comunicativa tra soggetti liberi e moralmente eguali, senza che ciascuno abbia la pretesa di essere portatore di valori assoluti.

problematiche da risolvere con urgenza e tempestività; infatti in linea di principio è indubbio che le tre fasi dell'informazione, discussione e deliberazione, le quali solitamente scandiscono il percorso verso il deliberato finale, comportano spese per il bilancio pubblico e possono appesantire il procedimento amministrativo con adempimenti e formalismi burocratici, che determinano l'allungamento dei tempi di risoluzione del problema.

In altre parole, le prassi democratiche di solito costano «tempo e denaro».

Inoltre il percorso decisionale può essere sin dall'inizio artatamente «pilotato» mediante la diffusione di dati e informazioni preconfezionati tesi a dirigere verso obiettivi prestabiliti il confronto e la discussione fra i cittadini, nonché lo stesso deliberato finale.

A ciò si aggiunge il fatto che gli istituti in esame, enfatizzando oltremodo l'autogoverno e l'autodeterminazione delle singole comunità di cittadini, potrebbero determinare in tempi medio-lunghi uno sviluppo socio-economico disomogeneo a «macchia di leopardo» sul territorio nazionale; infatti le comunità più coese, virtuose, aperte, attente e diligenti possono creare spinte e occasioni di sviluppo maggiori rispetto a quelle realizzate dalle comunità più divise, pigre, chiuse, disattente e superficiali.³⁹

Sembra reale il rischio che si creino sul territorio opportunità diseguali e differenziate per lo sviluppo socio-economico delle diverse comunità che lo abitano; ciò metterebbe in crisi lo stesso Stato sociale, che ha il compito di garantire soprattutto i ceti sociali più deboli e più poveri secondo il principio di uguaglianza sostanziale enunciato dall'art. 3, comma 2 della Costituzione.

Le suddette criticità inducono a ritenere che le forme di democrazia deliberativa non sono certamente la panacea dei mali, che affliggono la democrazia e la politica; tuttavia si è del parere che una disciplina normativa di rango primario e secondario possa, se non proprio eliminarli del tutto *in radice*, almeno ridimensionarli grandemente e sterilizzarne in parte gli effetti deleteri.

In particolare si richiama l'attenzione sulla necessità che la normativa, con cui vanno regolamentati gli istituti in parola, delinei un procedimento decisionale snello, leggero ed efficace mediante l'utilizzo massiccio (nei limiti del possibile) delle moderne tecnologie informatiche, strutturandolo in maniera tale da garantire soprattutto sia la

³⁹ Su questo profilo tematico con una visuale più ampia cf. R. D'AMBROSIO, «Italia unita, Italia divisa: bilanci e prospettive», in G. CIPOLLONE (a cura di), *La geopolitica della solidarietà: dal locale al globale*, Il Pozzo di Giacobbe, Trapani 2010, 121-132.

trasmissione ai cittadini deliberanti di dati oggettivi e di informazioni veritiere, sia il puntuale rispetto dei tempi previsti per la discussione, sia il controllo sui meccanismi e sulle modalità di espressione del voto da parte dei cittadini e, cioè, sulla genuinità del consenso espresso in sede di deliberazione finale.

4.5. I fondamenti costituzionali

Gli istituti di democrazia deliberativa o inclusiva trovano ampi e solidi fondamenti in diverse disposizioni contenute nella Costituzione italiana.

Invero prevedono forme di partecipazione della comunità civile alla gestione della cosa pubblica, sicché si radicano certamente nel concetto di sovranità popolare delineato dall'art. 1 Cost., in cui si stabilisce che l'Italia è una repubblica democratica e che la sovranità è esercitata dal popolo nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione.

Inoltre postulano la possibilità per i cittadini di riunirsi in uno o più luoghi, di scambiarsi informazioni e valutazioni, di manifestare opinioni e giudizi e di deliberare su questioni di rilevanza generale; il diritto a svolgere queste molteplici attività viene riconosciuto a tutti i cittadini dagli artt. 17, 18 e 21 Cost., in cui si stabilisce che i cittadini possono riunirsi pacificamente e senz'armi, associarsi liberamente per finalità non vietate dalla legge penale, manifestare liberamente il loro pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione; questi sono i cosiddetti «diritti o libertà civili» riconosciuti già con le Costituzioni «ottriate» – emanate nel corso del secolo XIX da diverse monarchie europee – fra le quali va annoverato lo Statuto Albertino concesso il 4 marzo 1848 da Carlo Alberto (re di Piemonte e Sardegna) e successivamente esteso alla popolazione di tutti i territori e Stati via via annessi e rimasto in vigore sino alla fine della seconda guerra mondiale.

