

LA DEMOCRAZIA NELLA COSTITUZIONE

*I vostri antenati diedero il contributo
più importante alla libertà dei Greci.*

Lisia

1. Introduzione

Cicerone si scaglia in due sue orazioni contro Catilina, che tentò di evertere le istituzioni repubblicane di Roma insieme ai suoi sodali, uomini pravi e di umanità parchi. Con ciò delinea, talora in modo diretto, talaltra indirettamente, tratti della democrazia romana che rifulgono sino a oggi¹.

Peraltro, nelle Storie di Tuciddide, Pericle dimostra che la democrazia ateniese è un sistema di governo che non emula le leggi dei vicini, ma che è emulato; nel quale primeggiano la *libertà*, il criterio della capacità contro quello della nascita e del sangue, e l'importanza della partecipazione alla vita politica. Risultando, così, Atene un esempio di *educazione* per tutta la Grecia².

Lisia mostra in molte forme e modi come l'assenza di democrazia, di cui fece esperienza il popolo ateniese al tempo dei Trenta tiranni, sia stata motivo di molti e gravi guasti tali da abbattere il potere del popolo³. Con la caduta della democrazia vennero a mancare i diritti inviolabili degli ateniesi e, prima di tutto, le garanzie stabilite nella procedura penale *a difesa degli imputati*⁴. E in una delle più illustri orazioni⁵ l'oratore attico esorta a superare la discordia e le rivalità interne come grave limite che, se sfruttato dai nemici, avrebbe potuto danneggiare irreparabilmente la democrazia ateniese. Contenuti che si combinano al dovere di combattere in difesa della **libertà**, che della democrazia è un sostrato insostituibile⁶. Quanto sopra richiamato non è, tuttavia, il significato della democrazia, ma ne manifesta alcuni suoi effetti significativi e rilevanti.

Il termine *democrazia* compare per la prima volta in Erodoto. Nella disamina di quale forma di governo sia più adeguata, Erodoto afferma che *"il governo del popolo comporta già il nome più bello che esista: <<parità di diritti>>. Le cariche pubbliche si sorteggiano, c'è un rendiconto per le magistrature ricoperte, tutte le decisioni sono demandate a un collettivo"*⁷. E non è casuale che tale definizione avvenga all'interno delle Storie, e non in una teorizzazione. E', infatti, dall'*esperienza*, e dal confronto tra *esperienze* che da essa consegue, che è possibile comprendere quale, tra due o più modi di governare, sia il più adatto per il popolo.

¹ CICERONE, *Le Catilinarie*, Torino 1988.

² TUCIDIDE, *Le Storie*, Torino 1982, II, 34,8-41,1.

³ Nell'*orazione XIII Contro Agorato*, di Lisia molto significativo è l'uso del verbo *katalùo* per rendere con forte incisività la rilevanza e l'estensione di quanto accaduto.

⁴ LISIA, *Orazione XII Contro Eratostene*, in *Orazioni*, Vol. I, Milano 2000, p. 337.

⁵ LISIA, *Orazione XXXIII Olimpico*, in *Orazioni*, Vol. II, Milano 2000, p. 435.

⁶ LISIA, *Orazione XXXIV Sulla necessità di non abbattere la pàtrios politèia in Atene*, in *Orazioni*, Vol. II, cit. p. 449.

⁷ ERODOTO, *Le Storie*, Milano 1989, Libro III, 80-82.

Il cammino della Costituzione si è enucleato attraverso le Costituzioni che furono promulgate prima dell'attuale, concorrendo a definirne singoli o plurimi aspetti. E la democrazia è uno degli elementi che costituiscono il tessuto connettivo di una Costituzione, e che pertanto ne costituisce i tratti fondamentali, talora in modo più evidente, talaltra meno.

Essa, peraltro, è il frutto della storia e del percorso di un popolo che nel tempo è giunto alla sua attuale definizione a partire dalle Costituzioni che l'hanno preceduta. E che hanno dato origine agli elementi che nel tempo l'hanno costituita come mattoni differenti che formano la costruzione attuale.

Tra essi, il primo è dato dalla Costituzione di Bologna del 1796. Significativa è la ripartizione amministrativa, antesignana dei principi di *autonomia* e *decentramento amministrativo* di cui all'articolo 5 della Costituzione vigente, secondo la quale la Città era divisa in 53 parrocchie, ed il territorio in 367. Tutte le parrocchie della Città erano distribuite in 16 Regioni. Quelle del Territorio in 65 Cantoni⁸, come momento assembleare, cioè democratico della vita cittadina⁹. Con il *Corpo Legislativo* composto da 360 membri eletti nei Comizi elettorali, diviso in Consiglio Maggiore ed in Consiglio Minore¹⁰, momento genetico nel periodo preunitario di quello che successivamente sarebbe stato il Parlamento.

Significativa era l'esortazione con la quale si conclude la Costituzione bolognese, secondo la quale: *“Avranno i Cittadini presente all'animo che dalle sagge loro elezioni dipende in singolar modo la conservazione e la felicità della Repubblica. Ma sarebbe vano ogni riguardo e vane le speranze di felicità e di pace se sostenute non fossero dall'amor di Patria, dalla sottomissione alla legge, dalla docilità alla ragione. Queste virtù degne di un Popolo libero siano promosse dai Magistrati, raccomandate dai Padri ad ogni famiglia, acciocché la Repubblica fiorente si conservi ed intera a' posteri si trasmetta”*¹¹.

La Costituzione del popolo ligure del 1797 evidenziava il fatto che la *sovranità* risiede essenzialmente nel popolo: è indivisibile, inalienabile, imprescrittibile¹². Anche la Costituzione della Repubblica Cispadana (1797) prevedeva il *sistema bicamerale*, con il corpo legislativo composto da due Consigli, l'uno di sessanta membri, l'altro di trenta¹³. Rispetto alla Costituzione precedente, la Cispadana aveva un significativo elemento in più. Vi era infatti un'importante **conferimento di funzioni alle amministrazioni municipali** (gli attuali enti locali). Autonomia e decentramento amministrativo, da un lato e sistema parlamentare si trovano nel DNA del sistema costituzionale italiano, essendo essi riscontrabili anche nella Prima Costituzione della Repubblica Cisalpina del 1797¹⁴, nella Costituzione della Repubblica Romana del 1798, e la Costituzione napoletana del 1799. Seppur risentono ampiamente della dominazione napoleonica, queste Costituzioni rappresentano il fondamento dal quale nasce tra il XVIII e il XIX secolo il costituzionalismo italiano.

⁸ Articolo 2 della Costituzione di Bologna.

⁹ Articolo 3 della Costituzione di Bologna.

¹⁰ Articolo 41 della Costituzione di Bologna.

¹¹ Articolo 273 della Costituzione di Bologna.

¹² Articolo 1 della Costituzione del popolo ligure.

¹³ Articolo 66 della Costituzione della Repubblica Cispadana. Gli articoli 66-154 disciplinavano il funzionamento dei due Consigli, e le reciproche relazioni tra i medesimi.

¹⁴ Nell'articolo 1 di questa Costituzione compare per la prima volta l'espressione *Repubblica una e indivisibile*, presente nell'articolo 5 della Costituzione vigente.

Ciò continua e si sviluppa in una sua diversa fase, quando si era giunti ormai nel 1848, con lo Statuto Albertino e quello del Granducato di Toscana.

La Costituzione della Repubblica Romana del 1849, la quale afferma che *ogni potere viene dal popolo*¹⁵, si diversifica nettamente rispetto alle precedenti, in quanto è monocamerale e non dà rilevanza all'autonomia e al decentramento.

La definizione di Repubblica democratica nell'attuale Costituzione assurge a un ruolo di primaria importanza nel quadro del dettato costituzionale. Con questa deliberazione, infatti, l'Assemblea costituente affida alla scelta del popolo il futuro destino del Paese, ne riconosce la supremazia, e questo non avrebbe, pertanto, potuto subire nessun successivo disconoscimento. E l'istanza di porre a fondamento della potestà statale il consenso ha, da un lato, il *valore assoluto della persona umana* con il riconoscimento della pari dignità e, dall'altro, il riconoscimento dell'immanenza del male nel mondo, e delle *tendenze di predominio* degli impulsi asociali: in ciò la democrazia consiste in **un'incessante azione rivolta al superamento delle antinomie correlative a tali due tendenze**.

Pertanto la democrazia è, prima ancora che una forma di governo, una forma di Stato, inteso come ordine complessivo di vita associata, in quanto compendia in sé i presupposti e le condizioni di carattere economico-sociale, le convinzioni, le strutture, i fini che informano di sé un ordinamento, e rendono possibile e efficiente la partecipazione. Condizioni che devono avere imprescindibilmente una **larga autonomia** per l'acquisto e la consapevolezza della propria posizione nella società, e alla **formazione di libere opinioni** in ordine ai modi di **soddisfare il bene comune**, e un sistema di **rapporti associativi** da cui siano eliminate le antitesi radicali di interessi fra parte e parte della consociazione. Così inteso il principio democratico permea e pervade tutte le strutture dell'ordinamento¹⁶.

2. Popolo e potere

La democrazia è la relazione che intercorre tra *demos* e *kratos*, cioè tra popolo e potere.

Il che avviene, da un lato, nel riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni in cui si svolge la sua personalità, dall'altro nell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà¹⁷. E ciò nel quadro della pari dignità sociale¹⁸, realisticamente improntata in un quadro di eguaglianza sostanziale¹⁹.

Tema di questo articolo è il modo in cui si manifesta questa relazione nel XXI secolo secondo alcuni suoi significativi tratti, considerando determinati soggetti che ineriscono con la democrazia, contribuendo a darne il contenuto.

Varie sono le definizioni di **popolo**. Il popolo (in greco *demos*, in latino *populus*) non è un'istanza suscettibile di un funzionamento quotidiano e normale. E per comprendere il

¹⁵ Articolo 15 della Costituzione della Repubblica Romana.

¹⁶ C. MORTATI, *Commento all'articolo 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca. Principi fondamentali, Bologna 1978, p. 2-10.

¹⁷ Articolo 2 della Costituzione.

¹⁸ Articolo 3, comma 1, della Costituzione.

¹⁹ Articolo 3, comma 2, della Costituzione.

significato del termine *popolo* come idea-forza è necessario attribuirgli almeno tre caratteri: 1) la partecipazione; 2) la forza; 3) la permanenza. I quali non sono sempre presenti con la stessa intensità. Quale che essa sia, da questi tre elementi scaturiscono due conseguenze: l'*eguaglianza* nella dignità nei componenti del popolo e la sua *unità*. Il carattere unitario di un popolo è quello che gli permette di garantirsi l'indipendenza (e l'esperienza non solo continentale dimostra che essa non elude e non elide l'attuazione dei principi di autonomia e decentramento amministrativo, come previsto dall'articolo 5 della Costituzione italiana, ma la richiede come imprescindibile). Anche l'eguaglianza è indispensabile come elemento di dignità per il popolo inteso sia nei singoli che lo compongono, sia nel suo insieme²⁰.

