

RISCHI ED EFFETTI PATOLOGICI NELL'ATTUAZIONE DEGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA. OSSERVAZIONI PER COSTRUIRE UN PERCORSO DI QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA

Nicola Pettinari

*Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia*

Il presente lavoro ha come scopo l'individuazione e la concettualizzazione dei rischi e degli effetti patologici che possono avere luogo all'interno dei processi di attuazione degli strumenti di democrazia partecipativa. Dal punto di vista metodologico, l'osservazione condotta è basata su una ricostruzione del quadro normativo che in Italia - ai vari livelli di governo (in particolare statale e regionale) - ha disciplinato l'istituto giuridico della consultazione (norme sull'analisi d'impatto della regolazione e della verifica ex post degli impatti normativi, codice degli appalti, etc). A ciò va ad aggiungersi una ricognizione degli effetti delle principali esperienze di implementazione. Ciò che emerge è un quadro, nel contesto italiano, ancora ostile e refrattario alla normalizzazione degli istituti di democrazia partecipativa in seno ai procedimenti di produzione normativa e ai processi decisionali sottesi alle principali politiche pubbliche. Se la 'qualità della legislazione' ha fornito il principale (sebbene non l'unico!) terreno di coltura per lo sviluppo degli strumenti qui analizzati, la 'qualità della democrazia' emerge quale cornice imprescindibile per l'analisi del costituzionalista di qui al prossimo futuro, in vista di un auspicabile percorso evolutivo verso la soddisfazione dei fini generali del costituzionalismo democratico (e della forma di stato democratico-pluralista).

The purpose of this work is to identify and conceptualize risks and pathological effects that can occur within the implementation processes of participatory democracy instruments. From a methodological point of view, the observation conducted is based on a reconstruction of the regulatory framework that in Italy - at various levels of government (in particular state and regional) - has regulated the legal instrument of consultation (rules on the regulatory impact assessment and ex post verification of legislative impacts, Procurement Code, etc). Added to this is a survey of the effects of the main implementation experiences. What emerges is a picture, in the Italian context, still hostile and refractory to the normalization of institutions of participatory democracy within the regulatory production procedures and the decision-making processes underlying the main public policies. If the 'quality of legislation' has provided the main (though not the only!) breeding ground for the development of the instruments analyzed here, the 'quality of democracy' emerges as an essential framework for the constitutionalist analysis from now to the next future, in view of a desirable evolutionary path towards the satisfaction of the general aims of democratic constitutionalism (and of the pluralist democracy).

Sommario:

1. Aspetti introduttivi e metodologici. Democrazia partecipativa e qualità democratica
2. Tematizzare le principali patologie attuative della partecipazione.
3. Aspetti non conclusivi. Gli sviluppi degli strumenti partecipativi: una partita aperta in una democrazia «tuttora in corso di invenzione»

1. Aspetti introduttivi e metodologici. Democrazia partecipativa e qualità democratica

L'obiettivo del presente lavoro è quello di mostrare e concettualizzare i principali rischi ed effetti patologici emersi nell'attuazione degli strumenti di democrazia partecipativa nei processi decisionali pubblici. Le considerazioni che seguiranno sono il frutto di un percorso di ricerca pluriennale che ha analizzato - a livello sovranazionale, statale e sub statale - sia le fonti che prevedono tali strumenti, sia la loro implementazione (sperimentale e non), con particolare attenzione per la connessione di questi con la dimensione della *qualità di norme e politiche pubbliche* (ruolo centrale ha rivestito l'approfondimento del ruolo della consultazione nelle analisi e nelle verifiche di impatto della regolazione, c.d. AIR e VIR).

Dopo anni di previsioni normative che solo in pochi casi hanno condotto a risultati concretamente incidenti (scontando notevoli criticità attuative), recentemente il ruolo della consultazione sembra trovare nuovi impulsi. Le innovazioni normative seguite al DPCM n. 169 del 15 settembre 2017 (ove si approva il nuovo regolamento disciplinante l'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione)¹, per esempio, costituiscono senza dubbio un passo in avanti nel contesto italiano, al quale possono aggiungersi altri due importanti inserimenti di spazi di democrazia partecipativa nella normativa statale sottesa ai processi decisionali pubblici (al di fuori, in questi due casi, dell'ambito della qualità legislativa): l'introduzione del *dibattito pubblico* per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, ad opera del DPCM del 10 maggio 2018, n. 76², e l'introduzione dell'*inchiesta pubblica* nella valutazione di impatto ambientale (VIA), ad opera del Decreto Legislativo 16/06/2017, n. 104³ (art. 24-bis). Siamo in presenza di nuove opportunità per un "*rilancio*" della consultazione

¹ Il quale è intervenuto sulle preesistenti criticità in fatto di attuazione della consultazione principalmente attraverso indicazioni relative all'organizzazione delle funzioni di valutazione nelle amministrazioni (articolo 2, comma 7), alle tecniche di analisi e valutazione e le tecniche di svolgimento delle consultazioni (articoli 3, comma 1, e 16, comma 4), ai modelli di relazione da utilizzare per l'AIR e per la VIR (articolo 3, comma 1), e ai metodi e alle procedure per la partecipazione ai percorsi valutativi europei (articoli 11, comma 1, e 15, comma 3).

² "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico", dove tale introduzione avviene ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

³ Il quale modifica le norme che regolano il procedimento di VIA con lo scopo di recepire la Direttiva 2014/52/UE; tale recepimento rispetta i principi e criteri di indirizzo specifici dettati dall'art. 14 della Legge delega 9 luglio 2015, n. 114.

a livello statale, dunque? Forse, ma la risposta a questo quesito deve necessariamente implicare consapevolezza delle criticità passate e dei rischi presenti, affinché gli sviluppi futuri non si trovino di fronte a nuove stasi.