Si fondano, altresì, sulla disposizione dell'art. 3, comma 2 della Costituzione, in cui si prevede che le istituzioni repubblicane hanno il compito – fra l'altro – di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando 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.

Questa disposizione costituzionale rileva in questa sede soprattutto per il fatto che la partecipazione popolare ha una connotazione assiologica, perché non soltanto viene riconosciuta come elemento costitutivo e fondativo della stessa comunità civile, ma è talmente rilevante da essere sancita in una norma di rango costituzionale e da essere inserita tra gli obiettivi primari delle stesse istituzioni repubblicane, le quali hanno il dovere di promuoverla, favorirla e realizzarla al fine di

consentire a tutte le persone di realizzarsi pienamente e di coinvolgere tutti i cittadini nel processo teso a definire e modificare l'assetto politico, economico e sociale del Paese.

Anche la disposizione dell'art. 97, comma 1 della Costituzione costituisce un solido fondamento per gli istituti di democrazia inclusiva o deliberativa; infatti in detta norma si prevede che l'amministrazione della cosa pubblica deve ispirarsi a due principi fondamentali: il buon andamento e l'imparzialità.

Per imparzialità si intende l'uguaglianza formale e sostanziale dei soggetti di fronte agli organi politico-amministrativi che agiscono in posizione di terzietà. Da ciò discende non soltanto l'obbligo del funzionario di astenersi dalla trattazione delle «pratiche» in cui ha direttamente o indirettamente un interesse proprio o di suoi congiunti oppure di persone cui egli è legato da specifici vincoli,⁴⁰ ma anche il dovere della pubblica amministrazione di spiegare la propria azione secondo criteri di giustizia sostanziale, che si concretizza nel garantire a tutti l'accesso ai servizi erogati e nel ponderare adeguatamente i diversi interessi pubblici e privati implicati.

Il principio di imparzialità fonda gli istituti di democrazia deliberativa, essendo questi diretti a perseguire la giustizia sostanziale nella soluzione delle problematiche di interesse generale, consentendo a tutti i cittadini interessati di partecipare al processo decisionale e di comparare, armonizzare e bilanciare in maniera adeguata tutti i bisogni e le esigenze coinvolti, tenendo massimamente conto di chi vive ai margini della comunità sotto il profilo culturale, economico e socio-politico.

Il buon andamento dell'attività amministrativa s'identifica, fra l'altro, nel dovere di assicurare che l'azione amministrativa si svolga – nel rispetto della legge e senza attribuire posizioni di privilegio non consentite – secondo i criteri di efficienza, prontezza, semplicità, speditezza, economicità, rendimento, efficacia, adeguatezza e congruità in vista dell'assetto finale degli interessi pubblici e privati determinato dal provvedimento finale.

Ora gli istituti di democrazia deliberativa sono informati al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, dal momento che sono diretti – nel rispetto della legge e delle procedure stabilite – a risolvere in maniera congrua e adeguata, con il consenso degli interessati, le problematiche di rilevanza generale; tale consenso conferisce di fatto alla decisione finale maggiore autorevolezza e legittimità, sicché la sua

⁴⁰ L'obbligo di astensione del funzionario deve riguardare anche la decisione del ricorso amministrativo avverso un provvedimento adottato da lui stesso o emesso a seguito di istruttoria curata personalmente.

esecuzione da parte dei competenti organi politico-amministrativi è in linea di principio più semplice, spedita, efficace e celere.

Non può sottacersi, peraltro, che gli istituti in parola si fondano anche sulla disposizione dell'art. 5 della Costituzione, in cui si stabilisce che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Infatti questa disposizione costituzionale getta nuova luce sulle potenzialità insite nelle diverse forme di democrazia deliberativa, perché consente di interpretarle in chiave di autogoverno delle comunità locali e, per l'effetto, di connotarle come strumenti grazie ai quali i cittadini sono liberi di decidere autonomamente e responsabilmente le iniziative di sviluppo per il proprio territorio e come risolvere le relative problematiche.

Infine si ritiene che gli istituti di democrazia deliberativa si fondano sulla disposizione dell'art. 118, ultimo comma della Costituzione, in cui si prevede che lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale.