La Costituzione usa espressamente il termine popolo in varie occasioni, e precisamente agli articoli 1, comma 2 (la sovranità appartiene al popolo), 11 (ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli), 47, comma 2 (la Repubblica favorisce l'accesso al risparmio popolare), 71, comma 2 (il popolo esercita l'iniziativa legislativa mediante la proposta di cinquantamila elettori), 75 (referendum popolare), 101 (la giustizia è amministrata in nome del popolo), 102, comma 3 (partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia), 123, comma 3, (referendum popolare), 132, comma 2 (referendum), 133, comma 2 (Circoscrizioni provinciali), 138, comma 2 (referendum popolare per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale) e IV Disposizione transitoria e finale. A ciò debbono essere aggiunti gli articoli 67 (ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione), 98, comma 1, (i pubblici dipendenti sono al servizio esclusivo della nazione), e 117, comma 2, lettere q), per i quali la dottrina prevalente ha sostenuto che il termine nazione vada inteso come sinonimo di popolo.

Il popolo è un **elemento originario dello Stato**. Infatti, lo Stato è una comunità di persone giuridicamente ordinata in modo *unitario e autonomo*. L'ordinamento statale che da esso nasce è di *carattere sovrano*. In questo significato, il popolo è un elemento originario dello Stato. Condizione fondamentale per avere un popolo è che esso sia stabilmente collocato in una parte della superficie terrestre.

Anche se può talora accadere che il popolo sia temporaneamente privo di una sua condizione costitutiva (ad esempio, il territorio). Ne consegue che un ordinamento a base democratica è quello che assicuri la partecipazione del popolo in forme idonee alla pubblica attività. In modo particolare, all'esercizio dei pubblici poteri e alle scelte che determinano l'indirizzo politico.

Ci sono, pertanto, istituti che attribuiscono al corpo elettorale funzioni di *diretta partecipazione* alla pubblica attività, e istituti che tutelano il diritto del popolo di *partecipare alle istituzioni collettive e ai corpi sociali* (con il diritto di costituirli) nell'ambito della comunità. Ci sono, infine, *garanzie di attuazione* dei fini di utilità generale e di rispetto dell'utilità sociale destinate a impedire o rimuovere situazioni di esercizio di potere contrastanti con l'utilità o i fini predetti (articoli 41 e 43 della Costituzione)²¹.

²⁰ C. CESA, *Popolo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol. VI, Roma 1996, p. 683 e ss.

²¹ G. CHIARELLI, *Popolo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1968, p. 283-290.

Il popolo nel suo complesso, cioè l'insieme dei *cittadini*, è il titolare della sovranità²². E gli organi dello Stato (legislativi, esecutivi e giudiziari) sono sovrani in quanto permettono al popolo di esercitare la sua sovranità²³. Ciò significa, in concreto, la centralità del popolo: come fonte di tutti i poteri e come soggetto cui sono diretti i servizi pubblici²⁴.

Kratos, in latino *vis* o *potestas*. In via generale si devono considerare **poteri** dello Stato tutti gli elementi del sistema di *checks and balances*, istituito nella Costituzione²⁵, confermato dalla Corte costituzionale²⁶, con il progressivo restringimento del divario tra le sfere separate dello Stato e la società civile. Ciò, attraverso il mantenimento del principio di collegialità, contribuisce a evitare il dispotismo.

Il significato più generale del termine *potere* si trova nel Sofista di Platone, il quale afferma che esso consiste nella capacità di influenzare un altro o di essere influenzati da un altro²⁷. Cicerone va oltre questa definizione, considerando che il potere è *potestas in populo*, ovvero potere della comunità, che unisce le varie volontà particolari. Esso può avere varie forme di origine: forza, coercizione, manipolazione, autorità, persuasione razionale (queste ultime sono parte della categoria dell'influenza)²⁸.

Nello stato di diritto il *potere* trova, *sotto un profilo soggettivo*, la sua fonte nell'autorità che scaturisce dalla *legge*. La quale permette l'adempimento delle obbligazioni vincolanti in un sistema di organizzazione collettiva, in cui le obbligazioni sono legittimate dalla loro coesistenzialità ai fini collettivi, e pertanto possono essere imposte con sanzioni negative²⁹.

La democrazia tende alla concentrazione del potere e alla semplificazione dei circuiti decisionali, in nome dell'esigenza che la volontà popolare fluisca, senza interruzioni, budelli o vasi ostruiti (per esprimersi con il deputato Laconi all'Assemblea Costituente) dal popolo all'assemblea rappresentativa³⁰.

Vi è, tuttavia, il *potere in senso oggettivo*, la cui scomposizione in funzioni priva la legge dell'onnipotenza illustrata da Carl Schmitt. Si ha così un generale e astratto disporre, che compete alla legge, e un concreto e particolare provvedere, demandato a *organi imparziali*³¹. Questa forma di potere trae sempre maggiore attuazione, anche a motivo dell'applicazione del principio di sussidiarietà³².

3. Democrazia e sussidiarietà

²² Corte costituzionale, sentenza n. 106/2002.

²³ P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2014, p. 108-109.

²⁴ S. CASSESE – R. PEREZ, *Manuale di diritto pubblico*, Roma 1995, p. 123.

²⁵ MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano 1972, p. 150.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 23 maggio 1978.

²⁷ PLATONE, *Sofista*, Roma 1991, 247e.

²⁸ S. LUKES, *Potere*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol. VI, Roma 1996, p. 722 e ss.

²⁹ M. STOPPINO, *Potere*, in AA. VV., *Il dizionario di politica*, Torino 2004, p. 746.

³⁰ Intervento del 5 marzo 1947, in sede di discussione generale del Progetto di Costituzione della Repubblica.

³¹ A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1/2018, p. 9-12.

³² Articolo 118, ultimo comma, della Costituzione.

Nella relazione tra autonomia privata e pubblici controlli, e ai limiti cui è sottoposta questa autonomia, è dimostrato in base alla legislazione di settore un cambio di tendenza rispetto al passato, con una forte attenuazione della rigidità e delle forti forme di controllo precedentemente applicate e imposte agli enti privati nel loro operare. Ciò in un'ottica di apertura verso gli enti non lucrativi; il quale manifesta un complessivo favore per questi ultimi e per la loro attività, in particolare, in materia di servizi di interesse collettivo³³.

Quanto sopra indica un profondo cambiamento di tendenza rispetto al passato. Con il riconoscimento dei diritti inviolabili nell'articolo 2 della Costituzione, infatti, si ha la piena legittimità e costituzionalità dei *corpi intermedi*, in netto contrasto con la concezione dominante della preminenza incondizionata dello Stato, che degradava e funzionalizzava i diritti dell'uomo, come singolo e come associato, a semplici interessi legittimi. I quali erano sempre condizionati alla valutazione discrezionale della convenienza con la politica perseguita dai pubblici poteri.

Nella sussidiarietà la relazione tra il popolo e il potere si manifesta innanzitutto nel **diritto di associazione**³⁴, che trae il suo luogo di esistenza nei corpi intermedi, e nacque nel corso del diritto romano, ma si sviluppò profondamente in tutti gli ambiti della vita durante il Medio Evo.

Gli scritti di Tommaso d'Aquino rappresentano radici del passato e capisaldi imprescindibili del presente per la sussidiarietà. Infatti, la sussidiarietà è in questo Autore strumento indispensabile per la realizzazione del bene comune in un contesto in cui è data alla persona la possibilità di svilupparsi. Si evince che soltanto il desiderio di indipendenza³⁵, riflesso nelle autonome azioni umane, conduce allo sviluppo delle capacità, e, conseguentemente, della personalità dell'individuo. Tommaso d'Aquino ritiene, pertanto, che *"non lasciare alle creature la facoltà di agire secondo il modo della loro natura sarebbe opposto al senso del governo divino"*³⁶.

In un'altra opera, l'Aquinate sottolinea che compito del potere politico è soltanto aiutare la persona nel raggiungimento degli obiettivi che il singolo non è capace di raggiungere autonomamente. Il potere politico ha il compito di *"correggere [solo] se trova qualcosa in disordine; supplire se ci sono mancanze; perfezionare se qualcosa di meglio può essere fatto"*³⁷.

In una terza opera, egli scrive che *chi ha il dominio dei propri atti è libero nell'agire, poiché è libero chi è causa di se stesso*³⁸.

Il 3 giugno 1257 a Bologna fu abolita la schiavitù³⁹. In quel giorno, infatti, i lavoratori hanno smesso di essere proprietà di qualcuno, per poter svolgere il loro lavoro nella dignità. E fu

³³ G. LEONARDI, *Le associazioni tra autonomia privata e controlli pubblici*, Padova 2005, p. 64-70.

³⁴ A. PACE, *Commento all'art. 18*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna 1977, p. 191 e ss.

³⁵ T. D'AQUINO, *Summa Theologiae*, in http://www.santommasodaquino.it/files/1225-1274_Thomas_Aquinas_Summa_Theologiae_-_p_Centi_Curante-.IT.pdf, I, cap. II, qu. 21, art. 4.

³⁶ T. D'AQUINO, in http://www.santommasodaquino.it/files/1225-1274_Thomas_Aquinas_Summa_Theologiae_-_p_Centi_Curante-.IT.pdf, *Ibidem*, III, cap. 2.

³⁷ T. D'AQUINO, *De Regno ad regem Cypri*, in *Opuscoli politici*, Bologna 1997, I, cap. XII-XIII.

³⁸ T. D'AQUINO, *Somma contro i gentili*, Bologna 2001, III, cap. 112.

³⁹ <http://www.festivaldelmedioevo.it/portal/quando-bologna-aboli-la-schiavitù/>

questo uno dei frutti di quella grande civiltà millenaria che fu il Medio Evo, capace di **generare le corporazioni**. Oggi la riduzione in schiavitù è prevista e punita dalla legge penale⁴⁰.

Con l'attuazione dell'articolo 2 della Costituzione la determinazione dei fini da perseguire e dell'organizzazione interna e dell'azione dell'associazione è rimessa alla libera scelta degli associati, i quali sono esenti da interferenze del pubblico potere, se non quando si tratti di salvaguardare altri valori di rango costituzionale, ovvero si debbano escludere discriminazioni tra associazioni circa il godimento delle libertà costituzionalmente garantite⁴¹.

