

CONTRO LA GOVERNANCE: LA PARTECIPAZIONE TRA FATTO E DIRITTO

di Roberto Bin

(Testo della relazione tenuta al Convegno “*Il federalismo come metodo di governo. le regole della democrazia deliberativa*” (Trento, 25-26 novembre 2010), conclusivo di una ricerca PRIN dallo stesso titolo)

1. Qualsiasi discorso attorno alla partecipazione, il federalismo, la sussidiarietà orizzontale o verticale finisce quasi sempre con incrociare il tema della *governance*. In questo scritto intendo sottoporre a critica stringente la nozione di *governance* e a svelarne i presupposti ideologici. La *governance* infatti, nonostante le apparenze, non appare affatto termine “neutro”, una parola il cui uso sia privo di ripercussioni sulle questioni che vengono trattate. Sebbene ‘partecipazione’, ‘sussidiarietà’, ‘federalismo’ siano in genere – e sicuramente in questa ricerca – parole “buone”, cariche di connotazioni positive, della *governance*, con cui esse spesso si sposano, non si può certo dire lo stesso. Di essa mi accingo a parlare male.

2. Il *Libro bianco sulla Governance europea* che la Commissione ha pubblicato nel 2001, dando alla *governance* una popolarità straordinaria, ci mette sulla giusta strada. Vi si legge¹:

Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l’Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole *accrescere la fiducia* dei cittadini in istituzioni complesse.

La qualità, la pertinenza e l’efficacia delle politiche dell’Unione dipendono dall’ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all’esecuzione. *Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia* nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di *interessare i cittadini* all’elaborazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione.

La citazione esprime con chiarezza l’esigenza delle istituzioni comunitarie. La dimensione in cui la *governance* è collocata è il c.d. *deficit* democratico delle istituzioni europee, un *deficit* rispetto al quale la *governance* dovrebbe racchiudere la soluzione del problema. La “buona” *governance* deve promuovere la «l’ampia partecipazione» in tutto il percorso delle politiche europee «dalla prima elaborazione all’esecuzione». Ma la partecipazione di chi? Realizzata come? Con quali finalità e quali conseguenze? Il documento non aiuta a rispondere a queste domande, ma i corsivi che ho aggiunto nel passo citato pongono in rilievo alcuni obiettivi che appaiono subito chiari: la *governance* promette “partecipazione”, ma questa sembra assumere un unico verso immediatamente percepibile, un’unica direzione esplicita. Si tratta di rendere accessibili e comprensibili al

¹ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, *Governance europea - Un libro bianco*, [COM(2001) 428 def. - GUCE C 287 del 12.10.2001]. La citazione è a pag. 10 del documento.

grande pubblico le decisioni dell'Unione europea, in modo di «accrescere la fiducia» dei cittadini in istituzioni troppo complesse perché essi vi possano esercitare un ruolo decisionale.

«Maggiore partecipazione» significa «maggiore fiducia» nelle decisioni assunte lontano dalle sedi democratiche, ai margini del sistema rappresentativo, fuori da un vero circuito di responsabilità politica che leghi chi governa le istituzioni ai cittadini. La *governance* guarda ad una partecipazione che, essendo fatta di informazione e pubblicità, assomiglia più ad una campagna promozionale che ad un rafforzamento della democrazia e al superamento del *deficit*. La *governance* si propone come una parola “buona” che si sposa ad un'altra parola “buona”, *partecipazione*: ma è un matrimonio d'interesse, perché la prima usa la seconda come strumento per acquisire consenso, non come fine a cui tendere nel tentativo di “democratizzare” le decisioni.

3. Il «federalismo come metodo di governo» - così annunciano il programma del nostro convegno e la ricerca di cui qui si vogliono esporre i risultati – fa anch'esso della partecipazione il suo perno e della *governance* il suo ambiente naturale. Il sistema di governo “multilivello” pone la *governance* come formula riassuntiva del complesso di relazioni interistituzionali in cui si articola il “federalismo cooperativo”: la *governance* è un metodo di regolazione di una vasta serie di problemi e di conflitti che vengono risolti attraverso la negoziazione e la cooperazione².

