

e-democracy

**Il web è una soluzione o un'illusione
per le nuove forme di democrazia?**

Convegno

Interventi di:

- **Luigi Bobbio**
- **Matteo Bassoli**
- **Emanuele Polizzi**
- **Maria Francesca Murru**
- **Giovanni Boccia Artieri**
- **Alessandro Rodolfi**
- **Fausto Colombo**





Indice

<u>Presentazione</u>	1
<i>Massimo Giunti – Coordinatore Circolo di Milano Libertà e Giustizia</i>	
<u>Introduzione</u>	2
<i>Franco Mattarella – Circolo di Milano Libertà e Giustizia</i>	
<u>Diretta, partecipativa o deliberativa?</u>	9
<i>Luigi Bobbio – Università di Torino</i>	
<u>Network governance ed il ruolo dell'associazionismo nei processi decisionali inclusivi</u>	46
<i>Matteo Bassoli ed Emanuele Polizzi – Università Telematica eCampus</i>	
<u>Internet e democrazia: verso una rivoluzione normalizzata</u>	85
<i>Maria Francesca Murru – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano</i>	
E la chiamano partecipazione? Il racconto pubblico della democrazia diretta	
<i>Giovanni Boccia Artieri – Università di Urbino</i>	
<u>Hacking dei sistemi elettronici</u>	92
<i>Alessandro Rodolfi – Università di Milano</i>	
<u>La natura eretica della web-politics in Italia</u>	145
<i>Fausto Colombo – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano</i>	
<u>Bibliografia</u>	151
<u>Sitografia</u>	152

Presentazione

Libertà e Giustizia è un'associazione di cultura politica interessata alla salvaguardia dei valori espressi dalla Costituzione repubblicana, alla lotta contro la corruzione e in generale all'affermazione della legalità, alla trasparenza, all'equilibrio e alla laicità delle istituzioni, al processo di integrazione europea, a un'economia "giusta" oltre che libera. Nell'ambito di queste finalità il **Circolo di Milano** di LeG, come gli altri circoli territoriali presenti in tutta Italia, organizza a livello locale manifestazioni, convegni, seminari e incontri, anche in collaborazione con altre associazioni.

Questo convegno sulla "democrazia digitale" propone un tema reso particolarmente attuale dai recenti sviluppi della comunicazione politica. Si osserva infatti un impiego sempre più diffuso di internet da parte di soggetti politici, per lanciare messaggi, svolgere propaganda, porre quesiti, raccogliere opinioni, sollecitare prese di posizione, sondare il consenso. Al punto che ci si è spinti a ipotizzare che le crescenti capacità degli strumenti tecnologici possano generare nuove forme di democrazia. Una specie di nuova Atene virtuale, allargata al territorio di uno stato come l'Italia o di una comunità come quella Europea, dove i cittadini diventano protagonisti diretti delle decisioni.

Ma, come ci ha fatto notare Stefano Rodotà in diverse sue interviste e interventi pubblici nell'arco di quest'anno (per esempio al Festival Internazionale del Giornalismo di Perugia), lo spirito democratico si manifesta non tanto nella "votazione" a posteriori di una tesi già definita e, come tale, condizionante – per il modo, e anche per il momento, in cui viene posta la domanda cui rispondere con un sì o un no – quanto nella partecipazione dei cittadini al processo decisionale, attraverso proposte, critiche, commenti, insomma tutto un insieme di contributi utili a mettere in condizione i rappresentanti dei cittadini di prendere responsabilmente decisioni meditate e coerenti.

Semplice a dirsi, ma non è banale riuscire ad adottare metodi adatti a mettere a buon frutto propositi e contributi molteplici, verosimilmente disordinati e contraddittori. Anche in questo sta il primato della Politica, quella che sa ascoltare, interpretare e tradurre le esigenze della base in soluzioni percorribili. Diversamente da quella che sceglie la scorciatoia ben più facile di creare consenso attorno a decisioni già prese. Ecco che allora, nel bene e nel male, la "democrazia digitale" è qualcosa con cui è inevitabile fare i conti, cercando di acquisire consapevolezza dei suoi pregi e dei suoi limiti. Un modo, anche questo, per impegnarsi nel perseguimento di "una prosperità solidale e condivisa", come scritto tra le finalità dello Statuto di Libertà e Giustizia.

Massimo Giunti, coordinatore del Circolo di Milano di Libertà e Giustizia

- Susskind, L., MacKearnan, S., Thomas-Larmer J., (a cura di) (1999), *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Thousand Oakes-London, Sage.
- van Stokkom, B. (2005), *Deliberative group dynamics: power, status and affect in interactive policy making*, in "Policy & Politics", 33, 3, pp. 387–409.
- Vargas Céspedes, J.-P. e Zamuner D. A. (2006), "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 24-41.
- Vasconez J. e Bossano, M. A. (2006), "I bilanci partecipativi in America Latina: dalla legittimazione sociale alla legalizzazione istituzionale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. .
- Vino, A. (2001), *Sapere pratico. Competenze per l'azione, apprendimento, progettazione organizzativa*, Milano, Guerini e associati.
- Wates, N. (2000), *CommunityPlanning Handbook*, Londra, Earthscan.
- Young, I. M. (2001), "Activist challenges to deliberative democracy", in *Political Theory*, 29 (5), pp.: 670-690.

Network governance e qualità della partecipazione¹

Matteo Bassoli ed Emanuele Polizzi
Università telematica eCampus
matteo.bassoli@uniecampus.it
emanuele.polizzi@uniecampus.it

1. Il locale: problemi definitivi sulla democrazia

Robert Dahl, nel suo *A Preface to Democratic Theory* [1956], ritiene che non esista una teoria della democrazia ma solo teorie democratiche. La conferma di ciò è data dalle numerose definizioni di democrazia rintracciabili sia nei testi divulgativi, sia nei testi maggiormente accreditati dall'accademia. Come sostiene Giovanni Sartori [1993] esiste, ad un livello d'astrazione notevole, una teoria unitaria con un *corpus* consolidato, e solamente a livelli d'astrazione inferiori si trova la proliferazione del molteplice. Pur rimanendo nel campo della massima astrazione, un primo chiarimento, noto alla maggioranza degli studiosi, ma che conviene sempre rammentare, è la sottile ambiguità presente nel termine al centro della nostra attenzione. Risulta quindi necessario affrontare la tensione tra una visione normativa ed una visione empirica della democrazia. Come ebbe occasione di scrivere Sartori [1993: 11] “Posto che il significato letterale del termine²

¹ Il presente testo è stato preparato in occasione del Convegno di Libertà e Giustizia (LeG, circolo di Milano) “Democrazia digitale: soluzione o illusione?” Sabato 27 settembre 2014, “La Cordata” – Sala Auditorium (Milano).

² La parola greca democrazia significa letteralmente potere [kratos] del popolo [demos].

corrisponde poco e male al suo referente, come rimediare? ... Se è vero che la dizione è fuorviante, perché non denominare le cose con etichette che non lo sono? Si è constatato che le democrazie sono nel fatto «poliarchie»³. Ammesso che l'accertamento sia esatto, perché non chiamarle così?" Perché il termine, pur essendo fuorviante sul piano descrittivo, rimanda ad un concetto normativo necessario per la comprensione del reale. Infatti si conviene con l'autore italiano considerando il sistema democratico come "posto da una deontologia democratica, e ciò che la democrazia è non può essere disgiunto da ciò che la democrazia *dovrebbe essere*" [Sartori 1993: 12].

Ne consegue che il problema definitorio si duplica in un problema prescrittivo ed in uno descrittivo. Per le considerazioni appena fatte non appare utile creare un confine invalicabile tra i due concetti, ma rimane doveroso rimarcare gli slittamenti tra un piano e l'altro. Entrambe le visioni, quella normativa e quella empirica, hanno un loro fondamento ed una loro correttezza. Da un lato solo una visione procedurale ed empirica permette di distinguere tra democrazie ed autocrazie nel panorama di quelli che si autodefiniscono repubbliche⁴, dall'altro sarebbe impensabile slegare completamente l'analisi empirica dall'ideale che caratterizza nelle menti degli uomini il concetto stesso. Nel solco di questo dibattito di fondamentale importanza si sono inseriti numerosi autori tra cui spiccano Joseph Alois Schumpeter come fautore di un'impostazione strettamente procedurale e competitiva della democrazia, e il già citato Giovanni Sartori che sposta il baricentro verso considerazioni normative che pur hanno avuto vasta eco nel pensiero moderno.

Secondo Schumpeter "il metodo democratico è quell'insieme di accorgimenti istituzionali per giungere a decisioni politiche, che realizza il bene comune permettendo allo stesso popolo di decidere attraverso l'elezione di singoli individui tenuti a riunirsi per esprimere la [...] [loro] volontà" [Schumpeter, 1954: 261]. Tale impostazione mette al centro del concetto di democrazia il problema della scelta del governo: democrazia è, quindi, quel sistema che mette in competizione individui per raggiungere posizioni di potere, e tale competizione ha come giudice il popolo. La riflessione di Schumpeter, basata sul livello nazionale, non è calzante per il livello locale, o meglio

3 Cfr. R. Dahl [1956; 1971]. Va qui sottolineato che il termine poliarchia introdotto da R. Dahl serve proprio a colmare questo gap concettuale: con il termine democrazie egli si riferisce infatti al concetto normativo mentre con il neologismo fa riferimento al concretizzarsi del processo nella storia secondo una visione empiricamente misurabile. Per un esempio di tale distinzione si faccia riferimento all'esempio riportato da Dahl nel capitolo 8 [Dahl, 1971: 153-4], ove si può tranquillamente prendere posizioni profondamente democratiche che però indeboliscono le prassi poliarchiche.

4 In questa sede si segue l'insegnamento di R. Dahl [1998] che supera la dicotomia del saggio di Madison [1787] tra repubblica [rappresentativa] e democrazia [diretta] riconducendoci alle comuni origini etimologiche che andavano ad indicare la stessa realtà.

non getta sufficiente luce su quegli aspetti problematici che sono il fuoco del presente lavoro. Per questo motivo è più opportuno prendere in considerazioni altri concetti relativi alla teoria democratica. Infatti “il potere elettorale è di per sé la garanzia meccanica della democrazia; ma la garanzia sostanziale è data dalle condizioni sotto le quali il cittadino acquisisce l’informazione ed è esposto alle pressioni degli *opinion maker* [...]”. Le elezioni sono un mezzo atto a realizzare un fine, il fine essendo il governo d’opinione, cioè un governo che è ricettivo⁵, ed è responsabile di fronte all’opinione pubblica” [Sartori 1987: 86-87]⁶. Questo spostamento radicale del concetto ci porta verso un approccio normativo che risulta però necessario per comprendere cosa sia la democrazia a livello locale. Lo stesso Dahl già nel 1954 considera la democrazia non tanto un prodotto quanto un processo caratterizzato dalla rispondenza tra “interessi” del popolo e azioni del governo; tale posizione viene poi ad essere riconfermata anche recentemente [Dahl 1998].

Ma cosa permette ad un sistema di governo di essere ricettivo? E questa è una caratteristica misurabile che davvero discrimina tra democrazie e non democrazie? Il discorso è complesso ed è sempre stato al centro della riflessione politologica. Per dipanare questa complessità è opportuno seguire la riflessione di Dahl che in *Polyarchy* [1971: 28] chiarisce come un governo, per essere democratico, “ossia in grado di rispondere durevolmente alle preferenze dei cittadini e in contesto di eguaglianza politica, debba consentire a tutti una serie definita di possibilità”. Tale serie di possibilità sono i tre assunti necessari (ma non sufficienti) che un sistema democratico deve possedere:

- 1- i cittadini devono essere liberi di formulare le proprie preferenze,
- 2- devono altresì poterle esprimere liberamente mediante azioni individuali o collettive,
- 3- ed infine tali preferenze devono avere ugual peso davanti al governo e non essere discriminate per origine o contenuti.

Oltre a queste condizioni, Dahl fa poi riferimento alle otto garanzie istituzionali necessarie per il mantenimento delle tre condizioni. Tali garanzie sono molto varie (libertà d’espressione, presenza di elezioni libere e corrette ecc.) e una loro disamina non contribuirebbe molto in questa sede. Quello che invece appare più rilevante per la nostra riflessione è il fatto che queste otto garanzie possano essere viste come componenti di “due differenti dimensioni teoriche della democratizzazione” [*ibidem*] : il diritto all’opposizione e il diritto alla partecipazione (o inclusione). Tali diritti rappresentano i due principali ingredienti della democrazia affinché il meccanismo della competizione elettorale possa davvero creare *responsiveness* all’interno del sistema. L’altro elemento già messo in luce da Sartori è che l’elettore sia messo nella condizione di essere informato dell’attività di governo e di informarlo delle proprie preferenze. I problemi dell’informazione - e quindi della trasparenza dell’azione di governo - qui accennati sono invece

⁵ Il termine inglese *responsiveness* è di difficile traduzione. Esistono d’altro canto per lo meno tre versioni accreditate nelle diverse traduzioni in italiano: responsività, ricettività e rispondenza. Si è scelto di utilizzare la versione inglese ove possibile utilizzando la traduzione solo nei passi citati o nei discorsi ove il termine italiano può rendere la lettura più agevole.

⁶ Cfr. Sartori [1993: 12].

cruciali per il buon funzionamento della democrazia. I flussi d'informazione *bottom-up* e *top-down* sono la caratteristica essenziale perché il governo possa essere ricettivo e responsabile, non a caso la presenza di fonti alternative di informazione (attraverso cui formulare preferenze, ma anche venire a conoscenza dell'operato del governo) sono una delle prime "garanzie" istituzionali individuate da Dahl.