Si può così ritenere che l'articolo 18 della Costituzione ricopra, data l'ampiezza della tutela che esso estende al fenomeno associativo, attitudine espansiva applicabile a detto fenomeno. Tale garanzia si estende, parimenti, a quegli enti associativi che, nati dall'iniziativa privata, si propongano la cura di interessi generali. Il che si evince dal combinato disposto degli articoli 18 (in materia di libertà dei fini), da un lato, e 33 e 38 (in materia di istruzione e assistenza, strutturabili anche in forma associata), dall'altro.

Ne consegue che lo Stato non ha più la posizione penetrante di dominio sui *corpi intermedi*, **ma soltanto** quella di assicurare il rispetto del generico interesse pubblico al corretto svolgimento dei rapporti tra i privati.

A loro volta, i **corpi intermedi** sono luogo di vitalità della democrazia, sia nel loro momento associativo, sia nella loro capacità di contribuire a formare le assemblee elettive nel momento in cui rivestono il ruolo di corpo elettorale.

In un'ottica democratica, è piuttosto attraverso la *valorizzazione del popolo* nelle pluralità di forme associative che possono dare origine a **corpi intermedi**, favorendo l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Ciò fu ostacolato durante il periodo rivoluzionario e post-rivoluzionario in Francia, dal momento che si riteneva che questi impedissero il rapporto tra lo Stato e i cittadini⁴². La sostanziale ostilità nei confronti dei corpi intermedi ebbe a permanere con una novità, comparsa nel Libro I del Codice civile del 1942: le associazioni non riconosciute, definito il primo approccio a quel disegno pluralista della società civile su cui verrà perentoriamente a porre l'accento a seguito di un arduo e complesso cammino la Carta costituzionale del 1948, che porterà al centro la persona⁴³.

E la trasformazione della nostra società in una società pluralistica, rimodulando il rapporto tra *demos* e *kratos* con il **sorgere e lo svilupparsi di "comunità" o "formazioni sociali"**, ha aumentato grandemente sotto il profilo quantitativo e qualitativo le associazioni non riconosciute, divenute i contemporanei corpi intermedi.

⁴⁰ Articolo 600 c.p.

⁴¹ Corte costituzionale, sentenze n. 114/1967, 193/1985, 69/1962, 396/1988 e 259/1990.

⁴² S. CASSESE, *Le persone giuridiche e lo Stato*, p. 55.

⁴³ P. RESCIGNO, *Introduzione al Codice civile*, p. 67, e ancora *Id.*, *Manuale*, cit. p. 78.

La Costituzione del 1948 ha rappresentato una modifica strutturale dei parametri di riferimento, stabilendo e valorizzando l'autonomia, il decentramento e la solidarietà, che di essa sono fondanti e costitutivi, in quanto i corpi intermedi sono considerati strumenti essenziali per il ***pieno e integrale sviluppo della persona umana***⁴⁴.

E per il conseguimento sostanziale di tale sviluppo, la determinazione dei fini da perseguire e dei modi attraverso i quali raggiungerli è rimesso esclusivamente alla libera scelta degli associati.

Tale garanzia di determinazione non concerne soltanto le associazioni che perseguono fini privati, ma si estende, altresì, a quegli enti associativi che perseguono la cura di interessi generali istituzionalmente ma non esclusivamente riservati alla competenza dei pubblici poteri⁴⁵.

L'attualità e la rilevanza dei corpi intermedi è comprensibile da un intervento del marzo 2019, quale il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha sostenuto che i cosiddetti corpi intermedi, sono stati dimenticati dalla politica che ha preferito parlare direttamente con cittadini ed elettori. Ovviamente "la realtà cambia, è cambiata notevolmente ed è in via di cambiamento ancora più radicale. Quindi occorre trovare nuove modulazioni, nuove articolazioni e strutturazioni delle rappresentanze sociali".

Ma il Presidente sottolinea "la grande importanza del ruolo delle rappresentanze sociali e dei corpi intermedi, che supera la pur fondamentale dimensione delle relazioni del lavoro, perché riguarda in realtà anche la salute del tessuto democratico del nostro Paese". Al netto delle critiche loro rivolte in questi ultimi anni da diversi partiti, al netto di alcune incrostazioni da superare, "rappresentanze sociali e corpi intermedi sono realtà in cui i cittadini si riconoscono", ascoltare loro significa ascoltare gli italiani. E dunque "la loro emarginazione, la loro attenuazione di ruolo rende più fragile la società ed espone maggiormente i cittadini ad essere vulnerabili rispetto alle incertezze, alle insicurezze e alle paure che inducono alla chiusura in se stessi"⁴⁶.

Tutti i cittadini godono di **pari dignità sociale**⁴⁷. E affinché l'eguaglianza sia pari anche sotto il profilo **sostanziale**⁴⁸, la Repubblica prevede misure opportune per l'esercizio dei diritti, con riferimento alle quali la **sussidiarietà**⁴⁹ diventa uno strumento di valorizzazione delle persone svantaggiate⁵⁰.

Infatti, il rapporto tra società civile e Stato (ovvero tra demos e kratos) non si esaurisce tuttavia in un riconoscimento di diritti nel loro mero aspetto negativo, ma impone che sia lo Stato stesso che predispone i mezzi idonei e necessari per il coordinamento degli atti di

⁴⁴ AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO e A. BARBERA, Bologna 1986, p. 105 e ss.

⁴⁵ G. LEONARDI, *Le associazioni tra autonomia privata e controlli pubblici*, cit. p. 154-185.

⁴⁶ B. TEDALDI, *La difesa di Mattarella dei corpi intermedi, 19 marzo 2019*, in <https://www.agi.it/blog-italia/punto-politico/sergio-mattarella-marco-biagi-5163893/post/2019-03-19/>

⁴⁷ Articolo 3, comma 1, della Costituzione.

⁴⁸ Articolo 3, comma 2, della Costituzione.

⁴⁹ Articolo 118, quarto comma della Costituzione.

⁵⁰ Sul punto, ex multis, L. R. Veneto 4 ottobre 2018.

concreto esercizio degli stessi con le attività dei pubblici poteri, e la loro armonizzazione con i principi fondamentali sui quali si basa in un rapporto dinamico l'ordinamento giuridico.

E attraverso il riconoscimento e la **protezione dei diritti inviolabili della persona** è attuato il principio personalista come garanzia di libertà⁵¹.

E nel caso in cui avvenga una disciplina restrittiva della libertà di associazione, è necessario che la sottoposizione a tale disciplina sia correlata al conseguimento di uno status privilegiato sostanzialmente diverso dalla disciplina comune delle associazioni⁵². La sussidiarietà costituisce, pertanto, una forma di declinazione della categoria della libertà⁵³.

In un tempo nel quale la relazione tra popolo e potere vede la grande crisi dello Stato, assume un maggiore ruolo il popolo associato con forti motivazioni e, sovente, una notevole strutturazione tra associazioni, anche diverse tra loro, ma collegate secondo un criterio di omogeneità. Nel tempo il principio di sussidiarietà si è strutturato in una molteplicità di forme associative, che dal 1973 hanno il nome di Terzo settore⁵⁴.

Contrariamente a quella che è l'opinione comune, con le sue molte *cooperative sociali, imprese sociali e associazioni* la **Sicilia** ha modelli di eccellenza della sussidiarietà. Tra vecchie e nuove povertà si sviluppa e cresce in modo massiccio il *volontariato*, in particolare con riferimento ai senza fissa dimora e minori stranieri non accompagnati, attività nel loro insieme legate alla rinascita dei quartieri e alla lotta alla povertà. In Sicilia Terzo settore è anche, in modo particolare, turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio culturale⁵⁵. In un territorio in cui la presenza del Terzo settore sta continuamente crescendo, significativa è una cooperativa che, attraverso la ripresa di antichi mestieri focalizzati sulle vecchie tradizioni, favorisce attraverso l'attività di giovani inventivi la rivitalizzazione del territorio⁵⁶.

In **Campania** la cooperazione ha raggiunto un ruolo imprescindibile in materia di welfare, con quasi novemila *cooperative* e una crescita del 7%, che ha trainato l'incremento occupazionale nel Terzo settore, con attività di segretariato sociale, valorizzazione dell'impegno civico, iniziative culturali, prevenzione e benessere, percorsi di autonomia per disabili e anziani, e opportunità di incontro intergenerazionale. Sostenuta da una grande vitalità del *volontariato*, in un'azione complessivamente rivolta a favorire luoghi di democrazia⁵⁷. Sulla stessa lunghezza d'onda una *cooperativa* che, partendo da un progetto circolare, raccoglie, lavora e mette in vendita vestiti usati, dando lavoro nella periferia di Napoli anche a ex detenuti ed ex tossicodipendenti⁵⁸.

Dall'**Emilia Romagna** proviene una grande esperienza legata alla sussidiarietà. Lungo la strada lastricata dall'autonomia e dalla sussidiarietà si muovono i *patti di collaborazione* tra

⁵¹ G. LEONDI, *Le associazioni tra autonomia privata e controlli pubblici*, cit. p. 170-201.

⁵² G. LEONDI, *Le associazioni tra autonomia privata e controlli pubblici*, cit. p. 258-264.

⁵³ Art. 18 della Costituzione.

⁵⁴ A. ETZIONI, *The third sector and the domestic missions*, in *Public and Administrative Review*, 1973, p. 314 e ss.; T. LEVITT, *The third sector: tactics for a responsive society*, New York 1973.

⁵⁵ S. TOSCANO, *La sfida del Terzo settore dentro l'Isola che c'è*, in *Corriere della sera*, 19 febbraio 2019, p. 4.

⁵⁶ S. TOSCANO, *I mestieri vecchi per crearne di nuovi*, in *Corriere della sera*, 19 febbraio 2019, p. 20.

⁵⁷ G. SENSI, *Generosi (ma non basta)*, in *Corriere della sera*, 18 giugno 2019, p. 4.

⁵⁸ P. BELTRAMIN, *loCresco, E i vestiti usati si rivendono in boutique*, in *Corriere della sera*, 18 giugno 2019, p. 7.

cittadini e istituzioni (di cui al capitolo 4), disciplinati dal *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* dal 2014. Rivolto al futuro, il Terzo settore emiliano –romagnolo è impegnato in *community-hub, co-working, spazi urbani rigenerati* e vocati alla socialità, *co-progettazione tramite bilancio partecipativo, ruolo attivo delle Università e degli enti di ricerca*⁵⁹. Ciò in un processo in cui bisogna aiutare le persone a stare in piedi da sole. Importante è l’apporto dato dalle *fondazioni* nei più vari ambiti, con riferimento all’assistenza domiciliare ai malati, formazione, diffusione e ed educazione alla cultura scientifica, arte, ricerca avanzata in materia oncoematologica, lotta alla povertà e all’emarginazione e alta formazione⁶⁰. Molto importante l’apporto delle *cooperative di comunità* le quali, in territori abbandonati dagli abitanti e impoveriti sotto il profilo economico hanno contribuito alla rigenerazione abitativa con l’apporto di giovani e al rinnovamento economico-culturale altrimenti confinate nel passato della storia⁶¹.

