

Giuseppe Grifa

LA TEORIA E LA PRATICA DELLA GOVERNANCE: SFIDE E PROSPETTIVE PER UN APPROCCIO INTEGRATO TRA ETICA, ECONOMIA E PARTECIPAZIONE

Relazione di sintesi

Introduzione

Il presente lavoro di ricerca mira a dare un'attuazione pratica, nell'ambito della governance dell'istruzione e del diritto allo studio, a quella che è stata, secondo il mio parere, la più grande intuizione di Amartya Sen, premio Nobel per l'economia nel 1998. Una delle principali sfide delle cosiddette "democrazie mature" consiste, infatti, nel ricostruire una nuova alleanza tra le ragioni dell'economia e quelle dell'etica, intesa, quest'ultima, come discorso razionale di matrice pratica intorno all'esperienza umana e politica che possa acquisire uno status valoriale.

Nel corso della trattazione tale modello morale è rappresentato, seguendo l'insegnamento del filosofo di Santiniketan, dalla tradizione democratica del liberalismo sociale, da quest'ultimo riformulata attraverso l'approccio delle capacità (il capability approach), un framework connesso allo sviluppo dell'economia del benessere che mira a ricostituire una centralità dell'essere umano e delle istituzioni politiche e democratiche mediante la valorizzazione concreta delle loro capacità di espressione e di progressione, o meglio, di "capacitazione".

Intercettando la cronica crisi delle attuali democrazie rappresentative, il paradigma della governance, e in particolare quello dell'istruzione e del diritto allo studio, è ricondotto alla sua originaria dimensione democratica in quanto esso ha costituito un nuovo stile di governo volto alla distensione del potere politico ed amministrativo verso nuove forme di gestione, implementazione e pianificazione delle politiche pubbliche, intese, per la prima volta dalla nascita dello Stato moderno, in una loro dimensione cooperativa e consensuale.

La governance nasce, infatti, in opposizione al government, il modello di governo tipico di una concezione gerarchica e centralizzata dei processi decisionali e programmatici sottesi alla formazione delle policy, dell'ordine sociale e dei tradizionali stilemi della democrazia rappresentativa. Essa, nelle sue premesse concettuali e metodologiche, esprime una nuova connotazione delle politiche pubbliche: la ricerca di risposte collettive e tendenzialmente consensuali ai bisogni delle comunità locali fondate su una molteplicità di elementi; la partecipazione; la promozione di una cultura della parità tra gli organi politici, economici, sociali ed amministrativi; il conferimento di responsabilità alle varie componenti della società civile e del privato economico e sociale; la piena valorizzazione di una cultura imperniata alla flessibilità, all'apertura organizzativa e a processi di apprendimento continui.

1. Le prospettive di ricerca dei singoli capitoli

Il primo capitolo si compone di una analisi storica del concetto di governance. La genesi di tale tecnica di governo lascia emergere una forte polisemia della relativa nozione, che si esprime nelle sue diverse modalità di intendimento, pur rimanendo ferma una sua evoluzione espressa per contrapposizione al modello burocratico e stato-centrico del government. La indubbia matrice privatistica del termine e la forte connessione con i cambiamenti dello Stato moderno sottesi ai processi di globalizzazione e ad un maggiore protagonismo del mercato e degli attori economici ha generato, infatti, plurime linee interpretative circa le modalità politiche mediante le quali intendere una nuova riformulazione dei rapporti tra lo Stato, gli attori privati e la società civile.

Una voce silente e non completamente portata a sistema in tale ambito di ricerca è costituita dalla letteratura filosofica, economica ed etica di matrice liberalsocialista, di cui Sen costituisce uno dei più autorevoli

rappresentanti. Adoperando i principi, i valori e le pratiche di tale corrente filosofica e politica e valorizzando una contaminazione con la teoria e la pratica partecipativa è possibile – ed è in tale sede che deve essere rintracciato la principale linea interpretativa dell’elaborato – intercettare una inedita capacità espansiva e di problematizzazione della nozione di governance.

Seguendo il patrimonio di questa tradizione, la trattazione prosegue individuando, con una attenzione peculiare al contesto italiano, quella che è possibile definire come una “promessa non mantenuta” dell’attuale sistema di governance delle politiche pubbliche: una sua completa maturazione nelle forme della democrazia partecipativa. Un cambio di prospettiva radicale che permette di allargare l’orizzonte della riflessione svelando la natura tendenzialmente riduzionista dell’attuale sistema delle policy: il corrente paradigma della governance, nonostante i suoi sviluppi e implementazioni, risulta ancora caratterizzato da un depositato di matrice funzionalista che ha costituito il sostrato culturale della sua stessa genesi che, nel corso della trattazione e attraverso la consultazione della letteratura sociologica e filosofica di riferimento, è stato ricondotto alla matrice organizzativa e manageriale del New Public Management (NPM, v. **cap. I**).

Valorizzando l’insegnamento seniano e gettando le basi di tale processo di slantentizzazione, nel primo capitolo si segna il campo d’indagine dell’intero lavoro: la possibilità di integrare i valori e le pratiche della governance economica con quelle dell’etica democratica di matrice partecipativa e cooperativa, nella piena promozione di una nozione complessa di governance che sappia arricchirsi di nuove metodologie e prospettive, tipiche della riflessione filosofica liberalsocialista e democratico-partecipativa. Sullo sfondo, una nuova nozione di efficienza che, lontana da ogni deriva aziendalistica e managerialista, sappia contemperare il valore dell’organizzazione e dei risultati con quello della cooperazione, della solidarietà e della promozione delle capacità espressive, realizzative e relazionali delle persone, delle istituzioni e delle comunità politiche.

L’azione dell’attore istituzionale e civico acquisisce, in tal modo, un carattere complesso nella stessa misura in cui essa accede non solo ad una esclusiva dimensione materiale ma si arricchisce di componenti morali, sociali, cognitive ed emozionali. La linea di ricerca che guida l’intero elaborato potrebbe essere sintetizzata nella seguente conclusione: **la teoria e la pratica della democrazia partecipativa insieme alle teorizzazioni dell’economia del benessere costituiscono una possibile risposta all’esigenza di una ricomposizione tra l’etica e l’economia nei processi di ideazione e attuazione della governance, *sub specie* dell’istruzione e del diritto allo studio.** La prima, infatti, rischia di divenire pura astrazione speculativa senza gli apporti esperienziali e quantitativi della scienza economica; la seconda può limitarsi ad una visione riduzionista o economicista laddove si privi del contributo riflessivo e valoriale dell’etica, divenendo un semplice esercizio avalutativo dei propri strumenti e conoscenze, senza uno sguardo qualitativo sulle caratteristiche strutturali e morali del comportamento pratico dell’uomo e delle istituzioni.