In buona sostanza si rimette all'autonoma e responsabile iniziativa della singola comunità interessata ogni decisione in ordine alle questioni e alle attività di rilevanza collettiva, in quanto i primi destinatari dei servizi e dell'attività della pubblica amministrazione sono proprio le comunità di persone che vivono sul territorio investito dalle decisioni stesse.

5. La democrazia digitale

Il progressivo aumento dell'uso, da parte dei cittadini, delle nuove tecnologie informatiche ha certamente prodotto effetti sui cardini dei sistemi democratici di numerosi Stati; senza dubbio il ricorso a dette tecnologie modifica i tempi, le forme e i mezzi con cui i cittadini esercitano il diritto di proposta politica e di controllo sui partiti e sugli organi politico-istituzionali preposti ad amministrare la cosa pubblica.

Si va affermando la cosiddetta «democrazia 2.0», che si fonda sull'accesso e sull'utilizzo in maniera massiccia di nuovi strumenti di comunicazione, di interazione e di cittadinanza attiva come, ad esempio, la rete, internet, il web 2.0 con i suoi *social network*, *facebook*, *twitter* e *blog canals*.⁴¹

⁴¹ In tema cf. P. CARELLI, «Campagna elettorale 2013: il ruolo dei social media», in *Aggiornamenti Sociali* (2013)6-7, 454ss; M. CASTELLS, *Reti di indignazione e speranza. Movi-*

Con tali mezzi ormai tutti i partiti e molti uomini politici si fanno conoscere al grande pubblico, espongono e pubblicizzano le loro proposte e idee, mettendole in mostra e promuovendole come in una grande «vetrina moderna» che sta velocemente soppiantando i vecchi strumenti di comunicazione (comunicati stampa, lanci di agenzie, interviste su quotidiani e altri); in questa fitta rete di comunicazioni la fiducia costituisce l'elemento fondante del rapporto virtuale, che con e sul web si crea tra eletti ed elettori.

5.1. Le prassi

In molti Paesi europei e di altri continenti l'uso delle nuove tecnologie informatiche è una prassi ormai invalsa da tempo.

In Islanda, che ha 320.000 abitanti, si è stabilito di procedere alla stesura della nuova Carta costituzionale riconoscendo ai cittadini la possibilità di offrire i propri contributi attraverso la rete. Infatti il processo di revisione costituzionale è iniziato con la convocazione nel 2010 di quasi mille cittadini che, in un apposito *National forum*, si sono confrontati e hanno discusso sulle possibili riforme costituzionali; poi fra 522 candidati sono stati eletti 25 cittadini, che hanno formato l'assemblea costituente incaricata di redigere una prima bozza della nuova Costituzione.

In Nuova Zelanda il governo ha fatto ricorso a forme di consultazione popolare su specifiche questioni come, ad esempio, la riforma della polizia; in Australia, a Melbourne, si è deciso di coinvolgere i cittadini per individuare le forme e gli strumenti atti a risolvere l'inquinamento atmosferico e per riqualificare i quartieri più degradati.

In Finlandia si è stabilito che il Parlamento ha il dovere di discutere e deliberare su una proposta di legge, qualora questa sia stata presentata da almeno 50.000 cittadini attraverso anche l'uso delle tecnologie informatiche.

Anche in diversi Paesi nord-africani, attraversati dalla cosiddetta «Primavera araba», si sono aperti negli ultimi anni consistenti spazi per

menti sociali nell'era di internet, EGEE, Milano 2015; L. DELLO IACOVO, «I limiti dell'agorà via web», in *Il Sole 24 Ore*, 9 marzo 2013; GALLO, *Democrazia 2.0, passim*; G. GIANANTE, *La comunicazione politica online. Come usare il web per costruire consenso e stimolare la partecipazione*, Carocci, Roma 2014; F. OCCHETTA, «La crisi della democrazia?», in *La Civiltà Cattolica* (2013)3907, 61ss; ID., «Nuove forme di democrazia rappresentativa», in *La Civiltà Cattolica* (2013)3903, 234ss; N. RABBI, «Le risorse del web 2.0», in *Aggiornamenti Sociali* (2009)9-10, 598ss; M. SERAFINI, «Il parlamento? In rete è aperto», in *Corriere della Sera*, 18 novembre 2010.

l'utilizzo dei moderni mezzi tecnologici nella raccolta e sistemazione delle proposte relative al nuovo assetto politico-istituzionale dello Stato.