Nella relazione tra **sussidiarietà e cibo**, significativa è l’esperienza della Fondazione Banco Alimentare, che organizza ogni anno il Banco Alimentare. Tale relazione nacque da un’idea di John Van Hengel, volontario in una mensa per i poveri a Phoenix, che creò una “banca” per sfamare gli indigenti, utilizzando il cibo non utilizzato. Sorsero, così, le *food bank*. Sviluppando l’intuizione originaria delle food bank dagli Stati Uniti attraverso Barcellona, nel 1989 fu allestito in Italia il primo **Banco Alimentare**. Ed è così che, attraverso il recupero di 36000 tonnellate di cibo, viene erogato cibo a un milione e mezzo di poveri.⁶² Con una evento di popolo promosso dalla Fondazione Banco alimentare, l’attività del Banco Alimentare è operativa con 145000 volontari in 13000 supermercati, con la possibilità di donazioni anche on line. E con il programma “Siticibo” vengono riciclati piatti di cibo cotto di mense aziendali e scolastiche, oltre a pane e frutta, in favore dei poveri⁶³. Sulla stessa lunghezza d’onda il **Banco Farmaceutico**, funzionale a rispondere alla “fame” di farmaci.

Il “**pianeta carcere**” costituisce, per le sue caratteristiche intramoenia ed extramoenia, rieducative e post-carcerarie, un settore di sviluppo della sussidiarietà.

La **capacità maieutica** che da esso rispecchia è riscontrabile in una molteplicità di azioni poste in essere dalle realtà del Terzo settore in esso operanti come luoghi di rieducazione, tesi a concretizzare sul piano materiale il contenuto della Costituzione⁶⁴. Tra essi, la *scuola di meccanica* per i detenuti del carcere “**Dozza**” di Bologna, dove è stata aperta un’impresa nella quale i detenuti sono gli operai, assunti con un contratto da metalmeccanici, e gli ex operai sono i tutor⁶⁵. Cambiando il carcere non cambia l’attenzione alla persona.

Esempio di sussidiarietà a **Bollate** è “InGalera”, il primo e unico *ristorante* in Italia all’interno del carcere con personale detenuto. E il valore aggiunto consiste nel fatto che, finita la pena, gli ex detenuti hanno trovato lavoro a tempo indeterminato nel settore alberghiero alla luce di

⁵⁹ G. SENSI, *I campioni del welfare e il passo avanti da fare*, in *Corriere della sera*, 19 marzo 2019, p. 4.

⁶⁰ F. CHIESA, <<Fondazione>> fa differenza, in *Corriere della sera*, 19 marzo 2019, p. 11.

⁶¹ M. MADONIA, *Se un borgo risorge attorno al bar*, in *Corriere della sera*, 19 marzo 2019, p. 22.

⁶² F. BONAZZOLI, *Trent’anni di cibo per tutti*, in *Corriere della sera*, 14 maggio 2019, p. 4.

⁶³ P. D’AMICO, *La colletta della spesa? Ora si fa anche online*, in *Corriere della sera*, 20 novembre 2018, p. 12-13.

⁶⁴ Articolo 27, comma 3, della Costituzione.

⁶⁵ D. CORNEO, *I detenuti a scuola di meccanica. Con gli ex operai a fare da tutor*, in *Corriere della sera*, 6 giugno 2019, p. 11.

quanto imparato in carcere⁶⁶, come notevole è l'attività dei detenuti del carcere minorile Beccaria di **Milano**. Con questo metodo essi studiano i classici e li mettono in scena, riflettendo sulle proprie colpe passate mentre, guardando oltre, costruiscono il loro futuro⁶⁷.

4. Democrazia e edilizia

Sul rapporto tra popolo e potere nell'esercizio della democrazia in attuazione del principio di sussidiarietà sussiste un recente esempio. Ci sono, infatti, vari tipi di democrazia. Vi sono: a) la democrazia rappresentativa, fondata sulla separazione dei poteri; b) la democrazia deliberativa, fondata sulla rappresentanza politica, o politico-rappresentativa; c) la democrazia partecipativa strutturata sul ruolo assunto dai cittadini nel costruire insieme la decisione politica e quella amministrativa; d) la democrazia associativa, che elabora progetti e comunica attraverso canali di vario tipo sia con la politica, sia mediante i procedimenti amministrativi; e) la democrazia diretta, esercitabile senza la mediazione politica mediante l'uso assembleare, le votazioni universali (oggi anche on line) ed i referendum propositivi; f) la democrazia di prossimità.

Essa si distingue dalle altre forme pur condividendo i medesimi presupposti della democrazia partecipativa ma spostandola a livelli di microfenomeno (comunità locali) e specialmente di quelle che vivono in aree di degrado urbano e comunque di scarsa sostenibilità ambientale. E in quest'ultima definizione si nota come tra popolo e potere avvenga un'azione collaborativa funzionale al perseguimento del bene comune nella realtà territoriale. Esempio ne sono i **patti di collaborazione tra cittadini e istituzioni**.

I patti di collaborazione costituiscono una forma di dialogo tra cittadini attivi e pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà, alla luce del disposto degli articoli 2, 117, comma 6, e 118, comma 4, della Costituzione.

Oggetto del patto di collaborazione è un bene pubblico degradato o abbandonato. In primo luogo, l'ente locale è esponente degli interessi della collettività; in secondo luogo, titolare del bene comune è la collettività locale. Esso si esercita in applicazione della legge amministrativa, più che in attuazione di un regolamento comunale, che costituirebbe un vulnus all'affronto concreto e pratico di una questione afferente un bene pubblico. Presupposto di legittimità del progetto formale è **l'idea o progetto di riuso** attraverso un interesse generale a un obiettivo solidale.

Importante è, poi, la necessaria e imprescindibile attenzione a non cozzare con il diritto comunitario. Se, infatti, il patto di collaborazione è proposto da un'associazione di quartiere o da un gruppo di cittadini riuniti in un'associazione non riconosciuta o in un comitato, per un'attività di modesto ammontare economico, si è all'interno di un patto di collaborazione. Ben diverso è il fatto che si abbia un'associazione di imprese, o anche che si abbia un ammontare complessivo di elevata entità (come ad esempio, il restauro di un grande monumento). In questo caso, in base al diritto dell'Unione europea si ha la necessità del

⁶⁶ M. GHEZZI, *A cena InGalera, il ristorante nel carcere*, in *Corriere della sera*, 9 aprile 2019, p. 19.

⁶⁷ J. STORNI, *L' <<Antigone>> dei ragazzi del Beccaria*, in *Corriere della sera*, 10 settembre 2019, p. 14.

mutamento dei parametri di riferimento, con l'impossibilità di applicare l'istituto dei patti di collaborazione.

Da parte della collettività vi è, così, l'esercizio di una potestà oggettivamente pubblica, quella di potersi riappropriare e gestire gli spazi di uso comune a fini generali e di beni comuni, che il degrado aveva reso inservibili alla fruizione della medesima collettività territoriale locale⁶⁸. La concretizzazione dell'edilizia in questo modo costituisce sul piano pratico quanto sostenuto dall'urbanista Edoardo Salzano (1930-2019), il quale sosteneva che "la città non è un ammasso di edifici, ma la casa di tutti".

5. Democrazia e Istituzioni

Dei poteri tradizionalmente considerati come fondamentali si considera, ai fini di questo articolo, il potere legislativo come significativo della repubblica parlamentare. E la sovranità popolare che ne è a fondamento⁶⁹.

In questo contesto, per *sovranità* è da intendersi un contenuto di attribuzione ad uno dei soggetti dell'ordinamento della potestà di imposizione di comandi vincolanti nei confronti di quanti entrano a farvi parte. E il fatto che *la sovranità appartiene al popolo* significa la volontà di escludere ogni collegamento alla fonte storica o ideale del *potere*, per riferirsi unicamente alla sua effettiva titolarità, o esercizio.

Il popolo, nella sua veste di **corpo elettorale**, elegge i propri rappresentanti in determinati consessi politici con il compito di esercitare la funzione legislativa.

L'elettorato attivo fu ritenuto un diritto individuale per mezzo del quale i singoli elementi della collettività realizzano la sovranità popolare. Il corpo elettorale è dato dal complesso di tutti gli elettori, che assume personalità giuridica all'atto della convocazione dei comizi. Nella concezione democratica dello Stato, uno degli elementi della capacità elettorale è il **possesso della cittadinanza**.

L'attuazione del *suffragio universale* garantisce l'eguaglianza della capacità elettorale, dato **personalmente e liberamente**, cioè senza coazione materiale o morale da ogni singolo elettore. **Il quale sceglie** se votare o non votare. E il voto deve essere segreto, a garanzia di pressioni economiche, sociali o morali⁷⁰.

Sotto il profilo attuativo, l'entità disciplinata per l'esercizio della sovranità è il **corpo elettorale**⁷¹, con il diritto di voto esteso a tutti i cittadini in possesso di determinati requisiti i quali, nella vigente Costituzione, superano le discriminazioni in passato vigenti in relazione alle condizioni sociali, alla classe, al censo e alla cultura. Le due funzioni proprie del corpo elettorale sono, pertanto, quella di **eleggere il Parlamento**, ma anche i componenti delle

⁶⁸ M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos* 3/2017.

⁶⁹ C. MORTATI, *Commento all'articolo 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca. *Principi fondamentali*, cit. p. 28-50.

⁷⁰ S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1968, p. 445-452.

⁷¹ Articolo 48 della Costituzione.

Assemblee delle *Regioni*⁷² e degli *Enti locali*⁷³ (dove, in quest'ultimo caso, previsto dalla legge) attraverso l'intermediazione dei *partiti politici*⁷⁴, e di **prendere parte** al *referendum abrogativo*⁷⁵ e di *revisione costituzionale*⁷⁶. Nell'esercizio della sovranità popolare può, inoltre, avvenire la formazione di nuovi appositi raggruppamenti con il compito di auto-assunzione di poteri di decisione politica, in luogo degli organi cui competerebbero, ma che questi trascurano o malamente esercitano: sono i *movimenti*.

A seguito delle elezioni, la democrazia si manifesta nel potere legislativo attraverso il **confronto costante tra la maggioranza e la minoranza** per l'approvazione delle leggi, e la **relazione** (che significa indirizzo e controllo) tra esso e l'esecutivo.