Il risultato è una prospettiva teorica e pratica innovativa orientata ad una valorizzazione del sistema dell’istruzione e del diritto allo studio, con una particolare attenzione alla riduzione delle disparità territoriali, che passi in un modello cooperativo teso a rinsaldare, in una chiave democratica e partecipativa, le ragioni dell’economia con quelle dell’etica applicata alle istituzioni complesse.

Ogni progetto presentato, infatti, costituisce una specifica applicazione del capability approach in relazione ad ogni attore della governance (la politica, la PA e la comunità scolastica) e viene calato in una sua dimensione operativa nell’ultimo capitolo dedicato alla democrazia partecipativa.

In particolare si è proceduto alla sintesi e ricostruzione di una serie di principi ricavati dal pensiero di Sen, valorizzando una loro comunicazione e implementazione in relazione ad ogni nucleo tematico: la critica all’utilitarismo è adoperata nel secondo capitolo, dedicato alla politica, ed è posta a fondamento del carattere riduzionista dell’assegnazione premiale del fondo FIS (Fondo integrativa statale), la principale fonte di finanziamento delle borse di studio, e giustifica, così, una sua rimodulazione che si esprima in una sua mitigazione solidaristica; il principio dell’autodefinizione è implementato nel terzo capitolo, dedicato alla formazione degli attori pubblici esposti al rischio corruttivo e alla promozione della consulenza filosofica in ambito amministrativo, ed è espressione della necessità di favorire metodologie innovative che, in tale ambito, sappiano andare oltre uno sterile nozionismo e promuovere processi di apprendimento fondati su un pieno e

creativo coinvolgimento dei soggetti coinvolti; il principio della “libertà come functionings” è, invece, il perno su cui ruota il quarto capitolo – incentrato sul rapporto tra la giustizia riparativa, in una sua valorizzazione *ante-crimen*, e la mediazione scolastica – e getta le basi per una visione costruttiva, relazionale e democratica della ricomposizione delle tensioni che si determinano nelle comunità scolastica mediante un ruolo propositivo dei bisogni risocializzanti ed educativi connessi al disagio giovanile.

Si è inteso attuare un allargamento analitico delle riflessioni concernenti il *well-being* seniano individuando nelle policy riguardanti l’istruzione e il diritto allo studio una sede privilegiata di sperimentazione. Ritengo che tale prosecuzione sia connaturale alla stessa vocazione espansiva del suo pensiero che ci appare più come una metodologia pratica (un punto di vista) che una astrazione filosofica finalizzata all’esposizione di risposte circoscritte e rigidamente individuabili. La ricchezza della teoria di Sen, in altre parole, costituisce un “modo” di rapportarci ai problemi del nostro tempo ed è suscettibile a plurime implementazioni.

Il secondo, il terzo e quarto capitolo, infatti, sono dedicati ad un’opera di specificazione pratica e progettuale delle premesse argomentative enucleate nella prima parte della trattazione, le quali sono, così, connesse ad una loro inscindibile dimensione pratica, determinando un movimento deduttivo della trattazione che dal generale si muove verso il particolare, e viceversa. I suddetti capitoli sono connessi all’ultimo, il quinto, il quale tratta, in una dimensione non solo nazionale, il tema della teoria e delle metodologie della democrazia partecipativa e deliberativa¹.

In conformità al tema specifico della ricerca ogni proposta progettuale è correlata ad un esito perequativo direttamente connesso alla riduzione delle diseguaglianze territoriali presenti nel nostro paese in materia di fruizione del diritto all’istruzione e del diritto allo studio: la modulazione della quota premiale del FIS in un’assegnazione finanziaria ridistributiva e espressa in una funzione direttamente proporzionale all’indice BES-Neet (tab. 2. 5., **cap. II**, nucleo tematico “politica”) - così come calcolato dall’Istat - mira a determinare una riduzione tendenziale degli esiti diseguali insiti nei meccanismi di assegnazione delle borse di studio nella misura in cui è funzionale ad una integrazione dei meccanismi competitivi di distribuzione dei fondi con quelli cooperativi; l’opportunità di promuovere la consulenza filosofica nei processi di formazione in materia di anticorruzione è orientata a mitigare i postulati della teoria manageriale dell’organizzazione e a ridurre l’insorgenza di fenomeni criminosi in quanto essa tende ad offrire una nozione complessa della responsabilità personale e collettiva dell’agente amministrativo mediante processi di significazione morale della realtà di natura extra-quantitativa e oggettiva (v. **cap. III**, nucleo tematico “PA”); l’inserimento delle pratiche della Giustizia Riparativa nelle metodologie della mediazione scolastica mira, invece, a determinare una linea di intervento innovativa nella lotta alla dispersione scolastica e alla gestione e prevenzione del disagio e della devianza giovanile (v. **cap. IV**, nucleo tematico “comunità scolastica- Rj e mediazione scolastica2).

Ognuno di questi elementi (le modalità di erogazione del FIS, la corruzione, la dispersione scolastica) rappresentano degli indici particolarmente significativi di determinazione delle diseguaglianze territoriali e il presente progetto di ricerca persegue questi indirizzi di analisi mettendo in azione un modello cooperativo di natura etico e partecipativo, volto ad integrare il tradizionale approccio manageriale di gestione delle organizzazioni e delle reti sociali complesse, come la governance dell’istruzione.

Per conferire maggiore concretezza agli obiettivi indicati, inoltre, è presente una specifica sezione dedicata alle coperture finanziarie di tali possibili interventi (v. **cap. V**, par. 4.2); e inoltre, per ogni singolo progetto sono indicati anche i principali soggetti istituzionali che potrebbero essere coinvolti nei processi partecipativi in virtù delle loro funzioni, storia e autorevolezza.

Infine, nell’ultima parte del progetto, ogni apporto conoscitivo è calato in una dimensione operativa, costituita dagli stessi strumenti e metodologie della democrazia partecipativa.

Il paradigma partecipativo assurge, tuttavia, non solo ad una tecnica di attuazione dei processi di determinazione delle politiche pubbliche (v. **cap. V**), ma si esprime come fine: la valorizzazione della persona

¹ Cfr. Umberto Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in [Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa. - (Studi e saggi; 88).

umana e di ogni attore della governance nelle sue capacità espressive e potenziali. Il capability approach di Sen è adoperato, in tal guisa, a fondamento del paradigma partecipativo per la sua natura profondamente relazionale, cooperativa e promozionale.

