

Governance e governo: la democrazia oltre la scala nazionale

di Alessandro Ferrara

La democrazia è coeva dell'inizio stesso del discorso occidentale sulla forma politica del nostro vivere insieme. La frase che apre *La Repubblica* di Platone – «discesi quel giorno al Pireo [...]» – con il suo sapore da *incipit* di romanzo segnala la distanza mentale che Socrate, andando a partecipare alla festa che si tiene al Pireo in onore della dea Bendis, va ad assumere dalla città di Atene e suggerisce come quella presa di distanza sia un requisito dell'aprire una riflessione critica sui suoi ordinamenti.

Per molti secoli la democrazia è rimasta sostanzialmente eguale a se stessa – il “governo dei molti”, contrapposto al governo di uno o di pochi – con poche innovazioni, con periodi di fioritura alternati a fasi di demagogia, tirannia della maggioranza e ricadute nel despotismo, finché nell’età moderna non ha dato luogo alla forma del vivere politico entro cui ci troviamo ancora oggi, dopo tre secoli. Ciò è avvenuto quando la forma democratica – l’idea del fare autonomamente le leggi a cui come cittadini si obbedisce – si è unita a tre altri elementi: l’idea liberale dei diritti dell’individuo, l’idea della Costituzione e del costituzionalismo, e lo Stato-nazione come a sua volta unione di un popolo, una storia, una cultura e una memoria comuni, uno spazio economico territorialmente delimitato, talvolta una lingua e una religione in comune, anche se non sempre. E da quel momento storico lo sviluppo della democrazia ha cominciato a correre rapidissimo: la divisione dei poteri, il suffragio universale, i diritti sociali, la tutela della riservatezza, la trasparenza nell’amministrazione pubblica, i diritti culturali e il multiculturalismo, sono tutte invenzioni dell’età moderna e molte di essere risalgono agli ultimi 100 anni.

1. La seconda trasformazione della democrazia

Tuttavia, che motivo abbiamo di pensare che il cammino evolutivo della democrazia sia giunto al termine, a una specie di compimento, con la sua forma odierna? Soprattutto, questa visione cumulativa e *piecemeal* dello sviluppo moderno e contemporaneo della democrazia oscura una grande

cesura storica, che invece può servirci da guida per comprendere un altro grande passaggio, del quale ci troviamo ad essere diretti testimoni: ovvero, l'aprirsi della democrazia verso una nuova dimensione postnazionale.

La prima grande “mutazione genetica” della democrazia si è consumata con il suo diventare democrazia “rappresentativa” in risposta alla impossibilità fisica, soprattutto con il suo impiantarsi negli Stati nazionali moderni, di riunire il *demos* in un’*agorà*. Non sono mancate voci che hanno criticato la democrazia rappresentativa e auspicato il ritorno della “vera democrazia”, quella ateniese, sotto forma di democrazia via via consiliare, partecipativa, diretta, referendaria. Fino a pochi decenni fa erano voci influenti, non soltanto di filosofi e intellettuali, ma voci che si esprimevano in grandi movimenti collettivi. Sono voci oggi isolate. Ben pochi ritengono che la democrazia quale si è realizzata a Washington o Londra sia meno democrazia di quella che esisteva ad Atene. È una democrazia diversa, resa idonea a nuove condizioni storiche di estensione del corpo elettorale, di complessità della società la cui vita deve essere democraticamente regolata, di accresciuto pluralismo culturale e accresciute possibilità comunicative. Quelle innovazioni di cui abbiamo fatto menzione sopra, dalla divisione dei poteri al multiculturalismo, rispondono alla necessità di *preservare* la sostanza dell’immutato ideale di un corpo politico di liberi ed eguali che si governa autonomamente pur nelle condizioni nuove, caratterizzate dal non poter esercitare questa volontà comune in diretta presenza ma solo mediamente, attraverso dei rappresentanti, come si dice, “democraticamente eletti”.

Oggi siamo immersi in una nuova transizione di non minore importanza. La “Società delle Nazioni” ha perso la maiuscola. Da nome proprio si è fatta nome comune. Esiste nei fatti quella che Shmuel Eisenstadt chiamava una *world society*¹, che Durkheim chiamava una «società che comprende nel suo seno tutte le altre»², e che in altri lessici si chiama *international community*. Questo entrare in rapporti sempre più stretti e complessi da parte delle società nazionali e subnazionali di questo pianeta – in rapporti economici, di interscambio culturale e di popolazione, di interdipendenza energetica e ambientale, e ovviamente anche di interazione politica – rende possibile porre la domanda “Che cosa significa vivere in un mondo politicamente giusto?”. Questa domanda può adesso essere declinata in sen-

1. Cfr. S. N. Eisenstadt, *Axial civilization and the axial age reconsidered*, in J. P. Arnason, S. N. Eisenstadt, B. Wittrock (eds.), *Axial civilizations and world history*, Brill, London-Boston 2005, pp. 531-64. Cfr. anche Id., *Multiple modernities*, in Id. (ed.), *Multiple modernities*, Transaction Publishers, New Brunswick 2005, pp. 1-30.