I confini di tale confronto non si concludono, peraltro, nella semplice regola per la quale la minoranza può diventare maggioranza. Piuttosto, la *democrazia dell'alternanza* comporta l'*obbligo* di maggioranza e minoranza di dialogare democraticamente. Vi è poi l'*obbligo* per la maggioranza di non considerare in torto la minoranza soltanto perché è minoranza. Vi è, da ultimo, l'*obbligo* della minoranza di considerare valide le scelte operate dalla maggioranza, senza mettere in discussione la legittimità dei titolari del potere fino alla scadenza naturale del loro mandato. Ed è *necessario che i cittadini* possano esprimersi su questioni politiche, accedano ai mezzi di comunicazione di massa, possano votare segretamente, e vi siano sfere d'azione privata nelle quali nessuno possa interferire (famiglia, religione, opinioni, eccetera). E' così che nello **Stato di diritto** il governo è sottoposto a limiti dalla Costituzione⁷⁷. Si ha così un'attuazione della **divisione dei poteri**, formulata per la prima volta da John Locke nel 1690 in un'opera dal titolo *Two Treatises on civil government*.

Esistono, tuttavia, limiti che tengono sotto controllo le maggioranze che vanno al di là dell'alternanza e della pluralità di elezioni, e che consistono nel dividere le decisioni in due categorie, una delle quali soltanto è rimessa alla maggioranza. Essi sono: una *maggioranza qualificata* (ad esempio, per l'elezione del Presidente della Repubblica e nella revisione costituzionale), e *gli accordi tra maggioranza e minoranza* (con una disciplina dei rapporti stabiliti e sviluppati in Gran Bretagna tra maggioranza e minoranza in uno *statuto dell'opposizione* sin dal 1826, che assicuri alla minoranza un consenso minimo su questioni essenziali; che assicuri una verifica in condizioni di parità; che agevoli l'attesa degli esclusi). Altri limiti consistono in *un'altra maggioranza* (diversificando l'investitura dei due rami del Parlamento, o attribuendo un certo numero di decisioni a enti appositi come, ad esempio, un Comune, una Provincia o una Regione), e nelle *autorità indipendenti dalla politica* (con la scelta dei rispettivi amministratori operata da organi non governativi). Ulteriori limiti alla maggioranza sono dati dalla *contrattazione* (come ad esempio, la contrattazione con i sindacati in materia economico-sociale, e il confronto con organizzazioni sociali e singoli in vista della realizzazione di un sito industriale) e ultimo, ma non in ordine di importanza, da

⁷² Articolo 122 della Costituzione.

⁷³ Articolo 114 della Costituzione.

⁷⁴ Articolo 49 della Costituzione.

⁷⁵ Articolo 75 della Costituzione.

⁷⁶ Articolo 138 della Costituzione.

⁷⁷ S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, Milano 1995, p. 47-48.

meccanismi di decisione che si svolgono fuori della politica (ad esempio, il mercato) o dello Stato (come gli organismi sovranazionali) ⁷⁸.

Il pluralismo ha consentito di notare che il potere pubblico non è un organismo unitario, retto dal principio di comando, ma una confederazione di poteri con articolazioni separate, in cui i corpi amministrativi si associano, come i privati, attorno a problemi e obiettivi. Anzi si uniscono a privati contro altri privati e altri apparati amministrativi, in modo conflittuale e competitivo con ramificazioni internazionali. Così come fanno le imprese sul mercato⁷⁹.

Non manca, peraltro, chi muove obiezioni alla sovranità popolare in quanto ritiene il popolo inadatto a scegliere il bene comune. Ritenendo così più congruo affidare a *tecnocrati* le leve del potere. In verità, per quanto imperfetta, la sovranità popolare è comunque da preferire, dal momento che il tecnocrate assumerebbe comunque un ruolo politico.

Un altro punto importante consiste nel trasformare i *voti* degli elettori in *seggi*, affinché gli eletti possano esercitare la preziosa arte della politica.

Allo scopo, si distingue tra sistemi elettorali *proporzionali* (in uso in Italia per oltre quarant'anni) e *maggioritari* e tra sistemi *uninominali* e *plurinominali*. Con il collegio uninominale il corpo elettorale è scomposto in tanti collegi quanti sono i seggi da assegnare: per ogni collegio sarà eletto un solo candidato. In taluni casi l'elezione avviene a *turno unico*, in altri a *doppio turno*, laddove al *ballottaggio* sono ammessi i due candidati che hanno raggiunto il maggior consenso.

Nei sistemi *plurinominali* sono assegnati *più seggi*, con *liste* di candidati, con l'attribuzione dei seggi in proporzione ai voti conseguiti da ciascuna lista. In questo caso, il sistema elettorale è proporzionale. E per rimediare ai limiti della frammentazione, conseguenza di questo sistema elettorale, si conferisce un'impronta più o meno marcatamente maggioritaria.

La legge n. 270/2005 ha introdotto un sistema elettorale a liste concorrenti e, per la Camera dei deputati, un premio di maggioranza molto alto, considerato "problematico" dalle sentenze n. 15/2008 e 13/2012 della Corte costituzionale⁸⁰.

Di somma importanza è il fatto che il popolo sia fonte di poteri pubblici. Ciò accade in tre modi, previsti nell'articolo 49 della Costituzione. In primo luogo, vi è la garanzia del diritto per i cittadini di associarsi in **partiti**, il che è garanzia nel caso particolare del diritto di associarsi che compete ai cittadini e che, nelle sue linee generali, è garantito dall'articolo 18 della Costituzione. Si afferma il diritto dei cittadini di associarsi in partiti che *in concorso* tra loro **determinano la politica nazionale**: è così affermato il pluralismo politico e, segnatamente, il principio dell'eguaglianza dei partiti davanti alla legge. In secondo luogo, si afferma il criterio secondo il quale tale concorso deve imprescindibilmente avvenire, che è il **metodo democratico**, in base al quale vince le elezioni il partito che raggiunge il maggior consenso. In terzo luogo, i partiti **concorrono alla determinazione della politica nazionale**. Ciò significa che i partiti, che sono il tramite tra il popolo sovrano e l'organizzazione pubblica hanno il

⁷⁸ S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, cit. p. 50-66.

⁷⁹ S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, cit. p. 68-85.

⁸⁰ G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova 2014, p. 165-169.

compito di determinare l'indirizzo politico. Che, in concreto, è determinato dai partiti che ottengono il maggior numero di voti⁸¹.

Tra i requisiti che compongono la democraticità delle istituzioni repubblicane vi sono senz'altro i principi che riguardano il modo di esercizio e i caratteri del diritto di voto, che sono *l'universalità, la libertà, la personalità, l'uguaglianza, e la segretezza*. Di questi fondamentali requisiti, strutturale è l'universalità (non a caso il primo dell'elenco). Spiegando perché ha voluto estendere il diritto di voto sino ad avere il suffragio universale, Giovanni Giolitti affermò che *"dove le masse fanno di non poter col loro voto e con la legale azione politica modificare le leggi che siano proposte ed elaborate a loro danno, è ovvio che esse si lascino persuadere che i soli mezzi per mutare un tale stato di cose sono i mezzi rivoluzionari. Partecipando, invece, vengono a essere interessate al mantenimento dello Stato"*⁸².

Dal corpo elettorale attraverso l'esercizio della sovranità popolare si giunge al **Parlamento**, formato da due Camere (sistema bicamerale). Le ragioni del bicameralismo sono essenzialmente due. Da un lato, l'intento di ottenere decisioni più accurate attraverso l'intervento di due differenti organi sui progetti di legge. Dall'altro, vi è l'interesse ad allargare il consenso nella formazione delle leggi⁸³.

Tre sono le funzioni che competono al Parlamento: funzione legislativa⁸⁴, funzione di controllo sul Governo, e funzione di indirizzo politico. E con esse il Parlamento, in rappresentanza del popolo, contribuisce alla democraticità della Repubblica⁸⁵.

Una volta eletto, il Parlamento è il titolare della **funzione legislativa**⁸⁶. Nell'esercizio della funzione legislativa del Parlamento, funzionale a concretizzare la democrazia nella Repubblica, un ruolo molto importante è ricoperto dalle *Commissioni*. La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, disciplinate dai rispettivi Regolamenti, costituiscono gli organi interni di ciascuna Camera, cui la Costituzione e i Regolamenti parlamentari attribuiscono determinate competenze nell'esercizio della funzione legislativa. La Commissione può agire *in sede referente*, con un esame preliminare di carattere preparatorio del disegno di legge, in funzione della successiva discussione in Assemblea.

In un'altra serie di ipotesi, i disegni di legge considerati urgenti possono essere esaminati e approvati dalle Camere⁸⁷. Da ultimo, i Regolamenti stabiliscono in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, in sede permanente, salva rimessione alla Camera (*approvazione in sede redigente*).

⁸¹ S. CASSESE - R. PEREZ, *Manuale di diritto pubblico*, Urbino 1995, p. 124-125.

⁸² G. GIOLITTI, *Memorie*, Milano 1922, p. 306 e ss.

⁸³ S. CASSESE - R. PEREZ, *Manuale di diritto pubblico*, cit. p.226.

⁸⁴ F. MOHRHOFF, Parlamento, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1968, p. 400-447: I comizi per la prima elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica furono convocati per il 18 aprile 1948 con D.P.R. 8 febbraio 1948 n. 33, in Gazzetta Ufficiale n. 33 del 9 febbraio 1948. Contestualmente fu prevista la prima riunione del Parlamento Repubblicano per l'8 maggio 1948.

⁸⁵ S. CASSESE - R. PEREZ, *Manuale di diritto pubblico*, p. 237-238.

⁸⁶ Articolo 70 della Costituzione.

⁸⁷ Articolo 72, comma 3, della Costituzione.

La **funzione di controllo** sul Governo è esercitata dal Parlamento attraverso *interrogazioni, interpellanze, inchieste e indagini conoscitive*, il cui esercizio è disciplinato dal Regolamento della Camera dei deputati e dal Regolamento del Senato della Repubblica. Le interrogazioni sono domande scritte rivolte al Governo per sapere se un fatto sia vero, se una informazione sia esatta, se vi siano documenti o notizie da comunicare o se siano imminenti provvedimenti. Le interpellanze sono domande scritte rivolte al Governo per conoscere i motivi e gli intendimenti della sua condotta su questioni che coinvolgono la sua politica. Le inchieste e le indagini conoscitive sono decise dalle Camere stesse (le prime) e dalle Commissioni permanenti (le seconde) su materie di pubblico interesse. Le **funzioni di indirizzo** sono suscitate per mezzo di *mozioni, ordini del giorno e risoluzioni*, atti per mezzo dei quali il Governo vincola il Parlamento a compiere determinati comportamenti⁸⁸.