Ciò vale sia nelle relazioni tra le istituzioni pubbliche che nei rapporti tra pubblico e privato.

Nel primo contesto moduli consensuali prevalgono su quelli gerarchici, il principio di leale collaborazione apre la strada ad accordi e intese (su ciò si veda anche la relazione di Bombardelli), il modello che s'impone sembra quello di una «rete di poteri pubblici... un'organizzazione pluralista, formata da varie strutture decisionali che funzionano come amministrazioni composte»³. In questo modello la tradizionale rigidità dei ruoli e della distribuzione delle competenze decisionali e amministrative sembra uscire di scena per lasciare il campo all'esigenza di raggiungere in modo efficiente i risultati desiderati, esigenza che comporta di ragionare non secondo i consueti schemi della distinzione delle attribuzioni ma con quelli flessibili della sussidiarietà.

Ma anche nel contesto dei rapporti tra pubblico e privato si assiste all'affermarsi della “razionalità cooperativa”⁴, che vuole che la soluzione dei problemi collettivi non dipenda più in via esclusiva dalla responsabilità delle istituzioni pubbliche, ma dalla partecipazione degli attori sociali, pienamente coinvolti nella *governance*, che rappresenta un processo lungo e complesso di ricerca del punto di equilibrio tra interessi divergenti. Quindi ancora procedure di negoziazione, ma non solo: perché il superamento della concezione autoritativa dell'amministrazione pubblica apre la porta a tutte quelle figure di partenariato sociale, di coinvolgimento nei servizi pubblici del “terzo settore”, di economia sociale di cui tanto si parla nella nostra ricerca.

4. Perché mai, dunque, intendo parlare male della *governance*, se essa pare aver assunto un ruolo così importante in tutti questi processi, ai quali pure in genere guardiamo con favore? Ne voglio parlare male non tanto per ciò che essa vuole includere, ma per ciò che intende escludere, per lo spazio che toglie a molte delle nostre idee attorno alla

² Così P. SCHMITTER, *Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance*, in C. GOBIN, B. RIHOUX (a cura di), *La démocratie dans tous ses états*, Bruxelles, 2000, 51 s.

³ D. IELO, *Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni: nuovi paradigmi della global governance*, in *Amministrare* 2003, 378.

⁴ L'espressione è di J. CHEVALLIER, *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?*, in *Rev. fr. adm. pub.* 2003, 214.

democrazia. La parole di per sé non hanno colpe, è ovvio, ma il successo che la parola in questione incontra nei discorsi attorno all'organizzazione dei pubblici poteri corrisponde all'affievolimento di altri termini e di ciò che essi designano, affievolimento che essa concorre a velare sottraendolo ad una più nitida percezione.

Si sa che il moderno successo della *governance* inizia nell'ambito del diritto societario, come *corporate governance*. Indica l'insieme delle regole, non necessariamente esplicite, che reggono il "governo" dei grossi gruppi societari, fissando le relazioni che intercorrono tra azionisti, organi di amministrazione, *management*, strutture di controllo e *stakeholder*⁵. Sono regole a basso tenore di obbligatorietà, in larga parte basate su raccomandazioni di organizzazioni internazionali e codici di autoregolamentazione, poiché l'ambiente naturale della *corporate governance* è il mercato globale deregolamentato, in cui la ricerca del profitto e la valutazione a breve termine del rischio sembrano i parametri deontici prevalenti. Nell'evoluzione dell'organizzazione economica, la *corporate governance* ha preso il posto di un'altra fortunatissima espressione, dominante sino a un decennio fa o poco più: le *relazioni industriali*. Anch'esse designavano un insieme di regole che attenevano al "governo" dei gruppi industriali, ma l'aggiornamento non è affatto un fenomeno puramente lessicale. Le relazioni industriali intercorrono infatti tra Stato, impresa, sindacati e lavoratori: al loro centro c'è il *lavoro*, il lavoro subordinato e la contrattazione collettiva⁶. Mentre al centro della *corporate governance* c'è la *finanza*: il lavoro è emarginato, i lavoratori e la loro organizzazione sono finiti dietro le quinte, sfumati nell'equivoco mondo degli *stakeholder* (assieme a banche, fornitori, creditori, consumatori ecc.) con cui la *governance* ha pure da fare.

