

## La partecipazione dei cittadini: costituente, *participatory democracy* e insegnamento di Papa Giovanni XXIII

di

Francesca Donà\*

**Sommario:** 1. La (bistrattata) partecipazione dei cittadini: una premessa. – 2. 1947-1948. La partecipazione nella Costituzione: una “assenza” che va interpretata alla luce della Assemblea costituente. – 3. 1960. La *participatory democracy* americana. – 4. 1963. Gli insegnamenti di Papa Giovanni XXIII: la *Pacem in terris*. – 5. Pensieri sparsi.

### 1. La (bistrattata) partecipazione dei cittadini: una premessa.

Quando si discute della *cosa pubblica* la parola “partecipazione” rappresenta uno di quei termini che viene, molto spesso, travisato, semplificato, partitizzato. L’ambiguità riportata è il frutto di un sovente utilizzo della definizione in ambiti differenti, per scopi differenti, secondo canoni differenti.

Se, sotto un profilo squisitamente socio-politico, la partecipazione è definita come “il relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azioni delle seconde”<sup>1</sup>; sotto una lente gius-pubblicistica, la partecipazione dei cittadini viene incardinata nella definizione di democrazia partecipativa e descritta come “complesso di processi specifici, chiaramente caratterizzabili e (...) [qualsiasi, n.d.r.] forma di

---

\* Dottoressa di ricerca in Giurisprudenza e Avvocato.

<sup>1</sup> U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 156.

partecipazione particolarmente avanzata e incisiva, alla quale conviene dunque assegnare un'importanza particolare"<sup>2</sup>.

A causa di questa natura "doppia", l'analisi del principio di partecipazione è stata ritenuta, da molti giuristi e per molto tempo, un'operazione non così "pura" o, comunque, non così "necessaria", dal momento che la medesima sconfinava nel campo delle scienze politiche e filosofiche.

In realtà, chi scrive è estremamente convinta che lo studio del principio di partecipazione – il quale, per certo, può essere letto ed apprezzato dai politologi – ricopre un ruolo fondamentale nella struttura dell'ordinamento costituzionale, poiché esprime il carattere fondante (e fondamentale) della forma di Stato, ossia del *rapporto tra quest'ultimo e cittadini*.

Ed è proprio nel solco della partecipazione, comprensiva delle varie sfumature cui si è appena fatto cenno, che possono essere congiuntamente analizzati alcuni momenti, scritti e spazi, dalla nitida valenza costituzionale: il concetto di partecipazione, modernamente intesa, si affaccia nel secondo dopo Guerra e coinvolge realtà e contesti geografici assolutamente differenti tra loro. La *Costituente*, la *Pacem in terris* e la *participatory democracy* americana sembrano correre sullo stesso piano, abbracciare sensibilità comuni ed incrociare i medesimi meridiani, all'insegna di una profonda riflessione sui capisaldi delle democrazie contemporanee.

## **2. 1947-1948. La partecipazione nella Costituente: una "assenza" che va interpretata.**

Se è vero che nella Carta costituzionale non è presente una menzione formale del principio di partecipazione dei cittadini, è altrettanto vero che, attraverso una attenta opera di ricostruzione del *sensu democratico* della medesima, ci si accorge che

---

<sup>2</sup> La differenza fra il concetto di partecipazione e quello di democrazia partecipativa è puntualizzata da U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, cit., p. 156. Sul tema si veda, inoltre, ID., *Democrazia partecipativa* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, Annali IV, 2011, pp. 299-307.

la partecipazione del cittadino, veicolata dal fondamentale principio della sovranità popolare, ne permea il tessuto e ne costituisce la trama.

In primo luogo, è bene ricordare quello che, molto spesso, si dà per assodato: la Costituzione ha assunto gli specifici connotati che siamo abituati a conoscere, sia per la levatura dei membri della Costituente, sia perché essa ha tratto la propria origine e legittimazione da una intensa occasione partecipativa, ossia dalla consultazione referendaria del 2 giugno 1946<sup>3</sup>. Tale circostanza rappresenta un primo, essenziale elemento da tenere in considerazione nell'ottica di questa (seppur breve) analisi della partecipazione, gius-pubblicisticamente intesa.

Il referendum popolare svoltosi ha reso tangibile, infatti, l'intima connessione esistente tra il coinvolgimento popolare prodromico e l'effettivo assetto del momento costituente: non si può, infatti, trascurare come l'affermarsi del principio repubblicano rappresenti il frutto, *in primis*, di un'esperienza storica, che ha contemplato il diretto coinvolgimento dei cittadini nella scelta della forma di Stato, fornendo l'imprimatur allo svolgimento di tutti i lavori dell'Assemblea costituente<sup>4</sup>.

Il fil rouge che cela la Costituzione italiana in tema di partecipazione del cittadino<sup>5</sup> vede la sua prima estremità nell'art. 1 della medesima. La disposizione annuncia il principio democratico, il quale, dopo aver sancito la forma repubblicana dello

---

<sup>3</sup> M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006, p. 9: "Le opzioni dei *founding fathers* in materia di sovranità popolare, democrazia e forma repubblicana si muovevano nell'alveo indicato dal referendum istituzionale che il 2.6.1946 aveva aperto la via alla proclamazione della Repubblica".

<sup>4</sup> Molte sono le riflessioni in dottrina che accostano il principio partecipativo popolare al momento costituente. V., in particolare, N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *federalismi.it*, n. 15/2019, pp. 20 ss., nonché U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2013, pp. 693 ss.

<sup>5</sup> Sul principio costituzionale di partecipazione, senza pretese di esaustività, si vedano P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Le libertà civili e politiche*, II, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 513 ss.; V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica delle relazioni Stato-società*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 77 ss.; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, pp. 493 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

Stato, afferma che la sovranità appartiene al popolo<sup>6</sup>. Di qui, due possibili letture della disposizione: una prima, di tipo univoco, che interpreta la sovranità popolare come la forma statica della Repubblica; la seconda che immagina la sovranità popolare come una attitudine della Repubblica<sup>7</sup>.