Al di là delle sfumature marginali, appare chiaro che tutti gli autori fino ad ora menzionati sviluppano il concetto di democrazia con riferimento allo stato nazione. Visto che traslarlo a livello locale non è operazione semplice si è quindi deciso di concentrarsi sulle singole dimensioni. Prima di entrare in questa disamina dettagliata, è opportuno soffermarsi ancora sul concetto di democrazia in quanto tale, unico modo per comprendere appieno il senso della legittimità delle decisioni pubbliche (e quindi della responsabilità del governo, fino ad ora solamente menzionata). Le politiche pubbliche, come azioni di un governo, sono legittime non solo perché il governo è eletto democraticamente, o perché vi è libertà d'informazione, ma perché esse sono connesse alla sovranità popolare che le consente e le appoggia. Il meccanismo rappresentativo [Mill 1861, Pitkin 1967] basato sulle elezioni è lo strumento che consente al governo di essere legittimato per imporre la propria autorità sui reali detentori del potere. A livello locale, dopo le riforme avvenute con l'instaurazione della Repubblica e specialmente con quelle degli anni novanta, l'amministrazione comunale gode di una legittimazione analoga a quella del governo nazionale. Tale legittimazione prende infatti le mosse da un medesimo processo elettorale, che giustifica gli organi rappresentativi attraverso la partecipazione diretta dei cittadini. Sarebbe così applicabile l'intero concetto di democrazia anche a livello locale, con il *caveat* legato alla non piena sovranità.

2. Il locale: variazioni nella gestione del potere

Il presupposto di partenza, della presente ricerca, come già detto, riguarda la forte trasformazione del processo decisionale locale in Italia. La pubblica amministrazione è sottoposta a molteplici pressioni [Bobbio, 1996], da una parte la dilatazione orizzontale dello stato, dall'altra la moltiplicazione verticale dei livelli di governo. Infatti le politiche sono aumentate non solo di numero, ma anche di complessità, a causa del sempre maggior policentrismo decisionale; a questo fenomeno, di per se già rilevante, si aggiunge anche il doppio movimento verticale che porta lo stato a non essere più l'unico attore rilevante di politiche pubbliche affiancato come è da organi soprannazionali ed enti sub-nazionali. L'approccio più fecondo è quello di vedere lo stato, non più come un sistema gerarchico, ma come un sistema-rete, con un passaggio dal *government* alla *governance* [Bobbio 2005, ma più in generale Denters e Rose, 2005]. Senza entrare in diatribe lessicali, basti qui sottolineare il lento e inesorabile affermarsi di pratiche partenariali nell'attuazione delle politiche pubbliche locali in Italia come nel resto dell'Europa [cfr. Geddes 2000, Bassoli e Polizzi 2011, Crouch et al. 2004]. Tale processo si concretizza con la creazione di

partnership sia pubbliche, sia pubblico-private. Lo stato-rete è un'immagine suggestiva perché rimanda al molteplice, ma anche all'unità, all'autonomia e contemporaneamente all'interdipendenza. Una rete è formata di nodi che possono essere ad uno ad uno individuati, nel contempo ogni nodo da solo è insignificante: la rete è il tutto di cui la singola maglia è solo un membro. Così lo stato è un'unità formata da una crescente molteplicità di organi - apparati, enti, istituzioni, uffici, agenzie - che intrattengono rapporti reciproci altamente complessi. Questi organi hanno diversa rilevanza e possono essere graficamente rappresentati secondo il loro livello d'appartenenza (locale, regionale, nazionale, continentale e mondiale), ma non tutti gli organi e non tutti i livelli sono sempre rilevanti. E' importante sottolineare come lo stato intervenga in diversi settori (o se vogliamo politiche pubbliche) attraverso un numero limitato di organi: così ogni *policy* ha i suoi apparati, le sue norme e le sue procedure. Creando una rappresentazione grafica di questa rete è possibile comprendere come lo stato sia formato da maglie più o meno strette e da nodi più o meno abitati. Così ci sono politiche dove i livelli locali sono più importanti (caso E), altri dove il livello nazionale e quelli sovranazionali hanno maggiore rilevanza (caso A).

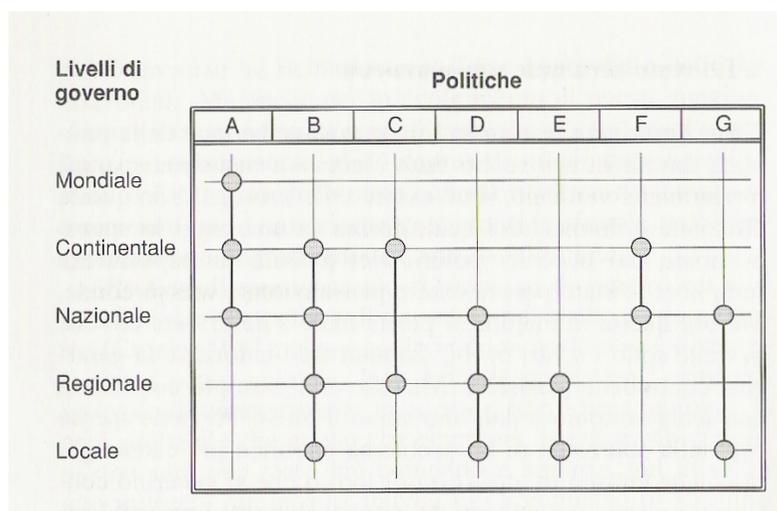


Figura 1.1: Lo stato-rete, fonte Bobbio[1996:54].

Per comprendere appieno la differenza tra stato-piramide e stato-rete, bisogna però avere una visione di ampio respiro sulla pubblica amministrazione. Se è vero che entrambe le metafore sono solamente suggestive, perché mai è esistito uno stato completamente gerarchico, né uno stato completamente orizzontale, esse hanno la capacità di sottolineare come nella prassi amministrativa sia avvenuto un forte spostamento verso il policentrismo decisionale. Per comprendere meglio tale dinamica bisogna fare riferimento a due ordini di fattori tra loro storicamente e logicamente

collegati, ma anche conseguenti: il primo fattore di mutamento è costituito dalle numerose riforme istituzionali che hanno dato vita al comune così come oggi ci appare, il secondo è l'affermarsi di una prassi amministrativa di tipo partenariale.

2.1 *Le riforme istituzionali*⁷

Per quanto concerne la struttura istituzionale, negli anni si è sclerotizzata una situazione di “estrema arretratezza che ha visto [...] il governo locale regolato da una legge del 1935” [della Porta, 1999:251]. Se si esclude l'introduzione del livello regionale, bisogna aspettare i primi anni novanta per osservare delle sostanziali modifiche riguardanti l'autonomia e i poteri dei centri decisionali locali. Per quanto riguarda la struttura di governo sub-nazionale, l'Italia seguendo il modello napoleonico [Bobbio, 2005], si articola su tre livelli: regioni, province e comuni. Mentre le prime vengono considerate spesso un livello di governo intermedio [della Porta, 1999], la provincia ed il comune rappresentano in maniera incontrovertibile gli organi del governo locale. Questi enti - e specialmente il comune - sono stati sintetizzati nei concetti di “uniformità formale” e “eterogeneità sostanziale” [Dente 1989 citato da della Porta, 1999]. Tali termini possono essere un'utile guida alla scoperta del governo locale in Italia: da un lato il tradizionale modello napoleonico ha spinto verso un'omologazione delle strutture decentrate, dall'altro le profonde diversità e tradizioni preunitarie hanno avuto importanti lasciti sul piano sostanziale. Ad ogni modo, i caratteri fondamentali delle istituzioni territoriali italiane derivano dal modello napoleonico fatto proprio dallo stato sabauda, successivamente mantenuto dal Regno d'Italia ed infine riproposto dalla Repubblica. Il principio cardine di tale modello è la preminenza del potere centrale che, attraverso il prefetto, controlla gli enti subordinati nell'esercizio dei loro già scarsi poteri. In origine il modello si caratterizza per una forte frammentazione territoriale (8.057 comuni e 110 province⁸) atta a coprire tutto il territorio nazionale ed uniformare la presenza dello stato appena creato. Tale uniformità viene a concretizzarsi non solo attraverso la presenza di istituzioni decentrate (le prefetture), ma anche attraverso la creazione di istituzioni locali diffuse basate sul

⁷ Il presente paragrafo è un adattamento di quanto già pubblicato nel paragrafo 1.1.1 del capitolo “La governance locale: alcuni aspetti teorici” in: Bassoli, M., Polizzi, E. (a cura di), La governance del territorio : partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali. F. Angeli, Milano, pp. 15–37. Alcuni passaggi ed alcune citazioni risultano quindi essere le medesime. Per non appesantire il testo si è preferito non esplicitare tali citazioni. Lo stesso vale per il successivo paragrafo.

⁸ Dato al 22 febbraio 2014 (fonte www.istat.it/it/archivio/6789)

sistema elettivo, e uniformate dal medesimo regolamento comunale. La creazione dello stato-nazione, quindi, stabilisce in maniera diretta un forte iato centro/periferia che viene successivamente contraddetto dalla previsione costituzionale del 1947 (Capitolo V). Quest'ultima trova poi una sua concretizzazione solamente negli anni settanta del secolo scorso con l'istituzione delle Regioni a cui sarebbe dovuto seguire un riassetto di tutti i pubblici poteri. La situazione rimane invece immutata fino ai primi anni novanta quando il governo riesce a varare delle riforme incisive sulla strada del decentramento amministrativo, onde porre rimedio agli aspetti più conflittuali del retaggio napoleonico.

Si giunge quindi all'attuale situazione caratterizzata da un'elevata autonomia e legittimità dei singoli comuni. Il consiglio comunale diviene luogo significativo della sovranità popolare perché retto da regolamento autonomo e specifico, ma al centro dell'azione politica siede il sindaco "demoeletto" (l. 81/1993) e la sua giunta. La legge 127/1997 ha valorizzato l'autonomia decisionale dell'amministrazione locale attraverso una semplificazione delle pratiche amministrative ed una revisione del sistema dei controlli. Va inoltre sottolineato come queste iniziative legislative abbiano dato, almeno formalmente, maggior peso al coinvolgimento diretto della cittadinanza (leggi 142 e 241 del 1990) sia attraverso il referendum locale, sia attraverso una maggior accessibilità alla documentazione amministrativa. Intimamente legato al tema dell'autonomia potestativa locale, vi è l'annoso problema delle competenze locali, la cui distribuzione è proceduta in maniera disordinata. Così alle province prima competenti solo su ambiti ristretti (l'assistenza psichiatrica e le scuole), sono stati riconosciuti poteri più ampi (dall'assistenza ai disagiati alle strade, dalle comunicazioni al controllo ambientale) per poi essere depotenziate con il cosiddetto decreto Del Rio (legge 56/2014). I comuni, a loro volta, prima legati a doppio filo con il centro, si sono trovati ad essere organi di governo "a vocazione universale" [della Porta, 1999: 256]. Grazie a questa loro natura essi hanno ora competenza completa su polizia locale, anagrafe e servizi statistici, igiene pubblica e protezione ambientale, hanno invece competenza concorrente con altre istituzioni sui servizi sociali, sull'edilizia pubblica, sui lavori pubblici, sulla viabilità e sulla protezione del territorio. In generale si è assistito ad un aumento dell'autorità potestativa dei comuni contestualmente all'incremento delle politiche pubbliche attuate sul territorio che hanno via via inglobato nuove aree di policy.

9 In precedenza la potestà comunale era concessione eccezionale da parte dello stato sovrano.

2.2 *La prassi partenariale*

Il secondo fattore di variazione rilevante per il processo decisionale locale è quello riguardante la prassi amministrativa di tipo partenariale che sta prendendo piede in questi anni. Secondo molti autori, tra cui Mayntz [1993] e Marcussen e Torfing [2003], questo secondo fattore non sarebbe autonomo dal primo, bensì ne sarebbe la conseguenza: l'erosione della tradizionale amministrazione burocratica incapace di produrre risultati intenzionali pone il sistema politico nella necessità di costruire strategie alternative di governo tra cui la cooperazione con il privato. Così la letteratura sulla *governance* locale “rinvia alle interazioni tra stato e società, riportando in primo piano anche e soprattutto gli attori non governativi” [della Porta, 1999:271]. Mentre negli studi classici sulle politiche pubbliche il *focus* è posto sull'attore pubblico, negli studi sulla *governance* vi è una crescente attenzione per l'attore privato, specialmente nelle sue interazioni con il pubblico. Tale *focus* “misto” ha il pregio di mettere in luce la fallacia connessa ad un'interpretazione dicotomica della realtà secondo le categorie pubblico-privato. Come messo in luce da Luigi Bobbio (1996: 59) nello stato dilatato, o stato-rete, le sfere di pubblico e di privato appaiono interconnesse.

“Pubblico e privato non rappresentato più due universi separati e contrapposti, ma piuttosto due poli di un continuum. Ciò è evidente se consideriamo la natura giuridica dei vari soggetti: tra il “pubblico puro” e il “privato puro” sono presenti sulla scena tutte le possibile sfumature. Ma quello che più conta è che la natura pubblica o privata di un'istituzione non è sufficiente per predirne il comportamento. Le istituzioni pubbliche non perseguono necessariamente il bene comune; le istituzioni private non lavorano necessariamente per il profitto. Ci sono imprese private che si preoccupano di acquisire consenso e legittimità (che è un problema tipico del potere politico); e d'altra parte i temi dell'efficienza e della competitività (tipici del settore privato) sono sempre più spesso oggetto di importazione nei servizi pubblici”.