Il trionfo della *corporate governance* è il frutto del trionfo di una visione neo-liberista, tutta proiettata alla liberalizzazione del mercato e intimamente intrisa da un'opzione antistatalista, ossia antipolitica. L'unica regolamentazione che tale visione sopporta è l'autoregolamentazione, ossia niente che sappia di giuridico. Anche il successo della *governance* nel linguaggio riferito all'organizzazione politica trae con sé lo stesso bagaglio di opzioni ideologiche. Quello che essa esprime non è semplicemente un aggiornamento terminologico ma una vera e propria sostituzione nei modelli di *governo politico* della società.

In cosa consiste questa sostituzione? È il *mercato*, con le sue regole, le sue istituzioni, le sue forme di produzione normativa, le sue promesse garanzie di libertà e di autonomia a sostituirsi alla *democrazia*, intesa come forma regolata e garantita di governo della società. Di questa si sottopongono a revisione tutti i capisaldi: la rigida distinzione tra il "pubblico" e il "privato"; la centralità della legge, come atto pubblico la cui autorità trae legittimazione dalla rappresentanza politica, cui si contrappongono regole negoziate o autoprodotte; la centralità del *cittadino*, la cui titolarità di diritti s'irradia in ogni direzione e al quale ora si sostituisce il *consumatore*, figura proiettata sull'unica dimensione del mercato; l'assoluta prevalenza dell'efficienza economica, a cui ormai è piegata qualsiasi esigenza di coesione sociale.

Il fenomeno è impressionante. Sulla netta separazione della sfera privata da quella pubblica si era fondata l'intera teoria dello Stato di diritto⁷, ma ora questa separazione è denunciata come proiezione dello "statalismo": lo Stato deve essere ricacciato dal

⁵ "Corporate governance is traditionally defined as the system by which companies are directed and controlled and as a set of relationships between a company's management, its board, its shareholders and its other stakeholders": così il recente *Libro verde sulla corporate governance* della Commissione europea (5 aprile 2011).

⁶ "Le relazioni industriali identificano, nella realtà economica, sociale e anche politica, le istituzioni, la rete di relazioni fra i soggetti, i comportamenti degli attori coinvolti, in connessione con il rapporto di lavoro dipendente": G. P. CELLA e T. TREU, *Relazioni industriali*, in *Encicl. Novecento*, suppl. I.

mercato, al quale deve essere garantita l'autoregolamentazione e deve essere restituita ogni risorsa economica che gli apparati pubblici pretendono ancora di governare. Da un lato ciò significa che il mercato esercita una pressione osmotica sulla sfera pubblica, che viene penetrata da scelte, moduli organizzativi e regolazioni normative prodotte dagli operatori economici: autorità "indipendenti" dalle scelte pubbliche regolano i rapporti tra gli operatori e tra questi e i consumatori, norme di *soft law* sostituiscono il vecchio *hard law* prodotto dalle istituzioni politiche, la razionalità di mercato non solo sostituisce ogni tipo di visione politica, ma diviene il principale strumento di valutazione e di interpretazione delle regolazioni vigenti (come l'*analisi economica del diritto* da anni suggerisce). Dall'altro lato, alcune funzioni secolari delle istituzioni politiche vengono reclamate dal mercato: in primo luogo i *servizi pubblici*, compito storico delle istituzioni locali e motore del processo di democratizzazione a cui essi sono stati sottoposti. Ai servizi pubblici, del resto, è strettamente e funzionalmente legato l'insieme dei beni e delle risorse degli enti locali⁸, che rappresentano il frutto di investimenti pagati dalla collettività; sicché la "restituzione" dei servizi pubblici al mercato comporta anche un processo di privatizzazione delle stesse risorse pubbliche.