Da quest'ultimo angolo visuale, la sovranità è parcellizzata nella dignità dei cittadini, a seconda delle diverse situazioni in cui questi si possano trovare: è la stessa formulazione del principio democratico a contenere un implicito riconoscimento delle istanze partecipative<sup>8</sup>, dal momento che lo stesso art. 1, Cost., "nello stabilire, con formulazione netta e definitiva che la sovranità 'appartiene' al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi"<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> In Assemblea costituente ci fu un ampio dibattito sulla formulazione dell'art. 1; tra le altre cose, la Commissione dei 75 discusse a lungo se la sovranità "emanasse" dal popolo o se "appartenesse" al popolo: dopo la discussione complessiva delle "disposizioni generali", l'art. 1 fu esaminato e approvato il 22 marzo 1947 nella sua odierna stesura.

<sup>7</sup>A. MORO, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 13 marzo 1946: "A me pare, però, che la formula, sia pure indicata in questo modo – e le formule sappiamo che possono cambiare – anche così contrassegnata, serve bene a individuare l'appartenenza della sovranità in senso lato, cioè l'esercizio dei poteri politici, dei poteri di direzione della cosa pubblica in un regime democratico a tutti i cittadini, che sono, in quanto popolo, in condizioni fondamentali di eguaglianza nell'esercizio di questi poteri ed hanno la possibilità di determinare, mediante il loro intervento, la gestione della cosa pubblica nel senso più conforme all'interesse collettivo. È un punto, quindi, che mi pare sia al suo posto, in quanto richiama questo primo aspetto della democrazia italiana, la quale realizza, (...) attraverso la forma parlamentare, il suo carattere di democrazia. Ed è importante anche l'aggiunta, per la quale si dice che questa sovranità 'è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi'"; L. BASSO, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 6 marzo 1946: "Perché noi non facciamo, e non vogliamo fare, una Repubblica di individui, ma vogliamo fare non una Repubblica di individui astratti, una Repubblica di cittadini che abbiano solo una unità giuridica, vogliamo fare la Repubblica, lo Stato in cui ciascuno partecipi attivamente per la propria opera, per la propria partecipazione effettiva, alla vita di tutti. E questa partecipazione, questa attività, questa funzione collettiva, fatta nell'interesse della collettività, è appunto il lavoro; e in questo, penso, il lavoro è il fondamento e la base della Repubblica italiana".

<sup>8</sup> M. OLIVETTI, *Art. 1, cit.*, p. 30: "La prospettiva di una democrazia sostanziale presenta inverosimili contorni incerti. Se intesa come istanza partecipativa, essa trova nel sistema costituzionale (e nello stesso principio democratico) un sicuro, anche se complesso ed articolato, riconoscimento".

<sup>9</sup> Corte cost., 12 aprile 2002, n. 106. Cfr., inoltre, l'opinione di P. MARSOCCHI, *Effettività e "sincerità" della partecipazione popolare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 89: "Partendo dalla lettura del testo della Costituzione è comunque possibile osservare che, la prima volta che si incontra la parola partecipazione, questa rimanda ad un significato che, a mio avviso, è ancora più generale ed è prescritto tra i principi fondamentali: la partecipazione come apertura al sociale, meglio, come promozione dell'attivismo individuale nel sociale, indipendente- mente

Di qui, la non-necessità di esplicitare il principio di partecipazione, poiché, nella discussione svoltasi nella Assemblea, già si attribuiva alla sovranità popolare un carattere concreto; la medesima, infatti, “non veniva configurata come un principio astratto, poiché il popolo era chiamato ad esercitare la sovranità”<sup>10</sup>, “partecipando effettivamente all’organizzazione economica, sociale e politica del Paese”<sup>11</sup>: il Costituente ha individuato il cittadino, secondo la sua capacità di ascoltare, di interferire, di dibattere attivamente, di esprimere la sua personalità: attraverso questa attitudine costituzionale il cittadino diventa, realmente, sovrano.

Proseguendo lungo il medesimo sentiero, si incontrano il principio personalista, specchio del principio di solidarietà e di quello del pluralismo sociale<sup>12</sup>. La Costituente li ha volutamente inseriti all’interno dello stessa disposizione, in nome della stretta connessione che si instaura fra loro e della necessità, per quest’ultima, di essere esplicita: infatti, “il sistema integrale dei diritti della persona esige, per essere davvero integrale, che vengano riconosciuti e protetti (...) anche i diritti essenziali delle comunità naturali, attraverso le quali gradualmente si svolge la personalità umana: i diritti del singolo vanno integrati con quelli della famiglia, della comunità professionale, religiosa, locale e così via”<sup>13</sup>.

Dopo il richiamo alla sovranità popolare, il cittadino è nuovamente visualizzato nel suo essere persona umana e ora collocato nella sua duplice condizione singolare e plurale<sup>14</sup>, evidenziando come la seconda svolga un ruolo di fondamentale rilevanza

---

dalla qualità del rapporto tra gli istituti al suo servizio e gli istituti al servizio del principio di rappresentanza”.

<sup>10</sup> M. OLIVETTI *Art. 1*, cit., p.10.

<sup>11</sup> P. MANCINI, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 17 marzo 1947, che proseguì così: “il quarto stato è niente. Ma sarà tutto domani con la partecipazione effettiva all’organizzazione economica, sociale e politica del Paese”.

<sup>12</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 38; R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, in G.C. DE MARTIN e D. BOLOGNINO, Milano, Cedam, 2010, p. 11: “La concezione del rapporto tra società e Stato configurata dalla costituzione procede, quindi, da una ipotesi antropologica di tipo personalistico secondo la quale l’uomo aderisce ad una serie di comunità (le formazioni sociali di cui all’articolo 2), ciascuna delle quali adempie ad una o più funzioni”.