Il progetto di ricerca si sostanzia, infatti, nella dimostrazione di una identità tra le ragioni della teoria del benessere individuale e sociale di Sen e le pratiche civiche sottese a questo modello; o meglio: le pratiche partecipative e deliberative possono costituire il dispositivo politico e gestionale dei funzionamenti di rilievo di Sen. Infatti: così come non basta attribuire una risorsa materiale affinché essa sia convertita in una capacizzazione reale, allo stesso modo non è possibile immaginare una governance autenticamente democratica laddove l'apporto civico di alcuni suoi attori (OSC) sia sporadico ed esclusivamente limitato ad un momento formale (elezioni, enunciazioni di principio, coinvolgimento dei cittadini successivo alla determinazione delle scelte politiche etc.).

È tale modello di procedura politica a costituire l'approdo dell'intera elaborazione. In essa si condensa, infatti, l'intera proposta di ricerca: l'attribuzione ai cittadini (anche se in forma parziale) di spazi di intervento e di responsabilità a sostegno dei processi di determinazione delle politiche pubbliche in materia di istruzione e diritto allo studio². La piena valorizzazione del loro contributo è, infatti, idonea a fondare una nuova concezione della governance, un nuovo paradigma attraverso cui implementare e progettare soluzioni innovative.

La rivalutazione dei saperi del corpo sociale e la promozione delle conoscenze e delle progettazioni alternative e integrative insite nelle pratiche deliberative e nel **monitoraggio civico**; la prospettazione di soluzioni più appropriate rispetto a quelle immaginate dalle istituzioni pubbliche e private nella misura in cui queste ultime non accedano alle loro sole "forze"; la fondazione di una nuova alleanza civica tra società civile, politica e Pa; l'opportunità per la Regione Puglia di aderire ufficialmente e proattivamente alla Partnership globale e locale del governo aperto (OPG internazionale, locale, e nazionale – quest'ultima istituita presso il dipartimento della Funzione Pubblica – v. **cap. V**, par. 2.1); la visione profondamente personalistica e promozionale delle metodologie partecipative esprimono, infatti, non solo un possibile rimedio all'attuale crisi della democrazia italiana, ma possono qualificarsi come un nuovo modello di declinazione e innovazione della governance.

2. La politica: la riformulazione dell'assegnazione della quota premiale del FIS in base all'indice Neet-BES

Il nucleo tematico rappresentato dalla politica è stato declinato analizzando i meccanismi quantitativi e qualitativi che possono essere posti alla base di una riformulazione dei criteri di riparto posti a fondamento della distribuzione del Fondo Integrativo Statale (FIS), la principale fonte di stanziamento connessa all'erogazione delle borse di studio. Tali interventi, infatti, rientrano nella competenza dell'organo politico (*sub-specie* Conferenza Stato-Regioni) e intercettano la base informativa sulla quale orientare le politiche pubbliche, non solo nel campo dell'istruzione e del diritto allo studio.

Le teorizzazioni di Sen hanno rappresentato la base economica, filosofica e analitica dell'evoluzione di indici di misurazione del benessere in grado di calcolare il progresso di una società non solo dal punto di vista economico, come ad esempio fa il PIL, ma anche sociale e ambientale (HDI, Human Development Index, v. **cap. II par. 1**). La più recente formulazione di tale intuizione è rappresentata dal Bes (benessere equo e sostenibile), un set di 12 fattori che, come riportato sul sito istituzionale dell'Istat, è finalizzato ad "integrare le informazioni fornite dagli indicatori sulle attività economiche con le fondamentali dimensioni del benessere, corredate da misure relative alle disuguaglianze e alla sostenibilità". Dal 2013 in poi tali indicatori sono stati inseriti all'interno di un apposito rapporto elaborato dalla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati.

² Nella lettura dell'elaborato emergerà come – nonostante il focus sia rappresentato dalle policy in materia di istruzione e diritto allo studio nei rapporti Stato-Regioni, in corrispondenza al tema di ricerca – il modello della democrazia partecipativa e deliberativa sia un modello paradigmatico a carattere espansivo: un modo *diverso* di pensare all'interna governance nei diversi settori e discipline di pubblico interesse.

Con la legge 163/2016, la quale ha riformato le modalità di redazione della legge di bilancio, per la prima volta, gli indici BES entrano a far parte del DEF, il documento di economia e finanza. Essi sono annualmente aggiornati dal lavoro congiunto dell'Istat e del CNEL.

Questi indicatori possiedono la capacità di rappresentare – attraverso uno strumento statistico e quantitativo espressione della sintesi numerica di una serie di indicatori – la misura del benessere sociale, ambientale ed economico dell'intera popolazione campionata e possono valutare, in una misura “complessiva”, l'effetto e l'efficacia delle politiche pubbliche sulla vita dei soggetti e sui loro livelli di well-being³. Una questione di fondamentale importanza concerne le modalità pratiche e cogenti di utilizzo di tali indicatori: dall'analisi della documentazione scientifica e parlamentare presente in materia (relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2020-MEF – Rapporto BES 2020: il benessere equo e sostenibile in Italia) è possibile affermare la natura esclusivamente ricognitiva di tale indicatore in quanto queste misurazioni costituiscono uno strumento solo indicativo e di supporto per la riformulazione e l'orientamento delle policy.

La proposta del presente progetto di ricerca si sostanzia nell'individuare nella riformulazione dei criteri di riparto per l'assegnazione delle borse di studio tra le diverse regioni italiane uno dei campi sperimentali di applicazione del sistema-BES al fine di promuovere una implementazione pratica e innovativa di tale misurazione. Quest'ultima, infatti, in base alla sua evidenza scientifica, risulta idonea ad orientare le policy in oggetto verso una visione multidimensionale, integrata e sostenibile delle diseguaglianze territoriali del nostro Paese. La premessa accolta dal presente contributo si esprime nella considerazione per cui una riforma delle politiche strutturali di bilancio costituisca una linea di intervento fondamentale per determinare esiti perequativi e solidali nell'ambito della fruizione democratica del diritto alla conoscenza, promuovendo una crescita equilibrata, coerente ed efficace delle politiche di governance.

Dopo aver analizzato i meccanismi contabili di finanziamento delle borse di studio universitarie (FIS, quota regionale, contributo premiale), la loro incidenza statistica fra le diverse regioni italiane in termini di erogazione delle borse di studio e dei servizi connessi e gli effetti distorsivi della quota ricompensativa, la trattazione prosegue definendo la seguente proposta programmatica: **l'opportunità di procedere ad una modulazione della quota premiale in un'assegnazione finanziaria perequativa e redistributiva espressa in una funzione direttamente proporzionale all'indice BES-Neet** così come rilevato e aggiornato dall'Istat (tab. 2. 5., cap. II). Tale modifica tende ad esprimere una nuova “logica” dello stesso Fondo nella misura in cui i fondi ricompensativi potrebbero essere, in questo modo, orientati non alla promozione di una competitività finanziaria tra le regioni, la quale non tiene conto delle diverse capacità economiche e delle diseguaglianze sociali insite nei diversi contesti territoriali, ma ad una cooperazione solidale parametrata ai valori statistici elaborati dall'Istat in relazione ai BES e che sono riferiti ai giovani in età compresa tra 15 e 34 anni che non studiano e non lavorano.