Così l'analisi della *governance* locale cerca di superare questa dicotomia per studiare le logiche di comportamento dell'arena politica così ridefinita e anche il presente lavoro si innesta su un filone di studi che pone al centro le partnership locali cercando di superare il dettame legale onde comprendere il reale funzionamento e la diversa rilevanza degli attori in gioco. L'unica strada percorribile è tralasciare la dicotomia pubblico-privato basata sulla natura degli attori coinvolti, per utilizzare altre categorie logiche capaci di fornire informazioni rilevanti sulla natura dell'interazione tra pubblico e privato. In un recente lavoro Borzel e Risse [2005] raffigurano tale relazione come

un continuo che va dalla totale autonomia dell'attore privato (*private self-regulation*) alla totale autonomia dell'attore pubblico (*public regulation*). I partenariati pubblici-privati si troverebbero in una qualunque posizione all'interno del continuum (Figura 1.2) caratterizzato da alcuni elementi: regolazione privata influenzata dalla gerarchia, delega di poteri ad attori privati; co-regolazione gestita dal pubblico e dal privato ed infine consultazione e cooptazione di attori privati.

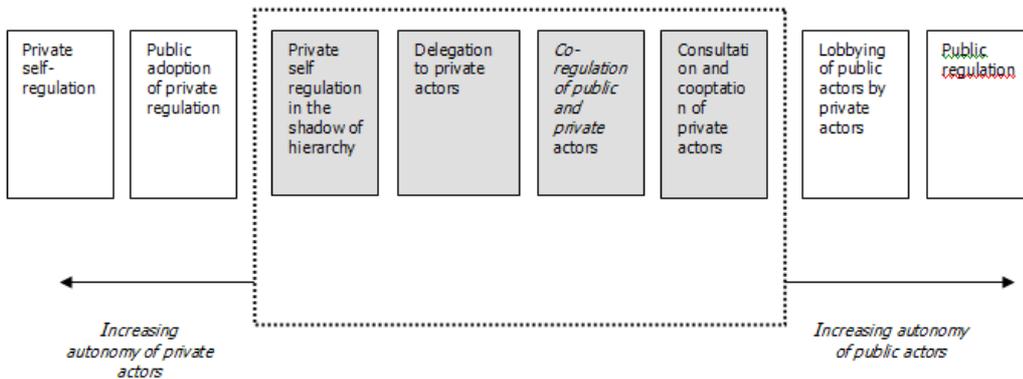


Figura 1.2: Rapporto pubblico-privato, fonte Borzel e Risse [2005].

Il concetto di partnership così definito rimane comunque assai vago; esso tende ad essere un *catch-all concept* incapace di cogliere appieno la realtà perché “slargato”[Sartori, 1970]. Tra le numerosi definizioni esistenti¹⁰ ci è sembrato opportuno soffermarci su una tra le più note, quella proposta da Micheal Geddes [2000: 784]. Secondo questo autore la partnership locale è una

“more flexible form of ‘networked governance’, capable of resolving some of the legitimation problems faced by the state, of finding new solutions to complex policy problems, of sharing risk, and of building trust between the public, the private, voluntary and community sectors”.

Tale definizione non sembrerebbe meritare grande attenzione perché molto generica, ma in realtà essa ha il pregio di rinchiudere il problema delle partnership locali all’interno di un *frame* teorico sufficientemente sviluppato la cosiddetta *network governance*; nel contempo essa fa riferimento ad alcune caratteristiche comuni a tutte le partnership locali: il problema della legittimazione pubblica, la complessità del reale e la “necessaria” cooperazione tra pubblico e privato inteso sia come attore unitario - la cittadinanza - sia come attore individuale. Su questi punti

¹⁰ Per un’ampia rassegna Vesan e Sparano [2009].

torneremo successivamente, dopo aver compreso alcuni aspetti fondamentali della *network governance*. Secondo alcuni autori questa può essere intesa come

“1) a horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors; 2) who interact through negotiations; 3) transpiring within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework; 4) that to a certain extent is self-regulating; and 5) which contribute to the production of public purpose within a particular area”. [Marcussen e Torfing 2003:7]

Il che pone al centro dell’attenzione altre cinque caratteristiche salienti del nuovo modo di “essere” amministrazione pubblica: una tendenza quindi a costruire relazioni pubblico-privato basate (1) sull’assenza di una catena di comando e (2) su nuove forme di razionalità dialogica¹¹, all’interno di (3) un quadro relativamente istituzionalizzato (ove si ha più della somma dei singoli ma meno di un tutt’uno integrato) [March e Olsen,1995] che fa parte di un (4) sistema estraneo sia alla gerarchia, sia al mercato. Tali interazioni hanno come scopo la produzione di politiche pubbliche - o la creazione di *local competitive goods* [Crouch et al. 2004] (5).

Questo fenomeno sempre più diffuso mette a nudo un problema spesso sottovalutato che è quello delle razionalità concorrenti: mentre in una visione gerarchica dello stato vi è spazio per una sola razionalità, la compresenza di più attori interconnessi dà la possibilità a differenti razionalità di coesistere simultaneamente in uno stesso spazio politico. Così ad una razionalità legalistica tipica del modello napoleonico, i burocrati hanno spesso affiancato una razionalità di tipo efficientista come forma di giustificazione per politiche non gradite. Negli anni passati, queste razionalità non erano concorrenti, bensì alternative, più recentemente alcuni autori dell’approccio deliberativo [Fishkin 1991, Elster 1998] ma non solo [Bobbio, 1996] hanno osservato come a queste due razionalità si stia via via affiancando anche una razionalità di tipo negoziale. Questa moltiplicazione delle razionalità all’interno della pubblica amministrazione rende la situazione alquanto confusa in quanto esse prevedono logiche di azione affatto simili e spesso contraddittorie: la pubblica amministrazione si trova quindi a dare esecuzione a leggi (logica legale-formale), a produrre risultati soddisfacenti (logica tecnico-professionale) e contemporaneamente a mantenere/ottenere il consenso dei possibili partner pubblico/privati (logica negoziale) [*ibidem*]. L’unico problema è che un’azione legittima non dà garanzie di efficienza, così come azioni efficienti possono violare principi legali, inoltre strategie di azione scelte su base negoziale tendono spesso a violare il principio di imparzialità.

Bisogna sottolineare però che un aspetto non trascurabile nel contesto italiano è che il diffondersi della razionalità negoziale si scontra con una mentalità fortemente avversa. Infatti, mentre le prime due razionalità godono del privilegio dell’*incumbent* (pratiche accettate, *routine* consolidate, *expertise* diffuse), la terza ha uno *status* incerto ed è spesso vista in maniera negativa. Infatti, pur essendo la negoziazione onnipresente nella PA, essa avviene in maniera rapsodica senza alcuna veste di legittimità: “tutto appare di fatto negoziabile, anche se tutte le decisioni amministrative si presentano formalmente come atti unilaterali” [Bobbio, 1996: 63]. L’esito è la diffusione di comportamenti particolaristici e clientelari che trovano fondamento e alimento nella

¹¹ Senza entrare nel merito della vasta letteratura sulla democrazia deliberativa, qui risulta più utile fare riferimento alla variazione nel modello di razionalità utilizzato dall’attore pubblico.

cultura del familismo amorale italiano. In analogia ad un organismo malato, la pubblica amministrazione, per mezzo di leggi statali, ha cercato di porre rimedio a questa patologia, sotto la spinta delle pressioni comunitarie [Bobbio, 2005: 44], si è assistito alla crescita di strumenti di *policy* atti a superare *l'impasse* generata dalla conflittualità tra questi approcci, fondendoli in un unico processo ove tutte queste razionalità vengono ad essere compresenti, ma non a scontrarsi perché il fuoco non è più l'esito della decisione pubblica ma il processo stesso di decisione pubblica. Tale crescita ha visto per lo meno tre convinti fautori: il livello comunitario con gli innumerevoli progetti europei (Urban, Urbal, InfoReg, Equal), il legislatore italiano con i recenti strumenti della programmazione negoziata e non solo (conferenza dei servizi, accordi di programma, contratti di quartiere ecc.) ed il singolo ente locale con l'attivazione di strumenti "bottom-up" fuori da ogni quadro legislativo (progettazione partecipata, tavoli locali). Il panorama degli strumenti in mano alla pubblica amministrazione è quindi molto variegato. Un ulteriore fattore di confusione riguardante queste pratiche "dialogiche" è il fatto che queste vengano a volte etichettate come prassi partecipative¹² (quando il privato prende la forma del cittadino non organizzato) altre come partnership locali (quando il privato è uno *stakeholder* organizzato) impedendone dunque una trattazione sistematica. Tali accordi godono invece di una specificità che li rende maggiormente simili di quanto potrebbe apparire ad uno sguardo superficiale, essi sottendono infatti logiche negoziali assai diverse da quelle di tipo corporativo tipiche della concertazione svolta a livello nazionale. Rispetto a quest'ultima, caratterizzata dalla presenza di pochi interessi contrapposti concernenti temi economici-finanziari, le partnership locali possono essere considerate una nuova forma di concertazione: "diffusa disarticolata, prevalentemente di portata locale, su questioni di svariata natura, condotta da un numero molto alto di soggetti istituzionali o associativi di diverso rango e, qualche volta, anche con la partecipazione di cittadini comuni non organizzati" [Bobbio, 2004a: 71]. Partendo da questa distinzione è possibile astrarre una prima fondamentale tipologia della cooperazione tra pubblico e privato, importante per comprenderne la variabilità. Tale tipologia si basa sulle variabili chiave individuate da Bobbio e cristallizzate in maniera dicotomica: da un lato il livello della concertazione (nazionale vs. locale), dall'altro l'eterogeneità degli interessi (pochi e contrapposti vs. molteplici e giustapposti).

	Livello nazionale	Livello locale
Pochi interessi	1 – <i>Concertazione corporativa</i>	2 - Tavoli locali
Tanti interessi	4 – Concertazione estesa	3 – <i>Concertazione diffusa</i>

Tabella 1.1: Tipi di concertazione, elaborazione propria, fonte Bobbio [2004a].

Come appare chiaro dalla tabella, Bobbio individua solo due tipi (in corsivo) dei quattro teoricamente possibili nella nostra tipologia, ma è opportuno guardare più da vicino anche le due caselle lasciate vuote. In alto a destra si potrebbero inserire quelle forme di consultazione generalmente chiamate "tavoli" ove vi è la presenza di pochi interessi "selezionati"

¹² Queste stesse pratiche vengono spesso etichettate anche come deliberative, per un approfondimento si utilizzi il testo di Stefania Ravazzi [2007].

dall'amministrazione locale per risolvere/affrontare un determinato problema (come ad esempio i tavoli promossi con le Camere di Commercio o i negozianti). In basso a sinistra si dà la previsione teorica di quello che si potrebbe chiamare "concertazione estesa" o "forum nazionali" ma al momento non esistono pratiche di questo tipo se non rari esempi come il cosiddetto CSR-Forum¹³ [Bassoli e Graziano, 2009].

Questa tipologia non caratterizza in maniera soddisfacente i singoli tipi di cui è composta. Ritornando quindi alla proposta di Bobbio, si possono dare delle indicazioni solo sulla "concertazione corporativa" e sulla "concertazione diffusa": nel primo caso vi è la scarsa inclusività del processo, la presenza di attori forti e strutturati ma anche di un processo molto flessibile e di tipo negoziale; nel secondo caso la cooperazione si basa su un processo di tipo inclusivo, strutturato ed aperto ad esiti di tipo "deliberativo". Ulteriori caratteristiche di questi tipi sono desumibili da uno scritto di Micheal Geddes [1998], in cui egli sostiene che esista una differenza macroscopica tra livello nazionale e livello locale: il primo caratterizzato da una natura focalizzata (*one spot*) sia in termini di problemi affrontati, sia in termini di tempi; il secondo caratterizzato da processi più articolati che prendono in considerazione diverse problematiche interconnesse e che quindi hanno scadenza temporale definita ma che tendono a permanere nel tempo. Infine alcune altre considerazioni possono essere tratta da Picchieri, il quale definisce la concertazione corporativa come quell' "accordo formalizzato (cioè non soltanto implicito o tacito) su obiettivi concordati da attori i cui interessi sono tradizionalmente e/o potenzialmente diversi e/o contrastanti" [2001: 237]; mentre per concertazione locale intende quel "tipo sempre più diffuso di "pratiche pattizie" e di "partenariato" caratterizzato dall'individuazione di obiettivi da raggiungere o di comportamenti da tenere entro certi tempi, con certe modalità, sulla base di risorse dedicate; il tutto formalizzato in appositi pubblici documenti" [*ibidem*]. Riassumendo, i caratteri fino ad ora emersi e collegandoli alle due variabili chiave fino ad ora individuate si dà la seguente tabella:

	Nazionale	Locale
Pochi interessi	Processo chiuso, flessibile, temporalmente puntuale e mal definito, negoziale con interessi contrapposti. Single <i>issue</i> .	Processo chiuso, flessibile, temporalmente puntuale e indeterminato, negoziale ma con interessi non per forza confliggenti.
Tanti interessi	Processo inclusivo, abbastanza strutturato, temporalmente esteso, non solo negoziale. Single <i>issue</i> .	Processo inclusivo (numerosi attori anche non organizzati), strutturato, temporalmente esteso, non solo negoziale.

Tabella 1.2: Caratteristiche dei tipi.