<sup>13</sup> G. LA PIRA, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 9 settembre 1946.

<sup>14</sup> O. MASTROJANNI, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 5 marzo 1947: “abbiamo detto che l’uomo porta in sé, inscindibilmente, connesse, le caratteristiche della sua personalità, gli attributi dei suoi diritti fin dalla nascita, *ipso iure*, anzi: *ipsa natura*; ma si è detto

per la piena attuazione della prima: si aggiunge, allora, un altro, essenziale tassello alla dimensione partecipativa costituzionale, poiché l'uomo "[che] non è soltanto singolo, [che] non è soltanto individuo, ma [che] è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato. La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà una astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale"<sup>15</sup>: il cittadino è, dunque, persona nella sua veste relazionale, all'interno delle "formazioni sociali".

L'art. 3, Cost., è l'unica disposizione costituzionale che, nel sancire il principio di eguaglianza sostanziale, include il termine partecipazione<sup>16</sup>, seppur riferendolo a quella dei (soli) lavoratori<sup>17</sup>: se, da un lato, non si può non concordare sul fatto che l'originale interpretazione del termine "partecipazione" risenta del sentimento rappresentato dalla componente comunista e social-democratica dell'Assemblea; dall'altro lato, non si può parimenti trascurare il fatto che la formulazione dell'art.

---

che l'uomo da sé non può perfezionare ed integrare la sua personalità, se non attraverso le comunità naturali e attraverso le formazioni sociali, talché, la stessa Costituzione, in un articolo, mette sullo stesso piede di uguaglianza e i diritti dell'uomo e i diritti delle comunità, e i diritti delle formazioni sociali, nelle quali, l'uomo deve necessariamente essere inserito perché possa perfezionare ed integrare la sua personalità".

<sup>15</sup> A. MORO, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, all'esito della quale viene approvato il testo dell'art. 2.

<sup>16</sup> "La partecipazione popolare si ritrova espressa in Costituzione essenzialmente nell'art. 3, comma 2, che rappresenta la norma fondamentale perché traccia le finalità della complessiva azione della Repubblica (intesa non soltanto come istituzione, ma anche come società e sue componenti) e, pure non facendone espressa menzione, sottintende implicitamente gli strumenti organizzativi e procedurali necessari per il loro conseguimento. Nella elaborazione scientifica classica, l'art. 3 Cost. si connette direttamente con le altre norme fondamentali che riconoscono la centralità dei diritti della persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), nonché l'appartenenza al popolo della sovranità e del suo esercizio (art. 1). Sul versante propriamente amministrativo, la dimensione partecipativa viene considerata insita nei principi di buon andamento e imparzialità che informano l'intera amministrazione (art. 97)": F. SCIARETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 24.

<sup>17</sup> C'erano molte voci contrarie, tra cui lo sfogo del liberale O. CONDORELLI, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta pomeridiana del 15 marzo 1947: "Per altro, quando noi diciamo la partecipazione effettiva non dei lavoratori, ma dei cittadini, anzi io direi di 'tutti i cittadini', all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, in fondo noi veniamo a riaffermare che si è cittadini attivi dello Stato in quanto si partecipa con la propria attività, o economica, o sociale, o morale, o politica, alla vita della collettività".

3, Cost., abbia rappresentato un vera e propria *sintesi costituzionale* all'interno delle forze politiche che componevano la Costituente. Oggi, per molti studiosi del diritto costituzionale, la disposizione in esame rappresenta l'indicatore della sussistenza di un principio generale di partecipazione dei cittadini<sup>18</sup>.

Sul punto, si potrebbero svolgere diverse considerazioni, ma ci si limita ad abbozzarne alcune. In primo luogo, si vorrebbe porre l'attenzione sull'episodio che ha visto lo slittamento, deciso in Assemblea Costituente, del termine "partecipazione" da fondamento costituzionale contenuto all'art. 1, Cost., a corollario principe della democrazia, e, dunque, nell'art. 3, Cost.<sup>19</sup>. Tale differimento ha avuto molteplici letture: ad un primo sguardo, l'operazione sarebbe potuta apparire come minimizzante nei confronti della partecipazione; ad una più approfondita analisi, invece, si è notato che la collocazione definitiva della medesima ha consentito al principio partecipativo di inserirsi in un'ottica teleologica, maggiormente evolutiva, perché ancorata al dato storico-sociale, necessario termometro per l'applicazione del principio di uguaglianza<sup>20</sup>. All'esito

---

<sup>18</sup> È dirimente la lettura del dibattito della Costituente sul punto: E. ROSSI, *Art. 3, 2° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 93: "A tale proposito, come è noto, mentre gli esponenti della Democrazia cristiana insistevano (soprattutto) sullo sviluppo delle persona umana e dunque sui presupposti materiali di tale sviluppo, i socialisti e i comunisti posero l'accento anche sulla necessità di prevedere la partecipazione dei lavoratori alla vita dello Stato e di realizzare quindi un ordinamento davvero democratico". V., specialmente, gli interventi di Basso (Seduta del 6 marzo 1947, in A.C., I, pp. 203-209) e Amendola (Seduta del 20 marzo 1947, in A.C., I, pp. 508-513).

<sup>19</sup> Sulla connessione fra uguaglianza e partecipazione si veda: F. PIZZOLATO, *La democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 27: "L'istituzionalizzazione vale infatti a dare veste all'ordinamento del corpo sociale, impedendo che esso si cristallizzi in forma di rapporti squilibrati, tra soggetti cioè in condizione di potere (privato) e altri in stato di soggezione; anziché per il tramite di relazioni promozionali di libertà, eguaglianza e partecipazione, ai sensi dell'art. 3, c. II, della Costituzione".