Tale rimodulazione persegue una finalità esclusivamente integrativa della natura competitiva delle modalità di erogazione del FIS poiché quest'ultima non viene comunque annullata stante la progressività dell'indicatore. Si è ben consapevoli che la competitività sia di per sé un valore da proteggere in quanto mira ad un incremento delle performance regionali laddove esse siano poste in una condizione concorrenziale; ma, allo stesso tempo, è di fondamentale importanza tener conto delle differenze strutturali tra i diversi contesti socio-economici regionali, garantendo che questo meccanismo non divenga deleterio, minando l'universalità del DSU sull'intero territorio nazionale ancorandola, di fatto, alla residenza anagrafica dello studente. La proposta – che necessita di un approfondimento tecnico e civico che potrebbe essere implementato attraverso gli strumenti della democrazia partecipativa (v. **cap. V**) – mira ad ottenere un bilanciamento tra queste due diverse esigenze (la cooperazione e la competitività) in quanto la quota perequativa non sarà mai pari alla copertura totale del disavanzo regionale in relazione alla copertura del suo fabbisogno netto, essendo praticamente impossibile che

³ Inoltre, la proposta è coerente ai postulati morali seniani poiché rappresenta una trasposizione sul piano istituzionale (le regioni) del capability approach: l'impossibilità per la competizione economica di garantire, da sola, esiti giusti e la necessità di integrare la sua operatività con il valore della cooperazione in modo da porre il soggetto politico in condizioni tendenzialmente paritarie e più favorevoli all'espressione delle proprie capacità istituzionali.

una regione possa avere un livello BES-Neet pari al 100%, cioè uno scenario in cui la totalità dei giovani compresi tra i 15 e 34 anni non abbia una posizione occupazionale.

3. La Pubblica Amministrazione: la consulenza filosofica a servizio della formazione in materia di prevenzione del rischio anticoruttivo

La linea di ricerca coinvolgente la PA si è concentrata sui processi di formazione in materia di anticorruzione.

Il fenomeno corruttivo ci è parso un campo di indagine privilegiato per favorire una diretta applicabilità delle riflessioni e delle metodologie etiche applicate all'organizzazione delle strutture complesse, come quelle amministrative. Dunque, partendo dall'analisi della normativa in materia di prevenzione del rischio corruttivo nelle Pubbliche Amministrazioni di cui alla legge 190/2012 e con una particolare attenzione ai PNA ai PTPCT e alle linee di indirizzo dell'ANAC, la trattazione prosegue, nel terzo capitolo, con l'analisi delle modalità di attuazione degli obblighi di formazione in materia di Anticorruzione e Trasparenza disposti dalla medesima disposizione normativa in capo ai Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree di rischio.

Tale sede tematica, come sottolineato, risulta particolarmente sensibile ad un approccio etico ai problemi organizzativi ed è naturalmente funzionale all'acquisizione di valori criticamente e liberamente accolti da parte dell'agente amministrativo che possano criticamente orientare la sua azione oltre la paura della sanzione e del conformismo legale; e, inoltre, la corruzione è per sua stessa natura foriera di discriminazioni territoriali in quanto debilita economicamente i territori e le istituzioni che ne sono affette, riducendo drasticamente le loro capacità competitive. In particolare si è avuto modo di analizzare alcune determinazioni dell'ANAC, dalle quali emerge come la formazione in materia di anticorruzione sia spesso “[...] *basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia, non favorendo meccanismi pedagogici che sappiano andare oltre uno sterile nozionismo e favorire processi di apprendimento fondati su un pieno e creativo coinvolgimento de soggetti coinvolti*”⁴.

Tali constatazioni sono significative: da una parte, in quanto provengono dalla massima Autorità deputata alla prevenzione del rischio corruttivo e all'attuazione degli obblighi di trasparenza nella Pubblica amministrazione italiana, essendo espressione del concreto svolgimento delle sue attività consultive e di vigilanza; dall'altra, perché chiamano direttamente in causa un approccio formativo che sappia innescare processi di attivazione delle capacità espressive e realizzative degli agenti amministrativi nella piena valorizzazione delle loro esigenze morali (capability approach). La linea di analisi sviluppata – pur non svalutando un approccio conoscitivo alla materia basata sull'immagazzinamento conoscitivo di carattere normativo e burocratico – si propone di arricchire le progettazioni formative in materia di trasparenza e anticorruzione mediante la valorizzazione di un ruolo più attivo dei discenti, dando preminenza alle loro esperienze e capacità cognitive e morali.

In particolare la linea di ricerca si sviluppa su una trasposizione in campo formativo del *capability approach* di Sen, concependo l'anticorruzione e la trasparenza come *habitus* che possa essere oggetto di una scelta libera e responsabile dell'attore amministrativo, espressione, quindi, di un suo critico convincimento. In tal senso il comportamento etico, inteso come “funzionamento di rilievo”⁵, ci permette di configurare l'agire legale nella sua versione forte, e cioè come stile di vita e modo di significazione del reale in grado di ribaltare il paradigma funzionale dell'odierna formazione anticoruttiva. La formazione - riconoscendo l'attore amministrativo come fine e non come suo dispositivo funzionalistico e ponendolo, dunque, al centro della sua azione - può così

⁴ Cfr. delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 – Autorità Nazionale Anticorruzione; Delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021; delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

⁵ Il capability approach di Amartya Sen si fonda su due nozioni: quella di funzionamento e di capacitazione. La capacitazione di una persona non è che l'insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che essa è in grado di realizzare. È dunque una sorta di libertà: la libertà sostanziale di realizzare più combinazioni alternative di funzionamenti. Sen è del parere che, nel valutare il tenore di vita di una persona, bisogna concentrarsi non soltanto sui funzionamenti acquisiti, ma anche sulle capacità possedute, ossia sull'effettiva libertà di scegliere i propri funzionamenti in rapporto alla propria natura, alle proprie aspirazioni, ai propri valori. La nozione di capacitazione racchiude in sé, dunque, la tensione ad una possibilità che viene riconosciuta al soggetto, che è poi libero di tramutare in determinato stato di essere o di fare (functioning). Il funzionamento determinati sulla base di una libera scelta del soggetto, diventano così un esercizio di libertà, la modalità sostanziale attraverso cui il soggetto ha deciso di definire sé stesso.

“concepirsi” come *complessa*, attivando competenze non solo tecniche ma anche “filosofiche ed etiche” che attengono alla sua dimensione soggettiva, cognitiva, relazionale ed emotiva, in una chiave di maggiore efficienza della stessa azione amministrativa. Si assiste così non ad un rifiuto del valore dell’efficienza ma ad una sua integrazione e arricchimento, attraverso una prospettiva “altra”, di natura filosofica, e dunque extra-manageriale.