Infatti diversi cittadini egiziani hanno elaborato, nell'Università di Stanford, un progetto di piattaforma *online* che ha permesso di discutere ed elaborare alcune proposte di riforma istituzionale del Paese; in Tunisia e in Marocco nel 2011 circa 150.000 persone hanno espresso in rete le proprie valutazioni in ordine al progetto di revisione costituzionale.

Infine si rammenta che negli USA le nuove tecnologie informatiche sono state così massicciamente adoperate durante le ultime tre campagne elettorali presidenziali (2008, 2012 e 2016), tanto da indurre alcuni esperti di varie discipline ad affermare che il loro uso crea un nuovo spirito di comunità, genera nuovo capitale umano e sociale, consente di redigere programmi politici secondo criteri di maggiore comunicazione, ascolto e interazione con gli elettori; anzi lo staff elettorale di Obama, durante soprattutto la campagna elettorale del 2008, ha intravisto nella rete l'occasione per pensare – con una visuale globale – alla progettazione e realizzazione dello sviluppo delle comunità e dei territori locali secondo l'ormai famoso motto *think global, act local*.

5.2. Limiti e positività

L'uso dei mezzi tecnologici da parte dei cittadini presenta criticità e positività.

Per quanto riguarda le prime, si rileva che la libertà dell'internauta certamente non può svolgersi al di fuori e al di sopra dei principi costituzionali su cui si regge la comunità civile e l'assetto istituzionale di uno Stato democratico; ne consegue che l'uso della rete non può portare a considerare la democrazia in termini riduttivi soltanto come osservanza delle procedure relative alla formazione del consenso e delle decisioni, ma deve assicurare – sul piano sostanziale – il rispetto del primato della persona e dei diritti umani, della legalità e della trasparenza nelle deliberazioni, rinunciando a qualsiasi forma di violenza e perseguendo il bene comune secondo i principi di solidarietà e di uguaglianza.

Inoltre i mezzi informatici non possono soppiantare e sostituire *in toto* i partiti politici nell'alta ed esigente funzione, prevista dall'art. 49 della Costituzione, di concorrere «con metodo democratico» – mediante l'elaborazione di progetti adeguati e fattibili – nel promuovere lo sviluppo e nel determinare l'assetto costituzionale e istituzionale dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici territoriali; essi, però, possono certamente essere utilizzati per attuare concretamente il precetto costituzionale dell'art. 49 citato relativo al cosiddetto «metodo democratico», al fine di rendere effettivamente partecipati e democratici la vita interna e l'operato esterno di quei partiti tarlati dal leaderismo e/o dall'oligar-

chia che li chiudono alle novità, al cambiamento, all'accoglienza di energie fresche e di contributi qualificati.

Si è consapevoli, tuttavia, che la capacità di usare le nuove tecnologie informatiche può portare alcuni ad acquisire un enorme potere di controllo del consenso espresso anche dai cittadini «attivi»; infatti soltanto gli utenti dotati di elevate abilità informatiche possono raggiungere una notevole visibilità e possono riuscire a coordinare e a influenzare le decisioni apparentemente prese da cittadini «liberi», ma in realtà pilotate e indirizzate da un'oligarchia internautica.

Anche lo stesso modo di formulare i quesiti da parte degli esperti delle tecniche di comunicazione può fortemente condizionare il dibattito fra i cittadini e pre-confezionare il contenuto delle deliberazioni finali; ma ancor più a monte si pone il delicatissimo problema della selezione e certificazione dei dati diffusi in rete, per far acquisire ai cittadini contezza piena in ordine alle problematiche su cui sono chiamati a confrontarsi e a decidere.

Peraltro l'utilizzo degli strumenti informatici può sottoporre i cittadini «attivi» e le stesse istituzioni democratiche a stress difficilmente gestibili; il riferimento è soprattutto all'enorme tempo speso dagli internauti per leggere, interpretare, sistemare e archiviare i messaggi, per redigere proposte in ordine alle problematiche di interesse collettivo, per controllare l'effettiva e fedele esecuzione delle deliberazioni in rete, per vigilare sull'attività degli organi politico-amministrativi preposti ad amministrare la cosa pubblica.

Il tempo è per l'uomo una risorsa limitata e non rinnovabile.