<sup>20</sup> Per la partecipazione universalmente intesa, ossia rivolta i singoli cittadini: A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, p. 43: "Del resto, sul fatto che il 'paesaggio' della sovranità popolare sia destinato a svuotarsi se privato della propria anima partecipativa aveva già ammonito il Costituente, ben consapevole dei rischi connessi alla retorica della partecipazione: lo dimostrano la decisione infine assunta di spostare il principio partecipativo dal contesto più generico dell'art. 1 a quello più esigente dell'art. 3, in connessione teleologica e storicamente evolutiva con il principio di eguaglianza sostanziale; e l'affiancamento dell'aggettivo 'effettiva' al termine partecipazione. Trapelava da queste scelte l'accorato richiamo a vigilare sui tranelli della partecipazione non effettiva, in quanto sporadica e intermittente o solo di facciata: quella partecipazione che si cela dietro il manto rassicurante del diritto di voto, ma che non può appagarsi dell'episodicità delle

del dibattito, dunque, il dato partecipativo è inserito nell'articolo più emblematico della Costituzione italiana e la partecipazione è fotografata come "fine generale dell'ordinamento della Repubblica e di tutta la sua azione"<sup>21</sup>.

La seconda stima delle considerazioni è la seguente: il riferimento testuale alla *partecipazione* consente di riversare concretezza nel principio stesso, che acquista, quindi, una valenza multidimensionale: di *obiettivo*, di *strumento* e di *modo*<sup>22</sup> dell'agire della Repubblica. Quanto alla prima essenza (*obiettivo*), essa deve considerarsi intrinsecamente connessa allo stesso modo d'essere delle democrazie costituzionali. La sovranità popolare non si esaurisce, quindi, con la rappresentanza, ma necessita di altri luoghi di partecipazione dei cittadini, in un contesto che è quello della "democrazia sociale", quale forma di Stato diretta a "promuovere un'intima socialità fra i suoi componenti"<sup>23</sup>. Quanto, invece, alla partecipazione come *strumento*, la medesima deve essere intesa come metodo di governo dei rapporti istituzionali, sotto il profilo organizzativo e procedurale<sup>24</sup>. Per quanto concerne, in ultima, il suo essere *modo*, la partecipazione merita di essere considerata come lo strumento di base per l'adozione delle decisioni pubbliche. Pertanto, il ruolo dei cittadini, anziché essere relegato ad atti sporadici, diviene partecipazione-obiettivo/strumento/modo, nell'ottica dell'art. 3, co. 2, Cost., ossia

---

sue manifestazioni, rivendicando ben altra abbondanza di momenti, luoghi e modi per esprimere la molteplicità delle voci". Prima ancora, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, pp. 149 ss.

<sup>21</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 12.

<sup>22</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 59: "L'orientamento del Costituente, quale emerge dalla formulazione dell'art. 3, co. 2, deve intendersi nel senso di riconoscere al principio di partecipazione una triplice declinazione: obiettivo, strumento, modo".

<sup>23</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 143.

<sup>24</sup> La democrazia partecipativa si fa metodo dell'azione democratica di governo: "Ciò attraverso moduli decisionali trasparenti che permettano un confronto dialettico, se non vere e proprie forme di negoziazione collettiva per obiettivi condivisi, tra decisori pubblici e collettività di riferimento. In più settori della scienza giuridica, le sorti della democrazia vengono considerate intimamente legate a quelle della partecipazione, che è concepita quale metodo di governo della democrazia pluralista": F. SCIARETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 25.



quella che consente di “interrogarsi complessivamente sul modo in cui la volontà popolare contribuisce alla formazione della volontà politica”<sup>25</sup>.

Il principio personalista e quello di uguaglianza, così ricostruiti, diventano il tessuto connettivo di un sistema democratico, in cui il paradigma della sovranità popolare “voleva [vuole] essere il prodotto dello svolgimento in senso positivo della libertà, quale condizione per lo sviluppo della persona che si realizza”<sup>26</sup>, “passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico”<sup>27</sup>.

### 3. 1960. *La participatory democracy americana.*

La nascita dell’espressione “democrazia partecipativa” risale all’ambiente giurista-filosofo americano degli anni Sessanta<sup>28</sup> e trova una sua specifica collocazione dottrinale nel pensiero di Kaufman<sup>29</sup> e Dewey<sup>30</sup>, i quali ritenevano necessario che l’uomo-cittadino sviluppasse le proprie capacità attraverso un atteggiamento rivolto all’azione, collocandosi all’interno delle dinamiche legate alla propria comunità.

---

<sup>25</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, cit., p. 61.

<sup>26</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su “Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”, Perugia, 11-12 marzo 2010, p. 4.

<sup>27</sup> G. BERTI, *Commento art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 288.

<sup>28</sup> Per una panoramica sul tema si veda M. GARA, *What Kind of Institutional Implementation for Participatory Democracy? Theories and Debate During the Long 1970s in the United States*, in *Journal of American History and Politics*, n. 3/2020.

<sup>29</sup> Il docente di filosofia politica statunitense nel 1960 inserì la formula “*participatory democracy*” nel titolo di un suo articolo, sostenendo che la funzione di quest’ultima era quella di incentivare: “*the development of human powers of thought, feeling, and action*”: A.S. KAUFMAN, *Human Nature and Participatory Democracy*, in C.J. FRIEDRICH (a cura di), *Responsibility*, New York, The Liberal Arts Press, 1960.

<sup>30</sup> John Dewey, filosofo e pedagogo americano, sostenitore del metodo dialogico e della critica nella scuola, ha teorizzato l’educazione progressiva che mira alla promozione dell’azione e dell’iniziativa dei singoli, in un contesto che è sempre condiviso. Sotto questa chiave di lettura, l’educazione assurge al ruolo di funzione morale della società, la quale – attraverso il metodo di confronto critico – consente alla democrazia di fiorire ed evolvere. Si vedano, tra gli altri, J. DEWEY, *Scuola e Società*, Firenze, La Nuova Italia, 1975; ID., *Esperienza e educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 1955 e ID., *Democrazia e educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 1954.