La promozione di un approccio filosofico di natura pratica mira, così, ad offrire una risposta complessa al fenomeno del riduzionismo informativo e burocratico tipico di una formazione nozionistica che promuove incessantemente (e spesso inconsapevolmente) una modalità di intervento utilitarista e non partecipativa dell’agente amministrativo. Il riferimento è a quel fenomeno, oggetto di studio della sociologia delle organizzazioni che è stato definito come “inadeguatezza della razionalità di scopo” o “incapacità addestrata”, che indica quei fenomeni di distorsione e di fallimento del funzionamento concreto dell’azione amministrativa che dimostrano le insufficienze di modelli formativi che non intercettino le componenti relazionali, etiche e critiche del discente (Bifulco, de Leonardis, 1997, Merton, 1992).

In altre parole un approccio efficientista – bastato sulla valorizzazione della sola dimensione performativa e quantitativa della formazione anticoruttiva (questionari, test etc.) assieme al fenomeno della proliferazione legislativa e di una valutazione prevalentemente economica e statistica dei costi e dei benefici sottesi alla prevenzione del rischio corruttivo che costituisce la matrice culturale degli attuali PNA e PTCP – determina dei fenomeni che in realtà si dimostrano, paradossalmente, non funzionali alla protezione degli interessi dell’organizzazione, *sub specie* interesse pubblico e prevenzione di illeciti. La trasposizione di tali categorie allo studio dei processi di formazione anticoruttiva è stata adoperata per favorire l’emersione di quelle funzioni latenti che la “burocrazia dell’efficienza” determina strutturando una serie di comportamenti che possono tradursi anche in fenomeni perniciosi per la tutela dell’organizzazione e delle sue funzioni. Infatti, l’eccessiva specializzazione può tramutarsi in deformazione professionale che determina un *habitus* burocratico inidoneo a rispondere a cambiamenti che la realtà presenta, soprattutto in un settore profondamente strategico e dinamico come quello dell’anticorruzione.

L’esclusiva attenzione al momento quantitativo e normativo della formazione e le caratterizzazioni dell’ambiente sociale in cui l’agente amministrativo opera sono in grado di produrre il cosiddetto fenomeno della “trasposizione dei fini”, il processo per cui la conformità alla norma e alla prescrizione non è più intesa come funzionale ad uno scopo specifico (la tutela dell’interesse pubblico) ma diviene fine in sé stesso, un valore assoluto, inflessibile e primario (ritualismo legislativo v. **cap. 1, par 4**). L’agente amministrativo diviene, così, un “burocrate dell’efficienza” e non un “buon amministratore”. Queste considerazioni hanno una determinante dimensione pratica nella materia della formazione anticoruttiva in quanto costituiscono una delle basi di gemmazione del comportamento illecito: non ricevendo nessuno stimolo interno di natura morale e relazionale, l’amministratore sviluppa comportamenti opportunistici e – imbevuto di una cultura performativa che continuamente propone un rispetto asettico delle norme, una valutazione comparativa tra “costi” e “benefici” di natura economica, e una scarsa attenzione a processi etici e dialettici di significazione valoriale – può essere orientato ad incamerare l’utilità illecita laddove questa appaia perfettamente desiderabile in quanto acquisita in un contesto in cui il timore del “costo” (la sanzione penale) e il “beneficio” (la stessa utilità) non si equivalgono e il primo può essere tendenzialmente nullo (ex. fenomeni di corruzione ambientale e fortemente strutturati).

La contraddizione latente di tale modello riduzionista è la seguente: il comportamento illecito può apparire paradossalmente coerente laddove esso sia valutato esclusivamente sulla base di parametri legalistici ed economicisti: l’amministratore può credere di “farla franca” e di non subire la sanzione (il costo) che gli sembra l’unica motivazione di adesione alla norma e determinarsi per l’acquisizione dell’utilità corruttiva (il beneficio). Si delinea, in tal modo, il campo di intervento di un approccio etico e filosofico alla formazione anticoruttiva: una metodologia promozionale in grado di favorire scelte e azioni improntate alla valorizzazione di elementi ulteriori a quelli di matrice legalistica e ed economicista caratterizzati da una componente di natura etica, critica e dialogica. Questi ultimi possono essere liberamente e consapevolmente accolti dall’agente amministrativo, se sostenuti con tecniche formative adeguate. In tale modo è possibile favorire comportamenti

moralmente orientati che vadano ben al di là del semplice “spauracchio” della sanzione o dell’incameramento di una utilità “priva di costi”, e che coinvolgano l’attore amministrativo in un processo critico e valoriale di elaborazione della propria funzione pubblica.

In particolare sono state individuate e sintetizzate le seguenti competenze: le competenze di concettualizzazione, di giudizio, di argomentazione, di valutazione e di sensibilità morale. Partendo da queste premesse si è sviluppata una proposta programmatica che potrebbe vedere la Puglia come la prima Regione nel nostro Paese ad introdurre un approccio formativo innovativo, rappresentato dalla promozione della consulenza filosofica nei processi formativi in materia di trasparenza e di prevenzione del rischio corruttivo, attraverso processi di natura partecipativa volti ad un approfondimento delle migliori linee di implementazione da attuare (v. **cap. V**).

Il riferimento è alla *philosophische Praxis*, espressione coniata dal fondatore di questa disciplina, Gerd Achenbach, meglio conosciuta come counseling filosofico: un approccio filosofico alla gestione delle organizzazioni complesse che ormai ha raggiunto un livello di organicità e di approfondimento, specialmente nel mondo anglosassone, tale da qualificarlo come un ramo della filosofia generale dal carattere fortemente performante, come dimostrato dalle statistiche e dagli studi citati nel corso della sua trattazione. Un filone di intervento in cui il sapere filosofico non è più confinato nelle aule accademiche e nel sapere astratto, ma diviene sapere teorico-pratico, una forma di esercizio operativo, rivolto alle esigenze delle persone, delle organizzazioni e dei loro problemi, grazie all’uso riflessivo della ragione critica. La consulenza filosofica è ancora sconosciuta nel settore pubblico e privato italiano, con rarissime eccezioni che tuttavia non presentano caratteri sistemici: il riferimento è al caso della Techint e della Sap, aziende che hanno previsto nelle loro programmazioni formative percorsi di consulenza filosofica; e del Ministero di Grazia e Giustizia che ha promosso nel 2019 due progetti sperimentali di consulenza filosofica negli istituti penitenziari dell’Umbria e della Toscana al fine di facilitare un miglioramento della qualità della vita detentiva degli ospiti delle strutture penitenziarie.