2.3 *Tipi di partnership locali*

Tornando a concentrarsi sul livello locale, fuoco della presente analisi rimane il partenariato pubblico-privato, sia esso caratterizzato dalla concertazione con interessi diffusi, oppure da tavoli

¹³ Il Forum Italiano Multi-Stakeholder per la CSR è stato costituito ed insediato il 12/05/2004 quale piattaforma di dialogo allargata a 50 organizzazioni nazionali. In esso trovano rappresentanza 4 macrocategorie: i datori di lavoro, i sindacati, le istituzioni e la società civile. E' stato successivamente soppresso.

concertativi più ristretti. Tale scelta rimanda, a nostro avviso, ad un'opzione di fondo da parte dell'amministratore pubblico per le cosiddette strategie inclusive [Bobbio, 2000] e per una razionalità di tipo negoziale. La dicotomia strategie esclusive vs. strategie inclusive si realizza nell'approccio che l'amministrazione ha nel processo decisionale: nel primo caso il decisore è più propenso a scegliere "in autonomia", pronto a difendere la propria opzione seguendo il meccanismo DAD (decisione-annuncio-difesa), nel secondo egli preferisce mettersi in gioco attraverso un'apertura del processo decisionale ad istituzioni o attori non detentori di autorità che però rischierebbero di bloccare l'attuazione della politica, come nel caso dei movimenti locali affetti da sindrome NIMBY. La decisione di optare per una strategia inclusiva si connota per una generale apertura nei confronti dell'attore privato sia esso organizzato oppure disorganizzato. Quindi, nei casi concreti, l'amministrazione pubblica può o dar vita a partnership strutturate con pochi attori organizzati (associazioni, sindacati, grandi industrie, ecc.) o può costruire processi di inclusione per la cittadinanza in cui la partnership non è più una struttura identificabile, ma un luogo di discussione a partecipazione variabile¹⁴.

La distinzione tra tipi di strategie richiama direttamente la distinzione già vista tra le diverse forme di razionalità. Infatti, mentre per le strategie esclusive non esiste una razionalità predefinita, le strategie inclusive impongono invece un approccio negoziale con tutti i portatori di interessi rilevanti. Queste ultime nascono e trovano la loro ragione d'essere in tutte quelle politiche ove le risorse chiave sono diffuse e le esternalità rilevanti [Bobbio, 2000], ossia dove il decidere in autonomia rischia di far diminuire il consenso. In questi casi è opportuno che gli attori coinvolti non badino tanto al dettame legale ovvero al risultato, ma prestino la dovuta attenzione a tutti gli interessi in gioco e specialmente a quelli privati. Le politiche che si possono etichettare in maniera sommaria "ad alta tendenza di inclusività" sono quindi quegli ambiti di *policy* in cui l'amministrazione può leggere una variazione nei costi-benefici che propende per una strategia di tipo inclusivo, il che non porta automaticamente la pubblica amministrazione a fare una scelta di campo in tal senso. La recente letteratura sulla *governance* ha messo in luce come le politiche urbane (e specificatamente quelle urbanistiche)¹⁵ rappresentino quell'area di *policy* che maggiormente sembrerebbe interessata a questi fenomeni [Bobbio 1996, della Porta 1999]. Le politiche urbane sono per loro natura un ambito di policy adatto alle strategie inclusive. Infatti se come fa della Porta [1999: 271-274] si considerano politiche urbane quelle politiche dove maggior peso hanno le istituzioni decentrate, si connota tale concetto in maniera molto vaga, ma nel contempo si pone l'attenzione su determinate caratteristiche: selettività, cumulatività, basso livello di politicizzazione, poste in gioco ben chiare. Le politiche urbane - o specificatamente locali - sono selettive in quanto riguardano problemi specifici (*single issue*) capaci di entrare nell'agenda locale; sono cumulative in quanto sono date dall'insieme delle soluzioni date, nel passato e nel presente, ad un determinato problema; sono relativamente poco politicizzate perché legate al pragmatismo dell'ambito locale (e alla sua autonomia rispetto alle ideologie del centro). Infine, grazie al loro contenuto ristretto e limitato, esse tendono a rendere chiaramente identificabili le poste in gioco [della Porta, 1999]. Nel più ampio e generale ambito delle politiche urbane, le "sperimentazioni"

14 Per una visione maggiormente selettiva del concetto di inclusività si rimanda a Ravazzi [2006: 260 e ss.].

15 Sul tema è opportuno fare qualche chiarezza terminologica per l'uso ambiguo che le parole "urbano" "territoriale" ed "urbanistico" hanno nel lessico comune, così come in quello accademico. In questa sede si è deciso di seguire Crosta [1990: 262] il quale riferisce al termine territoriale qualsiasi politica legata all'uso del territorio e specifica che le trasformazioni fisiche sono quelle dell'urbanistica, "tutte le scelte che comunque influenzano l'agire e l'insediarsi dell'uomo sul territorio" sono quelle cosiddette urbane [Stella Richter citata da Crosta, 1990:262].

inclusive tendono poi a concentrarsi nell'urbanistica, che è fortemente connotata da alte esternalità [Crosta, 1990: 261] e nelle cosiddette politiche per lo sviluppo locale. Entrambe rientrano a pieno titolo nelle politiche territoriali locali [Dente, 1990]¹⁶: essa infatti si caratterizzano per essere quell'insieme di “attività pubbliche che riguardano le trasformazioni (fisiche) del territorio, operate sia da soggetti pubblici che privati, in un'ottica di coordinamento” [ibidem: 260]. La compresenza di attori pubblici e di attori privati e la strategia “coordinativa” inerente alla politica stessa rendono le politiche per lo sviluppo territoriale un ambito naturalmente propenso a strategie inclusive.

All'interno degli interventi urbani di tipo inclusivo bisogna però creare una distinzione ben più rilevante: quella tra politiche *inclusive aperte* (o *di processo*) e politiche *inclusive chiuse* (o *di prodotto*). Nel primo caso le politiche nascono dall'esigenza di creare un forte consenso attorno alla scelta per la risoluzione di un problema. Il consenso si basa non tanto sulla “bontà” della soluzione scelta, ma sulla legittimità del processo decisionale. La caratteristica di queste politiche è l'inclusività, ossia il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder*. Tale tensione è portata alle estreme conseguenze perché il processo deve essere in grado di includere quegli attori che di volta in volta portano rivendicazioni su quella determinata scelta; spesso tali politiche tendono a coinvolgere i semplici cittadini (selezione degli interessi *in itinere*).

Nel secondo caso il termine concertativo va declinato rispetto al prodotto: le politiche pubbliche si basano su partnership chiare, ove gli attori rilevanti sono noti fin dall'inizio e dove il consenso è circoscritto solamente a questi. In questo secondo caso gli attori esclusi dalla partnership non vengono generalmente coinvolti perché questa si struttura in forma di “agenzia” o di “tavolo” ristretto (selezione degli interessi *ex ante*). Questa classificazione rischia di essere fuorviante nei confronti di alcuni casi empirici in quanto talvolta strumenti “chiusi” che sottendono logiche di tipo aperto. Nella fattispecie, un caso abbastanza raro nel panorama italiano è quello delle “giurie di cittadini” in cui si attua un processo di discussione attraverso il coinvolgimento di un numero limitato (selezione *ex-ante*) di semplici cittadini selezionati a partire da un campione casuale. L'idea di fondo è quella che i cittadini selezionati siano in realtà rappresentativi della totalità della società e per la stessa struttura “deliberativa” questi strumenti si avvicinano per certi versi agli strumenti inclusivi aperti, piuttosto che a quelli chiusi.

La distinzione tra politiche inclusive aperte vs. chiuse rievoca a nostro avviso quella già proposta tra “tavoli di concertazione” e “concertazione diffusa”; non si ha però una piena sovrapposizione tra le due distinzioni in quanto la precedente (riguardante la modalità concertativa) si basa sul numero degli interessi coinvolti, mentre la distinzione tra aperto e chiuso si basa sullo

16 Vedi nota precedente.

scopo della negoziazione e sulle modalità di coinvolgimento degli attori (selezione *ex ante* oppure *in itinere*). Il richiamo è dovuto al fatto che i tavoli di concertazione (con numero di interessi ristretto e processo chiuso) tendono ad essere costruiti con selezione *ex-ante* e forte attenzione al prodotto, mentre le politiche di “concertazione diffusa” per la loro natura altamente inclusiva tendono ad avere una selezione *in itinere* e una naturale attenzione al processo. Si badi bene però che il punto non è pienamente condiviso nella letteratura; così lo stesso Bobbio [2004a], definendo la concertazione diffusa, sembra propendere per far rientrare dentro questa anche i tavoli di concertazione con un numero più limitato di attori con selezione *ex-ante*. Altrove [Bobbio, 2000] lo stesso autore mette in luce come le pratiche inclusive possano essere portate avanti coinvolgendo gli attori non organizzati per mezzo di selezione volontaria (partecipazione libera) o per mezzo di selezione statistica via campionamento. Nel primo caso dà vita ad un processo che rimane costantemente aperto; nel secondo caso, come messo già sottolineato, il processo rimane sì “altamente inclusivo” ma chiuso una volta stabilito il campione stesso. Sulla scorta di questa ultima riflessione e per quanto detto fin ora si propone la seguente quadripartizione a cui si affiancano alcuni esempi empirici.

		Modalità di concertazione	
		Pochi interessi – Tavoli locali	Tanti interessi – Concertazione diffusa
S t r a t e g i e i n c l u s i v e	Focus processo - <i>selezione in itinere</i>	Tavolo di concertazione aperto Piano per la Salute Imola [Bassoli, 2007]	Concertazione diffusa aperta Piano Sociale – Trento [Fazzi e Scaglia, 2001]
	Focus prodotto - <i>selezione ex ante</i>	Tavolo di concertazione chiuso Patti territoriali torinesi [Vesan e Sparano, 2007]	Concertazione diffuse chiusa Giuria di cittadini –Torino, Bologna [Ravazzi, Podestà e Chiari 2006]

Tabella 1.3: Tipi di partnership locali.

Questa tipologia pur prestandosi ad inquadrare le diverse esperienze presenti sul territorio non coglie gli aspetti dinamici delle stesse. Così essa è particolarmente utile per chiarire il contesto degli strumenti per lo sviluppo locale presenti in Italia, nel contempo essa tende a tralasciare alcuni aspetti legati al ciclo-vita delle esperienze. Questo aspetto dinamico è particolarmente interessante quando si vanno ad affrontare esperienze consolidate di partnership pubblico-privata.

2.4 Partnership locali e problemi di democraticità

In conclusione le pratiche partenariali possono essere lette come una risposta alle sfide poste alla pubblica amministrazione di fine secolo scorso. Da un lato il crescente potere locale, misurato in termini sia di autonomia decisionale sia di capacità politica, dall'altro la crisi fiscale mettono le istituzioni davanti alla necessità di provvedere alla produzione di politiche pubbliche (atte a consolidare il consenso) senza avere i mezzi finanziari necessari. A questa dinamica strutturale si aggiunge lo stabilirsi di una nuova *weltanschauung* che legge il reale come eccessivamente complesso e fortemente impermeabile alle politiche pubbliche; questa visione del mondo promuove inconsapevolmente il partenariato in quanto unica strada - fino ad ora sperimentata - per superare il forte senso di impotenza vissuto in determinati settori di policy. L'amministrazione pubblica attua così modalità di *governance* come risposta razionale per risolvere il problema, ma in questa operazione rischia però di compromettere alcuni fondamenti del suo essere parte di un tutto democratico. Come messo in luce da Marcussen e Torfing [2003], la *network governance* pone alcuni dubbi su quattro aspetti fondamentali:

1. la fonte di legittimazione del processo decisionale,
2. la selezione degli attori coinvolti nel network,
3. la capacità del network di rappresentare gli interessi locali,

4. la trasparenza del processo decisionale.

Ognuno di questi aspetti del problema merita una trattazione sistematica anche sulla scorta delle riflessioni portate avanti dagli studiosi della materia¹⁷. Per procedere in tale analisi bisogna prima fare un passo indietro e premettere alcune riflessioni sull'impatto che una politica può avere su una democrazia locale e quindi, ad un diverso livello d'astrazione, che cosa sia un governo locale democratico. Si partirà dunque con alcune riflessioni generali su come si declina il concetto di democrazia ad un livello che non sia lo stato-nazione. Infatti, secondo molti autori, la *governance* chiama in causa altre visioni di democrazia, specialmente approcci di tipo deliberativo, rispetto alla visione *mainstream* che non appare adatta ad analizzare questi tipi di fenomeni.

Un lavoro pionieristico su questo tema è stato portato avanti da Eva Sørensen e Jacob Torfing [1999]. Essi partono dall'analisi dei due principali approcci al tema "democrazia": la teoria aggregativa e la teoria integrativa. La prima, che ha come referenti principali Mill, Bentham, Montesquieu e Schumpeter, pone l'accento sulla rappresentanza come utile strumento per la tutela della libertà. Essa mette al centro il privato ed il rischio dell'ingerenza pubblica; in questo contesto l'uguaglianza è solamente formale e legata all'accesso. Secondo questo approccio i *governance network* rappresentano una minaccia per sei motivi:

1. creano il presupposto per uno squilibrio di potere tra cittadini
2. poca trasparenza e pubblicità non permettono scelte informate
3. la delega ai *governance network* limita la capacità dei rappresentanti di controllare il processo politico
4. i *network* tra amministratori e politici tolgono la necessaria divisione tra legislativo ed esecutivo
5. gli stessi eliminano la netta divisione tra pubblico e privato
6. i *network* internazionali limitano la sovranità nazionale.

La seconda, che vede tra i suoi fautori Stuart Mill, Almond, Pateman e Barber, non è neanche lontanamente un *corpus* unitario, ma un insieme di teorie più complesse che condividono solo due aspetti fondamentali: la condivisione di un *noi* che genera un'uguaglianza legata al risultato, e una visione di libertà come libertà positiva. Seguendo questo filone i *governance network*, pur lasciando spazio ad un *empowerment* partecipativo, rappresentano una minaccia per quattro motivi:

1. mettono assieme élite già potenti
2. la commistione pubblico privato minaccia l'autonomia del pubblico come fonte della norma
3. si oppongono alla logica universalista a favore di interessi particolari
4. propendono per un *noi* funzionale invece che territoriale.