5. La "nuova" *governance* riassume il complesso delle relazioni ridisegnate dal nuovo assetto osmotico del rapporto tra pubblico e privato. È un assetto dei meccanismi decisionali che non è più convenientemente rappresentabile con le tradizionali categorie delle "forme di governo". Queste sono irrimediabilmente legate alle istituzioni politiche e alla loro organizzazione costituzionale, ossia ad un sistema istituzionale che è in linea di principio separato dalla sfera privata, con la quale comunica essenzialmente all'inizio del processo con il voto e la investitura democratica, e al suo termine con l'applicazione della legge ed i meccanismi per renderla effettiva. Il "governo" e le sue forme perciò non danno più conto della realtà dei processi decisionali, della quale si occupa invece la *governance*.

Questo termine nuovo risponde quindi alle stesse esigenze che avevano portato, ben settant'anni fa, a coniare un'altra espressione, molto fortunata e altrettanto imbarazzante per la teoria costituzionale: l'*indirizzo politico*. L'intento di Mortati, introducendo la prima teorizzazione dell'indirizzo politico, era assai simile: allora il problema era spiegare il processo decisionale in presenza di un fenomeno del tutto nuovo, l'assunzione del potere di direzione politica da parte di un soggetto – il partito – sostanzialmente estraneo all'assetto costituzionale dei poteri. Attraverso l'individuazione di questa nuova "funzione" dello Stato, Mortati intendeva superare la vecchia visione giuspubblicistica dello Stato, basata sulla distinzione tra apparati pubblici e società civile⁹, esattamente come oggi la *governance* serve a fissare l'attenzione sul modo in cui il complesso di protagonisti, in parte pubblici e in parte privati, in parte legittimati dalla rappresentanza democratica e in parte promossi dal mercato, negoziano le decisioni destinate a ricadere sulla società nel suo complesso. Così come Mortati aveva sviluppato

⁷ Come ebbe a osservare Forsthoff (*Der Staat der Industriegesellschaft*, München 1971, 21-26), prima che il liberalismo economico volgesse la teoria dello Stato di diritto *contro* lo Stato, richiedendo la stretta delimitazione della sua ingerenza nella società civile, il dualismo Stato – società civile era stato esaltato come il principio che prometteva ai cittadini di trovare *nello Stato* quelle garanzie di eguaglianza e di garanzia dei diritti che la società civile negava, essendo dominata dal potere economico e dai privilegi cetuali. Lo Stato di diritto veniva invocato come baluardo della sicurezza dei cittadini, perché non lo Stato, ma la società, il popolo, ne costituiva la minaccia. Da qui la tesi per cui non nello Stato, ma nel popolo si annida il pericolo del totalitarismo (*Ibidem*, 54).

⁸ Sul punto si vedano le fondamentali considerazioni di G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969, spec. 184 ss.

⁹ Cfr. M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano 1990, 45 ss., 135 s.

la sua teoria dell'indirizzo politico per illustrare come, nello Stato totalitario, il partito sembrava aver prosciugato le istituzioni costituzionali attraendo a sé l'effettivo potere decisionale, la *governance* ambisce a raffigurare le modalità con cui strutture private e strutture pubbliche interagiscono per sviluppare decisioni adeguate alle esigenze del mercato. Se per Mortati si trattava di inserire nella teoria del governo un momento di decisione politica unitaria che si imponesse sulla pluralità di istituzioni tra cui si suddivideva il potere decisionale, la *governance* vuole oggi rappresentare il modo in cui molteplici centri decisionali concorrono ad un unico processo di decisione pubblica.

Rispetto all'orizzonte tematico di Mortati, che voleva far diventare la politica una funzione (per di più suprema) dello Stato, la *governance* si depura invece dalla centralità del riferimento alla "politica". Non alla politica in astratto, ma a tutto ciò che alla politica viene affiancato nel lessico della teoria dello Stato costituzionale di diritto: la rappresentanza politica, la responsabilità politica, la soggezione della politica al diritto e alla legalità, la partecipazione politica.