2. Cfr. E. Durkheim, *De la division du travail social*, Alcan, Paris 1893 (trad. it. di F. A. Namer, *La divisione del lavoro sociale*, Edizioni di Comunità, Milano 1989, p. 395).

so politico, piuttosto che morale, utopico, o teologico-religioso. In senso politico, la domanda “Che cosa è un mondo giusto?” equivale a chiedersi a quali condizioni i rapporti fra le unità *politiche* che compongono il mondo possano darsi improntati a giustizia.

Ora, questi rapporti sono del tipo più vario. La Francia e l’Italia sono inserite entrambe in una *rule of law* sovranazionale e *sui generis* che è l’Unione Europea; la Corea del Sud e la Thailandia fanno parte dell’ASEAN, una forma di aggregazione regionale simile ma diversa dall’Unione Europea; il Regno Unito e gli Stati Uniti cooperano secondo una classica alleanza; l’Iran e Israele stanno fra loro in un rapporto che è il più simile al vecchio “stato di natura” che possa darsi, ma pur sempre in un contesto di relazioni internazionali ove esiste l’ONU e la guerra di aggressione è bandita. Inoltre, in istituzioni come l’ONU, il WTO, il Fondo monetario internazionale, l’UNESCO, la Corte internazionale di giustizia e molte altre, le unità politiche del mondo entrano fra loro in rapporti stabili e duraturi, in ogni caso non occasionali, che possiamo considerare – utilizzando le categorie della politica – come democratici o meno.

Il punto è: che cosa significa “democratico” in questo nuovo contesto? Può significare la medesima cosa che significa quando applichiamo l’aggettivo “democratico” a un regime politico singolo e nazionale, ad esempio quello indiano, brasiliano, svedese, o sudafricano? Può la democraticità di ordinamenti sovranazionali quali l’Unione Europea essere misurata con lo stesso metro della democraticità dei singoli ordinamenti nazionali che ne fanno parte? Dalla risposta che diamo a questa domanda dipende in parte anche il fatto che in questi ordinamenti, così come nei rapporti politici che gli Stati intrattengono nelle istituzioni internazionali, possiamo leggere un *deficit democratico* o meno, poiché è evidente che di deficit si può parlare solo in presenza di uno standard di riferimento. Non è possibile rispondere in positivo a questa domanda intorno a come muti la democrazia, pur rimanendo democrazia, quando diventa un regime post o sovranazionale, per il semplice motivo che questa storia è ancora in corso di scrittura e vi siamo pienamente immersi. Però è già possibile, ed è quanto proverò a fare in questo contributo, argomentare contro l’applicazione pregiudiziale di un metro “nazionale” a contesti nuovi – applicazione che inevitabilmente ci porta a vedere le nuove forme di *governance* che si sostituiscono a quelle classiche di *governo* sempre e solo come un *deficit* di democrazia, un difetto, una perdita la quale *evidenzia* oppure *causa*, a seconda delle diverse interpretazioni, l’assenza di un *demos* paragonabile a quello nazionale.

Questo diffuso atteggiamento è paragonabile a quello di un cittadino ateniese che, trasportato da una macchina del tempo nel Parlamento di Westminster, affermasse che la difficoltà innegabile di riunire il *demos* britannico a Trafalgar Square non ci autorizza a equiparare a una vera

democrazia questa strana pratica del deporre in un’urna schede compilate in segreto con nomi di possibili propri rappresentanti e di demandare a questi ultimi il compito di fare le leggi al posto proprio.

Proverò allora a fare tre operazioni. Primo, delineare la distinzione fra *governance* e governo come modalità alternative di coordinamento dell’agire. Secondo, mostrare come esistano delle linee di continuità fra i principi della *governance* e concezioni anche esigenti della democrazia, quale è la concezione deliberativa. Terzo, mostrare come la concezione deliberativa della democrazia, lungi dall’imporci una condanna delle pratiche di *governance*, offre una ricostruzione migliore, rispetto ad altre visioni della democrazia, dei principi ad essa sottesi.

2. Governance e governo

Iniziamo con il mettere a fuoco la distinzione fra *government* e *governance*. Una prima differenza è che la *governance*, nata inizialmente in ambito aziendale come coordinamento delle istanze provenienti da *management*, consumatori, *stakeholders*, azionisti, territorio, effettua il coordinamento delle azioni di unità complesse lungo un arco temporale anche esteso, in assenza di una struttura di autorità formalmente investita e dotata di *potere di diretta sanzione*. Come è stato detto da Adil Najam, la *global governance* può essere definita come «the management of global process in the absence of global government»: un processo che può vedere coinvolti una pluralità di attori come autorità statali tradizionali, organizzazioni intergovernative, ONG, enti privati, spezzoni di società civile organizzata, movimenti politici e anche individui rappresentativi. *Governance* è allora il processo attraverso cui le istanze, i diritti e gli obblighi di una pluralità di attori vengono articolati, confrontati e mediati laddove entrino in conflitto. È il coordinamento delle azioni di unità complesse senza una struttura di autorità formalmente investita del potere di generare decisioni vincolanti sotto pena di sanzione. Le decisioni assunte dalle strutture di *governance* aspirano a orientare senza costringere, senza ambire a una sopravvenienza rispetto all’autonomia dei singoli partecipanti al processo e, soprattutto, senza che la istanza coordinante possa avvalersi di un potere di coercizione forte, ancorato in ultima analisi alla coercizione fisica, come è invece nel caso a noi più familiare del *government*.

Ma se la capacità di orientamento e coordinamento è funzione non del possibile ricorso a sanzioni, e in ultima analisi a quell’uso legittimo della forza di cui l’organizzazione statale, nel modello classico a cui siamo abituati, detiene il monopolio, su cosa poggia? Poggia su un monopolio più *soft* di quello attribuito allo Stato, ossia sul *monopolio dell’attribuzione di legittimità*. Posto che nessuno degli attori coinvolti «può darsi la legit-

timità da solo», unilateralmente (benché ovviamente la possa strumentalmente rivendicare o dare per scontata), solo l'istanza coordinante è fonte della legittimità delle azioni dei componenti coordinati. Inoltre, non è esattamente vero che non si dia sanzione per la mancata cooperazione, ma piuttosto è vero che si tratta di una sanzione *indiretta*. La sanzione che si accompagna alla mancata osservanza delle linee guida, direttive, orientamenti emanati dalla struttura di *governance* altro non è se non il danno che alle istanze componenti deriva dal mancato raggiungimento dell'obiettivo di interesse comune in vista del quale la struttura di *governance* era stata messa in piedi.

Va inoltre sfatato, in secondo luogo, il mito che il coordinamento dell'azione via *governance* sia una modalità inventata da vent'anni a questa parte, mentre il *government* data dai tempi della *polis*. Nella tradizione della filosofia politica esistono illustrazioni importanti di processi di *governance*, ancorché ovviamente prive di riferimento al termine in quanto tale. Per dare un esempio immediato, possiamo retrodatare la prima struttura di *governance* allo stato di natura rousseauiano, in cui esiste un barlume di interazione, prima del “patto leonino” o iniquo che istituirà le società corruttrici a cui il contratto sociale vuol porre rimedio. Ominidi esposti a sfide continue alla loro sopravvivenza scoprono, accanto all'utilità di strumenti fortuitamente reperiti sul luogo dove il bisogno si è manifestato, anche l'*utilità della cooperazione*: la sua utilità, per esempio, nel fronteggiare un animale feroce. Non c'è una sanzione diretta per l'individuo che non coopera, così come più tardi potrà esserci per il cittadino che disobeisce all'autorità costituita. C'è però una potente sanzione *indiretta*: se fallisce il processo cooperativo, si finisce tutti – cooperanti e *free riders* – uccisi dall'animale feroce³. Torniamo ai nostri giorni. I singoli paesi dell'Unione Europea possono trovare un vantaggio nel coordinare insieme alcune delle loro politiche per l'immigrazione di fronte all'economia mondiale e alle pressioni migratorie, ma non vi sono sanzioni dirette riguardo al non adottarle: c'è solo il rischio di subire una pressione migratoria eccessiva. Oppure: tutti i paesi del pianeta hanno interesse a evitare i rischi del *global warming* e pongono in essere strutture di *global governance* a questo deputate. Non vi sono sanzioni dirette nel non adeguarsi agli orientamenti emergenti e alle loro implicazioni di *policy*, ma solo la sanzione indiretta del non potere da soli fronteggiare efficacemente gli effetti del *global*

3. Cfr. J.-J. Rousseau, *Origine della disuguaglianza*, a cura di G. Preti, Feltrinelli, Milano 1982, pp. 73-4. Per un'interpretazione dell'argomento rousseauiano sull'origine della società in termini di “scoperta del bene della cooperazione”, rimando a A. Ferrara, *Moderinità e autenticità. Saggio sul pensiero sociale ed etico di J.-J. Rousseau*, Armando, Roma 1989, pp. 50-3.

warming. Oppure ancora, di fronte alla crisi finanziaria globale innescata nel 2008 dal fallimento della Lehman Brothers, sono state messe in atto delle strategie di sostegno all'economia e non vi sono sanzioni formali per le banche centrali che rifiutassero di uniformarsi, ma soltanto una accresciuta probabilità di vedere la propria economia più esposta alla crisi e all'azione speculativa.

Dunque la lezione della *governance*, o meglio della sua estensione dall'ambito della gestione d'impresa a quello del coordinamento politico, è che *controllare senza comandare* è possibile, se esiste un consenso diffuso e persistente intorno alle finalità del controllo. Ne sono esempio le *directives* e *regulations* e i documenti come la Comunicazione del 2003 della Commissione Europea su *Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union*, ovvero i lavori dello Steering Group on Corporate Governance dell'OECD. Sono solo alcuni degli esempi. In realtà la *governance*, così come l'*Open Method of Coordination*, che più da vicino riguarda l'Unione Europea, si basa anche su altri meccanismi di *soft law*: pensiamo al *benchmarking* e la condivisione di *standard* di *best practice*. In questo caso gli esempi significativi sono la *European Employment Strategy* varata negli anni Novanta, riconosciuta e legittimata nel Trattato di Amsterdam e nel Summit di Lisbona del 2000, come pure il *Social Inclusion OMC*, dove un Social Protection Committee insediato dopo la stipula del Trattato di Nizza diede il via a un processo di costituzione di standard, oppure il processo di coordinamento sulla politica pensionistica, da poco varato, e quello che riguarda l'armonizzazione delle politiche sanitarie⁴.

Quali problemi di aggiornamento pone questa evoluzione delle forme del diritto, come pure delle forme del confronto e della mediazione poli-

4. Su questa materia si veda, per una introduzione e panoramica generale, l'ottima antologia di A. Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance*, Mimesis, Milano 2007. Per una presa di posizione fortemente critica sul concetto di *governance*, cfr. C. Offe, *An "empty signifier"?*, in "Constellations", 2009, 16, 4, pp. 550-62. Si vedano, inoltre, su aspetti più specifici, C. Overdevest, *The open method of coordination, new governance & learning: Towards a research agenda*, New Governance Project, Working Paper, University of Wisconsin, 2002; P. Pochet, *The open method of co-ordination and the construction of social Europe*, in J. Zeitlin, Ph. Pochet (eds.), *The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies*, Peter Lang, Brussels 2006; J. Rosenau, E. O. Czempiel, *Governance without government: Order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992; J. Rosenau, *Toward an ontology for global governance*, in M. Hewson, T. J. Sinclair (eds.), *Approaches to global governance theory*, State University of New York Press, Albany (NY) 1999; T. G. Weiss, R. Thakur, *The UN and global governance: An idea and its prospects*, Indiana University Press, Bloomington 2007; M. Büchs, *New governance in European social policy: The open method of coordination*, Palgrave, Basingstoke 2007.

tica, alla nostra idea di democrazia? Non si tratta tanto della scomparsa del classico confronto fra maggioranza e opposizione attraverso il voto, a favore di un tipo di mediazione più tecnica che non da scontro assembleare. La democrazia non necessariamente si identifica con la procedura del voto a maggioranza. Ampi settori delle istituzioni democratiche, fra cui le alte corti di giustizia, e soprattutto le corti costituzionali, ma anche le istituzioni di alta formazione, possono presentare casi in cui il coordinamento dell'azione e le decisioni vincolanti sono raggiunte non attraverso la conta di voti che esprimerebbero preferenze e interessi – come legittimamente avviene invece nei parlamenti, nelle istituzioni di governo locale e in molti altri luoghi –, bensì attraverso quello che Philippe Urfalino ha definito come *apparent consensus*, consenso unanime “manifesto”, o quantomeno “pubblicamente incontestato”. Prima si pensava fosse solo una procedura di interesse antropologico – Clyde Kluckhohn diceva dei navajo che, non possedendo alcuna nozione di governo rappresentativo, dibattevano sulle varie opzioni «until there is unanimity of opinions or until the opposition feels it is no longer worthwhile to urge its point of view»⁵. Ma anche questa presunta scoria di un passato premoderno si è rivelata più resistente di quel mito della modernizzazione che intendeva relegarla nel famoso cestino della spazzatura della storia: in tanti consensi, inseriti in un tessuto pienamente democratico, dai Consigli di Facoltà alla Convenzione che redasse il Trattato costituzionale europeo, si decide e si coordina l'azione come facevano i navajo, con un responsabile che annuncia i termini di un possibile consenso, si guarda intorno, e chiede se può dare per approvato il caso, mentre i perplessi valutano se sollevare obiezioni o semplicemente “lasciar correre”.

Dunque non c’è nulla di contraddittorio nel pensare come democratica una modalità di coordinamento dell’agire collettivo che prescinda tanto dalla procedura elettorale quanto della formazione di maggioranze/minoranze identificate attraverso il voto⁶.

Dove è allora il problema? La sfida posta dai processi di *governance* alla democrazia in generale non proviene tanto dalla minore enfasi sulla dinamica di maggioranze e minoranze, e neppure dall’assenza di coercizione legittima, quanto piuttosto dalla nuova problematizzazione di un altro cardine della democrazia, ovvero il presupposto della autorialità legislativa del *demos*. Quale che sia la concezione democratica che abbracciamo,

5. P. Urfalino, *Apparent consensus and voting: Two modes of collective decision making*, paper presentato al Colloquium della Fondazione Olivetti, 29 aprile 2006, p. 1.

6. Su questo punto si vedano anche P. Pasquino, *Voter et délibérer*, in “Revue Européenne des Sciences Sociales”, 2007, pp. 35-45; R. Dworkin, *Freedom’s law. The moral reading of the American constitution*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1996.

siamo in presenza di un ordinamento democratico se e solo se, in un senso non illusorio e non puramente di facciata, rimane possibile affermare che i cittadini obbediscono a leggi di cui, pur con tutte le mediazioni istituzionali che una società complessa impone, sono in qualche modo anche gli autori. È possibile una democrazia senza autorialità delle leggi da parte dei cittadini? È questa la sfida più difficile che le formazioni politiche postnazionali, come l'Unione Europea, le istituzioni cosmopolitiche e i processi di *governance* pongono al pensiero politico democratico e a chiunque voglia pensare la democrazia nel xxi secolo.

Secondo me, il nucleo centrale della risposta a questa domanda è in larga parte già presente nella teoria democratica, in particolare nel costituzionalismo dualistico di Bruce Ackerman e Frank Michelman⁷: si tratta solo di adattarlo a un contesto postnazionale quale è quello che ci interessa. Il nucleo della risposta consiste in una bipartizione della funzione autoriale dei cittadini nei confronti del diritto. Anche le società nazionali complesse sono diventate sempre più un ambiente “problematico” per la democrazia a motivo della enorme estensione del corpo elettorale, il quale supera il centinaio di milioni di elettori negli USA, in India, in Giappone, della enorme complessità istituzionale della società stessa, con relativa complicazione tecnica dei quesiti politici, e della crescente diversità culturale al loro interno. In questo quadro, l’idea che democrazia vuol dire che i cittadini sono in ultima analisi autori delle leggi a cui obbediscono va sostituita con l’idea per cui democrazia vuol dire che i cittadini sono in ultima analisi i sottoscrittori, liberi ed eguali, di un patto costituzionale il quale serve a sua volta da standard di legittimità per una produzione legislativa, regolativa e amministrativa la quale può anche seguire canali tecnocratici⁸.

Di qui il dualismo: il classico metro della legittimità basata sul consenso dei governati e sull’autorialità del *demos* si applica solo allo strato alto della legislazione, quello di rango costituzionale, e la legislazione ordinaria viene

7. Per una formulazione ormai quasi classica del costituzionalismo dualistico, cfr. B. Ackerman, *We the people*, vol. 1, *Foundations*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1991; Id., *We the people*, vol. 2, *Transformations*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1998; F. Michelman, *Traces of self-government*, in “Harvard Law Review”, 1996, 100, 4, pp. 4 ss.; Id. *Law’s republic*, in “Yale Law Journal”, 1998, 97, pp. 1493 ss.; Id., *How can the people ever make the laws? A critique of deliberative democracy*, in J. Bohman, W. Rehg (eds.), *Deliberative democracy*, The MIT Press, Boston 1997.

8. Si veda, ad esempio, il principio della legittimità liberale nella formulazione di John Rawls, che recita: «noi esercitiamo il potere politico in modo pienamente corretto solo quando lo esercitiamo in armonia con una costituzione tale che ci si possa ragionevolmente aspettare che tutti i cittadini, in quanto liberi ed eguali, ne accolgano, alla luce di principi e ideali accettabili per la loro comune ragione umana, gli elementi essenziali»; J. Rawls, *Political liberalism*, Columbia University Press, New York 1993 (trad. it. *Liberalismo politico*, a cura di S. Veca, trad. di G. Rigamonti, Edizioni di Comunità, Milano 1994, p. 126).

lasciata disponibile alla attività sia di parlamenti legittimamente orientati da lobby e gruppi di interesse, sia di strutture di *governance* transnazionali, come pure di altre fonti di normazione. Se trasponiamo questa intuizione al livello di analisi che ci riguarda, otteniamo una prima risposta. Strutture e processi di coordinamento, *governance*, *soft law* e l'*open method of coordination* non rappresentano oneri e minusvalenze per la democrazia, non detraggono dalla democraticità dell’Unione Europea, *se e solo se hanno luogo nel quadro di constitutional essentials che, si può ragionevolmente supporre, incontrino il consenso dei cittadini*.

Dunque, da questa prospettiva il passaggio da un quadro di società nazionale complessa a un quadro di riferimento postnazionale quale è quello dell’Unione Europea, ma anche quale può essere quello di istituzioni cosmopolitiche, non altera i termini essenziali della risposta: la democrazia, anche se declinata lungo esigenti linee deliberative e non soltanto come un mercato politico in cui le élite competono per il voto, non entra di per sé in contrasto con i processi di *governance* che vanno sempre più sostituendosi a quelli di *government*.

Questa considerazione può fare giustizia della spesso lamentata assenza di un *demos* europeo. È diventato un luogo comune parlare di assenza di un *demos* europeo il quale agisca da potere costituente, e indicare come in sua supplenza agiscano dei poteri statali a loro volta rispondenti a dei *demoi* nazionali: *deficit* democratico come conseguenza della ampiezza e profondità di questa funzione di supplenza espletata dai governi nazionali, da strutture tecnocratiche e da istituzioni europee di nomina anch’essa governativa. Ma non rischiamo di commettere un errore categoriale? Non dovremmo fare uno sforzo aggiuntivo e valutare la portata costituzionale del processo in atto su un metro *ad hoc*, ovvero *juxta propria principia*, secondo parametri non più pensati a partire dall’esperienza dello Stato-nazione democratico moderno?

Nell’Unione Europea i cittadini possono condividere una Costituzione ma non aspetti fondamentali dell’organizzazione di uno Stato anche solo federale, quali la moneta (vi sono paesi che adottano l’euro e paesi che conservano una moneta nazionale) e il diritto alla mobilità (vi sono paesi che aderiscono al Trattato di Schengen e altri che adottano regole diverse). Possono apprendere a vedersi partecipi della stessa comunità politica, soggetti dello stesso patriottismo costituzionale, consociati di uno stesso quadro di diritti, compartecipi di un destino storico, senza al tempo stesso vedersi né come amministrati dallo stesso apparato e neppure – come nelle classiche rappresentazioni democratiche – come autori delle proprie leggi attraverso la rappresentanza parlamentare. L’autorialità popolare delle leggi è nel contesto europeo una autorialità molto più indiretta di quella a cui siamo abituati nel quadro dello Stato-

nazione. Per una lunga fase storica ancora, dopo la quale non sappiamo quale modello prevarrà, l'iniziativa legislativa non sarà nelle mani del Parlamento europeo, ma si costituirà all'incrocio di Parlamento, Commissione Europea e corpi più specificamente intergovernativi – e se nel futuro prevarrà una certa linea potrebbe essere per sempre così. Si può certamente leggere questa situazione come *deficit democratico*, se utilizziamo il metro della autorialità legislativa dei cittadini *propria degli Stati-nazione*. Tuttavia, sembra quantomeno utile interrogarsi circa il fatto che nel crogiuolo europeo possa essere in formazione un *nuovo* genere di autorialità democratica, a sua volta rilevante ed esemplare come modello per l'autorialità democratica dei “cittadini del mondo” all'interno delle istituzioni cosmopolitiche del futuro – istituzioni che risponderanno a un quadro costituzionale già in embrione presente nella Carta delle nazioni unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani, senza che esista la volontà di mettere capo a uno Stato.

Dunque, tornando alla domanda circa il rapporto tra democrazia e autorialità legislativa dei cittadini, la risposta è che una concezione deliberativa della democrazia⁹ è compatibile non già con la totale sparizione di tale idea, ma con una sua curvatura *più indiretta* – può esserci un numero maggiore di passaggi di rappresentanza rispetto al classico modello della rappresentanza parlamentare, senza che per questo il filo della autorialità

9. Fra i principali utilizzatori e sostenitori di questo termine troviamo Jürgen Habermas, Joshua Cohen e Seyla Benhabib, ma in generale il termine ha ampio corso nell'area habermasiana e rawlsiana della filosofia politica. Per una visione d'insieme cfr. J. Cohen, *Deliberation and democratic legitimacy*, in A. Hamlin, Ph. Pettit (eds.), *The good polity*, Oxford University Press, Oxford 1989; Id., *Moral pluralism and political consensus*, in D. Copp, J. Hampton, J. E. Roemer (eds.), *The idea of democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 1993; J. Fishkin, *Democracy and deliberation*, Yale University Press, New Haven 1991; Id., *The voice of the people: Public opinion and democracy*, Yale University Press, New Haven 1995 (trad. it. *La nostra voce. Opinione pubblica e democrazia, una proposta*, Reset-Marsilio, Padova 2003); A. Guttman, D. Thompson, *Democracy and disagreement*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1996; Idd., *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press, Princeton 2004; J. Habermas, *Postscript to Faktizität und Geltung*, in “Philosophy and Social Criticism”, 1994, 20, 4, pp. 135-50 (trad. it. *Postfazione*, in J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della morale*, Guerini e Associati, Milano 1996, pp. 529-47); Id., *Struggles for recognition in constitutional states*, in “European Journal of Philosophy”, 1993, 1, 2, pp. 128-55 (trad. it. a cura di L. Ceppa, *Lotte per il riconoscimento nello stato democratico di diritto*, in “Ragion pratica”, 1994, II, 2, pp. 132-65); Id., *Per la critica del liberalismo politico di John Rawls*, in “MicroMega. Almanacco di filosofia”, 1996, pp. 26 ss.; Id., *L'insostenibile contingenza della giustizia*, in “MicroMega. Almanacco di filosofia”, 1996, 5, pp. 127 ss.; Id., *Solidarietà tra estranei. Interventi su fatti e norme*, Guerini e Associati, Milano 1997; A. S. Laden, *Reasonably radical. Deliberative liberalism and the politics of identity*, Cornell University Press, Ithaca-London 2001; S. Macedo (ed.), *Deliberative politics: Essays on democracy and disagreement*, Oxford University Press, Oxford 1999.

si spezzi. Come nessuno può lamentare come perdita per la democrazia l'assenza dell'autorialità legislativa dei cittadini dal regolamento attuativo di una legge-delega, che concediamo senza problemi alla decretazione governativa in nome dell'efficienza, così la nascita storica di un livello postnazionale di politica e democrazia può legittimamente redirigere l'autorialità legislativa dei cittadini verso quadri normativi ancora più astratti e generali senza che ciò implichi di per sé una *perdita* di democrazia, allo stesso modo in cui il passaggio da Atene a Westminster non è automaticamente interpretabile come una *perdita* di democrazia.

3. Il vantaggio della democrazia deliberativa

Fin qui non siamo andati oltre il mostrare che una concezione deliberativa della democrazia, che non la riduce a competizione fra élite portatrici di interessi particolari contrapposti, non è inconciliabile con i processi di *governance* e non è dunque condannata a interpretare l'adattamento della democrazia a un contesto postnazionale come mera perdita o crisi della democrazia. La riflessione, tuttavia, va spinta al di là di questa soglia, pur da non darsi affatto per scontata, e deve affrontare un'ulteriore domanda.

Se i processi di globalizzazione, di crescente interdipendenza e di integrazione regionale pongono esigenze di coordinamento più facilmente soddisfacibili per vie tecnocratiche, di consultazione fra esperti, di *steering committees* che non attraverso i meccanismi classici della rappresentanza politica, perché non dovremmo adottare una versione più scarna della democrazia, quale è quella centrata sulla competizione elettorale fra interessi, o anche fra élite, piuttosto che la più corposa versione deliberativa? Quali vantaggi può darci la versione deliberativa della democrazia che la versione centrata sulla metafora del mercato politico non possa darci egualmente? La risposta corre lungo due linee. La prima riguarda il superiore potenziale di *moral suasion* proprio di una versione discorsiva del processo democratico rispetto a una versione competitiva. La seconda riguarda la capacità di concettualizzare i diritti in un modo che ne neutralizzi la “limitatività percepita” nei confronti della volontà democratica – una “limitatività percepita” che è l'anticamera della loro lenta corrosione, del loro svuotamento, e in ultima analisi di forme di agire politico, legittimo o meno, che ne prescidano.

Torniamo per un attimo alla differenza fra *government* e *governance*. Non esistono sanzioni formali di rilievo per l'*exit* o il *free riding* quando si opera all'interno di una struttura di *governance*, a differenza di quanto avviene dentro un ordinamento formalmente costituito come una struttura di autorità legittima. Esistono altri tipi di sanzione informale come il

venire meno al compito comunemente proposto, l'isolamento politico, le difficoltà esterne dovute al mancato soddisfacimento delle esigenze di coordinamento, e altre ancora. Mi sembra allora plausibile sostenere che, da un lato, l'inserimento dei processi di *governance* sullo sfondo di un modello economicistico e competitivo di democrazia va a sovrapporsi e ad alimentare una propensione strumentalistica da parte delle unità partecipanti, per cui il comportamento delle singole unità rispetto alla cooperazione o alla defezione diventa una mera funzione di variabili come il peso relativo nel processo, la matrice di utilità/disutilità differenziale nel soffrire il danno del fallimento comune. Ne sappiamo qualcosa dalle discussioni intorno alle “quote latte”, ad altre misure comunitarie e dal nostrano richiamo al “federalismo fiscale”.

Dall'altro lato, il comprendere i processi di sviluppo della *governance* sullo sfondo di un modello discorsivo e deliberativo di democrazia consente di porre in luce aspetti che invece la concezione competitiva della democrazia lascia del tutto in un cono d'ombra: fra questi aspetti, il *bonus* politico della costruzione di comunità politica e di intesa, l'aumento del capitale di fiducia condiviso fra i partecipanti al processo, il rafforzamento della sfera pubblica come luogo dello scambio di ragioni. Ma soprattutto la prospettiva deliberativa, a differenza di quella competitiva, dispone di risorse concettuali che le consentono non solo di mettere a fuoco l'importanza dei “beni strumentali” o “convergenti” – ovvero di quei beni la cui fruizione è concepibile su base individuale, per cui è soltanto per il loro più agevole ottenimento che le parti si sobbarcano i costi del coordinare le loro azioni mediante una struttura di *governance* – ma anche di quei beni “mediatamente comuni” per i quali la “fruizione congiunta” rappresenta un valore aggiuntivo rispetto alla “fruizione individuale” (per esempio, l'andare al cinema in due, ancorché non indispensabile, può rendere più gradevole la fruizione del film rispetto ad andarci da soli) e soprattutto di quei beni “immediatamente comuni” per i quali la fruizione separata non ha senso¹⁰. Soffermiamoci su questi ultimi. Il bene dell'avere una conversazione gradevole fra amici non è fruibile isolatamente: può essere goduto solo congiuntamente. Così, a livello collettivo, il godere dello stato di *global player* sulla scena della politica mondiale, da parte dei paesi europei, non è qualcosa che può essere goduto separatamente. A livello globale, godere di uno stato di pace, di un'ecosfera non a rischio, di una certa stabilità della popolazione, di assenza di criminalità e corruzione, ma soprattutto sopravanzare la naturalità delle relazioni internazionali in direzione di uno

¹⁰. Su questa tripartizione di tipi di beni, cfr. C. Taylor, *Il dibattito fra sordi di liberali e comunitaristi*, in A. Ferrara (a cura di), *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti, Roma 2000 (II ed.), pp. 145 ss.

stato di diritto non è un bene che può essere concepito come *godibile separatamente* da un singolo Stato per quanto potente.

Dunque una concezione deliberativa della democrazia può fornirci dei mezzi concettuali migliori per comprendere la natura e la dinamica di quella *moral suasion* che è lo strumento principale di coordinamento dell'azione in ambiti di *governance*, e conseguentemente può spiegarci meglio in che senso la *soft law*, connessa ai processi di *governance* come la *hard law*, corredata di sanzioni civili e penali, è concettualmente connessa alla funzione di governo, può esercitare una sua funzione pur prescindendo dagli elementi coercitivi classici.

Passando alla seconda linea di risposta alla domanda intorno ai vantaggi insiti nella concezione deliberativa della democrazia, un altro *asset* che essa ci mette a disposizione e che non è facilmente reperibile in altre concezioni è un certo modo di sciogliere la tensione, presente in ogni concezione non puramente maggioritaria della democrazia, fra diritti e sovranità popolare. Al cuore di *ogni* teoria democratica che non sia populista troviamo una tensione fra due elementi in contrasto: da un lato, vogliamo che la volontà democratica sia sovrana, ovvero non soggetta ad alcuna istanza oltre la propria autonomia, dall'altro, vogliamo che la volontà aggregata dei cittadini non possa prevaricare i diritti di nessun singolo individuo, per errore, per negligenza, per esplicito intendimento. Dunque vogliamo due cose fra loro quantomeno in tensione: una volontà veramente *sovra**nna*, ma limitata da diritti che non sono a sua disposizione. E questa difficoltà è presente anche in quelle teorie della *governance* che vogliono inserire la *governance*, la *soft law* e i processi non formalizzati di coordinamento all'interno di un quadro democratico. La concezione deliberativa possiede un vantaggio sulla sua rivale in rapporto a questa difficoltà, in quanto può offrire alle teorie della *governance*, della *soft law* e dell'*open method of coordination* un modo di intendere i diritti entro cui scorre l'azione coordinatrice che non li ponga come limitazioni, in un gioco a somma zero, all'azione di coordinamento stessa. In altri termini, la democrazia deliberativa può spiegare, in un modo a cui altre concezioni della democrazia hanno più difficoltà ad accedere, come e perché non è vero che più ci sono diritti meno c'è autonomia politica, più ci sono diritti e meno le strutture di *governance* democratica funzionano, e per converso può spiegare come e perché non sia vero che l'efficacia dell'azione di coordinamento via *governance*, *soft law* ovvero *open method of coordination* richieda un quadro normativo in cui i vincoli rappresentati dai diritti siano meno condizionanti. Questa spiegazione fa ricorso, come ha suggerito Habermas, alla distinzione operata da John Searle, in ambito di filosofia del linguaggio, fra "regole regolative" e "regole costitutive". Le regole *regolative* disciplinano un comportamento umano che ha una sua esistenza indipendente. Noi guidiamo automobili,

motociclette, biciclette e altri mezzi di locomozione lungo strade spesso affollate: le regole del traffico, alcune delle quali espresse da segnali stradali, disciplinano questa attività di locomozione la quale senza di esse avverrebbe comunque – come di fatto avveniva prima che venissero istituite – ma solo in modo più caotico, imprevedibile e pericoloso.

Le regole *costitutive* disciplinano un comportamento umano che al tempo stesso creano. Prendiamo il caso del giocare a scacchi. Non è che noi abitualmente muoviamo pezzi di legno con forme simboliche su tavole di legno o altro materiale dove sono marcati 8 quadrati di due colori alternati su ogni fila e colonna, e poi nel tempo qualcuno abbia pensato di istituire delle regole per meglio muovere questi pezzi. Piuttosto, le regole degli scacchi *istituiscono*, creano quell'azione del "giocare a scacchi" che contemporaneamente regolano ma che non esisterebbe indipendentemente da esse. Quindi, secondo l'uso comune ma non rigoroso del linguaggio, noi diciamo in entrambi i casi che le regole *regolano* o *disciplinano* il nostro comportamento, ma in realtà questo è un modo impreciso di esprimerci perché oscura una differenza profonda. Mentre possiamo dire che la nostra libertà di muoverci lungo le strade esistenti è limitata, nell'interesse della sicurezza di tutti, dalle regole del codice della strada, non ha alcun senso affermare che la regola che mi vieta di muovere la torre in diagonale limita la mia libertà, perché non esiste una attività del muovere torri indipendentemente dal gioco degli scacchi che viene istituito, fra le altre cose, proprio da quelle regole.

La democrazia deliberativa applica questa riflessione searliana-habermasiana al rapporto fra diritti e volontà democratica e dunque ha i mezzi concettuali per vedere questo rapporto come non antagonistico: affermare che dove ci sono meno diritti c'è più libertà è altrettanto insensato quanto affermare che senza regole si gioca meglio a scacchi.

4. Breve conclusione

Riassumo i punti di questa riflessione. Se la democrazia è sopravvissuta alla prima grande trasformazione – dalla *polis* al sorgere dello Stato-nazione moderno –, non c'è motivo di escludere che possa sopravvivere anche alla seconda grande trasformazione: il passaggio dall'operare entro un ambito nazionale a operare a vario titolo e in vario modo al di là di un ambito nazionale. È irragionevole pensare che laddove le forme della democrazia sono profondamente mutate nella prima grande trasformazione – da democrazia diretta a democrazia rappresentativa – nella seconda grande trasformazione trasmigreranno tali e quali, con la tripartizione dei poteri, l'autorialità legislativa di secondo grado (e non piuttosto di *n* grado), l'unità culturale del *demos*, la sfera pubblica unificata, l'infrastrut-

tura comunicativa monolingüistica, l'unicità del mercato politico sulla fal-sariga di quello “nazionale”, il monopolio dell'uso legittimo della forza coercitiva.

In particolare, al centro di questo processo di adattamento della democrazia a un contesto postnazionale è il concetto di *governance*. Ho cercato di mostrare che i sostenitori della democrazia deliberativa, presa ad esempio di una concezione non riduttiva del processo democratico, non necessariamente sono vincolati a interpretare l'affermarsi dei processi di *governance* nel contesto postnazionale o globale della politica contemporanea come un *deficit democratico*, se non eventualmente *ex post*, alla luce di considerazioni empiriche e normative che *non assumano* come parametro indiscusso il funzionamento nazionale della democrazia. Ho inoltre cercato di mostrare che non vi è motivo di pensare che la visione *mainstream*, competitiva ed elitista, della democrazia sia in qualche modo meglio attrezzata per affrontare questa sfida. La sottrazione di autorialità democratica che la tecnicizzazione di certi processi comporta è problematica per *tutte* le concezioni tradizionali della democrazia, ma la democrazia deliberativa ha un'affinità con il costituzionalismo dualista, che a sua volta costituisce la risposta migliore a questa nuova evoluzione delle forme della politica contemporanea già su scala nazionale, e in più può anche offrire un resoconto migliore della *moral suasion* implicata nei processi di *governance*, nonché può riconciliare *governance* e diritti in un quadro teorico coerente in una maniera più convincente delle concezioni competitive della democrazia.