In attuazione dei principi di cui all'articolo 5 della Costituzione, in relazione al suo Titolo V, la funzione legislativa è esercitata anche dalle **Regioni**. Al loro interno, il Consiglio regionale, organo rappresentativo la cui composizione rispecchia gli orientamenti politici della comunità regionale, esercita la potestà legislativa ad esse attribuita⁸⁹, e le altre funzioni conferite dalla Costituzione e dalle leggi⁹⁰.

Con l'elezione del *consiglio regionale*⁹¹, che è in una relazione privilegiata con gli **Enti locali**, si creano le condizioni per lo sviluppo di una manifestazione della democrazia: quella che nasce dall'autonomia e dal decentramento.

In questo modo le Regioni⁹² concorrono alla democraticità della Repubblica. Le Regioni ad *autonomia speciale* vi concorrono con l'osservanza di alcuni *limiti* peculiari alla loro essenza. Il primo è dato dal necessario rispetto dei confini delle materie di competenza regionale. Un secondo limite deriva dal fatto che la legge regionale debba spiegare i propri effetti entro i limiti del territorio della Regione (limite territoriale). Vi sono, poi, limiti costituzionali, riferiti all'attività legislativa delle Regioni⁹³. Con il che la Costituzione mira a impedire ogni limitazione e onere alla circolazione di persone e cose, nonché alla libertà dei cittadini di esercitare ovunque la loro attività professionale. Un'altra serie di limiti deriva dal fatto che la Regione non può disciplinare i rapporti di diritto privato, né quelli relativi al diritto penale o processuale⁹⁴. Un'ultima serie di limiti è ricavabile da alcuni statuti delle Regioni speciali, i quali sono estensibili alle altre. Tra questi, il limite dei principi delle grandi riforme, i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e gli obblighi internazionali dello Stato⁹⁵.

Le Regioni ad *autonomia ordinaria* esercitano la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi

⁸⁸ G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, cit. p. 218-220.

⁸⁹ G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, cit. p. 353-361.

⁹⁰ Articolo 121, comma 2, della Costituzione.

⁹¹ Corte costituzionale, sentenze n. 106/2002 e 29/2003: le assemblee rappresentative regionali manifestano la sovranità popolare.

⁹² Le autonomie locali sono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento repubblicano: Corte costituzionale, sentenza n. 829/1988.

⁹³ Articolo 120 della Costituzione.

⁹⁴ Articolo 117, comma 2 della Costituzione.

⁹⁵ P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit. p. 378-380.

internazionali⁹⁶. Sotto il profilo delle materie, il secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione contempla **competenze legislative** riservate **in via esclusiva** alla legge statale che configurano limiti espliciti alla potestà legislativa regionale. Con riferimento ai rapporti internazionali, la giurisprudenza è molto restia a favorire il fatto che l'esercizio della funzione legislativa regionale possa incidere sulla politica estera di esclusiva competenza statale⁹⁷.

Il centro della competenza delle Regioni ad autonomia ordinaria, da cui discende la loro funzione democratica nell'esercizio della potestà legislativa, che trascende ogni e qualsiasi considerazione in subiecta materia, è la **ripartizione** dell'esercizio della funzione legislativa **tra Stato e Regioni**, ex articolo 117, comma 3 della Costituzione. Dinanzi all'assenza di norme precise con riferimento al riparto di funzioni tra Stato e Regioni nell'esercizio della potestà legislativa di queste ultime, la Corte costituzionale ha elaborato la previsione del ricorso all'articolo 118, comma 1, della Costituzione, laddove si prevede che le funzioni amministrative possano essere conferite anche allo Stato per assicurarne l'esercizio unitario⁹⁸. Attraverso una *chiamata in sussidiarietà* la legge statale dispone eccezionalmente in materie che sarebbero di competenza della legge regionale; la Regione deve, comunque, poter esercitare in applicazione del potere di leale collaborazione, adeguati poteri di codecisione. Eventuali conflitti legislativi devono essere risolti nelle sedi legislative e giurisdizionali competenti⁹⁹. Laddove al primo spetta unicamente la disciplina dei *principi fondamentali* delle materie, e al secondo compete il potere legislativo *nel quadro* di tali principi. Il comma sei dell'articolo 117, in materia di potestà regolamentare, prevede che lo Stato non possa esercitare il potere regolamentare riservato esclusivamente alla Regione. Con il rischio che il legislatore statale spinga a una grande analiticità della legislazione di cornice, in violazione del dettato costituzionale. Da ultimo, il comma quarto dell'articolo 117 della Costituzione, clausola residuale funzionale a impedire un recupero di materie legislative da parte dello Stato¹⁰⁰.

Il rapporto tra democrazia e istituzioni non si chiude nell'alveo delle istituzioni nazionali, ma si apre **all'Unione europea**. Il cui **Parlamento** è democraticamente eletto con suffragio universale diretto, libero e segreto dai popoli che la compongono dal 1979, in luogo di un'Assemblea comune di rappresentanti designati dai Parlamenti nazionali. E l'alta affluenza di voto alle elezioni del maggio 2019, in netta controtendenza rispetto al trend delle ultime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, è segno che i popoli europei vogliono avere voce nelle questioni che li riguardano, anche con l'esercizio dell'iniziativa legislativa se non da parte dei singoli europarlamentari, almeno da parte di gruppi in seno al Parlamento europeo.

Attualmente la funzione di governo non è monopolizzata dal Parlamento, ma è condivisa con il Consiglio dei ministri. E la funzione legislativa e la funzione di bilancio è esercitata *congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio*¹⁰¹.

⁹⁶ Articolo 117, primo comma, della Costituzione.

⁹⁷ Corte costituzionale, sentenze n. 211/2006, 131 e 285/2008.

⁹⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003.

⁹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 198/2004.

¹⁰⁰ P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit. p.383-391.

¹⁰¹ Articolo 14 del Trattato dell'Unione europea.

Dopo la proposta di legge da parte della Commissione, presentata al Parlamento e al Consiglio a norma dell'articolo 225 TFUE si ha l'esame del testo da parte del Parlamento che adotta la sua posizione (*prima lettura*), e la trasmette al Consiglio. Se la adotta anche il Consiglio, si ha approvazione. In caso contrario, la Commissione manifesta al Parlamento la sua posizione e si apre la *seconda lettura*. Se il Parlamento approva, l'atto è adottato; in caso contrario, l'atto si considera non adottato, e la procedura ha ugualmente termine. Questa è la procedura ordinaria, esplicitiva della democraticità nel parlamento europeo. Vi è poi una procedura legislativa speciale, quale l'approvazione del bilancio dell'Unione europea¹⁰², la cui specialità deriva dalla complessità della materia¹⁰³.

6. Democrazia e economia

Oltre ai tre poteri tradizionali nel nostro tempo, più che in passato, sussistono altri poteri, non meno rilevanti, come *l'economia*, che si pongono in diretta relazione con la democrazia.

L'attuale momento di transizione politica, economica e antropologica, dimostra che i modelli democratici e di civilizzazione risultano sempre meno garantiti dai valori liberaldemocratici.

Delineare soluzioni per il futuro, basate sul superamento di una visione dell'economia fondata esclusivamente sull'interesse degli azionisti come unico metro che ne misuri il senso e la finalità, riattiva l'interesse per i principi espressi all'origine del capitalismo. Specificamente: l'impresa esiste per la comunità per cui è nata e cresciuta, ed è a servizio di diversi *stakeholders* oltre che dell'interesse limitato agli *shareholder*. Scrivevano i classici dell'economia: "*Nessuno può essere felice se non concorre a promuovere la felicità degli altri*", tenendo conto del sentimento morale non meno che dell'interesse economico.

La democrazia e il mercato sono state a lungo categorie interdipendenti: l'economia di mercato richiede principi democratici per realizzare i suoi obiettivi. Recentemente, invece, si affermano economie di mercato efficienti anche in assenza di democrazia. Infatti, se superano un certo livello di disuguaglianza e di disparità, le democrazie entrano in crisi. E nella temperie attuale il *trade-off* efficienza-libertà ha superato quello di efficienza-equità.

È possibile, dunque, ipotizzare che il valore economico della generatività corrisponde alla quantità e alla qualità dei beni pubblici che saranno disponibili in futuro.

Questo fatto mette in luce il problema delle risorse disponibili fra domanda e offerta, il peso dell'impronta ecologica, la sfida della regolazione delle popolazioni moderne nella forbice tra riproduttività e migrazioni. La generatività, come possibile risorsa per affrontare le tensioni globali fra economia, democrazia e demografia, è un principio comune alle diverse culture, in cui promuovere, nel rispetto delle specifiche varianti, una prospettiva di collaborazione e condivisione, di rispetto e di dignità di ogni persona¹⁰⁴.

Da questo emerge e va sottolineato che all'interno della Costituzione la dimensione politica e quella economica si incontrano, si affrontano e si combinano in una molteplicità di occasioni. Tale relazione inizia con la definizione dell'Italia come Repubblica democratica fondata sul lavoro (articolo 1, comma 1), con il triplice riferimento alla sfera politica, economica e sociale

¹⁰² Articolo 314 del Trattato dell'Unione europea.

¹⁰³ G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, cit. p. 191-198.

¹⁰⁴ <https://www.aspeninstitute.it/attivita/verso-il-futuro-economia-demografia-democrazia-0>

(articoli 2 e 3). Vi è, poi, il riferimento all'intero Titolo III della Parte I della Costituzione dedicato ai *rapporti economici*. Nella Parte II vi è la disciplina del bilancio (articolo 81), e l'istituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (articolo 99). Vi è, quindi, il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (articolo 117), le funzioni amministrative (articolo 118), e l'autonomia finanziaria (articolo 119), e la libertà di circolazione tra le Regioni (articolo 120, comma 1).

In tutto ciò il **lavoro** svolge un ruolo essenziale in quanto esso non è soltanto retribuzione¹⁰⁵ o salario¹⁰⁶, ma anche e prioritariamente, **elemento di emancipazione** della persona¹⁰⁷. In quanto tale, il *lavoro* non è la libertà, ma è uno *strumento inesauribile di libertà*, in quanto tale indipendente dal mercato del lavoro. non solo per il fatto che le dinamiche 'spontanee' di questo potrebbero non essere sufficienti a garantire la piena occupazione, ma anche perché non possono garantire la qualità sociale del lavoro.