6. La *partecipazione* rischia di essere il cavallo di Troia della *governance*¹⁰. Anch'essa ha significativamente perso l'aggettivo 'politica', che invece costantemente la qualificava quando divenne, negli anni '70, il tema dominante di accompagnamento dell'istituzione delle Regioni ordinarie. Allora si trattava di sperimentare nuove forme di allargamento dei canali della democrazia rappresentativa, inserendo nelle istituzioni locali (non solo nelle regioni, ma anche nei comuni maggiori, attraverso l'istituzione dei consigli di quartiere) forme di apertura delle sedi e dei processi decisionali alle organizzazioni sociali: l'obiettivo era dunque di allargare la base *politica* delle decisioni pubbliche, rompendo il monopolio troppo rigido detenuto dai partiti politici.

Oggi i partiti hanno totalmente perso l'antica presa sulla società civile e la partecipazione ha smarrito l'antica aggettivazione 'politica'. La partecipazione non è più intesa come uno strumento per rendere la rappresentanza politica più intensamente collegata alla società civile e alle sue organizzazioni, ma come un'alternativa agli stessi meccanismi della rappresentanza. Il vuoto, davvero incolmabile, lasciato dai partiti apre la porta ad una partecipazione diretta degli "attori sociali" alle politiche pubbliche. Ma chi sono questi "attori sociali"? con quali procedure sono selezionati? che legittimazione hanno? Questi interrogativi diventano urgenti ed anche imbarazzanti.

La "buona *governance*" si basa sulla partecipazione, come spiega il *Libro bianco*, ma sulla partecipazione di chi? Come indica Delia Ferri nel suo *case study*, nelle procedure partecipative europee assai raramente sono i singoli cittadini ad essere chiamati ad esprimere la loro voce. Sono gli interessi organizzati, gli *stakeholder*, ad essere invitati a partecipare: una sorta di cooptazione, di meccanismo selettivo che non offre alcuna garanzia di rappresentatività dei cittadini, anzi tende a distorcerla fortemente.

La voce "cittadinanza" è recessiva nel linguaggio odierno della partecipazione. La cittadinanza è un insieme non specializzato, la sede d'incontro e di scontro di ogni tipo di interessi. Il luogo della confusione, non della selezione. La partecipazione è divenuta invece un processo selettivo, che tende a frammentare la società. Ci sono i produttori, i lavoratori, gli utenti, i consumatori, le associazioni ambientaliste, quelle del "terzo settore"... ogni sottoinsieme esprime interessi specializzati, spesso "monointeressi" assunti come «valori non negoziabili», e comunque non già mediati dalla necessaria considerazione degli interessi concorrenti.

I servizi pubblici sono un ottimo esempio di come la partecipazione divenga selettiva: se la compagnia ferroviaria discute con gli utenti del servizio di trasporto, non sono più le collettività a occupare il centro del dibattito, ma le singole associazioni dei consumatori. A me, come utente dell'Alta velocità, che importa dei treni dei pendolari, e a

¹⁰ Cfr. in tal senso A. KAZANCIGIL, *La gouvernance, pour ou contre le politique?*, Paris 2010, 93 s.