Gli autori sostengono che nessuna di queste due impostazioni interpretano adeguatamente la *network governance*; anzi esse trattano questo fenomeno solo come un "problema". Propongono quindi di superare tali visioni per affrontare tre aspetti nodali della questione: il confine pubblico/privato, il rapporto potere legislativo/esecutivo e la comunità politica come comunità

¹⁷ Uno dei più attivi centri di ricerca su questo tema è il Centre for Democratic Network Governance (Roskilde - Danimarca).

territoriale vs. comunità funzionale. Essi suggeriscono di sfruttare teorie già esistenti per affrontare i tre problemi da loro rilevati. A nostro avviso tali teorie, nate per interpretare il livello nazionale, non sono in ogni modo capaci di adattarsi in maniera credibile al livello locale. Per sviluppare quindi il passaggio nazionale-locale si è quindi deciso di partire dal concetto *base* della teoria democratica per poi calarlo nel contesto locale attraverso le sue componenti fondamentali (inclusione, partecipazione, competizione, opposizione e trasparenza). Le esperienze di *network governance* sono qui considerate come prassi amministrative alternative per la gestione del processo decisionale [Marcussen e Torfing, 2003] e quindi i problemi che pongono a livello di democrazia, così come i circoli virtuosi a cui possono dare vita, sono intimamente collegati alla loro legittimazione. Nel contempo, il punto fondamentale non è la legittimità della *network governance* in quanto tale, ma la legittimità del processo decisionale da loro messo in atto ed in ultima analisi la legittimità percepita delle politiche pubbliche da loro decise ed attuate. Sotto quest'aspetto la teoria democratica classica può essere un efficace quadro teorico entro cui calare questi strumenti giacché vi è una lunga tradizione di riflessione sulle possibili modalità di trasferimento della legittimità. Come noto, la legittimazione delle scelte pubbliche trova il suo sostentamento nella sovranità popolare che può essere sostegno diretto alla decisione, nel caso essa venga presa attraverso la partecipazione diretta della cittadinanza (democrazia diretta); oppure tale sovranità può essere trasferita mediante meccanismo rappresentativo ad un corpo decisionale elettivo (democrazia rappresentativa). Nel primo caso la scelta pubblica viene considerata legittima perché deliberata dalla cittadinanza stessa; nel secondo caso il processo decisionale rappresentativo viene considerato meccanismo atto al trasferimento della legittimità stessa¹⁸. A motivo di questa doppia possibile giustificazione vengono quindi prese in considerazione sia due aspetti tipici della legittimazione diretta, l'inclusione e la partecipazione, sia due aspetti tipici della legittimazione via rappresentanza, l'opposizione/competizione e la trasparenza. Come si vedrà nel prosieguo, andando ad analizzare i casi empirici, non sarà possibile scindere le due dimensioni in maniera netta, questo a motivo della natura mista del principio giustificativo utilizzato ma anche della natura trasversale della tema della trasparenza.

3. Il locale: problemi di democrazia

3.1 *Inclusione*

Primo tema fondamentale per il discorso democratico è quello dell'inclusione. Tale concetto non è propriamente coincidente con quello della partecipazione, che tratteremo nel prosieguo, ma è ad esso collegato. Infatti, il primo è parte integrante del secondo, il quale risulta quindi teoricamente più ricco: con il termine inclusione si fa generalmente riferimento all'estensione della partecipazione, mentre con questo secondo termine si può fare riferimento non soltanto al "chi" compie l'azione politica, ma anche al "come" e quindi all'efficacia della partecipazione politica. La definizione sottesa all'analisi di Dahl fa sicuramente riferimento all'estensione del fenomeno partecipativo (popolazione adulta sia maschile sia femminile), mentre rimane più ambigua sulla

¹⁸ Come messo in luce da R. Dahl, il meccanismo rappresentativo solo recentemente ha assunto validità universale nel contesto democratico; precedentemente solamente la partecipazione diretta era considerata unico mezzo per la deliberazione di scelte democratiche [Dahl, 1998].

modalità. Tenendo presente questa distinzione fondamentale ci concentreremo qui sull'estensione, lasciando al paragrafo successivo altri aspetti della partecipazione tra cui l'efficacia.

Sin dalle sue prime opere Robert Dahl, [1956: 29] mette al centro dell'analisi democratica due dimensioni: l'inclusione e l'opposizione. La prima viene considerata come il "diritto di partecipazione politica", ossia l'estensione delle garanzie accordate [*ibidem*]. Nel testo del 1956 l'autore riflette però solamente sui percorsi storici delle poliarchie moderne, soffermandosi sovente su alcuni livelli classici di partecipazione (suffragio ristretto da motivi di censo, suffragio ristretto da motivi di razza¹⁹, suffragio universale maschile e suffragio universale), tralasciando in questa maniera di approfondire il concetto. E' quindi certamente utile fare riferimento ad un altro testo per capire l'esatto peso che questo tassello ha nell'economia della teoria dahliana. Il testo in questione è: *La democrazia e i suoi critici* [1989]. Esso ha il pregio di legare in maniera assai stretta il concetto di inclusione e quello di uguaglianza, aspetto fondamentale della stessa. Per comprendere il concetto di uguaglianza nel pensiero democratico dello studioso americano, bisogna prima chiarire alcuni concetti chiave che sono sottesi a tale visione [Dahl, 1989: cap. VI e VII]. Dahl parte considerando fondamento della democrazia l'*uguale valore intrinseco*, che trae origine dal pensiero monoteistico di matrice giudaico-cristiana, ed è alla base della cultura occidentale²⁰. Tale principio è però assai debole a causa della sua generalità, quindi è necessario procedere oltre, postulando l'*autonomia morale* delle persone nei confronti delle proprie scelte. Ognuno, secondo l'autore statunitense, come anche secondo molti altri [Mill, 1861], dovrebbe essere considerato come l'unico retto giudice di se stesso [Dahl, 1989]. Dalla combinazione dell'uguaglianza delle persone e della loro autonomia morale si deduce il *principio forte d'uguaglianza* delle persone. E' da sottolineare come Dahl assuma l'uguaglianza, mentre solamente presuma l'autonomia. Quest'ultimo concetto è effettivamente più fragile perché discrimina nel concreto i capaci e gli incapaci. Facile, in quanto socialmente accettato, è dimostrare l'incapacità degli adulti handicappati e dei minori, più difficile determinare altre classi quali ad esempio i colpevoli di reati gravi, le discriminazioni razziali o quelle sessuali. Punto debole di tale impostazione rimane quindi l'arbitrarietà delle classi dei non atti al governo. Secondo Dahl una poliarchia inclusiva in senso stretto dovrebbe dare la possibilità a tutta la cittadinanza maschile e femminile adulta la possibilità di esercitare i diritti politici connessi al proprio status; mentre è tipico dei sistemi quasi poliarchici avere suffragi ristretti sotto qualche aspetto. Di tutt'altro avviso è Schumpeter, il quale sostiene che, in democrazia, (come anche negli altri regimi) "dal populus in senso costituzionale, possono essere esclusi totalmente gli schiavi e, in parte, altre persone, e la legge può riconoscere tutte le varietà possibili di stati sociali fra schiavitù e cittadinanza piena" e poco oltre aggiunge "lasciamo ad ogni populus di autodefinirsi" [Schumpeter, 1954: 255-6]. Come appare chiaro da queste poche espressioni, per quanto estrapolate da un'argomentazione più ampia, l'impostazione schumpeteriana è radicalmente diversa. Il suo considerare la democrazia come un processo e, come tale, indipendente dai fini - e in parte dai contenuti - non gli permette di considerare problematica l'estensione della cittadinanza piena. Infatti conscio, come anche Dahl, che in ogni democrazia (anche la più inclusiva) esista sempre "un certo grado di discriminazione" [*ibidem*], egli abbandona ogni tentativo di delineare delle soglie su questo tema specifico o di avere un concetto di

19 Su questo punto è interessantissima la visione degli Stati Uniti (pre-Guerra di secessione) come sistema politico duale: poliarchico-competitivo nei confronti della maggioranza bianca ed egemonico chiuso nei confronti della minoranza nera.

20 Secondo Dahl, così come per molti altri studiosi, tra cui anche Schumpeter, è quasi impossibile parlare di democrazia senza far riferimento alla matrice occidentale; di diversa opinione Amartya Sen [2004].

democrazia influenzato da questa variabile. Osservando i paesi “democratici” a lui contemporanei, si chiede se sarebbe possibile stabilire una soglia chiara ed univoca, ma si arrende all’impossibilità ricorrendo ad un’analogia forse azzardata. “Nessun paese, per quanto democratico, riconosce il diritto di voto al di sotto di una certa età e, se chiediamo il perché di questa restrizione, ci accorgiamo ch’essa si applica a un numero indefinito di cittadini anche al di sopra del limite d’età. Se a persone al di sotto di questo limite non è concesso il voto, chiameremo antidemocratica una nazione che ne esclude, per lo stesso o per motivi analoghi, altri cittadini?” [*ibidem*]. Egli non vuole dare un giudizio esterno, anzi lo considera irrilevante, l’importante è che la “società in questione ammetta” tali limiti [*ibidem*]. Ma poco oltre definisce i limiti in maniera univoca come “la capacità di provvedere a se stessi” [*ibidem*] ma non li lega come Dahl ad un concetto di universale uguaglianza ma al concetto di uguaglianza sotteso alla società e quindi ad un relativismo intersociale assoluto: così in una comunità molto religiosa è giusto non considerare cittadini i dissenzienti (in quanto non capaci di provvedere a se stessi?) o in una società sessista escludere le donne. In altri termini secondo Schumpeter “le discriminazioni basate sullo stato economico, sulla religione o sul sesso, rientreranno nella stessa classe delle discriminazioni che sono universalmente ritenute compatibili con la democrazia” [*ibidem*]. Ma il vero punto nodale della sua argomentazione è considerare le discriminazioni di proprietà, di religione, di sesso e di razza come analoghe [*ibidem*].

Dalla breve presentazione di queste riflessioni sul concetto di inclusione appare chiaro come esista un certo spazio di manovra nel determinare quando una democrazia diviene tale in quanto ad inclusione. Che senso potrebbe quindi avere il concetto di inclusione per il livello locale? Se è inadeguato considerare di volta in volta democratici quei paesi che in un dato tempo erano considerati tali, in maniera analoga è fuorviante osservare il locale attraverso la sola partecipazione elettorale. Per quanto concerne poi le pratiche partenariali al centro della nostra analisi, bisogna ammettere che il problema dell’inclusione è uno dei più avvertiti nella letteratura.

Per quanto detto sino ad ora riguardo le politiche partenariali²¹, il diritto alla partecipazione, concesso dall’amministrazione pubblica, è generalmente²² collegato alla natura degli attori coinvolti. Seguendo Philippe Schmitter [2002] la selezione può avvenire in base ad un titolo afferente ad un diritto (la cittadinanza), alla collocazione territoriale (la residenza), alla conoscenza (l’*expertise*), alla compartecipazione (la proprietà²³), al coinvolgimento (la soggezione alla

21 Nel prosieguo del elaborato ci si concentrerà principalmente su quelli che prima sono stati chiamati “tavoli concertativi chiusi” altri non sono che strutture partenariali, per questo motivo ad esse ci si riferisce con il termine processi inclusivi chiusi o pratiche partenariali, in maniera tale di aumentare la leggibilità del testo.

22 Si tralasciano in questa sede le politiche a concertazione diffusa chiuse – ossia le esperienze deliberative basate sulla selezione di campioni più o meno rappresentativi di una totalità [cfr. Bobbio 2000] - queste infatti rimandano per la loro composizione ad un principio di selezione stocastico, ma esistendo solo rari esempi di questo tipo nel caso italiano si è quindi deciso di tralasciare questa classe.

23 In inglese i proprietari in questo senso vengono indicati come azionisti: *shareholders*

decisione₂₄), ad un interesse (formalizzato nei portavoce), ad uno status (la rappresentanza). In sostanza la selezione dei partecipanti si basa su due possibili giustificazioni: una cognitiva e una normativa. Nel primo caso si partecipa perché si è riconosciuti come interlocutori qualificati in quanto *stakeholder* (con competenze locali o posizionali), esperti (competenze specifiche) o portavoce (competenze specifiche). Nel secondo caso si partecipa perché gli interessi portati avanti vengono considerati rilevanti e legittimi in quanto cittadini (portatori di principi e valori universali), residenti (valori locali), proprietari (per il rispetto della forma istituzionale adottata) e rappresentanti. In ogni circostanza, la selezione dei partecipanti può essere fatta in maniera più o meno trasparente e quindi può essere interpretata come più o meno legittima da parte della cittadinanza, organizzata e non. Così ad esempio le modalità tipiche della selezione per campionamento (come nel caso della *Citizen Jury*) vengono considerate come maggiormente rispondenti ai principi democratici rispetto alla selezione basata su interessi rilevanti (come nel caso dei tavoli di concertazione locale). I singoli casi, da questo punto di vista, possono dare indicazioni importanti per capire secondo quale modalità sono state create le partnership e quanto peso ha ricoperto la contingenza. Esistono infatti alcuni casi specifici in cui la nascita *bottom-up* del partenariato genera un *bias* originario difficilmente eliminabile perché è il privato che aprendosi al pubblico inserisce e preconstituisce una rappresentanza di alcuni interessi specifici.

3.2 *Partecipazione*

La partecipazione, come si è visto, non può essere confusa con la sola inclusione; essa infatti è concettualmente più estesa perché oltre ad essere quantificabile è anche qualificabile.