Sotto un profilo strettamente socio-politico, l'affermazione del concetto di democrazia partecipativa arriva nel 1962 con il *Port Huron Statement* del movimento studentesco *Students for a Democratic Society*. Il manifesto – che venne ricordato anche come *Agenda for a Generation* – ebbe il pregio di “tradurre” la nozione di democrazia partecipativa nel linguaggio comune, indicando alcuni capisaldi della *participatory democracy*, quali l'essenziale collaborazione dei cittadini nelle scelte politiche che rivestano un forte impatto sociale, la disobbedienza civile e non violenta, lo stimolo ad una dimensione comune del vivere quotidiano<sup>31</sup>.

Il culmine della teorizzazione della *participatory democracy*, si avrà nel 1969, con l'uscita del saggio *A ladder of citizen participation*<sup>32</sup> di S.R. Arnstein, che contribuì, in maniera alquanto rilevante, ad individuare una teoria formale della partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche. Lo scritto ha avuto il pregio di aver classificato le esperienze partecipative individuando due differenti “scale di partecipazione”, che consentivano, dunque, di saggiare la “partecipatività” di un sistema o di una istituzione. La prima si riferiva all'ambito “territoriale”; la seconda era, invece, la scala dell'“intensità”. Il parametro territoriale consentiva di collocare la dimensione partecipativa ad uno specifico livello, corrispondente all'istituzione pubblica coinvolta (si partiva dal livello sub-comunale fino ad arrivare anche al contesto sovrastatale); il secondo indice, invece, stabiliva il grado di intensità del processo partecipativo dei cittadini (non partecipazione – “finta” partecipazione – democrazia partecipativa)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Il manifesto abbozza alcune linee generali sulla democrazia partecipativa, affermando che “*In a participatory democracy, the political life would be based in several root principles: – that decision-making of basic social consequences be carried on by public groupings; – that politics be seen positively, as the art of collectively creating an acceptable pattern of social relations; – that politics has the function of bringing people out of isolation and into community, thus being a necessary, though not sufficient, means of finding meaning in personal life*”: testo originale in <https://genius.com/Tom-hayden-port-huron-statement-lyrics>.

<sup>32</sup> S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *AIP Journal*, vol. 35, n. 4, luglio 1969, pp. 216-224. Il concetto è stato, poi, ripreso da L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4/2006, p. 24.

<sup>33</sup> Più nello specifico, l'autrice suddivide i livelli di partecipazione in tal modo: *Manipulation e Therapy*, quali condizioni di “*Non-participation*”; “*Informing*”, “*Consultation*” e “*Placation*”- che vengono definiti come “*Degrees of Tokenism*”, ossia procedure prettamente dimostrative rispetto ad una vera e propria partecipazione del cittadino e, infine, “*Partnership*”, “*Delegated Power*” e “*Citizen Control*”, che rappresentano gradi autentici del livello di partecipazione dei cittadini.

Il lavoro della Arnstein si è rivelato un elemento essenziale nel percorso teorico-ricostruttivo del fenomeno sociale riguardante la partecipazione dei cittadini: *in primis*, perché ha permesso di individuare uno strumento di valutazione della stessa – sebbene ancora sul piano delle scienze politiche, ma con parametri che iniziavano già ad avvicinarsi al fenomeno giuridico – il quale consentiva di distinguere le autentiche procedure partecipative dai cosiddetti “*empty ritual(s)*”<sup>34</sup>; in secondo luogo, perché ha ricondotto il concetto di partecipazione a quello di “*redistribution of power*”<sup>35</sup>.

Negli anni Settanta l'utilizzo del termine democrazia partecipativa venne poi ripreso da diversi autori<sup>36</sup>, acquisendo una certa pregnanza concettuale nell'ambito delle teorie politico-normative riconducibili alla cosiddetta *New Left*, che si contrapponevano al modello di *legal democracy* sposato dai teorici di centro-destra<sup>37</sup>. In particolare, Carole Pateman, nella sua teoria della democrazia partecipativa, smorza le conclusioni cui era arrivata la Arnstein e distingue i livelli

---

<sup>34</sup> S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit., p. 216. Cfr., inoltre, B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73/2005, pp. 110-111: “La scala della partecipazione di Arnstein guarda alla partecipazione come ad un continuum lungo una scala di potere. Secondo Arnstein (...), ‘la partecipazione del cittadino è una condizione categorica per il potere del cittadino’. Ciò significa che ‘esiste una sostanziale differenza tra il vuoto rituale partecipativo e l’aver il reale potere necessario per influire sull’esito del processo’(...). Ogni processo che non traferisca potere è una manipolazione dell’opinione pubblica; non si è raggiunta alcuna partecipazione significativa finché non entra in gioco la democrazia diretta. La scala della partecipazione teorizzata da Arnstein conta otto gradini che corrispondono ad otto gradi di potere”.

<sup>35</sup> S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit., p. 216. È interessante notare come, fin dal suo esordio, il concetto di partecipazione cittadina sia legato ad istanze redistributive del potere, espressione del principio di uguaglianza. Infatti, anche secondo P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, cit., p. 92, la partecipazione “si esprime anche nel senso del proficuo utilitarismo di chi è consapevole che i margini di progresso individuale sono decisamente più ridotti, se non intervengono miglioramenti collettivi e generalizzati; questo, ovviamente, a meno che non si appartenga a quei circoli di privilegiati, davvero numericamente sempre più ristretti. Come si vede, la partecipazione attiva alla Res pubblica è, in questo senso, anche connessa al principio della redistribuzione della ricchezza”.