D'altronde l'uso della rete, portando spesso gli internauti a schierarsi a favore dell'una o dell'altra soluzione in campo, può non educare alla riflessione ponderata e critica e all'adeguata comparazione dei diversi interessi in gioco; può non favorire gli sforzi tesi a trovare un punto di equilibrio fra le diverse posizioni personali, a fare sintesi e ad armonizzare razionalmente i differenti punti di vista. Queste criticità sono all'origine della difficoltà per gli internauti di creare e stabilire – nel mondo virtuale e distaccato della rete – relazioni interpersonali vive, ravvicinate e autentiche basate sulla reale conoscenza reciproca; ed è chiaro che questo deficit relazionale rende più difficile la coesione sociale, che è frutto soprattutto di quel valore aggiunto costituito dall'intreccio di esperienze vitali e di rapporti fra le persone.⁴²

⁴² Cf. FRANCESCO, *Laudato si'*, n. 47, dove efficacemente e profeticamente si afferma che le dinamiche dei media e del mondo digitale, «quando diventano onnipresenti, non favoriscono lo sviluppo di una capacità di vivere con sapienza, di pensare in profondità, di amare con generosità [...]. Questo ci richiede uno sforzo affinché tali mezzi si traducano in un nuovo sviluppo culturale dell'umanità e non in un deterioramento

Ma le maggiori criticità sembrano essere le seguenti due.

La prima s'identifica nel fatto che la rete è accessibile soltanto da una parte di cittadini; sono ancora molte le persone che, per l'età o per condizioni personali e sociali, non sono oggettivamente in grado di acquisire le abilità minime per usare gli strumenti informatici.

La seconda consiste nel fatto che il consenso politico sulla rete si esprime generalmente in forme e con modalità non conformi a quelle previste dalla Carta costituzionale.

Infatti sulla rete il consenso politico si forma e viene espresso a livello individuale, bypassando i corpi sociali intermedi (sindacati, associazioni, partiti, aggregazioni, movimenti strutturati); inoltre tale consenso postula il cosiddetto «vincolo di mandato» della rete in palese violazione dell'art. 67 della Costituzione, in cui si prevede che l'eletto è tenuto a perseguire il bene comune e non quello del partito di appartenenza o di chi lo ha votato (principio di libertà del mandato parlamentare).

Ciò però non può indurre a chiudere gli occhi sulla necessità di prevedere nell'ordinamento efficaci strumenti di controllo da parte degli elettori sull'attività degli eletti; si potrebbe ipotizzare l'introduzione dell'istituto del *recall* (esistente in USA, Canada, Svizzera e Giappone e in alcuni Paesi dell'America Latina), il quale consente agli elettori di far valere la responsabilità politica degli eletti, facendoli decadere per gravi ragioni dalla loro carica in corso di mandato all'esito di un rigoroso procedimento.

Tuttavia l'uso delle nuove tecnologie informatiche, pur presentando detti nodi critici, può produrre due significativi e relevantissimi effetti benèfici per la comunità e per le istituzioni democratiche.

In primo luogo può favorire la diffusione della cultura democratica e istituzionale e può far accrescere e affinare il senso civico dei cittadini; questi effetti positivi portano, poi, a implementare un'idea dina-

della sua ricchezza più profonda. La vera sapienza, frutto della riflessione, del dialogo e dell'incontro generoso fra le persone, non si acquisisce con una mera accumulazione di dati che finisce per saturare e confondere, in una specie di inquinamento mentale. Nello stesso tempo, le relazioni reali con gli altri, con tutte le sfide che implicano, tendono a essere sostituite da un tipo di comunicazione mediata da internet. Ciò permette di selezionare o eliminare le relazioni secondo il nostro arbitrio, e così si genera spesso un nuovo tipo di emozioni artificiali, che hanno a che vedere più con dispositivi e schermi che con le persone e la natura. I mezzi attuali permettono che comunichiamo tra noi e che condividiamo conoscenze e affetti. Tuttavia, a volte anche ci impediscono di prendere contatto diretto con l'angoscia, con il tremore, con la gioia dell'altro e con la complessità della sua esperienza personale. Per questo non dovrebbe stupire il fatto che, insieme all'opprimente offerta di questi prodotti, vada crescendo una profonda e malinconica insoddisfazione nelle relazioni interpersonali, o un dannoso isolamento» (EV 31/627).

mica ed evolutiva di democrazia, che ci restituisce l'immagine di una comunità di cittadini sempre protesi alla ricerca di forme e di strumenti nuovi e talvolta inediti, al fine di adeguare l'ordinamento democratico alle sfide della modernità e alla complessità dei contesti sociali.

Si tratta di comprendere che la democrazia è un processo storico in continua evoluzione, che chiede alla comunità civile e alle istituzioni di approfondire continui sforzi tesi a rivedere l'attuale assetto ordinamentale, per rimodularlo secondo le esigenze dei tempi nuovi.