La proposta elaborata è, dunque, rappresentata dalla possibilità di sganciare la consulenza filosofica nella PA da tale natura episodica per collocare i suoi strumenti metodologici e disciplinari ad un livello strategico e programmatico, individuando nella formazione in materia di anticorruzione e trasparenza la propria sede elettiva e sperimentale in quanto naturalmente tesa alla necessaria acquisizione di elementi di natura etica.

l’obiettivo perseguito è rappresentato dalla possibilità di adoperare tali metodologie nei processi di apprendimento interni alle amministrazioni pubbliche. Il riferimento è dunque ad una rilettura filosofica ed etica delle competenze dei funzionari e dei dirigenti, attraverso una integrazione delle ormai tradizionali competenze di natura tecnica, giuridica ed economica con quelle di natura etica e filosofica (competenze filosofiche).

In questo senso la formulazione di nuovi approcci formativi che sappiano acquisire nel proprio orizzonte di ricerca elementi di natura morale, esperienziale e cognitiva svolge un ruolo strategico nel rafforzamento dell’azione amministrativa. Un intervento di questo tipo si pone in perfetta sintonia con Legge regionale n. 15 del 20 giugno 2008 recante "Principi e linee-guida in materia di trasparenza dell’attività amministrativa nella Regione Puglia" con cui la nostra Regione ha individuato nella trasparenza dell’azione amministrativa e nelle politiche di contrasto ai fenomeni corruttivi una priorità programmatica irrinunciabile per lo sviluppo e il corretto svolgimento dell’azione amministrativa.

4. La comunità scolastica e il privato non istituzionale: la Restorative Justice nella lotta alla riduzione della dispersione scolastica

Il nucleo tematico espresso dall'OSC, dal privato economico e sociale, e dalla comunità scolastica è confluito nella linea di ricerca costituita dall'opportunità di estendere le metodologie tipiche della Restorative Justice nell'ambito della mediazione scolastica, nella promozione di una contaminazione di tali pratiche, modelli e culture entrambe rivolte ad ambiti e soggetti diversi ma avvinte da un paradigma rigenerativo dei tradizionali sistemi di gestione della devianza sociale.

Dopo una introduzione volta ad analizzare le politiche pugliesi di contrasto alla povertà educativa e ad illustrare gli elementi essenziali dello sviluppo storico e filosofico della Giustizia Riparativa, il progetto prosegue individuando l'opportunità di un suo innesto con la mediazione scolastica valorizzando, così, una sua funzione preventiva e, dunque, *ante crimen*. L'argomentazione posta a fondamento dell'efficacia di questa trasposizione è di natura analogica: la capacità statisticamente dimostrata della mediazione di ridurre il disagio scolastico e quella della RJ di prevenire l'insorgenza di nuove condotte criminose, insieme al loro comune oggetto di ricerca giustifica l'inferenza logica rappresentata dall'anticipazione delle pratiche e delle metodologie ristorative (v. **par IV, par. 4**) in una dimensione preventiva all'interno dei contesti formali ed educativi di apprendimento in una prospettiva di contrasto alla dispersione scolastica. Il tema è declinato, anche in tale sede, offrendo una proposta programmatica e pratica all'*approccio della capacità* di Sen dimostrandone la sua forza espansiva: un'attenzione particolare alle esigenze morali e sociali di significazione della realtà, insiti nei bisogni educativi del disagio giovanile, è in grado di tramutarsi in nuove ed innovative linee di intervento. Sullo sfondo permane un ulteriore spunto di analisi: l'opportunità per le istituzioni scolastiche di abbandonare le reazioni muscolari e disciplinari tipiche di una visione gerarchica e autoritaria dell'istituzione scolastica cedendo il passo a modalità democratiche e cooperative di gestione della devianza minorile.

5. I singoli apporti operativi: la Conferenza Stato-Regioni

Una premessa espressa precedentemente è costituita dalla considerazione per cui la teoria e la pratica della democrazia partecipativa e deliberativa non costituisce una semplice attuazione del capability approach di Sen ma è in grado di orientare la governance verso fini e linee progettuali ulteriori. Nel corso della trattazione è emerso come le pratiche di democrazia partecipativa siano assenti nelle attività istituzionali devolute alla conferenza Stato-Regioni che costituisce la principale sede di collaborazione, programmazione e attuazione dei rapporti tra gli organi governativi e le autonomie regionali in materia di diritto allo studio e all'istruzione (L. 15 marzo 1997, n. 59 Art. 2 lett. q) – D. Lgs 28 agosto 1997, n. 281).

A tal proposito sono state segnalate all'interno della trattazione una serie di proposte implementative:

- l'opportunità per le Regioni di adoperarsi al fine di promuovere un confronto in merito ai benefici dei processi partecipativi e deliberativi per la definizione delle policy in materia di istruzione e diritto allo studio. Per tale ragione sarebbe possibile, da un lato, creare dei momenti formali o informali che costituiscano la possibilità per le regioni di analizzare e condividere le *best practices* diffuse a livello territoriale in modo da favorire una loro eventuale mutazione in altre regioni; dall'altro, promuovere l'estensione, all'interno della Conferenza Stato-Regioni, delle pratiche partecipative e deliberative (v. **cap. V, par. 4**), e non solo con riferimento alle competenze ad essa devolute in materia di istruzione e diritto allo studio (edilizia scolastica, istruzione, università e ricerca scientifica) in armonia con il carattere estensivo del paradigma sotteso alle pratiche di coinvolgimento civico.

- In tale sede istituzionale emerge anche l'opportunità di intraprendere un percorso di confronto con gli organi governativi volto alla promozione di un sostanziale coinvolgimento delle regioni all'interno dei processi di preparazione e attuazione dei Piani di azione-OGP, come ribadito dalla stessa IRM (Independent Reporting Mechanism- **cap. V, par. 2**) che in tale mancanza di coordinamento ha rilevato una delle maggiori criticità della programmazione italiana.

- Il rafforzamento e il coordinamento della piattaforma governativa "parteciPA", lo strumento digitale nazionale dedicato ai processi di consultazione a programmazione pubblica: si registra, infatti, un disallineamento tra le politiche regionali e nazionali in materia di partecipazione in quanto quest'ultima non comunica con quelle territoriali ed è scarsamente adoperata. Dal dicembre 2019, data del suo lancio, al Marzo del 2022 sono stati conclusi solo 18 processi partecipativi. Inoltre il fenomeno deve essere analizzato nella sua globalità in quanto al momento tale opera di coordinamento risulterebbe utile ma non decisiva, in quanto solo tre regioni italiane sono dotate di un canale digitale di supporto alla partecipazione civica: La Puglia (Puglia partecipa), la Toscana (Open Toscana), l'Emilia Romagna (ParteciAzioni). Per tale ragioni un'attività di coordinamento presuppone maggiori sforzi da parte delle regioni nella promozione digitale della cultura della partecipazione che non può che passare attraverso un'opera di coinvolgimento di queste ultime nelle OGP local, nei processi di costruzione degli Action Plans-OGP e nella promozione di momenti di confronto, dibattito e scambio tra le regioni, facendo tesoro del patrimonio di conoscenze e di pratiche di quelle che si sono dimostrate più sensibili sul tema, come la Regione Puglia, valorizzando una prospettiva di estensione e di contaminazione.