<sup>36</sup> C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

<sup>37</sup> Tale dottrina si rifà alle idee dell'economista austriaco J.A. Schumpeter, le quali, invece, si caratterizzavano per la centralità della competizione fra *leaders* e lasciavano sullo sfondo la partecipazione dei cittadini, relegandola a baluardo protettivo della democrazia contro le decisioni arbitrarie degli eletti.

del coinvolgimento dei cittadini in *pseudo partecipazione*, *partecipazione parziale* e *piena partecipazione*, in base al grado di influenza che i partecipanti possono esercitare sull'esito della decisione finale<sup>38</sup>: in ogni caso, tuttavia, l'autrice fa corrispondere la piena partecipazione con la possibilità di esercitare il diritto di voto su determinate questioni.

Il modello di democrazia partecipativa proposto si contrapponeva, dunque, in maniera netta, alla rappresentanza democratica e auspicava un ingente aumento delle occasioni di partecipazione del cittadino, le quali si staccavano dal contesto sindacale degli anni Sessanta e spostavano l'attenzione su di un vero e proprio attivismo civico<sup>39</sup>.

Nello stesso arco temporale, volgendo, ora, lo sguardo al contesto europeo, e, in particolar modo, a quello francese, si faceva strada, invece, il concetto di "*autogestion*"<sup>40</sup>, intesa come capacità di autodeterminazione dei cittadini nell'organizzazione delle loro attività lavorative e sociali. Verso la fine della decade, tuttavia, la nozione citata svanì per lasciare spazio alla "*démocratie participative*", la quale si riallacciava alla prima esperienza statunitense, che meglio precisava le intenzioni dei movimenti di cui si faceva espressione, affermando la necessità di un prolungamento della democrazia rappresentativa a favore di quella partecipativa. Verso la fine degli anni Settanta, invece, C.B. MacPherson diede un nuovo contributo alla teoria della *participatory democracy*, tentando di accostarla ad una nuova fase del liberalismo, che si voleva allontanare dai consueti dettami del capitalismo americano<sup>41</sup>: il suo lavoro venne da molti considerato come uno studio preparatorio per l'ideazione di un governo partecipato, che aveva lo scopo di

---

<sup>38</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 111.

<sup>39</sup> La *New Left* si differenziava dai movimenti di sinistra americani degli anni Sessanta, perché spostava l'attenzione sull'attivismo civico e sociale, sganciandosi dal solo contesto sindacale e ritenendo che una profonda integrazione della società civile nei processi decisionali potesse portare le istituzioni a meglio soddisfare le esigenze del popolo.

<sup>40</sup> P. ROSANVALLON, *ficrire une histoire générale de la démocratie*, in *Participations*, n. 1/2011, pp. 335-347.

<sup>41</sup> C.B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal Democracy*, New York, Oxford University Press, 1977.

implementare, dunque, il sistema istituzionale attraverso l'inserimento di forme riconducibili alla democrazia partecipativa.

Dopo questa fase, all'inizio degli anni Ottanta, alcuni studiosi ripresero il concetto di democrazia partecipativa e lo accostarono alle teorie deliberative, riformulandone – in parte – gli intenti e arricchendolo con gli elementi che saranno, poi, quelli propri della democrazia deliberativa, come si avrà modo di approfondire a breve<sup>42</sup>. La rinnovata indagine avveniva, per lo più, sul piano dottrinale, mentre si dovrà attendere il successivo decennio per toccare con mano alcune manifestazioni empiriche del fenomeno.

#### **4. 1963. Gli insegnamenti di Papa Giovanni XXIII: *La Pacem in terris*.**

Prima di entrare nel merito del tema della partecipazione, così come trattato nell'Enciclica, ci sono almeno due aspetti della medesima che potremo definire sconvolgenti<sup>43</sup>: il primo è quello legato alla straordinaria empatia che trasmette Papa Giovanni XXIII nei confronti delle *cose degli uomini*; la seconda è la evidente capacità del Papa di anticipare temi e sensibilità, se solo si pensa che l'anno di nascita di Papa Roncalli è il 1881. "Tutti gli esseri umani e tutti i corpi intermedi sono tenuti a portare il loro specifico contributo all'attuazione del bene comune"<sup>44</sup>: è da tale affermazione che si intende riprendere il pensiero che si è tentato di sviluppare in questo piccolo contributo.

Ciò che colpisce, innanzi tutto, sono due peculiari menzioni: il dualismo, in senso positivo, del considerare gli esseri umani come persone e come corpi intermedi e l'accento sulla valorizzazione delle loro singolari caratteristiche ("loro specifico contributo"). Tale *incipit* non può non rinviare al dettato dell'art. 2 della nostra Costituzione ("La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"), nella lettura che ha tentato di ricostruire lo spirito della Costituente. La

---

<sup>42</sup> La prima autrice a compiere il passo è J. MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1983.

<sup>43</sup> O che, almeno, lo sono stati per chi scrive.

<sup>44</sup> GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 32.

presenza della dimensione personale e di quella collettiva è una costante nel contenuto dell'Enciclica, quasi come fosse un monito, un perenne dovere di ricordare, di riflettere sulla sociale ragion d'essere dell'uomo. La *persona*, vista nella sua duplice veste, di singolo e di componente di un insieme più grande, rappresenta il punto di partenza del pensiero del Papa Giovanni XXIII, il cui punto di arrivo è la realizzazione del bene comune; e tale connessione non sembra essere indicata sul testo, senza che vi sia stata una riflessione circa la natura terrena dell'uomo, per cui "Ciò comporta che [tutti] perseguano i propri interessi in armonia con le sue esigenze [del bene comune]"<sup>45</sup>: l'elementare riconoscimento, cioè, che ogni uomo debba coltivare alcuni interessi propri, i quali devono però concordare con i bisogni del bene comune.