In secondo luogo accelera e snellisce i procedimenti amministrativi, favorisce la partecipazione attiva del cittadino e l'iniziativa dei corpi intermedi, offre la possibilità di essere amministrati in maniera più attiva, dinamica e consapevole; infatti la democrazia digitale è basata sul diritto di ciascuno a informare e a essere informato e – comportando l'uso di strumenti di comunicazione rapida e continuativa – agevola la consultazione e il contatto tra i cittadini, sicché in linea di principio dovrebbe incentivare la partecipazione democratica e contribuire a rigenerare i partiti, rendendoli più porosi e aperti alle novità dei tempi.

5.3. Prospettive

La diffusione del fenomeno della democrazia digitale impone alcune riflessioni in chiave prospettica sotto due profili.

Invero la democrazia è un vaso molto fragile, che contiene perle di umanità dal valore incommensurabile e rispettose della centralità della persona in relazione con se stessa, con gli altri e con il mondo circostante; il vaso va non soltanto gelosamente custodito e diligentemente ripristinato ogniqualvolta vi compaiano crepe, ma anche continuamente rinnovato per adeguarlo alle nuove esigenze.

Il problema di fondo oggi è quello di saper rinnovare la democrazia, al fine di renderla capace di sostenere il peso e l'urto incessanti delle nuove sfide mondiali; ciò impone a tutti di maturare la capacità di saper trasmettere alle nuove generazioni la «cultura democratica» e i «principi democratici», che sono contenuti in un vaso fragile e perciò hanno bisogno di un supplemento continuo di responsabilità e di attenzione da parte di tutti.

L'altro profilo prospettico riguarda la costituzionalizzazione del diritto all'accesso e all'uso della rete; infatti è ormai urgente costruire un sistema giuridico internazionale e nazionale *super partes* capace non soltanto di riconoscere a tutti la libertà di entrare in rete e manifestarvi le proprie opinioni, ma anche di garantire a ciascun internauta il diritto a informare e a essere informati, proteggendolo da possibili abusi, strumentalizzazioni, intrusioni, interferenze indebite e impedendo la diffu-

sione incontrollata nel circuito dell'informazione di notizie e dati inattendibili, distorti o artatamente creati (*fake news*).

Questi compiti richiedono uno sforzo corale della comunità civile, delle istituzioni nazionali e internazionali e delle stesse formazioni sociali intermedie, le quali possono farsi promotrici di iniziative efficaci dirette non soltanto a trasmettere i valori democratici alle nuove generazioni, ma anche a sollecitare l'introduzione – da parte degli organi competenti – di una cornice normativa adeguata ai tempi nuovi e capace di fare sintesi tra le esigenze della democrazia rappresentativa e quelle della democrazia deliberativa o inclusiva, valorizzando le opportunità offerte dai moderni strumenti informatici.



Il presente lavoro si sofferma sugli istituti di democrazia deliberativa o inclusiva che integrano il modello di democrazia rappresentativa o indiretta delineato nella Costituzione. L'implementazione di detti istituti può produrre effetti benefici per la comunità, perché incentiva la partecipazione dei cittadini alla gestione della res publica, stimola i partiti e la politica a rinnovarsi e a essere permeabili al nuovo, favorisce l'amministrazione condivisa fra governanti e governati, rivoluziona il tradizionale modo di gestire il potere e in definitiva innova dalle fondamenta la stessa democrazia intesa quale processo dinamico ed evolutivo teso alla costruzione anche di assetti ordinamentali più avanzati e più adeguati alle esigenze dei tempi nuovi.



This essay looks at the institutions of deliberative or inclusive democracy that underpin the model of representative or indirect democracy set out in the Constitution. These institutions can produce beneficial effects for the community in many ways: they give citizens the incentive to participate in the management of the res publica; they stimulate political parties and politics to reinvent themselves and be responsive to new conditions; they favor the sharing of power between the governors and the governed and revolutionize traditional modes of exercising power. In sum, they renew the foundations of democracy, understood as a dynamic, evolving process, one of whose aims is to build more advanced regulatory tools better suited to the needs of the times.

DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA – DEMOCRAZIA INCLUSIVA –
CITTADINANZA ATTIVA – AMMINISTRAZIONE CONDIVISA –
DEMOCRAZIA DIGITALE – MAGISTERO SOCIALE DELLA CHIESA