5.1 Il valore della partecipazione

In particolare, la promozione di un paradigma deliberativo e partecipativo all'interno della Conferenza Stato-Regione mira a valorizzare e a rafforzare la natura collegiale di tale Istituzione deputata alla strutturazione delle policy in materia di istruzione e diritto allo studio tra organi governativi e autonomi locali. Essa risponde non solo alla potenziale pervasività di tale modello ad ogni settore della vita politica e amministrativa, ma anche alla valorizzazione delle priorità di tale organismo che costituisce il luogo deputato al miglioramento del collegamento e del confronto con lo Stato e i territori attraverso l'elaborazione di documenti condivisi da tutto il "sistema dei governi regionali"; all'istaurazione di un confronto permanente interregionale per favorire il diffondersi delle "migliori pratiche"; e alla valorizzazione del ruolo delle regioni nella costruzione del progetto di integrazione europea (D. Lgs n. 281/1997 – D.P.C.M 12 ottobre 1983).

L'ipotesi di intervento è perfettamente in linea con le più recenti strategie internazionali (Raccomandazione OCSE sul Governo Aperto, 14 dicembre 2017) volte alla strutturazione dei processi partecipativi e deliberativi su base permanente, come dimostrato dal lancio, da parte della Commissione europea, del Centro Competenze sulla democrazia partecipativa volto a fornire strumenti e risorse per la sua promozione a tutti i livelli della governance europea. In particolare tale sensibilità dell'UE è riscontrabile anche a livello normativo: il Trattato di Lisbona assume come essenziale il tema della partecipazione dei cittadini al funzionamento e allo sviluppo dell'UE.

Basti pensare al principio di sussidiarietà, secondo il quale le decisioni politiche e amministrative devono essere prese dalle istituzioni più prossime ai cittadini (art. 10), ma anche al principio del coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni rappresentative (par.1 e 2 dell'art. 11 del TUE). Nello stesso solco si collocano l'iniziativa della "Conferenza sul futuro dell'Europa" e il "Piano d'azione per la democrazia europea", entrambi volti a coinvolgere i cittadini europei nella costruzione delle linee programmatiche condivise nella risposta alle sfide del nostro tempo.

Anche il governo italiano ha accolto tale priorità impegnandosi in progetti di riforma derivanti dalla sua adesione all'Open government Partnership (OGP), avvenuta il 5 settembre 2011; il partenariato governativo

globale (attualmente comprende più di 70 paesi) mira a sostenere le pratiche della democrazia deliberativa e partecipativa nei contesti nazionali al fine di promuovere una governance più trasparente, inclusiva e responsabile. Il nostro paese si è appena dotato del 5 Piano d’Azione Nazionale per il governo aperto 2022-2023 (5NAP), il quale è stato oggetto di una valutazione preliminare da parte dell’IRM, l’organismo indipendente di valutazione del OGP. Quest’ultima ha evidenziato, accanto ai numerosi risultati raggiunti, alcune criticità dell’Action Plan italiano, a cui il presente contributo cerca di offrire una soluzione attraverso la valorizzazione di un maggior coinvolgimento delle autonomie regionali nei processi di costruzione e implementazione delle politiche nazionali in materia di partecipazione, nella ricerca di un bilanciamento tra le ragioni della partecipazione e quelle dell’efficienza decisionale (v. **cap. V, par. 4**).

5.2 Una specificazione: il caso pugliese

La promozione del paradigma partecipativo si sostanzia anche nella promozione di un suo rafforzamento nelle determinazioni delle policy pugliesi – a cui si è voluta dedicare una specifica sezione del lavoro di ricerca – *in primis* quelle in materia di istruzione e diritto allo studio. L’analisi del contesto pugliese porta con sé una diversa formulazione delle considerazioni espresse precedentemente in occasione dell’approfondimento concernente la Conferenza Stato-Regioni in quanto, come già sottolineato, la Puglia si è dimostrata una regione virtuosa e particolarmente sensibile sul tema, essendo una delle poche ad aver istituzionalizzato i meccanismi partecipativi e ad essersi dotata di una specifica ed operativa piattaforma digitale volta a favorire il coinvolgimento della cittadinanza nei processi di determinazioni delle policy. In questa sede non si tratta, dunque, di sottolineare la necessità di una costruzione *ex novo* di modelli partecipativi nel tessuto sociale, economico e politico della Regione Puglia ma di favorirne l’implementazione. Tale linea di ricerca si è espressa nelle seguenti considerazioni:

- L’opportunità per la nostra regione di aderire all’OPG Local, la più grande organizzazione internazionale volta alla promozione e all’assistenza dei governi locali nella diffusione della cultura della partecipazione. Essa costituisce una inedita opportunità in quanto offre supporto organizzativo e metodologico per l’attuazione di progetti di Open Government e favorisce un dialogo globale tra i governi locali di più di 70 paesi nel mondo. L’OPG Local, infatti, è anche un forum permanente di discussione e condivisione di best practices e l’adesione della Regione Puglia significherebbe conferire un “respiro internazionale” al dibattito che la vede già attivamente impegnata.

- L’opportunità per la Regione Puglia di dotarsi di un ente di monitoraggio che segua l’intero iter di programmazione, gestione, attuazione e controllo dei progetti finanziati con risorse pubbliche (“modello monitoring marathon”), e che coinvolga tutti gli attori in causa: autorità di gestione, stazioni appaltanti, organizzazioni della società civile, enti di ricerca, istituzioni accademiche etc. Sarebbe possibile individuare nelle policy in materia di istruzione e diritto allo studio un primo nucleo sperimentale di implementazione a carattere espansivo in quanto questa metodologia rappresenta una tecnica di democrazia partecipativa costitutivamente estensiva e coinvolgente potenzialmente ogni intervento che adopera finanziamenti pubblici. Si segnala l’evidente opportunità di un coordinamento nazionale di tale ente all’interno di un processo condiviso che veda un coinvolgimento delle regioni e degli organi governativi in una linea comune di programmazione e gestione degli interventi di policy ad ogni livello istituzionale. Un’ulteriore proposta programmatica è espressa dalla possibilità di coinvolgere in tale processo Trasparency Italia, l’articolazione nazionale di Transparency International, un’organizzazione internazionale non governativa da anni impegnata nelle politiche pubbliche di contrasto alla corruzione e sui temi della trasparenza. In questo modo sarebbe possibile attingere all’autorevolezza e alle competenze di questa importante organizzazione.