Esiste, dunque, un *idem sentire* fra le premesse espresse nella *Pacem in terris* e le manifestazioni dell'Assemblea Costituente, che sono, poi, scaturite nella formulazione dell'art. 2 della nostra Carta: l'uomo, nella sua dignità, è collocato in posizione centrale, sia nella tutela dei suoi diritti, sia nell'adempimento dei suoi doveri, in una dimensione che è sempre plurale, molteplice, mai isolata.

L'Enciclica prosegue, poi, introducendo un tema di straordinaria importanza, ossia la finalità, in concreto, dell'esercizio del potere pubblico: infatti, affinché gli uomini coltivino i propri interessi, compatibilmente con quelli della società civile, i poteri pubblici debbano essere rivolti all'"attuazione del bene comune"<sup>46</sup>, dal momento che "È inoltre un'esigenza del bene comune che i poteri pubblici contribuiscano positivamente alla creazione di un ambiente umano nel quale a tutti i membri del corpo sociale sia reso possibile e facilitato l'effettivo esercizio degli accennati diritti, come pure l'adempimento dei rispettivi doveri"<sup>47</sup>.

L'accento sui poteri pubblici è evidenziato nell'ottica di essere un servizio volto alla tutela ed effettività dei medesimi. Sotto questo ulteriore profilo, Papa Giovanni dedica un paragrafo ("Dovere di promuovere i diritti della persona") che conferma il solco tracciato dall'art. 3 della Costituzione.

---

<sup>45</sup> GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 32.

<sup>46</sup> GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 32.

<sup>47</sup> GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 38.

Tale raccordo, che ricalca l'accezione sostanziale del principio di partecipazione, ribadisce come l'ordinamento di qualsiasi comunità non debba limitarsi ad essere un mero spettatore (od esecutore) dei diritti e dei doveri dei cittadini, ma debba assumere un ruolo concreto e fattivo nello sviluppo di una società sempre più attenta all'"ambiente umano". Si percepisce, dunque, l'indirizzo verso una dimensione "espansiva" dell'essere uomo, legata ad un atteggiamento di comunità dell'essere cittadino e, quindi, ad una prospettiva che fa della condivisione tra i *cives* uno dei fondamenti della Repubblica.

Il pensiero del Papa esprime una lucidissima consapevolezza circa la necessità di dare consistenza ai diritti, ove afferma che "l'esperienza attesta che qualora manchi una appropriata azione dei poteri pubblici, gli squilibri economici, sociali e culturali tra gli esseri umani tendono, soprattutto nell'epoca nostra, ad accentuarsi; di conseguenza i fondamentali diritti della persona rischiano di rimanere privi di contenuto"<sup>48</sup>. Diviene esplicito, dunque, un passaggio fondamentale e fondante lo stesso sistema di diritto costituzionale così come contemporaneamente inteso (o da doversi intendere): non esistono diritti né senza risorse, né senza doveri<sup>49</sup>.

All'interno di questa costruzione, Papa Giovanni decide di inserire un elemento ulteriore, quello della "Partecipazione dei cittadini alla vita pubblica", qualificandola come "un'esigenza della loro dignità di persone che gli esseri umani prendano parte attiva alla vita pubblica, anche se le forme con cui vi partecipino sono necessariamente legate al grado di maturità umana raggiunto dalla comunità politica di cui sono membri e in cui operano"<sup>50</sup>.

Vale la pena soffermarsi un attimo su questa definizione, che raccoglie uno spunto ancor nuovo rispetto alle prospettive analizzate nel contributo. Quel che è certo è che la Costituente, come anche la Arnstein, hanno voluto tenere assieme il principio partecipativo con il principio di eguaglianza, quali garanzia combinata del corretto funzionamento di un ordinamento: non a caso, nella prima

---

<sup>48</sup> GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 38.

<sup>49</sup> Sul punto si veda: M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, Jovene, 2015; nonché ID., *Fiscalità, diritti, libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2015.

<sup>50</sup> GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 44.

ricostruzione teorica della partecipazione, la scrittrice affermava che il compito della partecipazione dei cittadini era di contribuire alla redistribuzione del potere<sup>51</sup>. Mi sia consentito dire che Papa Giovanni aggiunge un tassello in più: egli, infatti, introduce il concetto secondo cui la misura degli strumenti di partecipazione è connessa all'intensità della maturità di una comunità politico-sociale. È un criterio nuovo, diverso, che si aggiunge a quelli analizzati in precedenza e consente di operare rinnovate valutazioni sulla dimensione del principio partecipazione, alla luce di un indice di assoluta concretezza: la maturità degli uomini e delle donne che compongono la collettività.

Cercando, per quanto possibile, di collocare le parole del Papa in una prospettiva puramente costituzionale, si deve arrivare alla seguente conclusione: la dimensione compartecipativa dei cittadini alla vita pubblica costituisce un presupposto giuridico fondante la stessa natura democratica degli ordinamenti contemporanei; ciò significa, quindi, ammettere che, per attuare una vera e propria democrazia costituzionale, divenga necessario instaurare dinamiche di dialogo e confronto fra i cittadini e autorità, nell'ottica della piena partecipazione dell'individuo alla vita pubblica<sup>52</sup>.

Quanto alle finalità della partecipazione, Papa Giovanni non ha dubbi: "attraverso la partecipazione alla vita pubblica si aprono agli esseri umani nuovi e vasti campi

---

<sup>51</sup> Cfr. S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit., p. 216. Questa comunanza di intenti fra i due corollari consente, allora, di accostare alle tematiche della partecipazione, principio ben più trascurato rispetto alla più nota eguaglianza, le medesime considerazioni svolte per quest'ultima: "Questione centrale e complessa, storicamente determinata e perennemente incombente, dai profili plurimi mai tutti definibili, parzialmente conquistata ma mai definitivamente, mai esaurientemente, aggredita dalla uniformità e intollerante alle differenze, dalla integrità non attingibile ma dalla parzialità inconcepibile": G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, Napoli, Jovene, 2009, p. 1914; o, anche, A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 3: "i dilemmi che affliggono da sempre l'inveramento dell'eguaglianza sostanziale sono gli stessi che si lamentano per la partecipazione, in quanto riflettono una democrazia incompiuta 'che si insedia nello stato apparato ma si arresta alle soglie della società'".