questi che importa dell'Alta velocità? Né agli uni né agli altri importa poi dei "rami secchi", cioè delle ferrovie dismesse perché non più economicamente sostenibili. L'unità d'Italia deve moltissimo all'investimento pubblico sulla rete ferroviaria, ma oggi larga parte di quella rete è stata abbandonata. Chi è che porta la voce delle frange di popolazione che hanno perso il collegamento pubblico con la collettività nazionale? Non sono più "utenti", neppure "consumatori", ma semplici cittadini titolari di un astratto diritto di partecipazione politica, privi però di accesso alla "buona governance"¹¹. È chiaro che chi compra o paga le tariffe voglia avere costi più bassi e quindi accetti che vengano eliminati i rami secchi, le inefficienze, gli sprechi (purché, ovviamente, non lo tocchino direttamente). Questo rende naturale che si crei una certa solidarietà tra gestore e utente di un servizio anche e persino attorno ad un programma di riduzione del servizio pubblico stesso. Se sono le loro organizzazioni ad essere selezionate per partecipare alle decisioni pubbliche sulla gestione dei servizi, ci troviamo di fronte ad una "partecipazione selettiva" che toglie voce a una componente più o meno vasta della popolazione, a cui i diritti di cittadinanza, inclusi quelli di partecipazione *politica*, vengono sostanzialmente negati. Solo apparentemente questo tipo di partecipazione accentua il carattere "democratico" del mercato (in cui i servizi e i loro costi trovano una regolazione "spontanea"), questo è solo un abbaglio: che il mercato sia il tempio della libertà di scelta dei cittadini, e quindi della democrazia, è una pura ideologia, sulla cui base si predica l'estromissione della politica come fosse «il nemico numero uno della democrazia», così di fatto invertendo la tendenza «rispetto al principio che ha guidato l'epoca moderna, cioè l'espansione della partecipazione politica»¹².

I soggetti della partecipazione sono scelti per cooptazione, sono solo i soggetti più forti quelli che hanno accesso. È paradossale che in certe realtà, come la Regione Emilia-Romagna, venga accolta come una novità positiva, parte della "buona governance", l'istituzione di un «albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale», prevedendo un «protocollo di consultazione» delle associazioni iscritte¹³. L'accesso di questi soggetti va a detrimento dei cittadini "comuni", a cui è lasciato il solo canale della rappresentanza politica (o lo sfogo di una *mail* recapitata in un sito pubblico della Regione): più la partecipazione selettiva pesa nella decisione, meno contano i cittadini e i loro rappresentanti.

Anche la democrazia è a somma zero, dunque. La frantumazione della cittadinanza e la partecipazione selettiva rompono un equilibrio tra gli interessi rappresentati nella decisione e quelli che da essa vengono colpiti senza che sia escogitabile alcun rimedio. Certo quell'equilibrio non può essere recuperato tramite i sondaggi di opinione o i meccanismi elettronici di espressione delle proprie preferenze. La rete e i suoi infiniti canali di interazione sono una grande potenzialità comunicativa, ma non possono nascondere il loro limite. Anzi, la loro forza – l'immediatezza, l'informalità, la mancanza di gerarchia – sono anche il loro limite principale. Le formalità talvolta asfissianti della democrazia rappresentativa sono poste a garanzia della regolarità dell'espressione del consenso: senza quelle formalità nulla ha più significato.

Anche per questo motivo guardo con grande sospetto l'esaltazione di strumenti di consultazione diretta e temo il diffondersi di *referendum* di tipo approvativo, come stanno comparando in alcune regioni italiane dopo il successo ormai secolare che hanno ottenuto in molti stati della federazione nordamericana. Chi stabilisce su quali temi si deve votare,

¹¹ Ho cercato di illustrare questo problema in *I diritti di chi non consuma*, in *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, a cura di G. COCCO, Milano 2010, 95 ss.

¹² Z. BAUMAN, *Homo consumens*, Gardolo (Trento) 2007, 39.

¹³ Così l'art. 19 dell'attuale Statuto.