- la valorizzazione di una prospettiva migliorativa e di riforma delle attuali policy partecipative, sia a livello legislativo che operativo, favorendo un processo di allineamento della nostra regione agli standard europei ed internazionali.
- l'opportunità di estendere anche alla materia dell'istruzione e del diritto allo studio lo strumento partecipativo del dibattito pubblico, inserendo tali ambiti nell'art. 7 co. 5 della Legge Pugliese sulla partecipazione, attualmente dedicati alle opere urbanistiche e ambientali ad alto impatto strategico (porti, elettrodotti, porti e aeroporti etc.⁶). Tale previsione potrebbe prevedere, in alternativa, l'individuazione di una soglia selettiva di investimenti pubblici e/o privati oltre la quale il dibattito pubblico si rende obbligatorio sulla falsariga del co. 2 dell'art. 7, ma con importi minori.
- la creazione di processi partecipativi volti all'analisi e all'eventuale implementazione dei **tre progetti sperimentali illustrati nella trattazione**, ai sensi dell'art. 14 e 16 della L.R n. 28, 13/07/2017.
- La promozione e l'utilizzo delle più attuali ed efficaci pratiche di democrazia partecipativa mutate a livello internazionale (v. **cap. V, Par. 3.**).
- La promozione di momenti strutturati di condivisione e approfondimento delle best practices sviluppate a livello regionale nella valorizzazione di un dialogo costruttivo con la società civile, il mondo delle imprese, il terzo settore, le università e le associazioni di tutela dei consumatori. Tale risultato potrebbe essere raggiunto attraverso il potenziamento dell'Open Government Forum, incardinato presso il Ministero della funzione pubblica che, allo stato attuale, vede una totale assenza delle autonomie regionali.

⁶ Processi di informazione, partecipazione e confronto pubblico nell'ambito delle grandi opere infrastrutturali sono stati favoriti dal legislatore al fine di contrastare la cosiddetta sindrome Nimby (not in my backyard) cioè i fenomeni di opposizione locale alla progettazione delle grandi opere pubbliche a carattere strategico. La linea di politica legislativa che si è inteso perseguire a livello nazionale e locale – si pensi in particolare alla riforma del Codice degli appalti avvenuta ad opera del D.lgs. 50/2011 – si sostanzia nella considerazione per cui tale fenomeno è connesso alla mancata partecipazione dei cittadini nei processi di programmazione di tali interventi e dunque nelle modalità con cui l'amministrazione esercita il proprio potere amministrativo in una prospettiva non "bilanciata" ma "gerarchica", precludendosi così la possibilità di giungere a soluzioni operative tendenzialmente condivise e dunque attuabili.

Conclusione

Le pratiche e le conoscenze della democrazia partecipativa e deliberativa, su cui ruota l'intero focus di ricerca nel loro innesto con il paradigma promozionale del capability approach, sono intese come strumento di garanzia e di "innovazione democratica" per la riduzione delle diseguaglianze economiche e per una migliore gestione delle risorse economiche.

Il paradigma democratico di matrice partecipativa e deliberativa e i suoi dispositivi permettono, nei limiti del possibile, di favorire la determinazione, l'attuazione e il controllo delle politiche pubbliche oggetto della presente trattazione nella misura in cui esprimono la necessità di condurre queste ultime alla valorizzazione di una loro intrinseca componente discorsiva e argomentativa in cui la trasparenza, lo scambio di buone ragioni e la ricerca condivisa di mediazioni accettabili è garanzia dell'efficienza e della qualità delle stesse policy. **In particolare tale prospettiva di ricerca si fonda sulla considerazione, mutuata da Habermas e da Sen, per cui la permeabilità del decisore politico e dell'autorità amministrative allo spazio pubblico e al tessuto della partecipazione civica è in grado di determinare una legittimazione pratica delle determinazioni da assumere e una potenziale riduzione delle diseguaglianze.** Tale risultato è potenzialmente raggiungibile in quanto nello stesso processo decisionale l'organo politico, acquisendo una **dimensione relazionale, promozionale e autenticamente democratica della propria funzione**, è chiamato a "rendere conto" delle posizioni dei destinatari della policy, in particolare il riferimento è alle cosiddette "comunità marginali". L'effetto perequativo non si sviluppa solo "a monte", ma anche all'interno delle fasi di attuazione e controllo delle politiche pubbliche poiché uno dei cardini principali su cui ruota il paradigma partecipativo è costituito dalle pratiche di "monitoraggio civico" con cui si indica una specifica forma di cittadinanza attiva, attuata da singoli individui o da gruppi di persone organizzati o meno, volta alla verifica della corretta gestione degli interventi finanziati con risorse pubbliche. L'idea alla base è quella di affiancare il monitoraggio ufficiale di carattere amministrativo e burocratico delle politiche pubbliche ad un monitoraggio di tipo partecipativo, che utilizzi le competenze e le energie dei beneficiari ultimi delle policy.

L'esercizio e la promozione delle pratiche partecipative e deliberative e in particolare del monitoraggio civico – la quale getta le basi per una sinergia democratica fondata non solo sull'attivismo dei cittadini ma anche su interventi promozionali da parte delle autorità politiche e amministrative, (in primis: la condivisione in formato libero e accessibile a tutti i cittadini dei dati di interesse pubblico attraverso il modello "open data") – permette, come dimostrato dagli studi citati, un'efficace opera di contrasto ai fenomeni corruttivi, speculativi e criminali che rappresentano una delle cause più significative di cristallizzazione di diseguaglianze economiche e sociali.

In questo modo è possibile definire tale paradigma come un modello espansivo di evoluzione delle politiche pubbliche in materia di istruzione e diritto allo studio, in grado di presentarsi come la premessa teorica e progettuale di una rottura di quella visione oppositiva del diritto alla conoscenza che genera una sua qualificazione ora come bene pubblico ora come bene privato. Le caratteristiche valoriali e progettuali del modello partecipativo ed etico stimolano, invece, la politica, gli amministratori e la comunità politica e sociale verso una nuova prospettiva: il diritto all'istruzione e allo studio come bene comune. È in tale nozione e nella valorizzazione e attuazione dei processi partecipativi – basati sul principio di sussidiarietà, del personalismo democratico e della condivisione delle funzioni – che deve essere rintracciata la prima e fondamentale garanzia di un accesso eguale e generalizzato nella fruizione del diritto alla conoscenza e di una nuova governance tesa alla riduzione delle diseguaglianze economiche sottese al suo godimento.