La necessità di superare le criticità passate, consci dei rischi e dei connessi effetti patologici, va ricondotta all'intima connessione che gli strumenti di democrazia partecipativa (dentro e fuori la qualità legislativa) intrattengono con la *qualità della democrazia* in quanto «quell'assetto istituzionale stabile che attraverso istituzioni e meccanismi correttamente funzionanti realizza libertà ed eguaglianza dei cittadini»⁴. Una connessione, dunque, basilare per realizzare i fini delle democrazie pluraliste (scopo per il raggiungimento del quale la democrazia partecipativa va intesa come *momento integrativo e di completamento* - e non già di antagonismo - *della democrazia rappresentativa*). Per definire la qualità democratica sembra utile richiamare lo schema di fondo elaborato da L. Morlino⁵, il quale distingue tre dimensioni della qualità democratica incentrate:

a) sul *risultato* (espressione di un «regime ampiamente legittimato e, dunque, stabile, di cui i cittadini sono pienamente soddisfatti»);

b) sul *contenuto* («i cittadini, le associazioni e la comunità che ne fanno parte godono in misura superiore ai livelli minimi di libertà ed eguaglianza»);

c) sulla *procedura* («i cittadini di una buona democrazia devono poter controllare e valutare se e come [libertà ed eguaglianza] sono realizzate attraverso il pieno rispetto delle norme vigenti [...], la loro efficiente applicazione, l'efficacia nella assunzione delle decisioni insieme alla responsabilità politica per le scelte fatte dal personale eletto anche in relazione alle domande espresse dalla società civile»).

Saranno questi i tre parametri di fondo che guideranno il rilevamento degli aspetti patologici su cui il presente lavoro si concentra, e le connesse osservazioni.

In assenza di risposte definitive o assumibili come vere in assoluto, il tentativo intrapreso nel presente lavoro sarà quello di individuare quantomeno delle 'coordinate interpretative', con l'auspicio che possano, nel breve periodo, divenire la base di una 'check list' spendibile come base per elaborare modelli d'analisi non solo teorici, ma anche utilizzabili in senso operativo, magari concorrendo all'elaborazione di *guidelines* in grado di orientare l'implementazione degli strumenti partecipativi nei procedimenti di produzione delle norme a tutti i livelli di governo (e di correggere efficacemente il corso delle esperienze dove tali strumenti sono stati implementati in forma distorta e/o parziale, con evidente pregiudizio in termini di risultato). Tutto ciò nella convinzione che l'approccio costituzionalistico e giuspubblicistico all'analisi degli strumenti che qui interessano abbia senso

⁴ MORLINO, *Introduzione. Una democrazia senza qualità?*, in MORLINO-PIANA-RANIOLO, *La qualità della democrazia in Italia 1999-2012*, Bologna, 11.

⁵ Citato in MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, 2015, 231 (corsivi miei).

proprio in quanto in grado di assumere «oltre ad una rilevanza conoscitiva, anche una rilevanza pragmatica»⁶, poiché appare «evidente, infatti, che la conoscenza degli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di una qualche normativa costituisce un presupposto essenziale perché si possa intervenire per correggerla aumentandone il tasso di effettività»⁷.

2. Tematizzare le principali patologie attuative della partecipazione

I tentativi di introdurre gli strumenti di democrazia partecipativa, nella forma dei metodi e delle tecniche della consultazione, si sono tradotti, nel corso dell'ultimo ventennio, in una multiforme varietà di norme e processi di implementazione intrapresi - in maniera e con esiti variabili - a tutti i livelli di governo. Le criticità e gli effetti patologici qui di seguito proposti sono stati rilevati in particolare con riferimento al difficile cammino della consultazione nel contesto italiano, soprattutto a livello governativo (statale) e regionale. Un cammino in larga parte coincidente (ma non con esso del tutto sovrapponibile) con quello delle analisi (*ex ante*) e delle verifiche (*ex post*) di impatto della regolazione (d'ora in avanti AIR e VIR). Recuperando quanto osservato nel corso degli approfondimenti che ho avuto modo di intraprendere negli ultimi anni⁸, le principali criticità emerse possono essere sintetizzate nelle seguenti cinque:

⁶ FEBBRAJO, *Partecipazione popolare e giustizia: alcune ipotesi sociologico-giuridiche*, Estratto anticipato da *Partecipazione popolare e giustizia. Studi di diritto italiano e comparato*, (a cura di) V. VIGORITI, 1980, Pavia, 6.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Nell'impossibilità di dare conto qui dei contenuti di tali studi, da cui derivano le osservazioni presentate, rimando alle pubblicazioni dove ho avuto modo di ricostruire e commentare varie tipologie di norme ed esperienze, quali (*inter alia*): per quanto riguarda un'analisi complessiva sui dati provenienti dalla Regioni italiane, si veda PETTINARI-VALASTRO, *Democrazia partecipativa e qualità delle politiche regionali: tra bilancio e prospettive*, in BASSANINI-CERNIGLIA-QUADRIO CURZIO-VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016; per una ricostruzione delle criticità nel contesto della Regione Umbria, compreso un caso di studio circa l'analisi d'impatto *ex ante* sulla legge sui tartufi (Legge regionale Umbria 8/2004 sulla "Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi"), e i successivi sviluppi legislativi in fatto di partecipazione, soprattutto connessi alla Legge regionale Umbria sulla partecipazione 14/2010 sulla "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)", si vedano PETTINARI, *Qualità della legislazione*, in VOLPI-CLEMENTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Torino, 2017; "Potentialities And Limits In Implementing Participatory Instruments Within The Law-Making Process. Critical considerations from the case study of the Region of Umbria (Italy) in the context of the 'multilevel governance' of the European Union", in «Federalismi.it», num. 24, 20/12/2017; *La qualità della legislazione nelle Regioni: il caso umbro*, in «Osservatorio sulle fonti», Fascicolo num. 2, 2015.