fissa cioè l'ordine del giorno, sceglie i temi della consultazione? chi formula la domanda, posto che la domanda è parte fondamentale del rapporto comunicativo e da essa dipende in buona parte la risposta? chi regola la campagna elettorale? come influiscono in essa i grandi gruppi di pressione? Certo, qualsiasi votazione è accompagnata da questi problemi, ma in misura assai diversa: sulle elezioni politiche, per esempio, l'orientamento dei gruppi di interesse è meno puntuale, per loro ha meno significato spendere somme ingenti per orientare il pubblico; mentre, se si tratta di una domanda precisa (del tipo: nucleare sì o no? più o meno protezione ambientale? fissare un limite massimo alla spesa pubblica e alla tassazione?), la spesa elettorale diventa un vero e proprio investimento¹⁴. Quanto guadagnerebbe una grossa impresa investendo una somma anche molto rilevante (ma *una tantum*) in un *referendum* che potrebbe introdurre un limite massimo alla tassazione dei profitti d'impresa? L'esempio «(in)famous» dei tagli fiscali decisi dal voto popolare in California¹⁵ dovrebbe costituire un monito severo sui rischi che quest'arcadico simulacro di democrazia diretta può costituire. Negli Stati Uniti gli strumenti di democrazia diretta (*referendum* e *ballot initiative*) attraggono ormai finanziamenti privati più massicci delle stesse elezioni politiche, e i risultati del voto popolare sono spesso assai gravi: tagli alla spesa sociale, bocciatura di norme di protezione ambientale, eliminazione di garanzie delle minoranze o delle azioni positive¹⁶.

7. Insomma, la “democrazia partecipativa” non è affatto un sinonimo di “democrazia deliberativa”, anzi rischia di rivelarsi nei fatti il suo esatto opposto. La democrazia deliberativa esalta la funzione dei cittadini, e – come scrisse Cass Sunstein qualche anno fa – “i cittadini non pensano e non agiscono come consumatori”¹⁷, e neppure – ci sarebbe da aggiungere – solo come *tax-payer*: la democrazia deliberativa non è compatibile con una società frantumata in fasci di interessi egoistici, né con una società che si polarizza di fronte ad un'opzione sì/no. La democrazia deliberativa richiede la lunghezza e la complessità di un dibattito, ma questo non può svolgersi se non in un ambiente attentamente regolato. Il mercato deregolamentato esalta l'esatto opposto e la *governance* gli va dietro, trainando con sé le ambigue prassi della partecipazione. Prassi volte al rafforzamento del consenso, come apertamente dichiara il *Libro bianco*, attorno a decisioni assunte attraverso opache procedure di negoziazione tra portatori di interessi particolari, in un oscuro scambio tra decisione *pubblica* e interessi *privati*, in presenza di una sistematica prevalenza dell'interesse immediato su obiettivi di medio o lungo termine.

Come si può rimediare a questa situazione? Umberto Allegretti ha sostenuto in questo Convegno che la partecipazione richiede un tasso altissimo di creatività e un basso vincolo normativo: la regolazione non dovrebbe superare certi confini e il giudice non dovrebbe essere invocato per garantirne l'applicazione. Sono d'accordo sulla creatività (come si fa ad esserle contrari?), molto meno sul ruolo limitato delle regole. Probabilmente la diversità d'opinione dipende dalla differenza del punto di vista assunto. Il mio è che la partecipazione sia una procedura che ha a che fare con il *dissenso*, non con il *consenso*: è una procedura che deve regolare il conflitto tra chi assume la decisione e chi non intende subirla – mentre poco mi interessa il rituale dell'acquisizione del consenso, di cui si occupa per esempio il *Libro bianco*. Le dure manifestazioni delle popolazioni campane sulla questione delle discariche o quelle dei cittadini di Vicenza sull'ampliamento della base

14 Cfr. M. J. GEYER, *Statutory Limitations on Corporate Spending in Ballot Measure Campaigns: The Case for Constitutionality*, in 36 *Hastings L.J.* (1985), 433 ss.

15 L'espressione è di S. LEVINSON, *The political implications of amending clauses*, in 13 *Const. Commentary* (1996), 107 ss., 115.

16 Cfr. la rassegna di C. HOESLY, *Reforming Direct Democracy: Lessons From Oregon*, in 93 *Calif. L. Rev.* (2005), 1191 ss.

17 *Republic.com*, tr. it., Bologna 2003, 131.

americana sono richieste “ostili” di partecipazione che necessitano di una risposta diversa dalla repressione. Questo, a mio avviso, è il nodo della partecipazione: trattare il dissenso non come un problema di ordine pubblico, ma come una molla vitale della democrazia.