E', così, importante l'individuazione della sede decisionale identificata nelle supreme istanze della vita politica, entro le quali sono rappresentati, e si misurano fra loro, in diretto confronto, tutti gli interessi sociali. E le ragioni dell'economia possono essere coordinate con le esigenze dell'emancipazione sociale e dello sviluppo civile. Questa *sedes* consiste, naturalmente, nel Parlamento, luogo depositario per antonomasia della rappresentanza nazionale (art. 67 della Costituzione) e organo chiamato a sostanziare le molteplici riserve di legge di cui (anche) la disciplina costituzionale dell'economia risulta costellata (articoli 41, comma 3, 42, comma 2, 3 e 4, 43, 44, 45 e 46 della Costituzione); ma non solo, proprio perché, come si è detto, nel vigente orizzonte costituzionale *l'emancipazione delle classi subalterne* non è più relegata all'interno della società civile, quale 'democrazia economica' separata dalla democrazia politica; ascende alla ribalta della società politica, *diventa un modo di essere della stessa democrazia politica*¹⁰⁸.

Un paradigma della relazione tra democrazia e economia, come sopra visto, è il **Terzo settore**, molto rilevante anche sotto il profilo economico, che può essere un grande veicolo di democrazia. La verifica dei risultati permette di prestare attenzione agli effetti e, se necessario, correggere il proprio *modus procedendi* per ottenere risultati conformi¹⁰⁹. A tale scopo sono stati ideati il "**moltiplicatore della solidarietà**", pari al rapporto matematico tra il valore di costo sul mercato associabile alle *prestazioni* di carità offerte gratuitamente ai poveri da un'organizzazione (pasti, visite mediche, igiene, vestiario) e le *donazioni* ricevute nell'anno, e il "**moltiplicatore della sussidiarietà**", che consiste nel rapporto tra *denaro* investito da una pubblica amministrazione nel Terzo settore e *servizi* per gli ospiti e *risparmi* per le famiglie¹¹⁰. Verificare l'efficacia non ha soltanto una valenza economica nel rapporto tra costi e benefici ma, allo stesso modo permette di comprendere in concreto che più sono sortiti i risultati, più la sussidiarietà svolge il suo compito di *attuazione della democrazia*.

¹⁰⁵ Articolo 36 della Costituzione.

¹⁰⁶ Articolo 37 della Costituzione.

¹⁰⁷ Articolo 3, comma 2, della Costituzione.

¹⁰⁸ M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico* in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2018_Benvenuti.pdf, n. 3/2018.

¹⁰⁹ G. P. BARBETTA, *La buona pratica si vede dall'effetto*, in *Corriere della sera*, 2 aprile 2019, p. 7.

¹¹⁰ M. GRUMO, *Fare il bene (e misurarlo)*, in *Corriere della sera*, 11 giugno 2019, p. 7.

La relazione tra democrazia e economia non veleggia solitamente su acque tranquille. Il primo e più grande *limite interno* a questa relazione si ha quando l'economia si svolge in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana¹¹¹ e, piuttosto, non valorizza la dignità umana. Un'economia non parametrata sulla democrazia provoca effetti quali la crisi del 2008 (e le molte ad essa precedenti), sulle quali hanno scritto in modo particolare i premi Nobel per l'economia Joseph Stiglitz (2001) e Paul Krugman (2008) e, sotto un profilo differente ma simile, i premi Nobel per l'economia 2019.

D'altra parte, se l'attuale sviluppo tecnologico schiude opportunità in precedenza inimmaginabili, è altrettanto vero che dal suo uso possono derivare danni tali da costituire *limiti esterni* alla relazione tra democrazia e economia.

In primo luogo, con riferimento al trattamento dei dati personali. Per garantire il rispetto del diritto dei cittadini al **trattamento riservato dei dati personali** nel 2004 è stato istituito il garante europeo per la protezione dei dati (GEPD). Il quale: a) *controlla* il trattamento dei dati personali da parte dell'amministrazione dell'UE allo scopo di assicurare il rispetto delle norme sulla privacy; b) fa da *consulente* per le istituzioni e gli organi dell'UE su tutti gli aspetti del trattamento dei dati personali e delle relative politiche e legislazione; c) *gestisce* le denunce e conduce indagini; d) *collabora* con le amministrazioni nazionali dei paesi dell'UE per assicurare la coerenza nell'ambito della protezione dei dati; e) *controlla* le nuove tecnologie che possono influire sulla protezione dei dati.

Il garante e il garante aggiunto sono nominati per mandati rinnovabili di cinque anni. Per svolgere le funzioni correnti il GEPD conta su due sezioni principali: a) controllo e rispetto delle norme esamina il rispetto della protezione dei dati da parte delle istituzioni e degli organi dell'UE; b) politica e consultazione fornisce consulenza ai legislatori dell'UE su aspetti concernenti la protezione dei dati attinenti alle politiche di diversi settori e a nuove proposte legislative.

In secondo luogo, importante nel rapporto tra democrazia e economia del XXI secolo è prestare la necessaria attenzione alla **cybersecurity**. La quale riveste un'importanza strategica nel sistema economico di un Paese, dal momento che l'attacco a un sistema informatico di un'azienda le può arrecare danni a volte irreparabili, con compromissione alla stessa democrazia in senso concreto. Infatti, al sistema fisico viene sovrapposto un livello cyber (ad esempio, sensori ed attuatori, sistemi di calcolo, comunicazione e memorizzazione) al fine di aumentarne l'efficienza, l'affidabilità, l'adattabilità e la sicurezza. L'Internet delle cose (*IoT, Internet of Things*), garantendo la connessione degli oggetti del mondo fisico ad Internet, costituisce la tecnologia di collegamento tra i due livelli, e le informazioni fluiscono in maniera continua tra i due livelli. Esempi tipici sono la **Manifattura 4.0 (o Industry 4.0)** e **le Smart City**.

In questo contesto, la **cybersecurity** è ovunque: nell'hardware, nei software, nei sistemi di interconnessione, nei processi aziendali e della PA, nei contratti, nelle policy, nel fattore umano, nelle interazioni cybersociali. Pertanto, la *cybersecurity* contribuisce in modo rilevante

¹¹¹ Articolo 41, secondo comma, della Costituzione.

a garantire il *benessere sociale* e a proteggere la *sicurezza nazionale*, e la ricerca scientifica favorisce alti livelli di sicurezza e protezione e, più di tutto, **la democrazia di un popolo**¹¹².

E poiché un'economia fondata sull'*homo economicus*, dove il mercato (anche con i suoi risvolti cibernetici) che alla fine regola tutto non basta, poiché presenta le sue inevitabili aporie, un'economia che rispecchi il suo senso democratico necessita di un mercato che sia corretto e regolato: è l'economia civile. La quale è fondata sul **principio di reciprocità**, non solo su quello dello scambio. Che non si conclude con la massimizzazione del prodotto interno lordo, ma concretizza il **bene comune**.

L'impresa è un sistema economico che deve necessariamente fare fatturati progressivamente orientati a crescere: e con "Industry 4.0" si creano diversi settori innovativi digitali che garantiscono una maggiore efficienza e, segnatamente un maggior profitto, soprattutto nel settore manifatturiero. Il fatto che l'impresa sia un'istituzione sociale e non soltanto economica propone un modo di fare impresa, fondato sulla *responsabilità*: si ha, così, l'impresa civile in un'ottica generativa. Nella quale oltre alle imprescindibili ragioni del ricavo economico si esercitano democrazia, reciprocità, socialità, bene comune in chiave economica: è **l'impresa generativa**. Che permette di avere ricavi anche di notevole entità, garantendo comunque la possibilità di trarne anche per il futuro¹¹³. Essa è un presente che trae le proprie radici nel passato. Ad esempio, basti il riferimento alla Repubblica di Venezia, che ricavava la maggior parte del legname con cui costruiva le navi nei boschi del Cansiglio, senza per questo impoverire un territorio che, salvaguardato, ha continuato sempre a generare economia. L'impresa generativa è così un modo democratico di fare impresa, che nasce dal passato e che, tenendo ben presente che senza la memoria del passato sia impossibile costruire l'avvenire, permette di gettare un solido ponte verso il futuro.

7. Democrazia e informazione

Nella relazione tra popolo e potere, altrettanto rilevante è l'informazione¹¹⁴. L'importanza della libertà di informazione quale caposaldo della democrazia di un popolo traluce da alcuni accordi internazionali, tra i quali, l'articolo 19 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*¹¹⁵, che evidenzia il diritto di ciascuno di cercare, ricevere e diffondere informazioni a prescindere dall'esistenza di frontiere; l'articolo 10 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*¹¹⁶, nella quale la libertà di espressione è considerata nel suo carattere fondamentale, come anche l'articolo 19 del *Patto internazionale dei diritti civili e politici*¹¹⁷, l'*Atto finale di Helsinki*¹¹⁸, e la Carta di Nizza.

¹¹² AA. VV., *L'impatto della cybersecurity sull'economia e la democrazia del Paese e il ruolo della ricerca scientifica*, in <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/cybersecurity-act-ecco-cosa-ci-aspetta-dopo-la-direttiva-nis/>

¹¹³ AA. VV., *La nuova economia nasce in azienda*, in *Corriere della sera*, 3 settembre 2019, p. 7.

¹¹⁴ Sul diritto all'informazione come valore cardine del sistema democratico, si veda Corte costituzionale, sentenza n. 11/1981.

¹¹⁵ Approvata dall'ONU il 10 dicembre 1948.

¹¹⁶ Siglata il 4 novembre 1950.

¹¹⁷ Adottato a New York il 16 dicembre 1966.

¹¹⁸ Firmato nel 1975.

L'informazione non è uno degli elementi del sistema di *checks and balances*, istituito nella Costituzione. Tuttavia può influenzare e condizionare le convinzioni e i comportamenti dei cittadini, con tutte le caratteristiche sostanziali di un **potere**. E per misurare la rispondenza a un sistema democratico dell'informazione è sufficiente valutare la coerenza del complessivo sistema informativo rispetto ai valori fondanti della democrazia. Nell'informazione democrazia è, dunque, sinonimo di **pluralismo**¹¹⁹, affermato nella Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto all'informazione il rango di "*pietra angolare dell'ordine democratico*¹²⁰". Dopo questa fondamentale pronuncia, la Consulta ha, in seguito, avuto modo di considerare che "*la Costituzione riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero, e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati, come diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto*". Emerge, pertanto, che il diritto all'informazione deve essere caratterizzato "*dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie ... in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti*¹²¹".

Il ruolo del **sistema radiotelevisivo** con riferimento alla relazione tra popolo e potere è particolarmente importante e rilevante, poiché contribuisce all'informazione e all'approfondimento, ad essa necessari. Mediante il suo prezioso ruolo di informazione e approfondimento, il sistema radiotelevisivo aiuta a distinguere la democrazia dalla demagogia. Di quest'ultima gli elementi distintivi si ritrovano già in epoca antica¹²².