<sup>52</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 11: "La Repubblica è fondata sul principio di policentrismo autonomistico e questo principio diventa la fisionomia di un'organizzazione politica fondata sul pluralismo sociale e sulla partecipazione popolare".



di bene<sup>53</sup>. Anche sotto questa lente, la partecipazione è interpretata come *strumento* nelle mani dei cittadini e come *obiettivo* nel raggiungimento della loro piena realizzazione<sup>54</sup>: tale affermazione riflette l'idea secondo cui la volontà politica di una comunità, per essere definita tale, debba "disseminarsi nei luoghi decisivi del tessuto sociale"<sup>55</sup>. Non solo. Vi sono delle precise ragioni a sostegno di questa tesi: a) "i frequenti contatti fra cittadini e funzionari pubblici rendono a questi meno arduo cogliere le esigenze obiettive del bene comune"; b) "l'avvicinarsi dei titolari nei poteri pubblici impedisce il loro logorio e assicura il rinnovarsi in rispondenza dell'evolversi sociale"<sup>56</sup>.

Dalla limitata analisi delle prospettive della Costituente, delle origini della *participatory democracy* e della *Pacem in terris*, emerge, in ogni caso, un *idem sentire* nei confronti del coinvolgimento dei cittadini alle scelte pubbliche. Tutte e tre le prospettive hanno il pregio di evidenziare una *dimensione sostanziale* della partecipazione dei cittadini: nella Costituente, il vivace dibattito sui primi tre articoli della Carta ha rivelato una visione più che concreta dell'attuazione dei principi democratico, personalista e di eguaglianza, da convogliarsi in esperienze, che testino autenticamente il coinvolgimento dei *cives*; la *participatory democracy* ha permesso di iniziare a focalizzare i termini della "questione partecipativa": ha fornito dati, modelli, criteri, affinché l'esercizio fattivo della partecipazione non

---

<sup>53</sup> GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 44.

<sup>54</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 59.

<sup>55</sup> Secondo una recente ricostruzione di E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, in particolare nella parte in cui rinvia alla prima fase del pensiero dell'autore, laddove egli intendeva contribuire ad affermare "un nuovo ideale di una democrazia come costruzione dello stato dal basso per opera del popolo costruttore", che egli definisce, per l'appunto come "democrazia diretta", ma "non nel senso astratto e puramente ideologico del Rousseau, che voleva l'eliminazione di ogni forma di rappresentanza, ma nell'unico senso in cui si può parlare, rimanendo sul terreno delle possibilità concrete, di democrazia diretta, vale a dire nel senso di una collaborazione effettiva di tutti i cittadini attivi alla cosa pubblica attraverso il massimo decentramento, mediante la molteplicità degli istituti rappresentativi, per opera della vivificazione dello stato, cioè della volontà generale proponente e deliberante, in ogni piccolo centro abitato, in ogni officina, ovunque si lavora e si costruisce". Cfr. anche le considerazioni di Bobbio così come riportate da V. MARCENÒ, *Bobbio "al di là di Kelsen". Il superamento dell'etica dell'indifferenza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

<sup>56</sup> GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 44.

venisse considerato solo all'interno dei movimenti studenteschi della fine degli anni Sessanta (fermo restando il loro rilievo storico- culturale), ma che venisse preso in esame anche dai filosofi, dai politologi, financo dai giuristi; da ultimo, l'Enciclica definisce l'importanza dell'essere cittadini attivi nella possibilità che si aprano "nuovi e vasti campi di bene".

### **5. Pensieri sparsi.**

Non si può non ricordare – in molti lo avranno fatto – che, non appena pubblicata, la *Pacem in terris* fu oggetto di grande attenzione da parte del mondo intero: a seguito dell'accorato messaggio di pace inviato durante la crisi dei missili di Cuba, Papa Giovanni si guadagnò la stima di molti uomini di potere, *in primis* di Kennedy e di Krusciov; le parole del Papa ebbero il potere di evitare una guerra certa.

Non si può escludere, dunque, (e, in ogni caso, ci piace immaginarlo), che molti degli studenti americani dell'epoca potessero aver letto, maneggiato e approfondito l'Enciclica di un Papa, che, per la prima volta, si rivolgeva "agli uomini di buona volontà"; così come non può essere scartata l'ipotesi che la stessa idea di partecipazione di Giovanni XXIII sia stata recepita nei contributi che parlano della *participatory democracy*.

Ciò che sembra certo è che la circolazione delle idee (in questo caso delle *buone idee*) si propaga velocemente e consente sempre di aggiornare i propri canoni di partenza: la partecipazione, tradizionalmente pensata come una conquista, è ora intesa come una attitudine, un valore di quotidianità.

La domanda, quindi, che mi son posta è la seguente: quale effetto sortirebbe oggi, sull'uomo comune, la lettura della *Pacem in terris*? Quali sarebbero gli insegnamenti che egli potrebbe trarne? È possibile rimettere in circolo la cultura della buona volontà?

Anche se difficile, credo che valga la pena provarci: perché, in previsione dell'imminente apertura dell'anno scolastico, non inviare copia dell'Enciclica alle scuole della nostra Regione? D'altra parte, come ci ha insegnato Papa Giovanni,

dalla lettura, dall'ascolto, dal confronto, dalla buona volontà, non possono che accadere "nuovi e vasti campi di bene".

*dirittifondamentali.it*