Se si assume questa prospettiva, è evidente che la partecipazione debba essere tessuta di regole e imperniata sul riconoscimento di diritti. Il diritto di interrompere una procedura decisionale, quale sia la sede o la forma in cui essa è destinata a concretizzarsi; il diritto ad ottenere informazioni precise e dati certi; il diritto di controdedurre sulle informazioni e i dati; il diritto di presentare e discutere controproposte; il diritto di ricorrere al giudice per ogni violazione dei propri diritti. È chiaro che il dissenso è un disturbo per chi decide, e che la partecipazione “conflittuale” gli appaia come una perdita di tempo. Ma la democrazia è una perdita di tempo, e rappresenta anche per questo un “costo”. Tuttavia è altrettanto vero che solo una decisione condivisa riesce ad essere efficace e effettiva, per cui i maggiori “costi” delle procedure partecipative possono essere abbondantemente recuperati con i minori costi dell’opposizione a tutti gli atti esecutivi della decisione assunta. Su questa equazione mi piacerebbe che si riflettessero quando si scrivono le leggi sulla partecipazione.

Siccome credo che sia il conflitto la molla del diritto, e credo pure che il diritto abbia il compito di trovare metodi di composizione equilibrata del conflitto, ne traggo la convinzione che sia opportuno che la partecipazione tracci un assetto bilanciato tra diritti e doveri. Che essa, quindi, rappresenti per gli organi politici non solo un “costo” (magari il prezzo di un rituale pressoché inutile ma in qualche modo necessario: l’«irragionevole appesantimento» di cui parlava Leopoldo Coen), ma anche un vantaggio: e che altrettanto si possa dire di come la percepiscono i soggetti che chiedono di partecipare.

Giustamente Coen indicava la *partecipazione urbanistica* come l’«archetipo della partecipazione strutturata»: “strutturare” la partecipazione significa proprio questo, distribuire lungo l’intero percorso di una politica pubblica complessa (progettazione, deliberazione, attuazione) gli spazi della manifestazione del dissenso. Regole, dunque, ma regole che non operino soltanto nel senso di ritardare e complicare l’itinerario della politica pubblica, perché – se questa non è del tutto dissennata, come purtroppo spesso accade – la sua realizzazione in tempi decenti è pur sempre un interesse della collettività. Questo interesse della collettività, non avendo un orientamento conflittuale con le sedi della rappresentanza politica che quella iniziativa intendono promuovere, non esprime “istanze partecipative”, non acquista quindi una voce tale da farsi pubblicamente sentire (anche a questo accennava opportunamente Coen nella sua relazione): però spesso è proprio quello l’interesse che ha carattere più generale e guarda ad una prospettiva meno parziale, egoista e di breve periodo che invece spesso domina il «*peuple-veto*»¹⁸. Per cui le regole “bilanciate” devono aprire la porta alla partecipazione “conflittuale” all’inizio dell’itinerario decisionale, ovviamente causandone il rallentamento, per poi chiudere la porta all’opposizione ai singoli atti di attuazione, favorendone la speditezza. Mi immagino *regole* che inducano gli organi pubblici a allargare al massimo la partecipazione alla progettazione delle opere perché *le regole* garantiscono loro che poi le decisioni assunte non siano più opponibili in sede giudiziaria. Il giudice sarà chiamato prima, per garantire precisi *diritti* di partecipazione, ma non dovrà più intervenire dopo, in sede di impugnazione degli atti.

¹⁸ L’espressione è di P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Paris 2006, 21, il quale opportunamente osserva che la diffusa ostilità espressa dai cittadini nei confronti delle politiche decise dalle autorità pubbliche non è affatto una manifestazione di depoliticizzazione, ma di una «politizzazione negativa», di un impegno a favore del rifiuto, di una «sovranità negativa» che esprime «una sorte de démocratie directe régressive» (p. 186 s.).

Norme di questo tipo, se ben bilanciate, trasformerebbero la partecipazione da inutile appesantimento per le istituzioni pubbliche in una risorsa a cui conviene loro attingere con accorta sollecitudine.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali