

18 giugno 2009

L'osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione come case-study sulla democrazia e sul dissenso

di **Alessandra Algostino**

«Nessuno è più schiavo di colui che si ritiene libero senza esserlo»

Johann Wolfgang von Goethe

1. Dal basso, istituzionale e partecipativa: incontro-scontro fra tre aggettivazioni della democrazia

Le molteplici e, in alcuni casi, contrastanti declinazioni della democrazia trovano una espressione emblematica nell'esperienza del movimento No Tav in Val Susa[1]. Sul territorio e per il territorio della Val Susa[2] si incontrano – e si scontrano – perlomeno tre aggettivazioni della democrazia: la democrazia dal basso, la democrazia istituzionale e la democrazia partecipativa.

La democrazia dal basso[3] appare sotto due profili. In primo luogo, l'esistenza stessa del movimento rappresenta un'esperienza di democrazia dal basso, o, se si vuole riferirsi alla sovranità popolare, un suo esercizio in forme, per così dire, atipiche[4]. La locuzione «la sovranità appartiene al popolo» (Cost. it., art. 1) senza dubbio in una democrazia rappresentativa si traduce nel riconoscimento del suffragio universale e, dunque, nei diritti elettorali, ma non solo: libertà come associazione, riunione, manifestazione del pensiero, per non riferirsi al diritto all'istruzione[5], ne costituiscono un profilo sostanziale imprescindibile. Il movimento No Tav è - e, con la sua presenza mostra l'esistenza di - democrazia, di una democrazia intesa come partecipazione diretta, costruendo – autocostruendosi - uno spazio di azione nel processo di decisione politica. Esso si iscrive nella prospettiva dell'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (Cost. it., art. 3, c. 2) e nella logica di una Costituzione che non solo riconosce ma promuove la partecipazione collettiva, attraverso la valorizzazione delle formazioni sociali.

L'autocostruzione di spazi di discussione e, eventualmente, partecipazione alle scelte politiche, può essere definita come democrazia dal basso, una forma di democrazia che potremmo definire autonoma. In realtà si tratta di due sinonimi: la democrazia per definizione, etimologicamente, è autogoverno e, dunque, autonoma, ma forse, oggi, la percezione della lontananza delle istituzioni, la

presidenzializzazione e professionalizzazione della politica[6], il decisionismo, lo sviluppo in senso maggioritario, la rendono, con un ossimoro, sempre più *eteronoma*. A ciò è da aggiungere che la democrazia, pur sempre nella sua progressività, imperfezione e, spesso, mistificazione, conosce percorsi decisionali e strumenti di controllo essenzialmente circoscritti alla forma e al territorio “Stato”, ma sempre più norme e scelte politiche provengono da istituzioni o attori esterni. Si pensi al ruolo del diritto comunitario[7], nella sua duplice veste di *hard* e *soft law*, nei Paesi membri dell’Unione europea, o all’influenza della *lex mercatoria*[8] o, meglio, alle conseguenze dell’elevazione a regola e primo obiettivo del profitto del capitale[9].

In secondo luogo il movimento No Tav esemplifica la democrazia dal basso nelle sue strutture e processi decisionali, riconducibili alle classiche forme di autorganizzazione dei movimenti, quali assemblee e coordinamenti[10].

La democrazia istituzionale, rappresentativa, è presente sia nel suo livello nazionale, per lo più percepito come freddo, distante o nemico[11], sia nel suo livello locale, dove a giocare un ruolo sono soprattutto i sindaci (ai quali si può aggiungere il Presidente della Comunità montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia). Gli amministratori locali sono attivi nella lotta No Tav, da un lato, attraverso un Comitato istituzionale, che agisce nelle sedi proprie, attraverso, ad esempio, esposti, ma anche con iniziative di mobilitazione, dall’altro, attraverso una com-partecipazione al movimento, tramite strutture di coordinamento e condivisione di iniziative di protesta. Il rapporto fra Movimento e democrazia istituzionale locale si incrina, però, a partire dal 2006 - come meglio si vedrà a breve - con i lavori dell’Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, giungendo fino ad una rottura. Nell’autunno 2008, gli incontri di analisi e dibattito, ormai tappa tradizionale del percorso del Movimento e degli amministratori locali (*il Grande Cortile*), sono organizzati senza questi ultimi, assenti, nella loro maggioranza, anche dal corteo del 6 dicembre 2008. Gli sviluppi di fine 2008 dei lavori dell’Osservatorio, con il rifiuto, nella riunione del 30 dicembre, da parte dei rappresentanti della bassa Val Susa di votare un documento definito di «specifiche tecniche» (e le conseguenti dimissioni, poi rientrate con una nuova nomina) del Presidente dell’Osservatorio[12], aprono uno spiraglio nella possibilità di tornare a ragionare in termini di fronte unico[13], anche se poi la notizia del reingresso dei sindaci - di alcuni sindaci - nell’Osservatorio[14] sembra richiuderlo subito. Un momento di verifica in questo senso saranno le elezioni amministrative del giugno 2009, mentre il movimento ha comunque già dimostrato con il successo del corteo del 6 dicembre 2008 di possedere una consapevolezza e forza che prescindono da eventuali appoggi istituzionali.

Si approfondirà però in seguito l’analisi del ruolo giocato dall’Osservatorio, ora interessa evidenziare come il rapporto fra i diversi livelli della democrazia istituzionale e la sua relazione con l’autorganizzazione dei cittadini pongano interrogativi di difficile risoluzione. Innanzitutto emerge la questione delle scale geografiche della democrazia: come risolvere i contrasti fra i differenti ambiti territoriali? Oggi è diffuso un approccio «transcalare» o definito «*governance* multilivello»: il processo decisionale è «costituito da un continuo andirivieni tra i livelli territoriali che permett[e], gradatamente, di tentare una conciliazione tra gli interessi generali (ma spesso troppo astratti) dei governi di rango superiore e gli interessi concreti (ma spesso particolaristici) dei governi di rango inferiore»[15]. Questa logica concertativa viene spesso proposta come la *ratio* di una “nuova democrazia”, “più partecipata”, “buona”; come è stato rilevato a proposito della contrapposizione *government* - *governance*[16], la seconda si caratterizza come *good governance*, rappresenta «il lato evoluto, trasparente, partecipato»[17] della pratica di governo.

Ora, si può osservare - se pur incidentalmente in questa sede - come la concertazione nasconda una potenziale mistificazione e rappresenti dunque più un rischio per la democrazia che non un suo arricchimento[18]. La concertazione muove dal presupposto che la soluzione possa essere trovata attraverso un accordo fra le parti, il suo principio base è quello del contratto, ma questo in presenza di interessi divergenti, se non opposti, e di rapporti di forza squilibrati, facilmente nasconde dietro la veste

“simpatica” del dialogo, della concordanza, la vecchia e poco presentabile legge del più forte. La democrazia è accordo, è compromesso, in un senso alto del termine – come autorevolmente sostenuto[19] – ma solo se si muove dal riconoscimento che è conflitto e, conseguentemente, dalle differenze di posizione e di *status* delle parti e dal loro diseguale trattamento in funzione riequilibratrice (o emancipatrice). Ancora: vi è il pericolo che le pratiche concertative siano uno strumento per diluire, annacquare, il processo decisionale sino a quando non è più chiaro *chi* decide e *come*, e allora, *naturaliter*, ad avvantaggiarsi sarà il più forte (configurandosi peraltro il suo vantaggio, con una lettura magari cinica, ma realistica, non tanto come un piacevole dono del destino, ma come il frutto coltivato di una pianta cresciuta allo scopo). Un frutto – si può anticipare – che proprio grazie al tipo di crescita sarà particolarmente gradito al suo coltivatore perché più facilmente immune dal parassita dell’opposizione e del dissenso, dai quali la concertazione l’ha immunizzato alla stregua di un vaccino.

Si tratta di un approccio - quello ricordato dinanzi della «*governance* multilivello» -, inoltre, che dà per scontata la risoluzione di un’altra grande questione: l’individuazione dell’interesse generale, che non necessariamente corrisponde alle volontà espresse dal centro decisionale più ampio (in termini territoriali e soprattutto di corpo elettorale[20]). L’interesse generale potrebbe, ad esempio, essere valutato in relazione alla maggior coerenza rispetto a principi e valori costituzionalmente sanciti e tutelati (senza misconoscere i problemi di interpretazione e di bilanciamento che tale soluzione inevitabilmente trascina al suo seguito)[21].

Venendo all’ultima aggettivazione della democrazia ricordata in apertura - la democrazia partecipativa - se ne può ragionare, assumendone una nozione in senso lato, a partire da un’esperienza concreta: quella dell’Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione.

Una premessa: nella molteplicità di significati[22] che la locuzione “democrazia partecipativa” ha assunto[23] e assume si può adottare quale elemento connotante, distintivo rispetto sia alla democrazia rappresentativa sia alla democrazia diretta classica, il coinvolgimento dei cittadini[24] attraverso forme ulteriori rispetto a quelle del circuito elettorale-rappresentativo e/o del referendum[25]. Si pensi ai bilanci partecipativi[26], alle giurie civiche berlinesi[27], all’urbanistica partecipata[28], all’esperienza francese del *débat public*[29], ai vari forum, *consensus building*, *stakeholder involvement*, tavoli. Sono esperienze accomunate dall’essere forme di partecipazione atipiche ma al contempo in qualche modo istituzionalizzate, ovvero che coinvolgono le istituzioni e che, al di là della considerazione del ruolo più attivo o passivo da esse esercitato[30], vedono una formalizzazione da parte del diritto (anche se magari solo a livello locale[31] e a titolo sperimentale[32]). L’“istituzionalizzazione”, in tal senso, è da leggersi come il *quid* che differenzia la democrazia partecipativa[33] dalla “democrazia dal basso”, con la consapevolezza del legame di consequenzialità che può crearsi, con una probabile tendenza della seconda a confluire nella prima, attraverso un processo di istituzionalizzazione[34].