1) *Assenza, nella classe politica di riferimento, di una adeguata cultura giuridico-istituzionale della partecipazione* (il risultato è un atteggiamento di *indifferenza* verso la necessità di ampliare quantitativamente e qualitativamente il ricorso alla consultazione o, qualora sia stata effettuata una consultazione, indifferenza verso gli esiti del processo);

2) *Tensione nel rapporto fra tecnici/burocrati specializzati e rappresentanti politici* (o, al contrario, presenza di un accordo “elitista” tra i due, spesso teso a rafforzare vicendevolmente la chiusura - rispetto alla società civile - dei processi decisionali);

3) *Confusione del ruolo della consultazione* (si veda l. r. Umbria 14/2010, art. 66), *concepita erroneamente come mera attività di ascolto, anziché come dialogo strutturato*. Il risultato è un forte depotenziamento dell’effettività giuridica della consultazione, che rimane così confinata alla sola sfera politica (senza produrre effetti giuridici, poiché gli esiti del processo partecipativo non diventano, in questo modo, un contenuto delle norme giuridiche prodotte). Il rischio direttamente connesso a questo aspetto è un uso populistico dell’ascolto dei destinatari delle norme, volto solo all’*intercettazione di consenso elettorale* (manipolazione delle aspettative dei destinatari);

4) *Confusione tra partecipazione e attività di comunicazione e informazione istituzionale*. Si tratta di una confusione tra *modalità di interazione univoche* (la comunicazione e l’informazione, che si sviluppano *unidirezionalmente* dalle istituzioni/amministrazioni verso i cittadini) e *modalità di interazione biunivoche* (le forme della consultazione, specie nel caso del dialogo strutturato, volte a stabilire un’*interazione circolarmente bidirezionale* tra istituzioni/amministrazioni e destinatari dei loro interventi normativi e di policy);

5) *Confusione tra consultazione e concertazione* (dove la prima implica un’apertura inclusiva ad ogni tipo di soggetto, mentre la seconda intende ricomprendere nel processo decisionale prevalentemente soggetti economicamente forti sul territorio, o comunque marcatamente organizzati, spesso di tipo aziendale o associativo, comportando il rischio di favorire questi a scapito di soggetti socio-economicamente deboli, non organizzati e sottorappresentati)⁹.

Il primo punto critico evidenzia la necessità, nell’implementare strumenti partecipativi nel *law making process*, dello sviluppo di una parallela ‘cultura della partecipazione’. È un punto, questo, direttamente connesso alla seconda

⁹ Per un approfondimento della portata delle nozioni di “concertazione” e di “consultazione” nelle accezioni qui considerate, e soprattutto della perniciosità della confusione - teorica, ma ancor più attuativa - tra le due, si rimanda a **PETTINARI, Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali**, Napoli, Jovene, 2019, in particolare al Par. 3 del Cap. III (“*Consultazione e concertazione*. La grammatica di un ‘*basso continuo elitista*’ tra ‘*partecipazione*’ e mero ‘*ascolto*’ dei destinatari”).

criticità rilevata, poiché coinvolge direttamente la cultura giuridica¹⁰ e la cultura politica dei soggetti principali del procedimento legislativo: i rappresentanti nelle assemblee legislative e i funzionari legislativi coinvolti nel *law-making* (oltre che, naturalmente, i destinatari, nella misura in cui sono consultati). La casistica regionale italiana ha mostrato come diverse sperimentazioni esaminate abbiano evidenziato la capacità dei funzionari¹¹ di essere un valido supporto per un'apertura 'duttile' del procedimento ai contributi provenienti dai destinatari, avendo questi rivestito un ruolo fondamentale nel condurre le consultazioni e nell'elaborare opzioni normative condivise, contemperando la duttilità richiesta dal principio del discorso esaltata da Habermas con la rigidità necessaria della sfera giuridica come descritta da Luhmann (soprattutto con la sua necessità di una *programmazione specifica*, rispettosa della differenziazione tra diritto e società).

Da un lato, infatti, essi hanno predisposto strumenti di tipo dialogico ('dialogo strutturato'¹²) per "aprire" il procedimento legislativo al confronto con i destinatari, mentre dall'altro la loro formazione in materia di *drafting* legislativo e ordinamento giuridico ha consentito che le opzioni emerse fossero tecnicamente ineccepibili e formalmente idonee alla selezione operata dall'Assemblea legislativa. Il tutto ha concorso ad un'operazione di *razionalizzazione tecnico-giuridica* degli esiti della consultazione: una razionalizzazione funzionale alla riduzione della complessità, ma anche inerente il problema della contingenza (le opzioni emerse dalla sperimentazione di analisi di impatto sono un buon esempio di come, nel processo di riduzione della complessità, sia sempre necessario tener conto del valore della scelta tra le diverse possibilità offerte dal sistema).

Purtroppo, trattandosi spesso di esperienze sperimentali, e non di procedimenti vincolanti, la scelta operata dai rappresentanti politici è risultata spesso impermeabile a tali contributi nella ricerca di un equilibrio tra duttilità e rigidità del procedimento (in sostanza tra la sua apertura ai destinatari e la sua necessaria autonomia). Questo equilibrio sembra difettare, in modo analogo, negli altri due punti critici emersi: quello della indebita

¹⁰ Nell'accezione, già qui ricordata, offerta da Alberto Febbrajo in *Cultura giuridica. Contenuti e funzioni di un concetto*, in FEBBRAJO-A. LA SPINA-RAITERI (a cura di), *Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia*, Milano, 2006.

¹¹ Accanto a questi, in generale, mi sembra utile ricordare il ruolo sempre più centrale, nei processi partecipativi, della figura dei *facilitatori di processo*, soprattutto nella fase della consultazione.

¹² 'Dialogo strutturato' è un'espressione a mio avviso particolarmente significativa proprio per descrivere la capacità di tale strumento di contemperare la 'duttilità' propria del *dialogo* (Habermas) con la necessità di una *strutturazione* 'rigida' che garantisca effetti giuridici pienamente inseriti nell'ordinamento giuridico e nelle sue attività di programmazione (Luhmann).

sovrapposizione della nozione di partecipazione ai procedimenti decisionali con l'attività di ascolto (punto 3) e con le attività di informazione e comunicazione istituzionale (punto 4). Va premesso che ascolto, informazione e comunicazione sono elementi irrinunciabili della partecipazione, soprattutto in Habermas, secondo il quale «La volontà formata discorsivamente può essere chiamata «razionale» perché la qualità del discorso e della situazione di consultazione garantiscono a sufficienza che un consenso può realizzarsi solo su interessi *generalizzabili* adeguatamente interpretati, vale a dire su “bisogni comunicativamente condivisi”»¹³.

Bisogna però altrettanto rilevare che - pur costituendo elementi necessari - *ascolto, informazione e comunicazione non sono sufficienti a determinare l'esistenza, la funzionalità e l'efficacia della partecipazione ai procedimenti legislativi*, tantomeno se pensiamo a questa nel senso che più interessa in questo lavoro, vale a dire nella prospettiva della partecipazione come “metodo di governo”. Se per strumenti partecipativi intendiamo, infatti, strumenti in grado di produrre effetti sull'adozione di una proposta normativa, questa sovrapposizione erronea di significati può divenire un elemento addirittura dannoso, generando nei destinatari aspettative che poi risulteranno, con buona dose di probabilità, frustrate dalla mera comunicazione di decisioni prese autonomamente dai legislatori.

Ciò si aggrava nei casi in cui sia avvenuta un'attività di ascolto (dei bisogni e degli interessi dei destinatari) dei cui risultati non si è tenuto conto: è questo il caso in cui le posizioni emerse non hanno trovato recepimento nelle norme prodotte, rimaste così impermeabili e insensibili al contributo della società. Si tratta di situazioni che generano nei destinatari (e nella percezione della società nel suo complesso, in senso trasversale rispetto ad appartenenze di gruppo e identità) malcontento e disillusione circa il ruolo della partecipazione e che conducono, erroneamente, a considerarla inutile, vanamente retorica e propagandistica in sé, quando invece si tratta solo di risultati attribuibili a un uso distorto degli strumenti, spesso applicati in maniera impropria dal punto di vista procedurale (burocratico-amministrativo), e non di rado asserviti a dinamiche politiche (maturate nell'alveo della rappresentanza e delle sue derive) ben lontane, negli scopi, dalla democratizzazione del procedimento e dal pluralismo e, nei modi, dalla trasparenza e dal dialogo. Ascolto, informazione e comunicazione devono quindi essere attività presenti e costanti nei processi di *law-making*, ma perché le norme e le *policies* prodotte rispondano realmente ai bisogni dei destinatari (saldando efficacemente società e diritto, e riducendo i conflitti), è necessario un ulteriore passaggio.

¹³ FEBBRAJO, cit., 1980, 15.

La duttilità offerta dai processi di dialogo tra istituzioni e società deve, pertanto, superare la soglia del mero piano ‘comunicativo’ (basato sullo scambio di idee e la comunicazione di bisogni) per accedere ad un piano che potremmo definire ‘performativo’. Con questa espressione intendo fare riferimento all’obbligatorietà di tenere conto, da parte dei legislatori, delle posizioni emerse nella fase dialogica della consultazione e sul corrispondente obbligo di creare norme e politiche che possano produrre effetti sulla società proprio grazie al contributo ricevuto dalla stessa nella loro fase genetica (anche in questo caso è centrale lo strumento, già richiamato, del *dialogo strutturato*).

Naturalmente, questo ‘trasferimento’ di contenuti dalla sfera sociale a quella giuridica trova dei limiti necessari nell’ordinamento giuridico, il quale continua a determinare i fini, gli strumenti e i principi che nessun tipo di partecipazione pubblica può mettere in discussione (in primo luogo, per esempio, i diritti fondamentali e i diritti umani, contenuti sia nelle Costituzioni che nelle dichiarazioni internazionali che li salvaguardano¹⁴). In questo senso è pienamente comprensibile come questo tipo di ‘rigidità’ sia fondamentale per il mantenimento dell’autonomia della sfera giuridica, della sua imparzialità e della certezza delle norme e delle decisioni (protette da una programmazione, come ricordato, specifica e distinta da quella della società).

Paradossalmente, appare chiaro come la ‘rigidità’ auspicabile a tutela dell’autonomia della sfera giuridica sia interpretabile come vero e proprio elemento di garanzia verso la ‘duttibilità’ richiesta al diritto nell’apertura del *law-making* ai soggetti destinatari, mediante la consultazione. Ma quindi, perché gli strumenti partecipativi vengano implementati in modo ottimale (realizzando una convergenza più piena possibile tra *lawmakers* e destinatari) è sufficiente il solo fatto che essi vengano previsti in una qualche norma giuridica¹⁵ che obblighi i legislatori a ricorrere a tali strumenti e che li vincoli nel recepire gli esiti delle consultazioni?

Indubbiamente è un passo irrinunciabile, ma che non conduce automaticamente né ad un controllo sulla democraticità delle norme prodotte né ad un controllo sugli effetti dell’implementazione. Rispondere a tale domanda significa riflettere su un ulteriore completamento necessario alla

¹⁴ Lo stesso Habermas non mette in discussione la centralità in sé del procedimento, giacché sostiene che «nella vertigine di questa libertà non abbiamo altro punto di riferimento se non lo stesso procedimento democratico: il cui senso risulta per altro già interamente deciso nel sistema dei diritti», HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, 1996, 200-221.

¹⁵ Indipendentemente dal fatto che si tratti di una legge dello stato, una legge regionale o una norma statutaria o costituzionale (la natura della norma, infatti, dipende anche dal tipo di ordinamento e di tradizione giuridica rinvenibili nel contesto interessato).

costruzione di un metodo partecipativo nella produzione delle norme giuridiche. La compenetrazione tra duttilità (apertura del procedimento) e rigidità (autonomia della sfera giuridica e garanzia degli effetti delle norme) trova questo ulteriore completamento nella valutazione *ex post*, orientata a inscrivere la partecipazione all'interno di un "circolo virtuoso" tra consultazioni *ex ante* e consultazioni *ex post*¹⁶. Ciò significa, in sostanza, estendere alla fase *ex post*, da un lato, a) l'elemento duttile rappresentato dalla possibilità di apertura del diritto ai destinatari (coinvolti così anche nel valutare gli effetti dell'applicazione di una norma giuridica e la rispondenza tra risultati prodotti dalla norma e risultati attesi, specie in relazione alla soddisfazione di bisogni) e, dall'altro lato, b) un rigido controllo tecnico sulla norma, secondo le modalità proprie della valutazione legislativa.

Questo 'doppio meccanismo partecipativo' sembra una soluzione degna di considerazione anche come protezione a favore dell'indipendenza dei funzionari e della società da intrusioni indebite e manipolazioni da parte del potere politico e degli interessi privati. Nel caso del potere politico, esso aiuta ad arginare pericolosi scivolamenti della 'funzione manifesta' del diritto in 'funzione latente'¹⁷ (alla base di norme i cui contenuti e la cui complessità servono solo ad un sostanziale mantenimento del potere di chi le emana, e dunque espressione di quella che Luhmann definisce 'corruzione sistemica'¹⁸ e che non esita a indicare come «the moral problem of contemporary world society»¹⁹). Nel caso degli interessi privati²⁰ (particolarmente temuti da Habermas), invece, la circolarità tra partecipazione *ex ante* e partecipazione *ex post* sembra un elemento a protezione della necessità che le leggi tutelino il pluralismo (di valori e diritti, ma anche istituzionale), l'interesse pubblico, *il bene comune* e *i beni comuni*.

A questo punto ci si potrebbe domandare quale tipo di soggetto pubblico,

¹⁶ Rendendo possibile, per la consultazione, «trovare spazio non soltanto in momenti diversi all'interno della stessa valutazione 'ex ante', ma anche, e soprattutto, nell'ambito della valutazione 'ex post', quale vera e propria "controprova" dell'efficacia e qualità della regolazione applicata», VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in RAVERAIRA (a cura di), "Buone" regole e democrazia, Soveria Mannelli, 2007, 168.

¹⁷ La funzione manifesta si esprime nell' «orientamento dei comportamenti dei membri della collettività» e nel «trattamento dei conflitti individuali», mentre funzione latente del diritto, si esplica nel «legittimare il potere che lo ha emanato», V. POCAR, *Guida al diritto contemporaneo*, Roma, 2002, 74.

¹⁸ Cfr. NEVES, *Transconstitutionalism*, 2013, 31.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Particolarmente insidiosi, oltre che rafforzati, laddove si verifichi il caso della confusione tra *consultazione* e *concertazione*.

istituzione o organo potrebbe, di fatto, garantire l'equilibrio tra 'duttilità' e 'rigidità' del *law-making* rispetto agli strumenti partecipativi. In sostanza, tale domanda equivale a chiedersi quale soggetto è in grado, di fatto, di sottrarre tali strumenti alle degenerazioni, alle strumentalizzazioni e agli effetti collaterali sin qui descritti. Uno spunto interessante (sul piano teorico) è offerto da Habermas, che precisa quale ruolo dovrebbero assumere le corti costituzionali²¹, il cui compito dovrebbe consistere, in primo luogo, nel sottoporre ad esame le norme controverse «avendo soprattutto riguardo ai presupposti comunicativi e alle condizioni procedurali della legislazione democratica»²². Il fine è chiaramente quello di tutelare l'apertura del processo decisionale in senso partecipativo.

La discussione su questo specifico punto può costituire, attualmente, un tema di approfondimento particolarmente significativo. Un esempio interessante di tentativo di risposta istituzionale alle menzionate esigenze di tutela e promozione è offerto, nel panorama delle Regioni italiane (dove ovviamente non esistono Corti costituzionali regionali), dal caso della legge sulla partecipazione della Regione Toscana²³, che ha istituito una specifica autorità di garanzia: l'*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione* (artt. 3-5), i cui compiti sono quelli di assicurare il pieno sviluppo dei processi partecipativi e il rispetto delle disposizioni contenute nella legge medesima.

In questo senso appare evidente la differenza rispetto, per esempio, al caso offerto dalla legge sulla partecipazione della Regione Umbria²⁴, non solo riguardo alla tutela riservata agli strumenti partecipativi²⁵ (sottratti alle criticità rilevate proprio grazie ai contenuti di tale legge e all'azione dell'Autorità istituita), ma anche ad una specifica previsione²⁶ in fatto di

²¹ A questo proposito sembra utile ricordare che «La corte costituzionale può così essere vista come l'organo più politico del sistema giudiziario e l'organo più giudiziario del sistema politico», specialmente nel pensiero di Luhmann, che «considera la costituzione un esempio di structural coupling» e «come tale in grado di collegare sistema politico e sistema giuridico», FEBBRAJO, *Dal diritto riflessivo al diritto frammentato. Le tappe del neo-pluralismo teubneriano*, in (edited by) FEBBRAJO-GAMBINO, *Il diritto frammentato, Serie sociologico-giuridica*, Milano, 2013, 191.

²² HABERMAS, *Fatti e norme*, cit., 313.

²³ Legge regionale Toscana 46/2013 sul "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

²⁴ Legge regionale Umbria 14/2010 sulla "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)".

²⁵ Che nel contesto toscano appaiono, invece, pienamente in grado di produrre effetti giuridici.

²⁶ Art. 5 ("Compiti dell'Autorità"), comma 1, lettera f: «[L'Autorità] valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi».

valutazione *ex post* delle norme prodotte a seguito delle consultazioni dei destinatari (concretizzando il circolo virtuoso tra analisi *ex ante* e valutazione *ex post*). Pur se *lato sensu*, è da ricordare anche il caso dell'analisi d'impatto presso le istituzioni europee: un caso virtuoso di sottoposizione della consultazione nei processi decisionali a forme di controllo (e dunque ad autorità preposte ad attività di verifica) articolate secondo un doppio binario valutativo, esterno e interno alla Commissione²⁷.

L'opportunità della presenza di un'Autorità di garanzia (a prescindere dalla natura assunta, sia essa un'*Authority* indipendente in senso stretto o un tribunale costituzionale) a tutela della consultazione nei processi decisionali pubblici trova, non di meno, fondamento nella constatazione che «In generale, è del tutto condivisibile la considerazione per cui “le comparazioni dei risultati *ex post* con le previsioni *ex ante* offrono un elemento essenziale di “*groundtruthing*” alla pratica della valutazione regolativa. La comparazione dei risultati della regolazione alle previsioni effettuate in sede di AIR [preventiva] è un test prezioso sia per l'AIR sia per la regolazione stessa”, per cui appare evidente che un valore aggiunto della valutazione *ex post* sia quello di costituire anche una sorta di “controllo sul controllo”, in un'ottica di qualità della regolazione e degli strumenti di monitoraggio. Questo, per l'OCSE, limita anche il rischio che i regolatori facciano un uso volutamente distorto e manipolato dello strumento dell'AIR, per favorire o disincentivare una determinata opzione di intervento»²⁸.

È inoltre importante segnalare come l'OCSE consideri come un'ulteriore forma di controllo *ex post* quello effettuato da parte delle Corti di diversi Paesi, «segnatamente negli Stati Uniti: il sistema di controllo giudiziario successivo, in particolare, costituirebbe una sorta di garanzia di qualità dell'analisi *ex ante*, giacché la prospettiva che la regolazione analizzata possa poi subire *il controllo della Corte rappresenta, in linea teorica, un incentivo per gli analisti a formulare un'analisi d'impatto quanto più corretta e coerente*»²⁹.

I punti di forza e i punti critici emergenti da quanto detto sinora possono essere sintetizzati nella seguente tabella, dove si individuano 4 gradi (crescenti dal grado 1 al grado 4) di partecipazione ai procedimenti di produzione di norme e politiche pubbliche (e, laddove prevista, alla verifica degli impatti connessi all'attuazione).

²⁷ Nel primo caso (esterno) il controllo è svolto dalla Corte dei Conti europea (*European Court of Auditors*), mentre nel secondo caso (interno) è svolto dall'*Impact Assessment Board* della Commissione.

²⁸ F. CACCIATORE, *Autorità indipendenti e nuova disciplina della VIR: tanto rumore per nulla?*, Paper in *Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione*, settembre 2010, p. 18.

²⁹ *Ivi*, p. 19, corsivi miei.

	Strumento/Organ o di garanzia	Atteggiamento del Legislatore	Rischio/ Patologia	Potenzialità
Grado I Esempio: Sperimentazione AIR Umbria (per l.r. 8/2004)	Consultazione (Sperimentazione)	Indifferenza	Autoreferenzialità del Legislatore Esclusione dei destinatari	(Mera) Emersione di bisogni e conflitti
Grado II Esempio: Legge regionale Umbria 14/2010 ("Disciplina degli istituti di partecipazione")	Consultazione (prevista per legge ma non vincolante ESCLUSI effetti giuridici)	Ascolto	Populismo Mera costruzione di consenso elettorale	(Mera) Emersione di bisogni e conflitti
Grado III	Consultazione (prevista per legge. Vincolante in fase 'ex ante' MA NON 'ex post')	Dialogo strutturato 'ex ante' [Progettazione] Oppure Dialogo strutturato 'ex post' [Verifica dell'attuazione]	Necessità di investimento/Costi consistenti ³⁰	Razionalizzazione di bisogni e conflitti emersi Inclusione in parte del processo decisionale
Grado IV Esempio: Legge regionale Toscana 46/2013 ("Dibattito pubblico regionale")	Consultazione (prevista per legge. Vincolante in fase 'ex ante' ED 'ex post') + Autorità garante	Dialogo strutturato 'ex ante' [Progettazione] Congiuntamente a Dialogo strutturato 'ex post' [Verifica dell'attuazione]	Necessità di investimento/Costi consistenti ³¹	Razionalizzazione di bisogni e conflitti emersi E Verifica delle soluzioni normative adottate Inclusione in tutto l'iter del processo decisionale

³⁰ Si tratta di un elemento impropriamente riportato come rischio. È chiaro che implementare simili strutture e procedimenti implichi la necessità (soprattutto iniziale) di risorse economiche consistenti e specificamente destinate, ma è bene sottolineare come si tratti di una spesa pubblica che non può essere considerata accessoria o "a fondo perduto" ma che è, anzi, da intendere come un vero e proprio *investimento*. Oltre ai noti studi (molti dei quali intrapresi e diffusi dall'OCSE) che dimostrano come la consultazione comporti ampi benefici economici - stimolando crescita economica e competizione, agendo così in favore dei consumatori - sussiste sempre la questione dei c.d. "costi della non partecipazione" (si pensi ai costi - derivati da conflitti riconducibili all'esclusione dei destinatari - dovuti, per esempio, al blocco o alla modifica delle opere, o all'attivazione di contenziosi giurisdizionali).

³¹ Come sopra.

L'atteggiamento di indifferenza da parte del legislatore regionale verso le sperimentazioni AIR, dai primi anni duemila sino ad ora, accompagnato dai contenuti - spesso insufficienti e confusionari - delle norme che, in vario modo, regolano processi di consultazione, segnano una sostanziale mancanza di strategia partecipativa in senso *bottom-up*. A sua volta, però, non è sbagliato ritenere che essa sia anche la spia di una sostanziale mancanza di strategia partecipativa in senso *top-down*. Ciò è osservabile sia sul piano nazionale (la ricordata Riforma del Titolo V della Costituzione italiana), sia sul piano dell'Unione europea, la quale continua ad esibire i tre elementi fondamentali della 'multilevel governance' (quello cooperativo, quello partecipativo, e quello valutativo)³² più come elementi di retorica istituzionale - spesso limitati alla proclamazione esibito ria di principi - che non come strumenti di concreta relazione tra istituzioni e società.

In sostanza, ad essere chiamati a cooperare, partecipare e valutare sembrano essere più i rappresentanti dei livelli di governo, che non i destinatari delle norme e delle *policies*, denotando una persistenza della refrattarietà ai contributi che cittadini, gruppi, comunità e territori possono offrire al *law-making*. A dispetto del richiamo dell'elemento cooperativo, in realtà, la vera debolezza (sia nella Riforma costituzionale italiana del Titolo V che nell'istituzionalizzazione della *multilevel governance* europea) sembra risiedere proprio in una distorsione della nozione originaria di federalismo cooperativo, dove la «dimensione prettamente territoriale di distribuzione del potere»³³ veniva posta in secondo piano rispetto alle «interconnessioni e i rapporti reticolari fra i diversi soggetti dell'ordinamento coinvolti nei processi decisionali»³⁴, rendendo quindi possibile intravedere in questo orientamento un indiscutibile nucleo di «metodo di governo partecipativo»³⁵.

Il progetto di *multilevel governance* si è dunque risolto nell'«appiattirsi sulla riduttiva quanto sterile ricerca di mere formule di articolazione territoriale del potere», con l'unico risultato - in senso totalmente contrario all'istanza costituzionale pluralista - di aver moltiplicato «gli spazi riservati e chiusi del ceto politico locale e non anche ad aprirsi alla società»³⁶. Sembra

³² A questo proposito sembra molto significativo il Parere del Comitato delle Regioni "Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al libro bianco del comitato delle Regioni"(94a sessione plenaria, 15 e 16 febbraio 2012, CIVEX-V-020).

³³ A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010, 25.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ivi*, p. 24.

³⁶ VALASTRO, cit., 2010, 25.

dunque che le categorie di ‘duttilità’ e rigidità’ (qui concettualizzate a partire dalle teorie di Habermas e Luhmann) siano state ampiamente male interpretate: dai processi ricordati, infatti, emergono i tratti di un *law-making* ‘rigido’ in quanto escludente rispetto ai destinatari e, conseguentemente, ‘duttile’ *solo nella retorica autoreferenziale dei legislatori* (quando invece avrebbe dovuto essere rigido nel conservare l’autonomia dei livelli di governo e duttile nell’aprirne efficacemente i processi normativi). Appare chiaro come l’introduzione di strumenti partecipativi necessiti di essere ripensata sia a partire dal piano regionale, sia in vista della costruzione di una *multilevel governance* che sappia armonizzare non solo i livelli istituzionali, ma anche i relativi procedimenti normativi con le necessità e i bisogni della società³⁷.

Le ragioni dell’opportunità di questa operazione sono molteplici, ma in primo luogo da ricondurre a fenomeni quali la “società globale” e, sul piano specificamente giuridico, il transcostituzionalismo. Secondo Teubner³⁸, il principale quesito che l’attuale ‘questione costituzionale’ dovrebbe porsi è «in che modo la teoria costituzionale tenti di rispondere alle sfide che sorgono dalle due grandi tendenze che caratterizzano la nostra epoca: la privatizzazione e la globalizzazione»³⁹. A maggior ragione se pensiamo alle derive della c.d. «technical standardisation» e a come la sfera pubblica sia sempre più in crisi come centro di regolazione di molte istanze sensibili, laddove «intra-organisational regulation in multinational in multinational enterprises (MNEs) are all forms of rule-making by private actors», e in

³⁷ Raccogliendo i *feedback* provenienti dai casi ricordati di mancata implementazione, e capitalizzando, in termini di consapevolezza, i punti di criticità per renderli dei veri e propri punti di partenza del percorso della ‘nuova’ *governance*, garantendone l’affiancamento con un (altrettanto) ‘nuovo’ metodo, fondato sull’apprendimento - ‘*trial and error*’ - e sul miglioramento delle tecniche e degli strumenti, in ossequio al paradigma dell’ ‘*enlightment*’ elaborato da Weiss (per questa ultima nozione, si vedano WEISS, *Policy research as advocacy: Pro and con*, in «Knowledge & Policy», 4 (1/2), 1991, 37-56, e ID., *Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research*, in «Policy Analysis», 3 (4), 1977, 531-545.

³⁸ Il quale osserva che «Le vecchie costituzioni degli stati-nazione si servivano del diritto per riuscire a sviluppare e a far emergere le dinamiche delle politiche democratiche e, allo stesso tempo, per limitare il potere repressivo regolandolo. L’obiettivo attuale, invece, è quello di favorire e disciplinare dinamiche sociali diverse, e di farlo a livello globale». Il quesito che emerge in modo naturale da questa considerazione è pertanto: «Riuscirà la teoria costituzionale a generalizzare le idee sviluppate con riferimento allo stato nazione e a ri-specificarle in modo da poterle adattare alle questioni contemporanee? In altre parole: possiamo considerare la tradizione delle costituzioni nazionali un terreno fertile da cui ripartire per far fronte al concomitante verificarsi dei fenomeni di privatizzazione e di globalizzazione?», TEUBNER, cit., 2013, 377.

³⁹ TEUBNER, *Ordinamenti frammentati e Costituzioni sociali*, in (a cura di) FEBBRAJO-GAMBINO, cit., 377.

un'epoca in cui «sovereign states are losing their controlling potential and globalization is highly fragmented»⁴⁰.

L'introduzione di strumenti partecipativi all'interno del law-making, dal livello regionale sino agli organi legislativi di vertice dell'Unione europea (o di una analoga struttura sovranazionale), può notevolmente contribuire a contrastare gli effetti collaterali derivanti sia dalla globalizzazione che dall'eccesso di privatizzazione del diritto. Nel primo caso, ripensare su queste basi la *multilevel governance* concorre a valorizzare i livelli di governo senza schiacciare realtà locali e territoriali (portatrici di suoi bisogni, culture e conflitti). In questa operazione, il costituzionalista non può sottrarsi a un necessario ripensamento delle assemblee legislative, soprattutto con riferimento al loro coordinamento in senso verticale, tra tutti i livelli della *governance*. Le assemblee legislative, dunque, devono necessariamente rendersi maggiormente elastiche rispetto alla società, divenendo la sede della ricerca di un nuovo punto di equilibrio tra politica, produzione delle norme giuridiche e società. Questa considerazione introduce all'osservazione di come ciò appaia utile anche nel secondo caso, quello della privatizzazione, che richiede la valorizzazione del pluralismo dei soggetti della società per contrastare il prevalere dell'interesse privato di soggetti economicamente forti su soggetti più deboli, fragili o sottorappresentati: l'obiettivo è una protezione del diritto 1) dagli interessi particolari (Habermas) e 2) dalla corruzione sistemica (Luhmann).

3. Aspetti non conclusivi. Gli sviluppi degli strumenti partecipativi: una partita aperta in una democrazia «tuttora in corso di invenzione»

Quanto osservato sulle criticità di implementazione, e i relativi rischi, in seno ai processi realizzati dall'inizio del nuovo millennio a oggi costituisce, ragionevolmente, una base per ri-costruire le strategie attuative degli strumenti di democrazia partecipativa, soprattutto per non privare i più recenti inserimenti normativi⁴¹ di solide gambe per proseguire il loro cammino. Inserimenti normativi, come detto, importanti, ma da soli non sufficienti, e che per diventare elementi sistemici affidabili hanno bisogno di una solida e radicata *cultura giuridico-politica della partecipazione* (che determina la *qualità dei rappresentanti*) nei decisori pubblici che dovranno attuare le

⁴⁰ LINDBLOM, *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge, 2005, 95.

⁴¹ Uno dei più rappresentativi dei quali è da identificarsi con l'introduzione, attraverso il D.Lgs. 104/2017, dell'*inchiesta pubblica* (come ricordato in apertura).

norme ricordate, senza la quale - nonostante le intenzioni dichiarate dalle norme - ben difficilmente si potrà assistere a un miglioramento qualitativo delle politiche e, ancor meno, della *qualità democratica tout court*. Ciò alla luce del fatto che «La ricerca sulla qualità della democrazia è pertinente con una situazione in cui *non è tanto l'esistenza dei regimi democratici a essere in discussione, quanto il loro modo di essere*: non il *se*, insomma, ma il *come* (Almagisti, 2011, p. 34). Inoltre la focalizzazione sulla qualità della democrazia è una strategia di ricerca scientifica che dà la possibilità di andare oltre la definizione procedurale della democrazia stessa, *aggiungendo agli elementi qualificanti connessi alle procedure* (costruzione tramite il voto di un sistema rappresentativo della generalità dei cittadini) *altri elementi distintivi, riguardanti*, per così dire, *che cosa il sistema democratico produce in forza del suo lavoro e quali benefici ne traggono i governati*»⁴².

Se da un lato, quindi, è opportuno ribadire la centralità della rappresentanza e delle procedure operate dalle sue “braccia” burocratiche, appare altrettanto opportuno sottolineare la necessità di non considerare la questione della consultazione (e della partecipazione in genere) automaticamente assolta dalla sola previsione normativa delle procedure, non solo dove queste sono rimaste inattuata (e rischiano di rimanerlo), ma nemmeno laddove si trovino ad essere attuate in uno stato di assoggettamento - forte o totale - alle dinamiche della rappresentanza (specialmente nei casi in cui questa viene a sostanzarsi nella sfera d'azione degli esecutivi). Si riconferma, per certo, la necessità di porre in circolo partecipazione, valutazione e sperimentazione. Ma anche in questo caso, non si può dare per scontato che la consultazione posta in essere abbia raggiunto i suoi scopi *solo perché è stata intrapresa*. I suoi esiti, infatti, allorché riconsegnati alla dimensione rappresentativa (che dovrà selezionare l'opzione da adottare e implementarla), dipenderanno dalla *qualità dei rappresentanti* coinvolti, in particolare dalla *qualità democratica* del loro operato: se, cioè, questo si dimostrerà capace o meno di recepire - qualora possibile, fattibile e opportuno per la collettività - le posizioni emerse; il che equivale a conferire qualità a ciò che «il sistema democratico produce in forza del suo lavoro», massimizzando i «benefici [che] ne traggono i governati» (per usare le parole di G. Moro).

La *qualità democratica*, dunque, in quanto «quell'assetto istituzionale stabile che attraverso istituzioni e meccanismi correttamente funzionanti realizza libertà ed eguaglianza dei cittadini»⁴³, è, da un lato, un *presupposto*

⁴² MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, 2015, 230 (corsivi miei).

⁴³ MORLINO, *Introduzione. Una democrazia senza qualità?*, in MORLINO-PIANA-RANIOLO, *La qualità della democrazia in Italia 1999-2012*, Bologna, 11.

della corretta applicazione delle procedure inclusive correlate alla consultazione: si garantisce e si promuove - al di là delle prescrizioni normative - il momento partecipativo perché i decisori politici hanno una cultura politica sufficientemente democratica da comprendere il ruolo e valorizzare questo inserimento nei processi decisionali (senza “addomesticarli” o renderli meramente giustificativi di decisioni già stabilite verticisticamente). Dall’altro lato, è al contempo anche un *prodotto* di tale corretta applicazione: l’inclusività delle procedure, comportando spazi di esercizio di libertà (espressa nel pluralismo delle posizioni) e di uguaglianza (espressa nella possibilità di accedere pariteticamente al confronto tra soggetti della società e tra questi e le istituzioni), produce a sua volta un ulteriore innalzamento della qualità democratica.

Allo stato attuale è difficile concludere sulla questione nel suo complesso, se non sulla consapevolezza che gli aspetti legati alle implementazioni del passato devono trovare modalità correttive nell’agire del presente e del prossimo futuro, e sul fatto che la sinergia tra partecipazione e rappresentanza dovrà modellarsi (in senso complementare e non antagonistico) sui fini ben delineati dal Costituente, orientati a uno sviluppo permanente della democrazia pluralista. La partita è ancora aperta. Nella ricerca di future soluzioni, un dato è certo: *si dovrà continuare a sperimentare, implementare e correggere*. Ancora molto andrà osservato e riveduto. Ancora molti punti di vista andranno considerati. Ancora molte sequenze procedurali, molti metodi, e molte tecniche andranno aggiornate, corrette e riplasmate su scenari, contesti e soggetti sempre in movimento. La partecipazione dovrà, altrettanto, sapersi dinamizzare nei procedimenti legislativi e di policy, e nelle relative progettazione e valutazione: dovrà saper *re-inventare* il suo ruolo, la sua giuridicizzazione, e la sua proceduralità in una democrazia che - come scriveva E.E. Schattschneider già nel 1969 - appare più che mai «tuttora in corso di invenzione»⁴⁴.

⁴⁴ SCHATTSCHNEIDER, *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*, New York, 1969, 42.