Tale sistema unitamente, in tempi più recenti, al social, costituisce un potere in grado di contribuire a formare la **libertà di opinione**, ex articolo 21 della Costituzione.

Per questo motivo già da epoca risalente è stato considerato necessario disciplinare il servizio pubblico radiotelevisivo con legge del Parlamento. La cui disciplina è stata promulgata con la L. 14 aprile 1975 n. 103¹²³, in quanto esso è un *servizio pubblico essenziale* ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione ed a carattere di preminente interesse generale, volto ad ampliare la partecipazione dei cittadini. Per garantire la **libertà** nell'informazione garantita dalla Costituzione, che è un principio fondamentale della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, è stata istituita con questa legge la *Commissione di vigilanza per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, con le competenze di cui all'articolo 4 della legge. La quale, all'articolo 6, stabilisce che sono riservati dalla società concessionaria, tempi determinati di **programmazione televisiva** e di **programmazione radiofonica**, distintamente per la *diffusione nazionale* e per quella *regionale*¹²⁴. Ciò per sovvenire all'esigenza di *assicurare la pluralità delle opinioni e degli orientamenti politici e culturali*¹²⁵; alla rilevanza dell'interesse sociale, culturale ed informativo delle proposte degli interessati; alle esigenze di varietà della programmazione.

¹¹⁹ P. COSTANZO, *L'informazione*, Bari 2004, p. 8-9.

¹²⁰ Corte costituzionale, sentenza 17 aprile 1969 n. 84.

¹²¹ Corte costituzionale, sentenza 24 marzo 1993 n. 112.

¹²² TUCIDIDE, *Le Storie*, cit. IV, 21, 3.

¹²³ In Gazzetta Ufficiale 17 aprile 1975 n. 102.

¹²⁴ La sentenza della Corte costituzionale n. 348/1990 ha mostrato come sia l'informazione sia luogo di attuazione a ogni livello, centrale o locale, dello Stato democratico.

¹²⁵ Corte costituzionale, sentenze n. 826/1988, 348/1990, 21/1991.

La normativa sulla Rai e sul servizio pubblico radiotelevisivo è stata modificata con la Legge Gasparri¹²⁶, poi riformata¹²⁷.

E un apposito regolamento¹²⁸ disciplina la *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*.

Le concessioni televisive in ambito nazionale sono state conferite a un soggetto unico. Viceversa, a livello locale, a seguito della pronuncia di alcune sentenze da parte della Corte costituzionale negli anni '70 del XX secolo¹²⁹, si sancì il principio della liberalizzazione dell'etere per quello che riguarda le trasmissioni radiotelevisive di ambito locale. Dal 2008 il sistema delle concessioni è superato a seguito dell'arrivo del digitale terrestre.

Con riferimento alla necessità del pluralismo, l'articolo 1 della L. n. 4 del 9 gennaio 2004, afferma che "la Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici".

Di particolare rilevanza, al riguardo, è la relazione tra *pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*. Se, da un lato, la Costituzione favorisce il *monopolio televisivo*, come strumento per realizzare in modo sostanziale la partecipazione (articolo 3, comma 2) e la cultura (articolo 9), dall'altro, a seguito della deregulation portata dalle liberalizzazioni, è stato messo in crisi il *sistema monopolistico*. Ma tale situazione potrebbe creare le basi per situazioni di *oligopolio*, anche, ma non solo, a fronte delle quali esistono Autorità indipendenti.

Per comprenderne la portata, si parte dal presupposto che l'informazione è da sempre estremamente rilevante. Oggi più che mai, dal momento che per suo mezzo passa la democrazia di un popolo, con tutto ciò che comporta. Non stupisce allora che con riferimento all'informazione sussistano tre Authorities indipendenti. Una è l'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, istituita con L. n. 249/1997, con competenze in materia antitrust, in materia di risoluzione delle controversie tra operatori e utenti, in materia di tutela del pluralismo nel settore radiotelevisivo e in materia di vigilanza sulla qualità e modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti.

In precedenza era stata istituita con L. n. 287/1990 l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato*, competente: a) sulle intese restrittive della concorrenza; b) sugli abusi di posizione dominante; c) sulle operazioni di concentrazione che comportano la costituzione e il rafforzamento di una posizione dominante o la riduzione della concorrenza; d) a giudicare le controversie in materia di pubblicità comparativa.

Con L. n. 675/1996 è stata, quindi, istituita l'*Autorità garante per la protezione dei dati personali*. La sua rilevanza emerge in modo sensibile se si considera che in sede di

¹²⁶ Legge n. 112 del 3 maggio 2004, in Gazzetta Ufficiale n. 104 del 5 maggio 2004 Supplemento Ordinario n. 82.

¹²⁷ L. n. 220 del 28 dicembre 2015, in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 11 del 5 gennaio 2016.

¹²⁸ Regolamento emanato dai Presidenti delle Camere il 13 novembre 1975, in Gazzetta Ufficiale 17 novembre 1975 n. 303.

¹²⁹ Corte costituzionale, sentenze n. 226/1974 e 202/1976.

circolazione e diffusione delle informazioni (trattamento) i diritti e le libertà fondamentali possono subire compromissioni¹³⁰.

Il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ebbe modo di sottolineare nel suo messaggio alle Camere del 23 luglio 2002 che le linee guida di ogni riforma dovessero essere i concetti di pluralismo e imparzialità. Il Presidente sviluppò tale questione in un suo intervento a Livorno del 15 febbraio 2002, nel corso del quale disse: "Ritengo fondamentale l'esistenza degli organi di stampa locali. Perché senza togliere niente a quelli nazionali, la dimensione locale - per fortuna così diversificata e così ricca nel nostro Paese - deve essere conservata e consolidata. Le realtà locali sono la nostra principale forza, in particolar modo nella diversità della presentazione dell'informazione". E da ultimo, il 24 febbraio 2003, al Quirinale: "Senza un'informazione ampia e responsabile non può formarsi un'opinione pubblica critica e consapevole"¹³¹.

"Libertà di informazione e democrazia sono elementi inscindibili. La vita della Repubblica e la nostra Costituzione sono profondamente segnate da questo principio". Lo scrive Sergio Mattarella, Presidente della Repubblica. "La XVII norma transitoria della costituzione affidava, in via del tutto eccezionale, alla stessa assemblea costituente il compito di varare una legge: quella sulla stampa, testimonianza della consapevolezza che i Padri costituenti ebbero della centralità della libertà di informazione nel nuovo ordinamento", sottolinea il Capo dello Stato¹³².

Ancor più rilevante e attuale, è il nesso tra **democrazia e social**, date le loro peculiari caratteristiche. Essi sono strumenti molto diffusi. Tuttavia, in taluni determinati casi, può accadere che attraverso i social avvenga un'informazione non aderente alla democrazia prevista dalla Costituzione. Più che per altri strumenti di informazione sovviene quanto scritto da Schmitt, il quale sostenne che in ogni democrazia ci sono sempre demagoghi[...] con metodi di manipolazione psicotecnica delle grandi masse. Tutto ciò si sottrae a una completa disciplina. Esiste perciò sempre il pericolo che forze sociali invisibili e irresponsabili dirigano la pubblica opinione e la volontà del popolo". Se si considera che Schmitt scrisse queste parole quando i mezzi di manipolazione psicotecnica delle masse erano a livelli basilari, ci si rende conto che oggi il pericolo da lui paventato si presenta enormemente ingigantito. È, infatti, noto che, in virtù delle tracce che lasciamo in rete, il "profilo" di ciascuno di noi è riducibile ad un algoritmo, che può circolare senza controllo e che consente che ci vengano indirizzati messaggi su misura, corrispondenti a ciò cui siamo maggiormente sensibili. Senza contare che il medesimo algoritmo rende possibile l'isolamento di cittadino elettore in una sorta di bolla informativa dalla quale sono esclusi tutti i contenuti che potrebbero metterne in discussione i pregiudizi¹³³.

¹³⁰ P. COSTANZO, *L'informazione*, cit. p. 44-47.

¹³¹ C. A. CIAMPI, *Dizionario della Democrazia*, Milano 2006, p. 165-169.

¹³² Mattarella: *Libertà di informazione e democrazia sono beni inscindibili*, in <https://www.agensir.it/quotidiano/2019/2/12/comunicazione-mattarella-liberta-di-informazione-e-democrazia-sono-elementi-inscindibili/>, 12 febbraio 2019.

¹³³ A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, p. 15-16.

Proteggere i processi decisionali dalle attività di disinformazione e controinformazione è un'attività vitale per ogni Paese. Internet ha radicalmente cambiato il modo in cui si crea e si accede alla conoscenza, stravolgendo tutti i sistemi di mediazione a favore di un accesso diretto a una moltitudine di contenuti. La complessità dei fenomeni della realtà è apparentemente accessibile a tutti, ma non sempre in modo comprensibile: il nostro sistema cognitivo fatica ad adeguarsi a nuovi concetti come *incertezza, complessità, probabilità*, tendendo a favorire sintesi e *narrazioni più semplici*, e quindi *rassicuranti*. In questo nuovo contesto va affrontato il problema antico della diffusione delle notizie false (**fake news**) e delle sue conseguenze¹³⁴. A fronte dell'imprescindibile necessità di proteggere i cittadini europei da attacchi cibernetici, il cui costo, ammonterebbe a svariati miliardi di euro, nel corso del 2019 è stato approvato il **Cybersecurity Act**¹³⁵. Con l'approvazione del regolamento, l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) potrà svolgere compiti di consulenza tecnica, ma anche di supporto alla sicurezza operativa degli incidenti informatici da parte degli Stati membri. Il che avrà ripercussione su una miriade di applicazioni, ad esempio sui dispositivi medici, i sistemi di controllo industriali e i veicoli automatizzati per mezzo della "security by design", ovvero la sicurezza informatica sin dagli stadi iniziali dei prodotti ICT (sicurezza informatica e sicurezza delle informazioni, digitali e cartacee)¹³⁶.

Matteo Boscolo Anzoletti

¹³⁴ AA. VV., *L'impatto della cybersecurity sull'economia e la democrazia del Paese e il ruolo della ricerca scientifica*, in <https://www.scienzainrete.it/articolo/l%E2%80%99impatto-della-cybersecurity-sull'economia-e-democrazia-del-paese-ruolo-della-ricerca>

¹³⁵ REGOLAMENTO (UE) 2019/881 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 aprile 2019 relativo all'ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cybersicurezza, e alla certificazione della cybersicurezza per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013 («regolamento sulla cybersicurezza»).

¹³⁶ AA. VV., *Cybersecurity Act, ecco le nuove norme in arrivo su certificazione dei prodotti e servizi ICT*, cit.