2. L’Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione: un case study.

Nel 2005, con l’annuncio dell’avvio dei primi sondaggi diagnostici sul territorio, si assiste ad una notevole crescita del Movimento No Tav, con un aumento sia qualitativo che quantitativo della partecipazione, con la creazione di una rete di rapporti con i vari movimenti che, a livello nazionale, si battono contro le grandi opere[35] e la stessa assunzione di rilevanza nazionale del Movimento. Ai cortei partecipano migliaia di persone[36], nascono presidi permanenti nelle zone interessate dai primi cantieri, cresce l’intensità della mobilitazione, specie dopo l’intervento violento delle forze dell’ordine nella notte del 6 dicembre 2005[37], cui segue l’8 dicembre un corteo di oltre quarantamila persone e la «liberazione» di Venaus, ovvero la riappropriazione da parte del Movimento dei terreni sgomberati dalla polizia due giorni prima. Se la fine del 2005 è segnata da un alto livello del conflitto, nel 2006, stante anche l’approssimarsi delle Olimpiadi invernali, si instaura una sorta di tregua; viene modificata da parte delle istituzioni la strategia di gestione del conflitto e, in particolare, si torna a ragionare di valutazione di impatto ambientale (Via), elusa dal riferimento in precedenza alla legge Obiettivo[38], e vengono

istituzionalmente consacrati come luoghi di confronto il Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi e l'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione[39].

L'analisi del ruolo giocato dall'Osservatorio si rivela particolarmente interessante in quanto esso è configurato come l'organo tecnico, « il luogo di confronto per tutti gli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico», con la precisazione, però, che ciò avviene «anche per dare risposta alle preoccupazioni espresse dalle popolazioni della Valle»[40]. L'Osservatorio, cioè, assurge ad esperimento e, a detta di alcuni, possibile modello di un processo partecipativo «in grado di costruire ipotesi condivise su cui fondare un percorso progettuale ragionevolmente accettabile dai territori, nel rispetto degli obiettivi e dei vincoli nazionali e internazionali»[41]. Il dialogo preventivo - è stato osservato - permette di affrontare «per tempo con il dialogo e l'ascolto», evitando «l'influenza eccessiva dei gruppi particolaristici», è la strada che «i paesi europei percorrono ormai sistematicamente, quando vogliono progettare un'opera pubblica che può comportare effetti negativi per le popolazioni locali o per l'ambiente», e «l'esperienza dell'Osservatorio mostra che questa strada può essere percorsa anche da noi»[42].

L'Osservatorio può essere considerato una nuova espressione di democrazia, una via per la sua implementazione? Favorisce la partecipazione attraverso il dialogo e il confronto o è semplicemente uno strumento per anestetizzare il dissenso?

Innanzitutto si può notare come esso non rappresenti la formalizzazione di uno strumento di partecipazione spontaneo, dal basso, ovvero il recepimento da parte delle istituzioni (del circuito decisionale politico-rappresentativo) di istanze di ingresso e intervento provenienti dalla società, ma nasca dalla volontà delle istituzioni - dall'alto - come tentativo di affrontare un dissenso che i metodi repressivi (militarizzazione del territorio e interventi violenti delle forze dell'ordine) non hanno spento.

La democrazia partecipativa, comporta - si è visto - una relazione, formalizzata anche se in via sperimentale e caso per caso, fra società e istituzioni; le potenzialità di questa relazione variano però in rapporto al soggetto che viene ad assumere un ruolo fondativo e direttivo nella relazione. Quando essa nasce per esclusiva, o prevalente, volontà delle istituzioni (dall'alto) è tutt'altro che ipotetico il rischio di una strumentalizzazione tesa alla creazione di un consenso accondiscendente in una prospettiva plebiscitaria e populista[43].

Nel *case study* in oggetto l'Osservatorio viene istituito nella composizione e con i compiti attuali in una riunione a Palazzo Chigi (10 dicembre 2005), e la sua stessa struttura riflette la costituzione dall'alto. L'Osservatorio è presieduto, per decisione del Governo[44], dall'arch. Mario Virano e annovera al suo interno rappresentanti, dotati di specifiche competenze tecniche, delle istituzioni, a livello nazionale (Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, Ministero delle Infrastrutture, Ministero dell'Interno, Ministero dei trasporti, Ministero della salute) e locale (Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Conferenza dei Comuni delle Comunità Montane Alta e Bassa Valle Susa, Conferenza Comuni "Gronda Nord"), nonché esperti designati da soggetti imprenditoriali coinvolti (RFI-Rete Ferroviaria Italiana Spa, LTF-Lyon Turin Ferroviarie).

La distanza fra l'Osservatorio e le posizioni del Movimento, o quantomeno, della sua parte autorganizzata e non facente riferimento alle istituzioni a livello locale, è evidente ed emerge nei documenti e nei volantini del Movimento[45], come nella fine sostanziale dell'esperienza del Comitato di coordinamento o Comitato Istituzionale. Tale Comitato, sede di discussione e raccordo fra la parte autorganizzata del movimento (espressione diretta di democrazia dal basso) e la parte istituzionale (in particolare il Presidente della Comunità Montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia e i sindaci della valle) poteva considerarsi, anche se non privo di critiche[46], un esempio di democrazia partecipativa dal basso o, quantomeno, co-partecipata da istituzioni (locali) e società autorganizzata.

Non solo però l'Osservatorio nasce ed è un luogo di confronto *solo* istituzionale; rinviando per ora ogni considerazione sull'esistenza fra i suoi obiettivi non dichiarati proprio della scissione del Movimento, si può notare come ben presto emerga una "sproporzione" fra – semplificando – favorevoli e contrari all'opera (nuova linea nelle modalità e nel tracciato contestato), ovvero fra i rappresentanti delle istituzioni nazionali e di quelle locali.

I componenti nella loro maggioranza (compreso il Presidente) rappresentano soggetti che in più occasioni si sono espressi per la realizzazione della linea oggetto di contesa, pur essendovi fra le priorità dell'Osservatorio l'approfondimento delle «potenzialità della linea storica», nonché delle «caratteristiche essenziali delle possibili alternative di tracciato»[\[47\]](#).

Sin dalla costituzione si evince, inoltre, il ruolo-guida assunto nell'Osservatorio dalle istituzioni nazionali[\[48\]](#) e la difficoltà per le amministrazioni locali di far valere la propria posizione e di vederla correttamente rappresentata all'esterno[\[49\]](#), con alcune evidenti forzature nel percorso, sino alla rottura del 30 dicembre 2008.

I lavori dell'Osservatorio[\[50\]](#) iniziano col tempo a provocare fratture nel fronte degli amministratori locali, vengono duramente criticati dalla componente non istituzionale del Movimento No Tav e non soddisfano neppure le istituzioni nazionali.

Il Governo tenta di indurre i risultati del confronto verso la propria soluzione e, a fronte di difficoltà sul piano tecnico, di accelerare il consenso da parte delle istituzioni locali, chiamando in causa ad esempio prima la Conferenza dei sindaci, come organo a geometria variabile e più duttile, quindi la Conferenza dei Servizi[\[51\]](#). Tali sedi dovrebbero servire a mostrare l'esistenza di un accordo politico fra istituzioni nazionali e locali, mentre il loro rapporto inizia, rispetto al primo periodo di luna di miele, a mostrare segni di frattura, come appare in occasione delle discussioni sulla proposta "F.A.R.E" della Comunità Montana Bassa Valle o del c.d. Accordo di Pracatinat[\[52\]](#), e come diviene evidente con la rottura di fine 2008, poi ricomposta, ma solo parzialmente. Numerosi sindaci, infatti, si rifiutano di proseguire la partecipazione all'Osservatorio[\[53\]](#) eccependo il suo passaggio da organo di discussione sull'opportunità o meno della costruzione della linea ad organo che decide come costruirla[\[54\]](#).

L'abbandono da parte di varie istituzioni locali dell'Osservatorio ne dimostra il sostanziale fallimento - al di là di ogni osservazione sui risultati tecnici raggiunti – come sede di assunzione condivisa di scelte, mentre diversamente si può ragionare se si considera come suo fine l'emarginazione del dissenso; conviene, dunque, per valutare il suo ruolo come potenziale strumento di democrazia partecipativa, riprendere il ragionamento sui suoi obiettivi politici.

Si è già detto come l'Osservatorio nasca con l'intento politico di affrontare l'emergenza in Val Susa - ovvero risolvere una protesta, sfociata, con l'assunzione da parte delle istituzioni nazionali di una linea dura e poliziesca, in un conflitto sempre più radicale - a partire da un confronto tecnico. Come punto di partenza si può adottare la riflessione di chi, dissentendo dalla *vulgata* dominante, non ritiene la situazione di forte conflittualità e il muro contro muro conseguenza di una debolezza decisionale del sistema politico, che, frammentato, nonostante la convergenza di istituzioni nazionali, locali a livello regionale e provinciale, europee, partiti politici (tranne, a livello nazionale, Verdi e RC), potenti interessi economici, non è riuscito ad imporsi ad una protesta dal carattere ideologico e veicolata da gruppi politici radicali[\[55\]](#). Il conflitto, non si considera, cioè, imputabile ad una mancanza di decisionismo, quanto ad un «eccesso di decisionismo», ovvero ad una «fragilità della discussione pubblica», ad un rifiuto da parte dei proponenti dell'opera del confronto, ad una arroganza evidente anche nell'utilizzo di discorsi ideologici, di tipo retorico, sulla modernizzazione, sul progresso, puntando alla svalutazione e denigrazione degli oppositori, senza vagliarne le argomentazioni[\[56\]](#). In questa prospettiva l'intervento dell'Osservatorio è visto come ciò che può sanare la situazione, proponendo un approccio che, sintetizzando, si potrebbe definire deliberativo o, forse meglio, concertativo, mancato nei quindici anni

precedenti[57].

A questo punto, però, è inevitabile una domanda: l'obiettivo è prevenire ed evitare i conflitti o favorire il confronto e la partecipazione? Sono obiettivi che solo *prima facie* possono sembrare il risvolto della stessa medaglia.

È chiaro, infatti, che se l'obiettivo è il primo, ovvero anestetizzare il dissenso – eliminarlo o quantomeno ammorbidirlo –, il confronto, la discussione, la messa in campo di procedure argomentative, consultive, ovvero latamente partecipative, sono dei semplici strumenti per “far passare” una decisione già assunta. La partecipazione viene strumentalizzata in senso plebiscitario, gli spazi della democrazia si riducono e le forme che essa assume nascondono in realtà una nuova modalità, più raffinata, di dominio, di affermazione della legge del più forte.

In altre parole, se è facilmente condivisibile l'auspicio per la creazione di procedure che consentano di esprimere interessi divergenti, nonché il loro conflitto, magari evitandone degenerazioni[58], non altrettanto può dirsi se il fine è semplicemente produrre consenso su una scelta unilaterale, anestetizzando il dissenso, vietandone nella sostanza la libera espressione. I conflitti non si risolvono negandoli, mistificando la divergenza o anche l'opposizione radicale – l'intransigenza - degli interessi, o, quantomeno, così non si risolvono in una democrazia e ancor meno, in una democrazia, come quelle costituzionali del secondo Novecento, fondata sull'eguaglianza sostanziale. In presenza di conflitto[59], si pensi ad esempio al conflitto nel mondo del lavoro, fra datore di lavoro e lavoratore, negare la differenza di obiettivi (banalmente, in relazione al salario) non è funzionale all'imposizione della prospettiva del soggetto più forte? Voler artificialmente considerare parte di una stessa visione voleri differenti e posizioni diseguali significa violare, in primo luogo, la “democrazia civile”, ovvero l'orizzonte della libertà, del pluralismo, che il costituzionalismo oggi non solo garantisce nel senso di tollerare ma tutela nel senso di promuovere, considerando la differenza non solo nell'ottica della legittimità e ammissibilità ma, con un giudizio valoriale positivo, come una (potenziale) ricchezza. In secondo luogo, misconoscere la disuguaglianza di posizione economico-sociale contraddice la logica dell'eguaglianza sostanziale, ovvero la “democrazia sociale”, che impone, assumendo una finalità emancipativa, non di ignorare ma di riequilibrare le disuguaglianze[60]. Concertare, invece, fra soggetti in posizioni diseguali significa facilmente riprodurre la disuguaglianza preesistente e seguire come principio di decisione politica, non il confronto e il compromesso (sempre utilizzando un senso, per così dire, “alto” di questo termine), ma la vecchia e imperitura legge del più forte.

Nel *case study* Osservatorio obiettivi, gestione e andamento dei lavori sembrano indicare chiaramente che la finalità è principalmente quella di indurre, forzare, la formazione, se non anche solo l'immagine[61], di consenso in ordine ad una decisione già assunta[62], non accogliendo il conflitto attraverso il confronto[63] e il recepimento di istanze (non perlomeno quelle sostanziali), ma anestetizzandolo, attraverso una sua artificiale dissoluzione attraverso operazioni mistificatorie. Forse, in questo senso, l'Osservatorio, pur se istituito tardivamente, sta “funzionando”, però solo parzialmente nei confronti del conflitto con le istituzioni locali, e non con il Movimento, che ne denuncia invece il carattere fittizio, definendolo un “trappolone”[64].

3. Anestetizzazione del dissenso e democrazia costituzionale: spunti di riflessione

Il discorso sull'anestetizzazione del conflitto, ampliandone la prospettiva, potrebbe anche estendersi alla democrazia nel suo complesso[65], come procedura (formale) di regolazione dei conflitti, nel senso di una loro rimozione attraverso, da un lato, la riconduzione a caratteristiche “accettabili”, dall'altro, l'istituzione di un meccanismo di rappresentazione più illusorio che reale[66].

Se si assume però una accezione della democrazia come costituzionale, “ricca”, imprescindibilmente connotata dalla prospettiva dei diritti, e, in particolare, aggettivata come sociale e inscritta nella logica

emancipante dell'eguaglianza sostanziale, si può ragionare invece di emancipazione, in alcuni casi (si pensi a conflitti inerenti a discriminazioni socio-economiche), o di confronto, in altri (si pensi a conflitti culturali, dunque anche religiosi, o politici). In questo senso l'uomo ideale della democrazia non è – o non è nel modello di democrazia costituzionale – l'«uomo senza qualità»[67], cioè un individuo astratto e serializzato, ma l'uomo – meglio, la persona umana – contestualizzata, ovvero con le sue differenze, particolarità, idee, condizioni sociali, economiche, ambiente culturale, politico, etc. In altri termini si recepisce il contenuto della critica marxista alla “democrazia borghese”, intesa come mera democrazia politica fondata unicamente sull'eguaglianza formale e, dunque, sull'astratto e artificiale «*citoyen*»[68], ma la si considera superabile con la declinazione della democrazia come sociale e/o economica, con l'adozione della prospettiva dell'eguaglianza sostanziale, che muove dall'«uomo reale»[69]. La declinazione sociale della democrazia consente, in specie, di superare la critica alla democrazia come «maschera», che «tende a celare la lotta di classe»[70] attraverso il ricorso ad una uguaglianza politica che appare come fittizia e strumentale rispetto agli interessi di *una* classe sociale[71].

La democrazia costituzionale, che estrinseca lo sviluppo e il contenuto del costituzionalismo, sintetizza democrazia politica e sociale[72], recependo la presenza di fatto di disuguaglianze sociali ed economiche e, dunque, non negando ma assumendo il conflitto.

Le parti del conflitto non sono considerate artificialmente uguali o, detto altrimenti, il concetto di eguaglianza assunto non impone «di dare alle leggi un contenuto eguale per tutti i cittadini», ma «esige invece che a diversità di situazioni corrisponda diversità di trattamento»[73]. Tale declinazione dell'eguaglianza viene completata e costituzionalizzata nelle costituzioni del secondo Novecento, nel passaggio da forma di stato liberale a forma di stato sociale, con l'integrazione dell'astrattezza dell'eguaglianza politica con la concretezza e contestualizzazione dell'eguaglianza sostanziale.

Ciò che si può eccepire, muovendo dalla prospettiva marxista dell'accusa di “borghese” alla democrazia è, nei confronti dei moderni stati costituzionali, la mancanza di una vera e propria democrazia economica, ovvero di un controllo della politica sull'economia, della sottoposizione del potere economico privato a limitazioni. Le costituzioni sociali del secondodopoguerra prevedono forme di finalizzazione dell'economia all'«utilità sociale»[74], o prospettano la possibilità di nazionalizzare o collettivizzare imprese energetiche o produttive[75], o ipotizzano meccanismi di co-gestione nelle fabbriche[76], ovvero introducono limitazioni al potere economico privato. Non si può negare, però, si tratti della parte più debole ed inattuata delle costituzioni, per cui non è fuori luogo domandarsi se la democrazia costituzionale, oltre ad essere un modello, normativo e prescrittivo, ma anche legato all'esperienza storica e tradotto, almeno in parte, in alcune costituzioni, esiste. I dubbi – come detto - riguardano *prima facie* la democrazia economica, l'effettiva limitazione del potere economico privato, posto che si ritengano sufficienti come traduzione normativa della democrazia economica le disposizioni delle attuali costituzioni sociali. Percorrendo la strada che parte dalla considerazione del potere, nel caso di specie economico, come nemico della democrazia e, dunque, dalla sua limitazione come meta, si giunge infatti facilmente al luogo della *querelle* sulla compatibilità o meno fra democrazia e capitalismo[77]. È sufficiente una mera limitazione del potere economico privato o occorre rovesciare il rapporto, configurando l'iniziativa economica privata come sussidiaria e interstiziale rispetto a quella pubblica e/o collettiva?

Ora, senza qui addentrarsi in tale *maxima quaestio*, si può, muovendo invece lunga la via percorsa dalla storia, registrare un progressivo allontanamento dal modello di democrazia economica, o, più semplicemente, sociale, e, dunque, dalla democrazia costituzionale, della quale la declinazione «sociale» rappresenta – come si è detto – un elemento costitutivo e fondamentale. Si assiste, cioè, ad una «glaciazione»[78] di parte delle costituzioni, evidente, per citare gli aspetti più palesi, nella privatizzazione di servizi pubblici, nei tagli all'istruzione[79], nell'abbandono del criterio della progressività nell'imposizione fiscale. «Glaciazione», ma meglio potrebbe dirsi violazione, considerando i diritti sociali, che della democrazia sociale costituiscono l'ossatura, componente

imprescindibile ed ineludibile, al pari dei diritti di libertà, della democrazia (costituzionale). La garanzia dei diritti sociali non è oggetto di scelta politica, magari bilanciabile con il riferimento ai loro costi, ma mera attuazione, non opzionabile da parte del legislatore, del dettato costituzionale[80]. La non garanzia (in specie, legislativa), dunque, si presenta come una violazione della Costituzione, sanzionabile, con tutti i limiti legati alle modalità di intervento e al tipo di pronunce adottabili, dalle corti costituzionali[81], nonché surrogata, ove possibile, dalla garanzia diretta da parte dei giudici ordinari[82].

La democrazia costituzionale, tornando al suo rapporto con il *case study* in oggetto, contempla, da un lato, la rimozione delle diseguaglianze sociali ed economiche[83], che, dunque assume e non nega: quindi, non è nella sua *ratio* la riduzione a parità artificiale dei soggetti con la finzione dell'eguale posizione attorno ad un tavolo. Dall'altro lato, tutela le differenze, il pluralismo, e, quindi mira, non tanto ad anestetizzare il dissenso, o a omogeneizzare, adottando un pensiero unico retorico, interessi e posizioni divergenti, quanto a favorirne la libera espressione, rappresentanza e confronto. Il tavolo, in questo senso, appare come luogo che non solo riproduce la disuguaglianza, contrariamente alla logica dell'eguaglianza sostanziale, ma aggira il principio dell'eguale, e libera, rappresentanza politica. Entra in gioco una rappresentanza di interessi? Pur senza entrare nel merito, non si può anche in questo caso non riprendere, in relazione a luoghi di "rappresentanza" come l'Osservatorio, il discorso sullo squilibrio nella struttura e i dubbi sugli obiettivi, ovvero sulla configurazione come macchina per coartare, "con modi gentili", il consenso.

Tale discorso, fra l'altro, coinvolge di per sé l'ottica concertativa. Come non vedere, ad esempio, una mistificazione nella condivisione di obiettivi e risultati fra datore di lavoro e lavoratore, che sarebbe conseguenza dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 (non sottoscritto dalla Cgil)[84]?

4. *L'esperienza dell'Osservatorio e la gestione del territorio nel confronto con il débat public francese*

L'Osservatorio - si è detto - ha costituito una sperimentazione e, secondo alcuni, potrà rappresentare il modello per gestire i conflitti sul territorio, prevenendoli e assicurando la partecipazione dei cittadini. Nel caso di specie, l'Osservatorio, istituito dopo la formazione di un movimento ben radicato e radicalizzato, raggiungerà, forse, l'obiettivo di ottenere il consenso di *qualche* istituzione locale, "staccando" una componente della protesta[85], e ottenendo un beneplacito, parziale, ma utile, fra l'altro, per stigmatizzare il dissenso di chi continua ad opporsi. Non sarà eliminata però la protesta, e le forzature per la convergenza delle istituzioni locali sui risultati (tecnici?) dell'Osservatorio dimostrano come il suo obiettivo non fosse la costruzione di una scelta condivisa e partecipata, ma l'eliminazione del dissenso e la costruzione di consenso su *una* scelta già adottata.

I ragionamenti potrebbero essere differenti nell'ipotesi che strumenti come l'Osservatorio fossero previsti ed utilizzati in via preventiva, come accade in vari paesi europei? Cambia la prospettiva se si adottano parole come consultazione e partecipazione invece che gestione del conflitto?

La risposta si può cercare analizzando un caso di dialogo e confronto preventivo, come quello del *débat public* in Francia[86], previsto dalla legge 95-101 del 2 febbraio 1995, *Relative au renforcement de la protection de l'environnement*, detta "loi Barnier", poi modificata dalla legge 2002-276 del 27 febbraio 2002, *Relative à la démocratie de proximité*[87].

La "loi Barnier", nell'istituire la *Commission nationale du débat public* (art. 2), si riferisce alla «participation» e alla «consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement» (titolo I); la legge sulla democrazia di prossimità, oltre al riferimento diretto alla democrazia nel titolo, si riferisce più volte alla «participation» («à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou

l'aménagement du territoire»); nel 2005 la legge costituzionale 205-2005 del 1 marzo 2005 inserisce fra i documenti costituzionali la *Charte de l'environnement* del 2004, che all'art. 7 prevede il diritto di ciascuna persona, alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla legge, di partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche che incidono sull'ambiente[88]. La «participation» è dunque la parola d'ordine o la parola-slogan, ma in che cosa consiste? E chi la gestisce?

Si è detto come una delle variabili incidenti sul significato delle forme di democrazia partecipativa sia la sua connotazione dall'alto o dal basso, valutando nel primo caso maggiori i rischi di strumentalizzazione e mistificazione della partecipazione. Il *débat public* è organizzato e gestito dalla *Commission nationale du débat public* (CNDP), che la legge 2002-276 (art. 134) struttura come una autorità amministrativa indipendente. Essa è composta da ventun membri, in carica per cinque anni o per la durata del loro mandato[89]: il Presidente e due Vice presidenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica[90], un deputato e un senatore nominati rispettivamente dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Senato, sei membri eletti a livello locale[91], quattro alti magistrati[92], due rappresentanti di associazioni di difesa dell'ambiente, due rappresentanti di consumatori ed utenti, due personalità qualificate. Gli ultimi sei membri sono tutti nominati con decreto del Primo Ministro, su proposta, rispettivamente, dei Ministri per l'ambiente, dell'economia e dei trasporti, dell'industria edelle infrastrutture. *La CNDP risulta quindi nominata dall'alto, unilateralmente, con una prevalenza delle nomine di responsabilità dell'esecutivo[93], o, comunque della maggioranza parlamentare, e provenienti dalle istituzioni centrali. Dunque, si può eccepire: una non rappresentanza della società autorganizzata, prospettandosi come insufficiente la presenza di quattro rappresentanti di associazioni scelti dal Governo; una non garanzia delle minoranze politiche, acuita, alla base, dall'elezione degli organi collegiali attraverso sistemi elettorali maggioritari e nemmeno parzialmente sanata attraverso la previsione di adeguate maggioranze qualificate[94]; una sovrarappresentazione delle istituzioni centrali rispetto a quelle locali. Nella consapevolezza che la democrazia esige, in particolare a tutela dei diritti e delle minoranze, la presenza di organi e poteri (in primis quello giudiziario) non direttamente riconducibili al popolo, quando si discorre di strumenti di raccordo fra società e istituzioni, come quelli ascrivibili alla democrazia partecipativa, è logico invece rilevare l'opportunità di una gestione compartecipata, a partire dalla costituzione degli organi incaricati dell'organizzazione. Una gestione e un'attivazione della procedura dal basso, infatti, sono indici – se pur non sufficienti – di una difesa contro i rischi e le volontà di utilizzo in senso plebiscitario. Una difesa, dunque, che non pare presente nel débat public, stante la composizione dell'organo incaricato della sua gestione, nonché della sua attivazione. La CNDP, infatti, è competente ad organizzare il dibattito pubblico su progetti infrastrutturali, o, su richiesta del governo, su opzioni generali in materia ambientale o di assetto del territorio[95], ed è lei che «apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socioéconomiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire»[96]. Fra i criteri seguiti in concreto dalla Commissione, vi è poi quello che si fonda sul grado di concertazione presente: «quando la concertazione pregressa ha già consentito di dirimere la questione dell'opportunità del progetto, e quindi di definirne le caratteristiche, si considera che il momento del dibattito pubblico sia ormai superato; d'altra parte, anche un progetto già in fase avanzata può giustificare un dibattito pubblico se la popolazione interessata non è stata sufficientemente consultata»[97]. Lettura un po' maliziosa, o smalzata: se vi è consenso, non vi è necessità di procedere al *débat public*, mentre se la popolazione è riottosa, esso può servire per ammorbidirla.*

Venendo al contenuto del *débat public*, anche senza scendere nei dettagli della procedura, emerge *prima facie*, dalla lettera stessa delle norme che si tratta di “partecipazione all'elaborazione”, quindi, non partecipazione alle decisioni. Il *débat public* «est une étape dans le processus décisionnel, s'inscrivant en amont du processus d'élaboration d'un projet. Il n'est ni le lieu de la décision ni même de la négociation, mais un temps d'ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s'informer et s'exprimer sur le projet selon des règles définies par la CNDP»[98]. Si tratta di un meccanismo, dunque, di

consultazione e di dialogo: la partecipazione si configura come diritto di essere ascoltati[99], non come diritto di costruire insieme e condividere scelte. La differenza è sottile? Potrebbe anche esserlo, dipende dalla qualità dell'ascolto e, in particolare, dagli obiettivi che si propone.

In primo luogo, però, si vuole precisare che non si intende criticare strumenti di democrazia partecipativa come il *débat public* perché non dotati di potere decisionale: se così fosse infatti sorgerebbero difficili questioni di raccordo con la democrazia rappresentativa e si rischierebbe di attribuire scelte politiche ad una minoranza, dando vita ad una connotazione elitaria della partecipazione[100], in violazione del principio di eguaglianza politica e di sovranità popolare.

Quello che si vuole denunciare è l'esistenza di un inganno, potenziale, se si vuole essere fiduciosi (ma verrebbe da dire, provocatoriamente, utopisti), o voluto, ad essere cinici (o, forse meglio, realisti): che il *débat public*, come strumenti simili, non abbiano come obiettivo (non solo?) la partecipazione, l'ascolto e il dialogo, ma costituiscano una strategia di marketing per «minimizzare... la necessità della coercizione»[101], strumentalizzando le istanze di partecipazione. Si legga questo commento: «la finalità del dibattito pubblico è quella di democratizzare e legittimare la decisione a venire, in modo che, seppure non accettata da tutti, risulti accettabile, perché tutti sono stati ascoltati»[102]. Nel prosieguo si dice che ciò «consente... di prendere una decisione con piena cognizione di causa», «arricchisce, senza rimetterla in discussione, la democrazia rappresentativa» e, in generale, «il funzionamento della vita democratica del paese»[103]. È un arricchimento della democrazia prevenire la formazione di dissenso attraverso un ascolto incanalato e finalizzato all'accettabilità di una decisione? O è più rispondente alla democrazia il libero gioco e confronto di interessi e scelte divergenti[104]? Si riducono gli spazi di discussione istituzionale - si pensi all'esautoramento del Parlamento e all'abuso degli atti aventi forza di legge da parte del governo - in nome di un sistema di governo maggioritario sempre più oligarchico, quando non monocratico, e decisionista e si aprono spazi di consultazione e concertazione: come non pensare ad un loro utilizzo in chiave plebiscitaria?

L'analisi, se pur qui per sommi capi, del *débat public* spinge a rispondere negativamente alla domanda se le critiche a strumenti come l'Osservatorio si dissipano se essi vengono utilizzati per prevenire il dissenso piuttosto che per sedarlo. Anzi, si può aggiungere che la prevenzione del dissenso può assumere una valenza ancor più liberticida e democraticida della sua repressione. Certo, ciò non esclude - come già anticipato - che vi possano essere strumenti di democrazia partecipativa, magari dal basso, realmente compartecipati e cogestiti, che possano implementare invece la partecipazione, rendendola effettiva, più viva, incrementando di conseguenza il grado di democrazia, ovvero che ci possa essere una democrazia partecipativa "emancipante"[105]. L'auspicio, è ovvio, è che si smentiscano i timori qui enunciati[106], che la demistificazione nei confronti di questa "new and good democracy" si riveli un errore, ma lo svolgersi della storia, di una microstoria come quella della Val di Susa, così come, in una prospettiva più ampia, dei conflitti capitale-lavoro, mostra come non sia da dietrologi visionari e malpensanti ipotizzare uno scenario nel quale ai conflitti non si risponde con il pluralismo e l'emancipazione sociale - come esige la democrazia costituzionale, che è oggi, in Italia, come in altri Paesi, norma costituzionale vigente - ma con una artificiale anestetizzazione.

[1] Per una ricostruzione del movimento No Tav, si rinvia a A. Algostino, *La democrazia e le sue forme. Una riflessione sul movimento No Tav*, in *Pol. dir.*, 2007, 4, pp. 653 ss. (e in www.costituzionalismo.it, fasc. 2/2007), e alle opere ivi citate, cui *adde*, da ultimo, L. Bobbio, E. Dansero, *La Tav e la Valle di Susa. Geografie in competizione*, Allemandi, Torino, 2008, spec. pp. 25 ss.; L. Caruso, *Nuove dinamiche dell'azione collettiva: il caso della Val di Susa in una prospettiva comparata con la Francia*, Tesi di dottorato, Università di Torino, 2008; D. Della Porta, G. Piazza, *Le ragioni del no. Le campagne di*

protesta contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo Stretto, Feltrinelli, Milano, 2008; A. Fedi, T. Mannarini (a cura di), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, FrancoAngeli, Milano, 2008, spec. pp. 28 ss.

[2] Per un'analisi delle differenti rappresentazioni del territorio in Val di Susa, cfr. L. Bobbio, E. Dansero, *La Tav e la Valle di Susa*, cit., spec. capp. 2, 4, 6 e 8.

[3] Sinteticamente può osservarsi come la democrazia dal basso si caratterizzi per un'espressione collettiva di dissenso e di una volontà di cambiamento che nasce ed è praticata al di fuori delle istituzioni, il che, peraltro, se, da un lato, comporta lo sviluppo di «legami reticolari che fanno semplicemente a meno delle istituzioni» (J. Brecher, T. Costello, B. Smith, *Globalization from Below. The Power of Solidarity*, 2000, trad. it *Come farsi un movimento globale. La costruzione della democrazia dal basso*, DeriveApprodi, Roma, 2001, p. 53), dall'altro, non nega la volontà di incidere sulle istituzioni, trasformando esse e/o la loro politica. «Semplicemente» si muove dalla considerazione che solo «in teoria, il sistema democratico dispone di strumenti istituzionali per consentire a tutti di partecipare in posizione paritaria alla formazione delle decisioni collettive. Ma in realtà la maggior parte delle persone ha pochissimo potere effettivo nel condizionare il funzionamento delle istituzioni dominanti» (*ibidem*): dunque, la ricerca di nuove modalità di trasformazione sociale, attraverso forme di una democrazia «reale», così definita in opposizione ad una democrazia «istituzionale» percepita come espressione unicamente delle *élites* dominanti.

[4] La sovranità popolare, da un lato, si esprime, come ha riconosciuto parte della dottrina, in forme codificate e istituzionali, dall'altro, indica un generale favore e promozione della partecipazione popolare; per un primo approfondimento e ulteriori indicazioni bibliografiche, cfr. A. Algostino, *La democrazia e le sue forme*, spec. pp. 676-677, e adde L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2. *Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, che considera i diritti, politici, civili, di libertà e sociali, «*frammenti di sovranità popolare in capo a tutti e a ciascun cittadino*» (p. 11).

[5] Viene naturale citare un noto passo di Piero Calamandrei: «a questo deve servire la democrazia, permettere ad ogni uomo degno di avere la sua parte di sole e di dignità. Ma questo può farlo soltanto la scuola, la quale è il completamente necessario del suffragio universale» (discorso pronunciato al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN), Roma, 11 febbraio 1950, pubblicato in «Scuola democratica», periodico di battaglia per una nuova scuola (Roma), IV, suppl. al n. 2 del 20 marzo 1950, pp. 1 ss., ora anche in www.costituzionalismo.it, *Difendiamo la scuola democratica*, 22 ottobre 2008).

[6] In argomento, cfr. T. Poguntke, P. Webb (ed. by), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, 2005; L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 2006, 1, pp. 5 ss.; A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007.

[7] Si vedano i dati citati in G. Guarino, *L'Unione europea è uno Stato federale*, in www.costituzionalismo.it, 13 novembre 2008.

[8] Per un primo approccio, F. Galgano, *Lex mercatoria*, il Mulino, Bologna, 2001.

[9] ...regola che può richiedere – imporre - una liberalizzazione senza limiti (si veda il defunto Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 2004, o il ratificando Trattato di Lisbona, 2007), ma anche l'intervento di supporto dello Stato, ovvero di tutti i cittadini (come non pensare all'attuale crisi?).

[10] In particolare nel movimento No Tav, strettamente connesso al suo essere un movimento territoriale, si riscontra anche la forma «presidio»; per un approfondimento, nonché per rinvii

bibliografici, A. Algostino, *La democrazia e le sue forme*, cit., pp. 667 ss.; *incidenter* si può notare come anche nel movimento attuale di protesta nelle università, l'Onda, sono emerse, *naturaliter*, le stesse forme.

[11] ... dai partecipanti al movimento, ma forse il discorso si potrebbe estendere, data l'attuale scollamento fra istituzioni e società latamente intesa. Al livello nazionale si può assimilare, per le posizioni assunte, quello della Regione Piemonte e della Provincia di Torino.

[12] Cfr., ad esempio, *Repubblica*, 31 dicembre 2008, p. 10, e *ivi*, sulla cronaca di Torino, pp. II-III.

[13] Una comunicazione di Ambientevalsusa del 30 dicembre 2008 (www.ambientevalsusa.it), oltre rilevare con favore («ben venga») nell'Osservatorio la «clamorosa rottura tra i sindaci (quelli che vi partecipavano ancora) e l'Architetto Virano [n.d.r.: Presidente dell'Osservatorio]» si augura che «finalmente i sindaci valsusini sapranno riappropriarsi della propria dignità» e li ringrazia «per aver provato anche questa difficile strada se il percorso è stato fatto in buona fede»; molto più caustica la posizione espressa in una nota sul sito www.notav.eu (*Virano ha chiuso l'osservatorio*, 30 dicembre 2008).

[14] *Repubblica*, 24 gennaio 2009, cronaca di Torino, p. II-III.

[15] L. Bobbio, *Discutibile e indiscussa. L'Alta Velocità alla prova della democrazia*, in *il Mulino*, 1/2006, p. 127.

[16] Per una distinzione etimologica e storica dei due termini, oltre il testo citato *infra*, cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, A. Arienzo, *Dalla corporate governance alla categoria politica di governance*, in *Governance*. I, Dante&Descartes, Napoli, 2004, pp. 125 ss.

[17] S. Belligni, *Miss Governance, I presume*, in *Meridiana*, nn. 50-51, 2004, p. 186; per un collegamento fra *governance* e democrazia partecipativa, cfr. M. Paci, *Forme della democrazia partecipativa*, in M. Paci (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna, 2008, che rileva, ad esempio, come «la democrazia partecipativa appare... una qualificazione di una parte delle procedure della *governance*: quelle che coinvolgono nei processi decisionali pubblici i cittadini, direttamente o tramite le loro associazioni» (p. 18).

[18] Si postula, dunque, una concezione per la quale la democrazia ha un determinato contenuto, che si può assumere come prescrittivo, ma al contempo è *in fieri*, è un ideale, un'utopia sempre in evoluzione e da raggiungere, in accordo con chi sostiene che essa «è necessariamente ideale, utopia, mito, ma è altrettanto necessariamente realizzazione mai compiuta di quell'ideale, di quell'utopia ... è insieme e necessariamente prescrittiva e descrittiva ...», deve ristrutturarsi ed adattarsi con l'evolversi della realtà, cioè è «ancora e sempre da costruire, ovunque» (P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna, 1991, pp. 15 e 12), o con chi ritiene che occorre sempre «rimetter[la] in gioco... per evitare che deperisca» (É. Balibar, *Le frontiere della democrazia*, manifestolibri, Roma, 1993, p. 16), o, ancora con chi la definisce «un prodotto instabile: è il prevalere (temporaneo) dei non possidenti nel corso di un inesauribile conflitto per l'eguaglianza, nozione che a sua volta si dilata storicamente ed include sempre nuovi, e sempre più contrastati, «diritti»» (L. Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 332).

Connette all'incompiutezza della democrazia e alla sua essenza dinamica l'emergere di strumenti relativi alla democrazia partecipativa, nell'habermasiano «spazio pubblico politico», U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, relazione generale al Convegno «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive», Firenze, 2-3 aprile 2009, p. 3.

[19] Si ricorda, per tutti, Hans Kelsen: «il compromesso fa parte della natura stessa della democrazia», «è proprio in virtù di questa tendenza al compromesso che la democrazia è un'approssimazione all'ideale dell'autodeterminazione completa» (H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etaslibri, Milano, 1994, p. 293).

[20] Il riferimento è al corpo elettorale e non *tout court* ai cittadini dato che si discorre di democrazia rappresentativa.

[21] Maggiori considerazioni sul punto sono sviluppate in A. Algostino, *La democrazia e le sue forme*, pp. 661 ss.. Nel caso specifico del Movimento No Tav potrebbe considerarsi espressione dell'interesse generale – nonché argomentazione contro l'accusa Nimby rivolta al Movimento - il richiamo alla tutela dell'ambiente, ad un diverso utilizzo delle risorse (teso all'attuazione dei diritti sociali); in questo senso, fra i molti esempi, si possono citare il testo del volantino di convocazione del corteo No Tav a Susa il 6 dicembre 2008: «di nuovo in strada per non F.A.R.E. il Tav. Né ora né mai. Né qui né altrove», «per difendere l'acqua, l'ambiente e la salute. Contro lo sperpero dei soldi di noi tutti», oppure il Comunicato stampa del Coordinamento dei Comitati NO TAV Val Susa, Val Sangone, Torino e Cintura: «continueremo a opporci a tutti i progetti devastanti per l'ambiente e la salute che sottraggono risorse preziose alla collettività a favore dei soliti noti. I recenti eclatanti tagli alla scuola pubblica sono solo il primo passo: per sostenere i costi elevatissimi di queste opere saranno necessari tagli altrettanto drastici alla sanità, alle pensioni, ad ogni servizio di pubblica utilità», o ancora, il volantino di convocazione di una «assemblea popolare pubblica contro il Tav», del Comitato NO TAV Rivalta e del Coordinamento dei Comitati NO TAV della ValSusa, ValSangone e Torino (4 aprile 2009): «per la difesa del lavoro, della salute, della collina morenica».

[22] L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 4/2006, p. 12, afferma che «non ci troviamo di fronte a una *forma* di democrazia, ma piuttosto di fronte a un insieme eterogeneo, contraddittorio e informe di aspirazioni, linee di tendenza e orientamenti politici...»; per una panoramica delle diverse pratiche, ovvero differenti modelli, soggetti, procedure, incidenza, contesti e livelli territoriali, ricondotte e riconducibili alla democrazia partecipativa, da ultimo, U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., pp. 12 ss.

[23] Per una ricostruzione dell'utilizzo dell'espressione negli anni Sessanta, cfr. D. Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1996, trad. it. *Modelli di democrazia*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 369-382, che vi riconduce il modello di democrazia proposto dalla «Nuova Sinistra», nata «soprattutto dalle agitazioni politiche degli anni Sessanta, dai dibattiti interni alla sinistra e dall'insoddisfazione per l'eredità della teoria politica, liberale e marxista», elencandone fra le caratteristiche fondamentali, oltre ad una riorganizzazione «in senso partecipativo» dei partiti, la «partecipazione diretta dei cittadini alla regolamentazione delle istituzioni chiave della società, inclusa la sfera del lavoro e la comunità locale», il «mantenimento di un sistema istituzionale aperto per assicurare la possibilità di sperimentare nuove forme politiche», etc.

[24] Si intende il termine in senso ampio, come residenti/partecipanti ad una determinata collettività (quindi in una locuzione che potenzialmente include anche gli stranieri).

[25] Senza misconoscere ovviamente che l'elemento della partecipazione è intrinseco ad ogni forma di democrazia, ciò che crea differenza sono le modalità della sua estrinsecazione concreta.

[26] A partire dal caso emblematico e noto di Porto Alegre (sul punto esiste ormai una vastissima letteratura, fra i molti cfr. B. de Sousa Santos, *Il bilancio partecipativo a Porto Alegre: per una democrazia redistributiva*, e L. Avritzer, *Modelli di deliberazione democratica: un'analisi del bilancio partecipativo*, in B. de Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città Aperta Edizioni, Troina (En), 2003, pp. 359 ss.), attraverso l'esperienza

spagnola (cfr., per un primo commento, E. Ganuza Fernández, *Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, pp. 70 ss.), per arrivare ai casi italiani (per un approccio, cfr. A. L. Pecoriello, F. Rispoli, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, pp. 115 ss.); da ultimo, in una prospettiva comparata, cfr. Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Les budgets participatifs en Europe*, La Découverte, Paris, 2008.

[27] Vedi A. Röcke, Y. Sintomer, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, pp. 87 ss.

[28] Per un richiamo ad alcune esperienze e ulteriore bibliografia, cfr. A. L. Pecoriello, F. Rispoli, *Pratiche di democrazia*, cit., spec. pp. 116 ss.; G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Monfalcone (GO), 2009.

[29] Si rinvia, per un primo approccio e per indicazioni bibliografiche, *infra*.

[30] Influiscono, ad esempio, la nascita delle esperienze (dall'alto o dal basso) o il grado di rigidità/elasticità dell'istituzionalizzazione.

[31] Con la creazione di “diseguaglianze di/nella democrazia” sul territorio nazionale?

[32] Non mancano, peraltro, casi in cui istituti riconducibili alla democrazia partecipativa vengono sanciti anche a livello costituzionale; emblematicamente, vedi la Costituzione bolivariana del Venezuela del 1999 (per un primo commento cfr. D. Piccione, *Presidenzialismo e democrazia partecipativa nella Costituzione bolivariana del Venezuela*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2005-I, pp. 3 ss.; G. Allegretti, *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, pp. 42 ss., e Id., *Politiche di partecipazione in Venezuela: l'inizio di un percorso di statuizione normativa*, in *Dem. e dir.*, 4/2006, pp. 27 ss.) e, da ultimo, la *Nueva Constitución política del Estado* della Bolivia del 2007, di cui si può citare il Titolo VI, che tratta della «participación» della «sociedad civil organizada» (artt. 242-243).

[33] M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, p. 184, si riferisce ad un «sottomodello rappresentativo-partecipativo», individuandone come «tratto essenziale», accanto alle elezioni, la «partecipazione istituzionale», «tramite istituti giuridicamente previsti e regolati» e «con effetti rivolti direttamente alle istituzioni» (a questo modello, e non, come secondo la corrente *vulgata*, alla democrazia diretta, fra l'altro, l'Autore riconduce i referendum italiani); U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, p. 159, indica «la caratteristica della Dp» proprio nel «mettere in rapporto, un rapporto dialettico ma anche mirato a trovare un'intesa, società e istituzioni» (dello stesso Autore, cfr. anche *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, p. 5, laddove si sottolinea come società e istituzioni «si incontrino entro procedure», aventi spesso «un forte grado di istituzionalizzazione», producendo in tale loro connessione «una oggettiva affermazione della legittimità di entrambe secondo un riconoscimento reciproco che supera la storica separatezza»).

[34] Sulla tendenza all'istituzionalizzazione: «lo stato nascente non dura mai a lungo. Esso o si vanifica, o viene represso, o si estingue, o si istituzionalizza. Non vi sono altre possibilità» (F. Alberoni, *Movimento e istituzione*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 187); in relazione ad un caso specifico, i comitati di quartiere, vedi N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1991, p. 48. Per un primo sviluppo del significato di istituzionalizzazione, si rinvia a A. Algostino, *La democrazia e le sue forme*, p. 678.

[35] Da sottolineare è la creazione del “Patto Nazionale di Solidarietà e Mutuo Soccorso”, come

«strumento al servizio di chi nel nostro paese lotta per la difesa del proprio territorio, contro le grandi opere inutili e contro lo scempio delle risorse ambientali ed economiche» (dal sito www.pattomutuosoccorso.org); per una cronaca, cfr. C. Sasso, C. Giorno, *Mutuo soccorso. La Val di Susa si moltiplica: diario di due anni*, Carta/IntraMoenia, 2008.

[36] Per citare qualche dato (riprendendo stime degli organizzatori): 30.000 persone alla marcia Susa-Venaus il 4 giugno 2005; 80.000 persone al corteo Bussoleno-Seghino il 16 novembre 2005; 50.000 persone al corteo a Torino il 17 dicembre 2005.

[37] L'intervento delle forze di polizia dà luogo ad immediate e spontanee proteste: dall'occupazione delle varie vie di comunicazione in Val di Susa (strada statale, autostrada e ferrovia), alla creazione di quella che nel movimento No Tav è definita la «Libera Repubblica di Venaus» (con chiare reminescenze alla Resistenza), agli scioperi spontanei in numerose fabbriche, ad un presidio, seguito da corteo e occupazione della stazione ferroviaria a Torino.

[38] Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*.

[39] L'istituzionalizzazione del Tavolo di Palazzo Chigi, integrato ed esteso, da intendersi come sede di discussione e negoziazione politica tra istituzioni nazionali, regionali e locali, il rilancio e potenziamento dell'Osservatorio, già istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, esteso ai Ministeri della Salute, dell'Ambiente e delle Politiche Comunitarie, aperto agli esperti delle diverse competenze, così come l'immediato avvio di una straordinaria procedura VIA per la galleria di prospezione di Venaus, sono parte dei punti di accordo raggiunti fra Governo e rappresentanti delle Amministrazioni locali nella riunione a Palazzo Chigi del 10 dicembre 2005 convocata in relazione alla situazione di "emergenza in Val di Susa".

[40] Citazioni tratte dal resoconto della riunione del 10 dicembre 2005 a Palazzo Chigi (www.regione.piemonte.it/torinolione/comunicati/osserva_virano.htm).

[41] Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, *Punti di accordo per la progettazione della nuova linea e per le nuove politiche di trasporto per il territorio*, Pracatinat, 28 giugno 2008 (c.d. accordo di Pracatinat), estratti dalla Premessa (www.regione.piemonte.it/torinolione/dwd/pracatinat.pdf).

[42] L. Bobbio, E. Dansero, *La Tav e la Valle di Susa*, cit., p. 66; similmente, cfr. *ivi* p. 75: «il lavoro dell'Osservatorio dimostra che, con la giusta impostazione, si può arrivare, anche in tempi non lunghi, a visioni condivisibili sul piano tecnico, preparando un terreno favorevole a soluzioni condivise anche sul piano politico».

[43] Cfr. le preoccupazioni espresse anche da chi tendenzialmente valuta con favore l'incremento delle ipotesi di democrazia partecipativa, come L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 20: «se viene promossa esclusivamente dall'alto rischia di essere piegata alle convenienze dei decisori politici, allo scopo di confermare (e legittimare) scelte già assunte o di creare un cortocircuito populista».

[44] La pronta dichiarazione da parte di membri del Governo di voler riconfermare, nel primo Consiglio dei Ministri del 2009, l'incarico all'arch. Virano, dopo le sue dimissioni del 30 dicembre 2008, mostra la natura del procedimento seguito per la nomina del Presidente.

[45] Cfr., ad esempio, dal volantino di convocazione della fiaccolata a Sant'Antonino il 28 luglio 2008 (pubblicato sulla Rivista Online *metropoLiS*, www.lsmetropolis.org, 17 luglio 2008): «come comitati No

Tav ci siamo fin da subito dichiarati contrari alla partecipazione ai lavori dell'Osservatorio, considerandolo un "cavallo di Troia" per ottenere l'assenso degli amministratori"; o, da ultimo, un commento sul sito www.notav.eu del 6 dicembre 2008, *Ecco a cosa è servito l'Osservatorio Virano*: «dopo anni in cui i cattivoni dei comitati che dicevano che l'Osservatorio Virano era un trappolone sono stati maltrattati, tacciati di disfattismo e peggio, alla fine viene fuori che l'Osservatorio è stato davvero un trappolone...».

[46] Le critiche si appuntano in particolare sul ruolo "troppo" direttivo assunto dal Presidente della Comunità Montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia, Antonio Ferrentino.

[47] Queste sono due delle priorità di lavoro individuate nella riunione del 23 novembre 2006, accanto allo studio del traffico merci sull'arco alpino e all'esame del "nodo" di Torino (cfr. www.regione.piemonte.it/torinolione/comunicati/osserva_virano.htm).

[48] Si veda, ad esempio, lo scambio di lettere fra il Presidente Comunità Montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia, Antonio Ferrentino, come delegato anche dalla Conferenza dei Sindaci, e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, tra il 26 gennaio e il 3 febbraio 2006, nel quale il primo lamenta, dapprima la mancanza di «contatto con i rappresentanti istituzionali locali del territorio interessati dal progetto ferroviario Torino-Lione», ovvero «la situazione di assoluto silenzio istituzionale», e, quindi, a fronte della risposta del Governo sul fatto che era stato «completato ormai il quadro delle designazioni», come «al sistema degli Enti Locali non è stato mai comunicato nulla in merito a tali designazioni» (dal sito www.notavtorino.org/documenti/genesi-tavolo-chigi-febb-06.htm).

[49] Cfr. la lettera del 2 dicembre 2008 di A. Tartaglia (nell'Osservatorio come esperto per la Conferenza dei Comuni delle Comunità Montane Alta e Bassa Valle Susa) al Presidente dell'Osservatorio, dove si evidenzia uno scostamento fra la discussione all'interno dell'Osservatorio, dove «non vi è alcun accordo» e la sua rappresentazione da parte del Presidente dell'Osservatorio in sede europea, auspicando che «la comunicazione esterna e soprattutto istituzionale su ciò che avviene nell'osservatorio» sia «più aderente ai fatti e meno volontaristicamente ottimistica» (www.notav.eu/article4375.html). Si veda anche il comunicato stampa del WWF, Roma, 5 dicembre 2008: «ormai Governo e Commissario governativo, come emerge da ripetute dichiarazioni pubbliche, stanno falsando il terreno di confronto nell'Osservatorio» (www.ambientevalsusa.it/torino_lione_dicembre_2008.pdf).

[50] Vedi, per una sintesi dei lavori dell'Osservatorio, il sito della Regione Piemonte (www.regione.piemonte.it/torinolione/comunicati/osserva_virano.htm), una lettera di A. Tartaglia sul sito www.notav.eu/article3650.html, 15 ottobre 2008, nonché i *Quaderni* elaborati dall'Osservatorio (reperibili sul sito www.notav.eu).

[51] Sul ruolo della Conferenza dei Sindaci, cfr. P. Mattone, *Cosa vuol dire "normalizzare" la Valsusa?*, in *Carta on-line*, 28 agosto 2008 (www.carta.org/campagne/ambiente/14825); sulla chiamata in causa della Conferenza dei Servizi, vedi anche il comunicato stampa del WWF, Roma, 5 dicembre 2008 (www.ambientevalsusa.it/torino_lione_dicembre_2008.pdf).

[52] La proposta F.A.R.E. (Ferrovie Alpine Ragionevoli ed Efficienti) è consultabile sul sito www.cmbvallesusa.it/, l'Accordo di Pracatinat sul sito www.regione.piemonte.it/torinolione/dwd/pracatinat.pdf.

[53] *Repubblica*, cronaca di Torino, 5 febbraio 2009, p. IV, segnala che sette sindaci non faranno più parte dell'Osservatorio, tre stanno valutando di uscirne, tredici per ora vi rimangono.

[54] Nell'ultima *Lettera aperta* al Sig. Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Senatore Altero

Matteoli, Torino, 1 aprile 2009, A. Tartaglia ricorda al Ministro come «la questione centrale relativa alla eventuale nuova linea non è per nulla risolta né tanto meno superata».

[55] Così la ricostruzione della *vulgata* dominante nel discorso di L. Bobbio, E. Dansero, *La Tav e la Valle di Susa*, cit., pp. 58 ss.

[56] Cfr. L. Bobbio, E. Dansero, *La Tav e la Valle di Susa*, cit., pp. 61 ss., che, condivisibilmente, riconducono in questo contesto anche l'adozione della legge Obiettivo che restringe gli spazi di approfondimento e dibattito.

[57] L. Bobbio, E. Dansero, *La Tav e la Valle di Susa*, cit., p. 65: «l'apertura della discussione in seno all'Osservatorio permette di fare, sia pure tardivamente, ciò che è mancato nei quindici anni passati».

[58] L'auspicio, ad esempio, che L. Bobbio, E. Dansero, *La Tav e la Valle di Susa*, cit., formulano in relazione all'Osservatorio: «con i lavori dell'Osservatorio si sta tentando di individuare quelle rappresentazioni che siano condivisibili» (p. 73).

[59] Sulla sussistenza del conflitto, cfr., fra gli altri, A. Mastropaolo, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Bollati Boringhieri, Torino, 2005, p. 177, che rileva come le imprese «hanno con imprevista risolutezza rilanciato il conflitto di classe, pur guardandosi dal chiamarlo con questo nome (anzi: il fatto di non nominarlo neppure e di non nominare le classi era una maniera per condurlo)» e (Id., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, 23 maggio 2005, nonché in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Atti del Convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 163 ss.) osserva come «le disuguaglianze sociali... sono sempre al loro posto. Anzi, si sono fatte più profonde. Le classi, si può dunque supporre, sono scomparse anzitutto perché si è smesso di parlarne, e perché i partiti hanno smesso di dar loro forma politica (e dunque di costruirle)»; S. D'Albergo, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell'ideologia giuridica)*, in www.costituzionalismo.it, 14 ottobre 2005, p. 42, che discute del «perpetuarsi, con novità di forme, del “conflitto sociale”: conflitto che le forze del centro-sinistra hanno indebitamente espunto – con furia iconoclasta ed esorbitante l'interesse delle stesse forze culturali e politiche del capitalismo [n.d.r.: ma si tratta ormai veramente di forze rappresentanti due interessi distinti?] – dal campionario delle categorie concettuali...» e che «è permanente in quanto è insito nella contraddizione capitale-lavoro»; sempre in argomento, recentemente, J. Holloway, *Che fine ha fatto la lotta di classe?*, manifestolibri, Roma, 2007; A. Bagnasco, *Dove sono finite le classi sociali?*, in www.costituzionalismo.it, 12 luglio 2007.

[60] Si può assumere, condividendola, la distinzione di L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 1. *Teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 790, fra le «differenze - siano esse naturali o culturali», che «altro non sono che i connotati specifici e irripetibili che differenziano e al tempo stesso individuano le persone», e che sono «tutelate e valorizzate» nei diritti fondamentali di libertà, e le «disuguaglianze – siano esse economiche o sociali», che indicano «le disparità tra soggetti prodotte dalla diversità dei loro *diritti patrimoniali*, nonché delle loro posizioni di potere e di soggezione», e che sono «se non rimosse, almeno ridotte o compensate» attraverso i diritti fondamentali sociali.

[61] Come denunciato, ad esempio, nella lettera di A. Tartaglia circa la prospettazione, da parte del Presidente dell'Osservatorio, in sede di Unione europea dell'esistenza di un sostanziale consenso sulla realizzazione della nuova linea Tav (www.notav.eu/article4375.html).

[62] Si legga la *Lettera aperta* di A. Tartaglia, del 24 febbraio 2009, dove si ricostruiscono le risultanze di due anni di lavoro tecnico, sul merito, e si sottolinea come alla fine di tutto ciò, compaiano «ragioni della politica», che dicono «“bene. Avete fatto un ottimo lavoro! Ora, però, andiamo avanti”, andiamo

avanti a fare l'opposto di quanto discende dalle ragioni di merito» (www.ambientevalsusa.it/aperta.pdf).

[63] In questo senso manca l'elemento che è stato definito «*riconoscimento soggettivo*» e la disponibilità da parte delle istituzioni ad ammettere l'influenza della società, come presupposto del dialogo e dell'assunzione di una prospettiva di democrazia deliberativa (U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., p. 25).

[64] Fra le prove della vitalità del Movimento, si possono ricordare: l'iniziativa "Compra un posto in prima fila" (primavera-estate 2008), con l'acquisto da parte dei partecipanti del Movimento di un metro quadro di terreno in comproprietà per impedire la costruzione della linea e, in specifico, la realizzazione del tunnel di base (complicando eventuali espropriazioni), e l'alta partecipazione al corteo di Susa del 6 dicembre 2008.

[65] Osserva A. Mastropaolo, *La mucca pazza*, cit., p. 170: «in molti casi il suffragio è stato allargato a titolo preventivo e, comunque, avendo la certezza di bilanciare il peso elettorale dei partiti socialisti. La democrazia potrebbe perciò venire interpretata anche come una forma più raffinata di dominio».

[66] Da ultimo, cfr. le considerazioni di M. Benasayag, A. Del Rey, *Éloge du conflit*, 2007, trad. it. *Elogio del conflitto*, Feltrinelli, Milano, 2008, che, muovendo da una prospettiva psicoanalitica, e, dunque, anche dai conflitti che costituiscono l'essere umano, osservano come «i conflitti che costituiscono il sostrato stesso, molteplice e contraddittorio, della socialità umana, vengono sostanzialmente rimossi dal meccanismo democratico» (p. 13), le tensioni «hanno diritto di cittadinanza solo a condizione di subire quel processo di normalizzazione al termine del quale esse risulteranno perfettamente interne e integrate al sistema» (p. 16).

[67] Non si condivide, cioè, l'affermazione di M. Benasayag, A. Del Rey, *Elogio del conflitto*, cit., che «l'uomo ideale delle democrazie e delle società moderne è un "uomo senza qualità"», o, quantomeno, non si concorda se ci si muove nella prospettiva della democrazia costituzionale, mentre, se si discorre di un approccio fattuale e delle strumentalizzazioni della democrazia, vi si può aderire.

[68] Cfr. per un primo approccio, K. Marx, *Zur Judenfrage* (1843), trad. it. *Sulla questione ebraica*, in *La questione ebraica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, spec. pp. 26 ss. (sul quale, da ultimo, vedi P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006).

[69] Sul tema, e per ulteriori indicazioni bibliografiche, si rinvia, anche se con attenzione specifica ai diritti, a A. Algostino, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 224 ss.

[70] La citazione è di A. Bordiga, tratta dal *Discorso di Bordiga sul parlamentarismo al II Congresso dell'Internazionale Comunista*, 1920 (in *Rassegna Comunista*, 8/1921, ora in www.quintern.org/archivio/1911_1920/bordiga_parlamentarismo.htm).

[71] Citando sempre da A. Bordiga: «essendovi interessi contrastanti e conflitti di classe non vi è possibile unità di organizzazione, e lo Stato resta malgrado l'esteriore apparenza della sovranità popolare l'organo della classe economicamente superiore e lo strumento della difesa dei suoi interessi» (*Il principio democratico*, in *Rassegna Comunista*, febbraio 1922, ora in www.sinistra.net/lib/pre/rasseg/wiei/wieibfozui.html).

[72] Come specifica L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., 2. *Teoria della democrazia*, cit., pp. 21-22, si può articolare un modello quadridimensionale della democrazia costituzionale, comprendente le due articolazioni della democrazia formale (politica e civile) e le due della democrazia sostanziale (liberale e sociale), con la precisazione che sono tutte necessarie per integrare l'accezione di democrazia come

«costituzionale».

[73] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Cedam, Padova, 1976, p. 1019, che così afferma trattando dell'eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione italiana, sin dal 1[^] comma.

[74] La Costituzione italiana, art. 41, afferma: «l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo di arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché ... possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»; similmente è sancito nella Costituzione spagnola, artt. 38 e 128.

[75] In questo senso si possono citare, Costituzione italiana, art. 43, o Legge fondamentale tedesca, art. 15.

[76] Come esempio, si ricorda l'art. 46 della Costituzione italiana, che prevede «il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende», diritto rimasto, peraltro, senza sviluppi.

[77] Nell'ampia bibliografia sul tema, si segnala, da ultimo, R. B. Reich, *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*, 2007, trad. it. *Supercapitalismo. Come cambia l'economia globale e i rischi per la democrazia*, Fazi Editore, Roma, 2008.

[78] Ci si riferisce alla periodizzazione utilizzata da M. Dogliani (da ultimo in *La determinazione della politica nazionale*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, pp. 336-337), che, dopo il decennio di «disgelo» 1969-1978, parla di «nuova glaciazione», a partire dal 1979, utilizzando per l'epoca attuale l'espressione «lotta per la Costituzione», o, più pessimisticamente, un periodo caratterizzato dall'«avvento di un nuovo irrazionalismo».

[79] Come non citare la tanto contestata L. 6 agosto 2008, n. 133 (la c.d. finanziaria estiva)?

[80] Si veda L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., 2. *Teoria della democrazia*, cit., p. 401: «le lacune primarie delle garanzie sociali non hanno... nulla di inevitabile. Sono il frutto di scelte politiche apertamente discriminatorie, oltre che in contrasto, nelle democrazie odierne, con il dettato costituzionale».

[81] Interessante, e atta a rendere più pregnante proprio l'intervento degli organi di giustizia costituzionale, la proposta, che pare quasi provocatoria in un'epoca di smantellamento dello stato sociale, ma si iscrive nella prospettiva del costituzionalismo e della lettera di molte costituzioni, di introdurre nelle carte costituzionali «rigidi vincoli di bilancio in materia di spesa sociale tramite la stipulazione, per ciascun diritto sociale costituzionalmente stabilito, della quota minima del bilancio statale che deve essere destinata alla sua garanzia» (L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., 2. *Teoria della democrazia*, cit., p. 402).

[82] Si pensi, ad esempio, al caso di alcuni anni fa del c.d. protocollo Di Bella, disposto da ordini giudiziari in via d'urgenza, in diretta applicazione dell'art. 32 Costituzione.

[83] «Rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» (Cost. italiana, art. 3, c. 2).

[84] Cfr. www.ilsole24ore.com e www.carta.org, dove si legge, fra i passaggi della conferenza stampa del Ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, come «nei fatti, si abbandona l'approccio conflittuale che ha caratterizzato largamente il nostro modello di relazioni e si afferma un modello di tipo cooperativo», e come l'accordo quadro «promuova lo spostamento del cuore della contrattazione dal livello nazionale

alla dimensione aziendale e territoriale ove – anche grazie alla detassazione del salario di produttività – le parti sono naturalmente portate a condividere obiettivi e risultati».

[85] Cfr., oltre quanto osservato *ante*, L. Bobbio, E. Dansero, *La Tav e la Valle di Susa*, cit., p. 46.

[86] Si ricorda che la legge della Regione Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, ha introdotto anche in Italia un «dibattito pubblico sui grandi interventi» (Capo II); in argomento, cfr., da ultimo M. Ciancaglini, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione*, cit.

[87] Le leggi, nonché i decreti di attuazione (D. 96-388 del 10 maggio 1996 e D. 2002-1275 del 22 ottobre 2002), una prima bibliografia sul tema e i casi trattati dalla Commissione, sono consultabili sul sito www.debatpublic.fr/index.html; recentemente, si segnala C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreil, R. Lefebvre, M. Revel (dir.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.

[88] Oltre che il diritto di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche.

[89] L. 2002-276, art. 134.

[90] Da ultimo, cfr. Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, D.P.R. 18 febbraio 2008.

[91] L. 2002-276, art. 134: «*six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés*»; attualmente, ad esempio, tali membri sono l'Adjointe au Maire de Nancy, il Maire de Cestas, il Président du Conseil général de la Moselle, il Conseiller Général de Meurthe et Moselle, il Président du Conseil Régional du Pays de la Loire, il Président de la Commission des transports du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais (dal sito www.debatpublic.fr/cndp/composition.html).

[92] I quattro alti magistrati sono un membro del Consiglio di Stato, uno della Corte di Cassazione, uno della Corte dei Conti, eletti dalle rispettive assemblee, ed uno appartenente ai Tribunali Amministrativi e alle Corti amministrative d'appello, nominato per decreto su proposta del Consiglio superiore di questi ultimi.

[93] Non è configurabile come garanzia la struttura diarchica dell'esecutivo francese: basti citare, in generale, la difficile configurazione di ipotesi di coabitazione dopo l'equiparazione della durata del mandato presidenziale a quella dell'Assemblea Nazionale, e, in specifico, il ruolo centrale assegnato al Governo nella procedura di nomina dei membri della CNDP.

[94] Nemmeno la già citata Legge toscana n. 69 del 2007, nell'istituire l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione (Capo I, Sez. II), cui è affidata la valutazione, l'ammissione e lo svolgimento dei dibattiti pubblici sui grandi interventi (art. 5, c. 1, lett. a)), prevede particolari maggioranze qualificate, limitandosi ad attribuire la nomina al Consiglio regionale (art. 4, c.1), anche se stabilisce che, in prima battuta, la candidatura (si tratta di organo monocratico) sia proposta dalla Commissione consiliare competente con voto unanime (art. 4, c. 4), subentrando poi nel caso di mancanza di unanimità l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, che individua fra gli idonei tre candidati (art. 4, c. 5).

[95] Y. Mansillon, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, p. 104, che

ricorda altresì come la procedura distingua a seconda del costo del progetto, il quale, se supera una certa soglia deve obbligatoriamente essere sottoposto dal committente alla CNDP, mentre, se rientra in altri parametri devono esserne rese pubbliche le caratteristiche, dopodiché la CNDP può essere adita dal committente, da dieci parlamentari, da comunità locali interessate o da un'associazione di tutela ambientale riconosciuta a livello nazionale (p. 105).

[96] L. 2002-276, art. 134; cfr. anche il sito www.debatpublic.fr/cndp/role_missions.html. La CNDP può anche decidere di far proseguire il progetto sino all'inchiesta pubblica o di raccomandare al committente di avviare una concertazione (Y. Mansillon, *L'esperienza del «débat public»*, cit., p. 105, cui si rinvia per approfondimenti sul punto).

[97] Y. Mansillon, *L'esperienza del «débat public»*, cit., pp. 105-106.

[98] Citato da www.debatpublic.fr/notions_generales/information.html.

[99] L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., pp. 22-23, rileva come la democrazia partecipativa si muova in un ambito «consultivo», senza dar luogo a scelte giuridicamente vincolanti, conformemente alle sue caratteristiche e all'obiettivo di «creare empowerment», nel senso di «capacitazione», a favore dei cittadini.

[100] Sul paradosso per cui la democrazia partecipativa «ambisce a includere tutti, ma – di fatto – riesce a coinvolgere concretamente solo qualcuno», vedi L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., pp. 14 ss., il quale analizza criticamente i metodi più utilizzati per democratizzarla (la porta aperta, il microcosmo come punti di vista e il microcosmo come campione casuale),.

[101] S. Belligni, *Miss Governance*, cit., p. 180.

[102] Y. Mansillon, *L'esperienza del «débat public»*, cit., p. 107.

[103] Y. Mansillon, *L'esperienza del «débat public»*, cit. pp. 107 e 114.

[104] Senza ovviamente dimenticare che, perché libero confronto effettivamente sia, occorre vi siano parità sostanziali di mezzi; si pensi, ad esempio, all'accesso ai canali di comunicazione.

[105] Fra i giudizi positivi, o ottimisti, sulla democrazia partecipativa: B. de Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città Aperta Edizioni, Troina (En), 2003, p. 32, che considera la democrazia partecipativa uno dei «campi sociali e politici in cui, all'inizio del nuovo secolo, si sta reinventando l'emancipazione sociale», attraverso la proposizione di una concezione non egemonica della democrazia (ovvero non identificabile con il modello di «democrazia rappresentativa elitista», p. 22); G. Cotturri, *La democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 2005, 1, pp. 27 ss., che osserva come la democrazia partecipativa, affiancandosi al sistema rappresentativo, comporti un «nuovo bilanciamento tra poteri delegati e poteri trattenuti nelle mani dei cittadini» (p. 28) e, integrando lo sviluppo democratico, migliori la qualità della democrazia, realizzando, fra l'altro, una «crescita culturale e politica dei partecipanti» (p. 32), nonché concorrendo «alla costruzione di società più coese e solidali» (p. 34); U. Allegretti, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, p. 13, che rileva il legame privilegiato fra i processi di democrazia partecipativa e «finalità redistributive e di giustizia sociale», nonché, più ampiamente, Id., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., spec. p. 6 ss., dove fra gli obiettivi e le funzioni della democrazia partecipativa si citano anche la crescita della democrazia, lo sviluppo dei diritti di cittadinanza (*empowerment*), la rilegittimazione del sistema politico, l'aumento dell'efficacia dell'azione pubblica, la ricerca della sostenibilità ambientale.

[106] Anche gli Autori che sottolineano i benefici della democrazia partecipativa, ne evidenziano i pericoli: B. de Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia*, cit., pp. 37 e 40, rileva come essa possa venir sussunta dalle «*élites* escludenti» «attraverso la cooptazione e l'integrazione»: «l'ideale della partecipazione della società civile [può] essere cooptato da settori egemonici per cavalcare lo smantellamento delle politiche pubbliche, senza criticarlo, ma piuttosto approfittandone per realizzare un'operazione di «marketing sociale»»; U. Allegretti osserva come sia «facile che si voglia ridurre la partecipazione a mera consultazione..., con l'effetto di ottenere solo una copertura consensuale del pubblico a decisioni sostanzialmente riservate alle autorità e ai partiti» (*Basi giuridiche*, cit., p. 159), ovvero come si può immaginare quale declinazione discorsiva della democrazia partecipativa «la mera ricerca del consenso da parte del sistema politico e istituzionale, o viceversa da parte della società la pura pratica del conflitto» (*Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., p. 8), e annovera fra i rischi «la difficoltà di sfuggire alla retorica... senza pervenire a livelli realizzativi accettabili» e «il pericolo di strumentalizzazione da parte delle reti clientelari e di iniziative populiste» (*Verso una nuova forma*, cit., p. 10). G. Cotturri, *La democrazia partecipativa*, cit., evidenzia fra gli esiti (positivi) della democrazia partecipativa l'assunzione di responsabilità e, parallelamente, l'accettazione anche di «sacrifici», sottolineando come essa «abituata alla necessaria *commisurazione tra risorse e bisogni*» (p. 32): è tanto «maligno» e fuorviante interpretare meno positivamente quanto osservato da Cotturri, ovvero, pensare che attraverso la parvenza di una decisione propria la democrazia partecipativa (alcune forme di) abitua a non contestare scelte politiche preconfezionate miranti a smantellare lo Stato sociale?