“Non cercherò [quindi]...quale sia la vera etimologia della parola democrazia. Non percorrerò ... il giardino delle radici greche per sapere da dove viene questa parola. Cercherò la democrazia dove l’ho vista (e dove oggi è)...in America. Là vedrete un popolo in cui le condizioni sono più eguali di quanto non lo siano neppure tra noi; in cui l’aspetto sociale, i costumi, le leggi, tutto è democratico; in cui tutto emana dal popolo e vi rientra, e dove, tuttavia, ogni individuo gode di un’indipendenza più intera, di una libertà più grande che in alcun altro tempo o in alcuna altra contrada del mondo...” [de Tocqueville, 1988: 288].

24 Il termine qui adottato non rende il significato inglese ove al titolo *stake* corrisponde l'attore *stakeholder*, nella duplice veste di beneficiario e di vittima - da cui la presente proposta di usare il termine soggezione alla decisione presa.

Viene quindi da chiedersi fino a che punto la mera partecipazione elettorale affranchi il cittadino dalla schiavitù, fino a che punto essa lo renda libero, moralmente superiore e socialmente lodevole, e fino a che punto tale pratica renda il corpo elettorale uguale e ne incentivi l'indipendenza. L'idea del cittadino come soggetto politico autonomo (ossia che si governa con le proprie leggi), libero ed indipendente non nasce chiaramente con il pensiero di Tocqueville ma trae le sue origini dalla rivoluzione americana e da quella francese [Luttwak e Creperio Verratti, 1996: 52]. Queste prerogative non sono comunque connaturate al concetto di cittadinanza, ma sono il frutto dell'evoluzione storica della stessa. Nelle democrazie pre-moderne al *cives* non era riconosciuta tale autonomia: sia nella repubblica romana, sia nelle *polis* greche non vi era un legame diretto con l'autonomia e la libertà del singolo [*ibidem*]. Bisogna aspettare l'avvento del Cristianesimo, con il suo portato semitico, per avere la libertà individuale: il trascendente libera l'individuo dal peso del vivere sociale collocandolo al di fuori dello stesso e circondandolo di diritti inviolabili.

Tenendo quindi presente la necessità di una partecipazione attiva per una liberazione dell'individuo dalla "schiavitù politica", sarebbe opportuno chiedersi che cosa caratterizzi il livello locale su questo punto. Nel nostro sistema democratico si attua un principio di duplicazione elettorale e non una catena di rappresentanza, come avveniva in precedenza con il modello napoleonico. Questa caratteristica rende ogni locale una piccola democrazia a sé stante, diversa però dalle *polis* greche, dai comuni rinascimentali e dai *ting* vichinghi per un minor grado di sovranità, ma pur sempre una democrazia perché contestualizza un processo, come prima è stato definito. Ma se come si è visto la mera partecipazione elettorale non affranca il cittadino al livello nazionale, questa non basta nemmeno a livello locale. Se un buon livello di inclusione rappresenta la soglia minima per far parte delle democrazie, esso non rappresenta certo la concretizzazione di quell'ideale tratteggiato poco sopra da Tocqueville, né tanto meno il modello pericleo reso famoso nella sua eulogia ai caduti [Tucidide, 430 a. C.: II,40.2]. Per alcuni studiosi, tra cui Pateman e Barber, il metodo democratico non può realizzarsi se non con il pieno coinvolgimento della popolazione nel processo politico; coinvolgimento che si sostanzia in una partecipazione piena, diretta ed immediata di tutti i cittadini [Raniolo, 2002]. Secondo questa impostazione, la partecipazione non ha solo valore strumentale (tutela degli interessi) ma si arricchisce di numerose altre componenti: legittimazione delle decisioni, espressione della propria identità, integrazione della collettività, ecc. Per concludere, "il fine più alto che la democrazia deve perseguire è il pieno sviluppo di tutte le capacità di ogni individuo, il che può essere realizzato solo mediante la diretta e

completa partecipazione di tutti gli affari pubblici e non attraverso la delega dei loro poteri e doveri civici ai rappresentanti” [Ranney, in Raniolo, 2002: 70].

Questo approccio massimalista al concetto di partecipazione ha creato un notevole dibattito accademico e nel contempo ha dato vita ad alcuni tentativi assai interessanti per “migliorare” la democrazia a livello nazionale [Fishkin 1991], pur mantenendo vivo il ruolo della rappresentanza. Se si eccettuano questi rari casi empirici, si tende generalmente a vedere la partecipazione diretta come un aspetto qualificante il livello locale. Il prendere parte alla vita politica locale e l’autogoverno dei comuni possono essere visti come forme efficaci di coinvolgimento dei cittadini su questioni che attengono ai loro interessi immediati. Non a caso il locale è spesso stato considerato l’ambiente che maggiormente si adattava ad essere fonte di civismo [Mill, 1861: 285] e di identificazione politica dei cittadini [Raniolo, 2002: 223]. Tale identificazione e tale approccio educativo possono essere sviluppati anche presso “quasi-cittadini” (i residenti), cioè persone che risiedono in un territorio con uno status tale da renderli soggetti ad autorità, ma non titolari di diritti politici: tra questi spiccano gli stranieri immigrati e i minorenni [cfr. Schmitter, 2000]. Ma, al di là delle politiche attive messe in atto dall’attore pubblico, lo stesso “locale” è spesso considerato l’ambiente che meglio si adatta a stemperare le tensioni inerenti alla disaffezione democratica e nel contempo a promuovere un radicamento della democrazia [Bosetti e Mafettone, 2004]. Il crescente desiderio di democraticità si accompagna spesso alla richiesta di una partecipazione diretta alla gestione degli affari locali; il cittadino, conscio della lontananza dei centri di potere, vuole accedere ad arene locali ove poter discutere delle politiche a lui più vicine [Bassoli 2010, 2012]; non trovando spazi istituzionali egli si serve di movimenti sociali e/o comitati spontanei. Appare quindi chiaro come i mutamenti avvenuti a livello di *policy making* locale possano essere letti proprio attraverso questa lente interpretativa, ove la partecipazione di alcuni soggetti in forme dirette risulta auspicabile spostando il baricentro della partecipazione da un significato espressivo - identitario (movimenti sociali) ad uno educativo (cogestione del reale). Questa chiave interpretativa può essere utilmente adottata dalla letteratura che si occupa delle motivazioni che spingono la pubblica amministrazione ad aprirsi alla cittadinanza attraverso politiche inclusive aperte, meno da quella incentrata su politiche inclusive chiuse [Bobbio, 2004b]. Forse più utile è guardare alla partecipazione politica nella sua efficacia.

Mentre le problematiche sollevate in precedenza sono frutto di un approccio unitario al concetto di partecipazione, l’efficacia va valutata in un’ottica duale, facendo propria la distinzione

di Raniolo [2002] tra “essere parte” e “prendere parte”²⁵. Per quanto concerne la prima accezione, i temi riscontrabili in letteratura riguardano nella maggior parte dei casi il cittadino e la sua coscienza civica identitaria: efficacia è quindi dare la possibilità al singolo cittadino di identificarsi con un’istituzione o un processo politico. Nei casi da noi osservati di *network governance*, difficilmente il cittadino potrebbe considerarsi parte di un processo dai contorni mal definiti, la stessa definizione di partenariato qui adottato prevede una strutturazione chiara del processo; oltretutto l’efficacia misurata secondo questa dimensione non potrebbe far altro che sbilanciare l’analisi verso le politiche aperte, le uniche che possono creare dei meccanismi di dialogo con i cittadini disorganizzati. La partecipazione nella sua seconda accezione di “prendere parte” invece è un concetto maggiormente studiato e forse più adatto alla presente analisi, non fosse altro perché spesso interpretato in uno dei suoi limiti classici: l’inefficacia [Raniolo, 2002: 216]. La partecipazione si definisce inefficace quando vi è una discrasia tra gli intenti dei partecipanti e i risultati delle loro azioni sulle decisioni dei governanti [Raniolo, 2002: 217]. Prendendo come punto di vista la teoria delle scelte razionali, la partecipazione non può che essere inefficace in una democrazia rappresentativa di grande dimensioni. Come scrisse un noto studioso “gli individui razionali e ispirati dal proprio interesse non si comporterebbero in modo tale da conseguire il loro interesse comune o di gruppo, a meno che il numero dei componenti del gruppo non sia piuttosto piccolo” [Olson, 1965]. Questo è sempre vero nelle democrazie rappresentative a livello nazionale, come anche a livello locale. Il concetto di inefficacia può essere considerato nelle due diverse accezioni di inutilità e di ineffettività. La prima fa riferimento al carattere più o meno preordinato della scelta politica²⁶, la seconda rinvia invece all’alterazione della comunicazione tra rappresentante e rappresentato: “la partecipazione politica tende a sottorappresentare oltremisura la capacità di comunicazione delle preferenze e di influenza dei cittadini e dei gruppi che non partecipano o lo fanno con minore assiduità e intensità” [Raniolo, 2002: 218-9], che si traduce in una distorsione della rappresentanza a favore dei ceti privilegiati socialmente ed economicamente.

25 Con il termine partecipazione si intende [Raniolo, 2002: 13] l’atto del prendere parte e/o del condividere con altri un’azione e, ciò facendo, si va a condividere anche lo stato d’animo (con-sentire). In altre parole il termine è dotato di due valenze semantiche strettamente correlate sia nell’uso comune, sia in quello politico: da una parte c’è il partecipare come “prendere parte” ad un determinato atto o processo, dall’altro “l’essere parte” di un organismo, di un gruppo, di una comunità. Queste due dimensioni non possono essere considerate totalmente indipendenti. La seconda è preconditione all’esercizio della prima; difficilmente si può prendere parte a qualche atto di una comunità di cui non si fa parte o non si aspira a far parte [*ibidem*].

26 Esempio classico è l’inutilità percepita da parte dei cittadini residenti nelle zone rosse con un colore personale alternativo.

A dirla come Norberto Bobbio, la democrazia non ha mantenuto la promessa di emancipare gli individui dalla volontà delle *élite*: il dilemma è tra la partecipazione di pochi informati o la partecipazione di tanti disinformati. “La nostra scelta è molto più [...] limitata, è una scelta tra partecipazione quantitativamente maggiore e qualitativamente peggiore, oppure tra partecipazione qualitativamente migliore e quantitativamente peggiore” [Bobbio, N. 1984]. Se questo può essere considerato il punto generale sulla partecipazione nei sistemi democratici locali, e specialmente sulla partecipazione elettorale, lo stesso non si può dire sulla *network governance*. In queste realtà istituzionali, la dimensione della *partnership* dà la possibilità agli attori coinvolti di avere una partecipazione nel contempo utile ed effettiva, rendendo l’efficacia teoricamente possibile. A questa possibilità non ne consegue sempre una realtà pratica; bisogna quindi fare seguire un’analisi empirica atta a verificare se la partecipazione, specialmente degli attori privati, va ad essere un mero *endorsement* alle scelte della pubblica amministrazione, oppure se la partecipazione è efficace perché va ad articolarsi in tutte le fasi del processo decisionale: dalla costruzione dell’agenda fino alla attuazione e alla valutazione dell’intervento stesso. Efficacia in questo senso è una partecipazione attiva degli attori coinvolti - e dei portatori di interesse (inclusione) - in tutte le fasi decisionali della politica pubblica attraverso una stretta cooperazione all’interno della *partnership*.

3.3 *Opposizione*

La seconda dimensione individuata da Dahl nello sviluppo delle democrazie è il grado di opposizione tollerata, ossia la possibilità per i cittadini di contestare l’azione governativa [Dahl, 1956: 29], previa possibilità di essere informati. I caratteri salienti del processo di liberalizzazione (ossia di aumento del grado di opposizione ammesso nel sistema) sono dati dalla sua stretta relazione, oltre che con il livello di partecipazione, con la stabilità del governo in carica. “Il problema della formazione delle opposizioni è l’immagine speculare del problema della sopravvivenza di coloro che governano” [*ibidem*, 38]. Infatti ogni possibilità data alla cittadinanza di organizzarsi in un’opposizione è una possibilità che viene data di raggiungere obiettivi - politiche pubbliche - altrimenti non raggiungibili e quindi viene a configurarsi come un’autolimitazione a cui il governo/regime in carica si sottopone. Questa impostazione porta l’autore a sostenere che, già nella fase d’emersione dell’opposizione, vi sia la necessità che essa

non sia in radicale conflitto con la fazione al governo in quanto “più grande è il conflitto tra governo e opposizione, più è costoso per ciascuno di essi tollerare la controparte” e quindi emerge la necessità di un’opposizione non polarizzata. Tale tema è presente anche altrove. L’analisi del sistema partitico sviluppata da Sartori [1970] va proprio nella direzione di delineare le caratteristiche di governabilità di un sistema, ma è in Schumpeter che si trovano altre indicazioni feconde. Secondo questo autore oltre la necessità di un’opposizione (necessaria alla competizione), essa deve essere anche responsabile. In Schumpeter si assiste ad una reale competizione fra le forze politiche, non basta quindi che via sia un’opposizione potenziale, ma questa deve essere una scelta realmente fattibile per poter instaurare una competizione. Il portato economico presente nella teoria democratica di Schumpeter trova la sua massima espressione in questo concetto, ove in analogia con l’oligopolio competitivo degli imprenditori innovatori, si trova un oligopolio competitivo gestito dalle *élite* partitiche. Il concetto di “concorrenza per il comando” [Schumpeter 1954: 281] ha un’importanza centrale nel pensiero schumpeteriano insieme alla sua declinazione nella procedura con elezioni libere e competitive. Secondo l’autore austriaco non è possibile creare una dicotomia democrazia-egemonia basandosi sul concetto di competizione perché “v’è sempre qualche competizione, sia pur soltanto potenziale, intorno alla simpatia popolare” [*ibidem*], e quindi va sottolineato il fatto, non banale, dell’esistenza della “libera concorrenza per il voto libero” [*ibidem*].

Tutte le considerazioni finora svolte parrebbero avere poca rilevanza nel contesto locale; in realtà, la necessità di una reale competizione è rilevante anche per il livello locale. Nel passato il problema della competizione era caratterizzato da un forte sistema proporzionale e dalla presenza di un organo assembleare quale il Consiglio Comunale, luogo di compensazione tra maggioranza ed opposizione. Con la riforma degli anni novanta il sindaco demoeletto si è sganciato, insieme alla giunta, dalla competizione partitica rimanendo collegato solamente alla competizione personalizzata. Questa dinamica risulta assai più invasiva a livello locale, rispetto al livello nazionale, a causa della maggiore prossimità e quindi del maggior grado di conoscenza percepito riguardo l’operato dell’amministrazione pubblica. Se da un lato l’elezione diretta permette al Sindaco di operare in maniera sufficientemente autonoma, e quindi auspicabilmente più efficiente, dall’altro questa libertà può generare, attraverso l’alternanza, una continua messa in discussione delle politiche attuate. Il problema ricopre una certa rilevanza soprattutto nei confronti delle pratiche partenariali basate sulla fiducia e sulla continuità (orizzonte temporale di medio-lungo termine). Da un punto di vista politico vi è una notevole differenza tra una partnership avallata

dalla Consiglio Comunale ed una che vede solamente il Sindaco o un assessore spendersi politicamente. Generalmente le partnership basate su strutture formalizzate, come le Agenzie di Sviluppo, tendono ad essere approvati dall'intero organo assembleare, mentre altri progetti meno strutturati sono tendenzialmente legati alla amministrazione quotidiana e quindi alla sola sottoscrizione da parte dei membri di giunta. Nel caso dello sviluppo locale le partnership sono collegate a politiche territoriali particolarmente rilevanti quali quelle urbanistiche, motivo per cui la previsione di legge obbliga l'iter procedurale ad avere un avvallo più ampio da parte del Consiglio Comunale. La presenza del sindaco demoeletto non impedisce quindi all'organo assembleare di avere un ruolo potestativo rilevante per i fenomeni di *network governance*: non tanto per un ruolo attivo nella gestione delle scelte routinarie (in mano alla partnership), nemmeno nelle scelte strategiche (che si possono definire manageriali in quanto decise da un ristretto numero di persone referenti dei soci della partnership tra cui generalmente il Sindaco, il Presidente della Provincia o un Assessore per quanto concerne la parte pubblica), ma in quanto sottoscrittori della partnership stessa e quindi della sua legittimità. Sotto questo profilo sembrerebbe quindi che l'opposizione possa giocare un ruolo rilevante, pur non potendo impedire la sottoscrizione di un partenariato, essa può essere cassa di risonanza di tutta quella parte della popolazione che non si identifica nella figura del sindaco. Nel contempo l'adesione della parte politica in quanto tale (maggioranza e opposizione) irrobustisce lo scambio politico sotteso alla partnership; questo dà un certo margine di sicurezza all'attore privato e circonda tutto il processo di una credibilità ed una stabilità maggiore. Nel contempo come messo in luce da molti autori [Rhodes, 1996; Stoker 1998] permane un problema di *accountability* che non viene sciolto dall'avallo politico dato a queste pratiche. Non solo le partnership rimangono escluse dal circolo competitivo della politica locale, ma soprattutto la complessità dei sistemi di *governing*, dovuta al moltiplicarsi delle reti di attori pubblici e privati che li compongono, ostacola la comprensione di "chi sia responsabile nei confronti di chi e per che cosa" [Rhodes, 1996: 662]. Il *deficit* democratico della *network governance* si caratterizza quindi da un'assenza, completa o parziale, di responsabilità politica in capo agli organi rappresentativi.

Questo elemento di irresponsabilità, connesso a quanto sin ora detto circa la gestione "manageriale" dei partenariati, si collega direttamente ad un ulteriore elemento messo in luce dall'analisi schumpeteriana della competizione politica: l'autonomizzazione della gestione amministrativa. Schumpeter, in diverse occasioni, insiste sulle modalità proprie del fenomeno competitivo; a volte riferendosi solamente ai costi delle battaglie parlamentari [Schumpeter, 1954: 295], altre volte facendo un esplicito richiamo all'autocontrollo dei politici (sia al governo, sia

all'opposizione) [*ibidem*, 303]. Egli sostiene che esistono alcuni problemi connessi all'opposizione che sono dovuti interamente alla natura competitiva del processo politico: l'efficienza del sistema di governo è continuamente minacciata dalle tensioni competitive e vi è un enorme spreco di risorse e forze nel dibattito politico a scapito di una gestione oculata della *res pubblica*. Il fatto dunque che il problema del comportamento politico sia determinato dalla natura della democrazia lo rende assolutamente ineliminabile, ma questo non toglie che i politici debbano tendere ad avere un comportamento per lo meno strategico se non virtuoso. Schumpeter sostiene infatti che la competizione e il combattimento debbano persistere [*ibidem*, 295], ma nel contempo che il sopravvivere della democrazia ed il suo funzionamento dipendano in maniera rilevante dalla struttura di pressione in capo al "primo ministro" [*ibidem*, 296-7], il quale deve godere di un certo grado di autonomia. Nella semplificazione proposta, basata sul modello Westminster, Schumpeter individua tre forme di pressione a cui il governo deve essere in grado di resistere: concorrenza interna al partito o alla coalizione (livello di gabinetto/governo), pressioni da parte dell'opposizione (livello parlamentare/assembleare), pressioni popolari (livello elettorale). La gestione di queste pressioni è fortemente collegata agli accorgimenti istituzionali che rendono indipendente la *leadership*.

Ancora una volta, le riforme dei primi anni novanta²⁷ hanno avvicinato il livello locale al modello analizzato da Schumpeter: grazie all'elezione diretta del sindaco, questa carica viene posta al di sopra delle sole logiche di partito tipiche del modello precedente. Nel contempo le recenti trasformazioni a livello di gestione amministrativa possono essere lette come un tentativo, da parte dell'amministrazione pubblica, di porre determinate politiche al di fuori dell'agone politico ove la competizione tenderebbe a travolgere i progressi fatti (cumulatività delle politiche urbane). La creazione delle partnership andrebbe quindi letta come un tentativo di depoliticizzare determinate aree di policy attraverso la presenza di tutti gli *stakeholder* rilevanti. Nel contempo si corre il rischio che queste arene depoliticizzate siano talmente autonome da essere fuori dal raggio di azione dei politici eletti negli organi consiliari, ma siano accessibili solo agli organi di governo gestiti dalla sola maggioranza. Un esempio chiarificatore è sicuramente quello delle Agenzie di sviluppo ove il ruolo chiave è generalmente giocato dal sindaco del comune "maggior azionista"; in tali contesti il luogo del potere rischia di essere altamente impermeabile sia alle pressioni popolari, sia a quelle partitiche. In altri casi le stesse politiche concertative possono essere create

²⁷ Specialmente con le leggi 142/1990 e 81/1993,

con un occhio di riguardo rispetto all'opposizione; all'interno delle partnership potrebbero sedere diversi attori con interessi contrapposti, non solo da un punto di vista socio-economico - come nel caso delle partnership tripartite²⁸ - ma anche da un punto di vista strettamente politico.

Riassumendo brevemente la democrazia a livello locale si caratterizza come quella a livello nazionale dalla competizione per il potere, e può essere declinata in due componenti prima analizzate: la responsabilità politica nei confronti delle strutture partenariali e la depoliticizzazione del contenuto delle partnership. Se queste sono le considerazioni che si possono trarre sul livello locale, come va letta la sperimentazione di pratiche di tipo inclusivo? Esse non compromettono forse l'autonomia del governo locale? La situazione è assai complessa e può essere vista come una doppia dinamica: da un lato vi è il rapporto opposizione maggioranza (che diminuisce sulle politiche pattuite e aumenta all'interno della partnership), dall'altro vi è la responsabilità politica delle *policy* adottate (in capo alla giunta per la gestione quotidiana, in capo alla maggioranza consigliare per quanto concerne la delega dei poteri). In definitiva, solamente l'analisi empirica può stabilire il grado di responsabilità pubblica per le politiche pubbliche e la connessa forza della *leadership* pubblica [Cersosimo e Wolleb 2001], nel contempo ogni singolo caso rappresenta una costellazione ben precisa di poteri pubblici e privati, senza tralasciare il ruolo dell'opposizione nella gestione della partnership stessa.

3.4 *Trasparenza ed informazione*

L'ultima caratteristica necessaria alla democrazia è data dal contesto mass-mediatico, o meglio dalla libertà dello stesso. Come già detto da Dahl [1998: 92] “i cittadini hanno diritto di attingere a fonti alternative e indipendenti di informazione: altri cittadini, esperti, giornali, riviste, libri, telecomunicazioni e così via. Inoltre, devono realmente esistere fonti di informazione che non siano sotto il controllo del governo o di qualsiasi altro gruppo politico che tenti di influenzare le convinzioni e gli atteggiamenti politici pubblici”. Perché tanta enfasi posta sul diritto ad un'informazione non faziosa? Non è solo questione di libera competizione e di libero accesso alla visibilità pubblica; il senso di questo richiamo sfida le poliarchie occidentali sulla loro stessa natura.

Schumpeter, come molti altri²⁹, parte dall'assunto che le preferenze del cittadino non siano date a priori; l'importanza della *leadership* nasce proprio dal fatto che la “volontà generale” non esiste ma “sorge, [...] viene surrogata o contraffatta” [Schumpeter, 1954: 280]. Ne consegue in maniera diretta che quella “volontà contraffatta” assume qui un significato preciso, affatto

28 In letteratura ci si riferisce alle partnership tripartite come a quelle partnership che vedono la compresenza del pubblico, del privato imprenditoriale e del privato sindacale [Andersen e Mailand, 2002].

29 E in special modo i sostenitori della democrazia deliberativa [Elster 1998, Fishkin 1991, Bosetti e Mafettone 2004]

negativo; essa è parte integrante della politica e i comportamenti manipolativi del governo [Campus, 2005:520] vanno ad essere inseriti in un contesto di competizione per il voto popolare ove ogni strategia di successo è valida se espletata senza il ricorso alla forza. Anzi il ruolo del politico è così fondamentale che non si dà nemmeno la possibilità dell'emersione del bisogno senza una sua collaborazione. Anche le vere ed autentiche “volizioni di gruppo³⁰ [...], anche se forti e definite, rimangono latenti, spesso per decenni, finché qualche leader politico le rende attuali trasformandole in strumenti di azione politica” [ibidem, 281] Per quanto concerne invece l'altro aspetto qui in esame, l'economista austriaco, pur considerando esplicitamente il ruolo dei mezzi di comunicazione nel processo democratico, li relega in un angolo oscuro e li valorizza poco, ma afferma in maniera inequivocabile la necessità della libertà di stampa nella democrazia. Anzi egli lega questa idea alla possibilità per il singolo cittadino di essere eletto: se “in linea di principio, ognuno è libero di porre la sua candidatura al comando politico presentandosi all'elettorato, questo significherà nella maggioranza dei casi un grado notevole di libertà di discussione *per tutti*. In particolare, significherà normalmente un grado notevole di libertà di stampa” [ibidem, 282]. Altri autori si spingono oltre considerando la libertà di informazione come causa e nel contempo conseguenza del funzionamento della democrazia [Dahl, 1998]. Dahl, come abbiamo visto, mette la libertà di informazione a fondamento della teoria democratica, come prerequisito affinché il cittadino possa formare le proprie preferenze e possa quindi dar vita ad un sistema ove il governo sia *responsive*.

La libertà di informazione così intesa pone molti problemi già come condizione necessaria su di un livello nazionale; cosa significa quindi aspettarsi un certo grado di libertà di informazione a livello locale? Non basta considerare la sfera pubblica locale come parte integrante della sfera pubblica nazionale, e quindi soggetta al suo stesso grado di libertà? Non proprio. Se si prende la politica nella sua nota tripartizione di *politics* (la politica), *policy* (le politiche pubbliche) e *polity* (la comunità politica) appare chiaro come la *politics* possa essere caratterizzata da diversi livelli di accesso all'informazione sia per un *bias* di *polity* sia per il processo di *policy making* che può essere più o meno trasparente e pubblico, più o meno soggetto ad un *battage* pubblicitario. Si sottolinea come questa distinzione sia di notevole importanza: una decisione politica può essere presa in maniera trasparente e pubblica senza però essere realmente di dominio pubblico. Senza scomodare i sociologi che parlano di crisi dell'informazione a causa della sua ridondanza, appare

30 Con questo termine l'autore si riferisce alla volontà di difendere interessi condivisi e coscientizzati da parte dei diversi gruppi.

lampante come talune decisioni politiche abbiano una notiziabilità diversa. Tale notiziabilità ha due facce, una ascendente ed una discendente. Nella prima fase, il flusso comunicativo parte dalla società: attraverso un processo di diffusione si crea un problema di dominio pubblico (spesso legato alla conflittualità dell'*issue*). Solo tali notizie/fatti, proprio nel riscuotere un certo grado di dibattito locale/nazionale, vanno a rientrare nell'agenda dell'amministrazione. Sul versante discendente, il problema della informazione si pone come capacità di collegare la responsabilità del governo a fatti/problemi percepiti. Nella moltitudine degli atti amministrativi compiuti da un governo (locale o nazionale) solamente una minima parte rimane nella mente del cittadino collegata ad una data amministrazione; molte, la maggior parte, è come se non fossero mai state prese se non per i loro effetti che vengono però ascritti ad altro. La rilevanza dell'informazione è quindi tanto più forte quanto più riesce a ridestare l'attenzione per le politiche pubbliche in via di formazione. Appare ora più chiaro che la distinzione, locale-nazionale, non si esplicita tanto nel meccanismo o nella tutela di una maggior libertà di informazione, ma nella maggiore o minore disponibilità di fonti di informazione e nella maggiore o minore "pubblicità" a cui sono soggette le decisioni. In questo senso si utilizza qui il termine trasparenza: trasparenza del processo pubblico e accessibilità dello stesso. Tale meccanismo si applica anche ai partenariati locali che non sono tanto soggetti/autori di censure alla libertà di informazione, bensì sono strutture che determinano l'esito di alcune politiche pubbliche, lasciando qualche dubbio in merito alla pubblicità degli atti da loro compiuti, e quindi al grado di trasparenza del sistema locale. Essi tendono, anche in questo caso ad avere una doppia natura: al proprio interno (o nel caso specifico all'interno del *policy sub system*) aumentano la pubblicità e la trasparenza degli atti compiuti, all'esterno tendono ad essere schermati da ogni pubblicità grazie alla loro forte autonomia. Questa doppiezza è tipica di tutte le politiche strutturate attorno a partnership, ma è fortemente differenziata al proprio interno: così le politiche chiuse, *ceteris paribus*, sono maggiormente "oscure" rispetto a quelle aperte, a causa della differente natura e scopo delle stesse.

4. I fattori della qualità della partecipazione³¹

31 Una parte di questo paragrafo riprende uno scritto precedentemente pubblicato in Bassoli e Polizzi (2011).

Le esperienze di network governance che sono state attivate in questi anni in Italia a livello locale sono state un grande cantiere di sperimentazione. Esse hanno rappresentato un'occasione sia per molti amministratori locali che per molti esponenti della società civile di mettersi alla prova nell'ambiziosa ma difficile avventura di una politica partecipativa. In questo senso, tali esperienze sono state un enorme catalizzatore di speranze e di energie diffuse capillarmente su tutto il territorio italiano. Alla base di tali esperienza vi era infatti una promessa che l'introduzione degli strumenti di governance aveva portato con sé. Era la promessa non solo di modificare il contenuto di molte politiche locali, rendendole più intelligenti perché più capaci di leggere da vicino le esigenze della cittadinanza che risiede sui territori, ma di cambiare la struttura stessa del processo di costruzione delle politiche pubbliche, facendola diventare stabilmente partecipativa.

Alla luce dei risultati dalle ricerche svolte sulle esperienze di network governance sperimentate nei vari campi di politica pubblica locale, si può dire che in molti casi le attese generate da quelle promesse siano state eccessive. Si è in troppi casi pensato, infatti, che bastasse mettere in campo uno strumento partecipativo, come un Patto territoriale, un Piano di Zona o una Bilancio partecipativo, per renderlo anche effettivamente uno strumento di inclusione reale nel processo decisionale. Non si è cioè tenuto conto del fatto che gli strumenti istituzionali introdotti erano solo un punto di partenza di un processo di riforma delle politiche locali in grado di renderle più partecipative. Altre dimensioni pur necessarie per il funzionamento di tali politiche sono state assai trascurate, come ad esempio l'introduzione di regole della partecipazione (regole di apertura dei tavoli, di rappresentanza dei soggetti della società, di presa di parola nei processi deliberativi e negoziali), l'apprendimento di una cultura della partecipazione e, non ultima, la dotazione di risorse economiche tali da non rendere solo simbolica la posta in gioco della partecipazione dalla società civile.

La mancanza di attenzione a queste dimensioni, tipiche della fase implementativa delle politiche pubbliche, ha prodotto spesso risultati partecipativi molto deludenti. E la frustrazione per il mancato adempimento delle attese che gli strumenti partecipativi portavano con sé è ricaduta soprattutto su coloro che si erano gettati nell'avventura partecipativa con maggiori idealità e minori interessi, come quella parte di associazionismo più capillare e meno professionalizzato.

In questi ultimi anni, di fronte a tali delusioni, la tentazione di molta parte della società civile e della stessa pubblica amministrazione locale è stata quella di tirare i remi in barca dall'impresa partecipativa e tornare a modalità più tradizionali di relazione tra amministrazioni e cittadinanza, basate su rapporti particolaristici e del tutto privi di una cornice pubblica. Il rischio cioè è quello di buttare il bambino con l'acqua sporca, non considerando anche ciò che di positivo e utile è stato acquisito in questi anni, dismettendo l'attitudine all'apprendimento dall'esperienza e imboccando la via del riflusso nel privato. Tale dinamica di riflusso è stata ben messa fuoco da Albert Hirschman nella sua riflessione sugli *shifting involvements* (Hirschman 2003) come una dinamica classica in molte stagioni di riforme. Tale deriva però non è inevitabile e una delle cose utili per non imboccarla è quella di provare a mettere a fuoco gli elementi che invece in questi anni possono essere considerati come positivi di queste esperienze. Si tratta, cioè, di mettere in fila cosa ha funzionato, dove e perché, così da apprendere come poter migliorare l'applicazione della network governance e non dismetterla.

In sintesi possiamo quindi individuare qui alcuni fattori che sembrano aver influito maggiormente sulla qualità dei processi partecipativi. Si tratta di fattori che coinvolgono sia la sfera delle regole, che quella delle culture politiche e organizzative degli attori. Come infatti una crescente tradizione di pensiero sta mettendo in luce (Gelli e Morlino, 2008; Almagisti, 2009; Fung e Wright, 2003), un'analisi della qualità dei processi democratici non può che comprendere, accanto ad un'attenzione ai fattori regolativi e istituzionali, anche un'attenzione alle prassi con cui gli attori riempiono gli spazi d'azione che le regole aprono. Se una parte importante di questi fattori è riconducibile all'azione delle amministrazioni pubbliche, un ruolo di rilievo è giocato anche dalle modalità di azione e dalla maturazione dei soggetti della società civile.

Un primo elemento che emerge come rilevante per la qualità della governance è l'esistenza di una leadership pubblica capace di raccogliere e valorizzare tutte le risorse del territorio, sia in termini di capitale economico che di capitale sociale e convogliarle nel processo partecipativo. Ciò significa avere degli amministratori pubblici capaci di guidare i processi di governance, in diversi modi: facendo percepire a tutti gli stakeholder il fatto che tale processo sia non solo un onere, ma soprattutto un'occasione per la costruzione di beni comuni che possono diventare di utilità per tutti; valorizzando, coinvolgendo e dando visibilità a tutti gli attori del territorio e non solo a quelli più forti o culturalmente vicini all'amministrazione che gestisce l'arena; affrontando gli eventuali conflitti che emergono nei tavoli senza eluderli; dando attenzione alla comunicazione pubblica delle attività costruite nelle arene, sia per garantirne la piena trasparenza, sia per mantenere aperto un canale di dialogo con la cittadinanza e non solo con le rappresentanze organizzate (Bassoli, 2010). Tali capacità da parte degli amministratori pubblici non sono necessariamente legate all'esistenza di un precedente senso di appartenenza comune tra gli attori o di un clima di fiducia e consenso tra essi. Come mostra la letteratura sui Patti territoriali (Barbera, 2001; Trigilia, 2005; Piselli e Ramella, 2008), essa può agire anche laddove precedentemente tali caratteristiche mancavano.

Un secondo fattore importante, ancora legato all'azione delle amministrazioni pubbliche, riguarda la regolazione delle arene. Si intende con ciò l'attivazione di regole certe per il processo partecipativo, che garantiscano l'effettività dei principi di apertura dei tavoli e riducano le asimmetrie di potere nell'accesso alle arene di governance. Regole inoltre che assicurino la trasparenza e visibilità dei processi partecipativi e la loro accountability, cioè il modo in cui essi rendono conto del proprio operato alla cittadinanza e ai gruppi della società civile. Anche se un tale processo di regolazione e istituzionalizzazione può avere la controindicazione di implicare un'eccessiva burocratizzazione e rallentamenti delle attività di concertazione, esso sembra essere l'elemento principale che consente la sostenibilità della partecipazione nel tempo. Dove infatti la partecipazione si è basata solo sulla capacità di coinvolgimento iniziale da parte di un leader locale, essa si è facilmente indebolita al mutare della leadership istituzionale (per esempio con il mutare del colore politico delle amministrazioni) e dei rapporti personali tra gli attori in campo.

Un terzo fattore di grande importanza è quello dell'investimento di risorse sul processo da parte degli attori: in primo luogo le amministrazioni, ma anche i soggetti della società civile. Un'arena di governance appare cioè come un luogo di effettiva messa in valore delle diverse voci e rappresentanze del territorio nella misura in cui chi la organizza e coloro che vi partecipano riescono a disporre di risorse che rendano concretamente possibile e non eccessivamente onerosa la partecipazione stessa. Da questo punto di vista, non contano solo le risorse economiche sui progetti in discussione nei tavoli, ma anche le risorse in termini di strumenti messi a servizio del processo stesso. Ciò implica per esempio la presenza di personale dotato di conoscenze tecniche, organizzative e comunicative adeguate per costruire i progetti e il processo partecipativo, la presenza di luoghi e strumenti tecnici per facilitare il lavoro di concertazione con agenzie ad hoc e modalità di finanziamento non intermittenti e la presenza di archi di tempo sufficientemente distesi da permettere il confronto, l'apprendimento e la sintesi tra i diversi punti di vista. Le risorse di processo sono essenziali anche per i soggetti della società civile. Ciò che infatti emerge nelle esperienze qui presentate è il fatto che dove le organizzazioni del mondo del terzo settore abbiano avuto a disposizione, per iniziativa propria o della pubblica amministrazione, spazi e opportunità di confronto sistematico tra di loro, nei quali sviluppare coordinamenti, piattaforme comuni e forme di rappresentanza, ciò abbia molto giovato all'efficacia del loro contributo nelle arene di governance. Attraverso queste occasioni, che hanno avuto spesso anche una formalizzazione nella creazione di Forum del Terzo settore e altre organizzazioni-ombrello, si sono potuti costruire nuovi patrimoni di conoscenze e di collaborazione che hanno arricchito il capitale sociale dei diversi attori e hanno potuto generare nuove capacità di intervento e di imprenditorialità, fino a diventare dei veri *local collective competition goods* (Crouch et al., 2004) per l'intero territorio.

Conclusioni

Il punto di arrivo della nostra riflessione mostra come l'apertura effettiva del processo di governo agli attori dei territori non sia un dato insito nella semplice introduzione di strumenti di governance. Una reale partecipazione non è un esito automatico, bensì un risultato eventuale della governance. Essa non può essere data per scontata, né nella efficacia delle sue politiche, né nella democraticità delle sue arene. Come tali, i vari strumenti della network governance non garantiscono nessuno di questi esiti. Anzi, come segnala molta letteratura critica sulla governance urbana (Davies e Imbroscio, 2009; Brenner 2009) appare evidente il fatto che in molti governi locali dove si siano formalmente attivati degli strumenti di governance si siano mantenuti o addirittura si siano aggravati molti difetti presenti nelle modalità più tradizionali di costruire le politiche pubbliche: le forti asimmetrie di potere tra gli attori della società civile coinvolti, l'utilizzo particolaristico o speculativo delle opportunità di partecipazione da parte degli interessi più forti e degli attori più organizzati, le relazioni collusive tra alcuni di loro, le inerzie e le lentezze delle amministrazioni nell'individuazione dei bisogni e delle risorse. Il fatto che tutte queste eventualità non si ripetano, o siano almeno ridotte, dipende da come concretamente la governance viene costruita, gestita, regolata, vissuta, sia da parte degli attori istituzionali pubblici, sia da quelli della società civile. Per sviluppare il buon funzionamento delle arene di governance, le amministrazioni pubbliche hanno un ruolo decisivo sotto tanti punti di vista: leadership, capacità di coinvolgimento delle risorse della società civile, regolazione e istituzionalizzazione dei processi. Emerge però la necessità che le capacità partecipative vengano sviluppate anche dagli stessi attori della società civile: capacità che richiedono necessariamente una quota di organizzazione e strutturazione delle forme di coordinamento e rappresentanza. In generale si tratta di riattivare una capacità di azione "politica", peraltro non estranea alla storia e alle caratteristiche di molta parte dell'associazionismo italiano (Biorcio, 2008). Ciò, inoltre, non vale solo per l'attività interna ai tavoli della governance, ma anche per la partecipazione politica esterna alle arene istituzionalizzate. È importante, da questo punto di vista, riprendere la prospettiva di molti studiosi di associazionismo (Minkoff, 2002; Skocpol, 2003; Baccaro e Papadakis, 2008), e presente già in Habermas, secondo i quali l'azione partecipativa dei gruppi della società civile si rafforza nella misura in cui essi sanno ricorrere, oltre alle forme istituzionalizzate e negoziali di interazione con le pubbliche amministrazioni, anche a forme di partecipazione non istituzionalizzate e aperte alla cittadinanza, le quali investono su sfere del dibattito pubblico più ampie e più "politiche".

Bibliografia

Almagisti, Marco

2009 *La qualità della democrazia in Italia. Capitale sociale e politica*, Carocci, Roma.

Andersen, Søren K. e Mailand Mikkel

2002 *The role of Employers and Trade Unions in Multipartite Social Partnerships*, Copenhagen: The Copenhagen Centre.

Baccaro, Lucio e Papadakis, Konstantinos

2008 I problemi della governance partecipativo- deliberativa, *Stato e Mercato*, 3, pp. 475-504.

Barbera, Filippo

2001, Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali, *Stato e Mercato*, 3, pp. 413-449.

Bassoli, Matteo

2007 “Imola. Il Piano per la salute” in Bobbio L. (a cura di) *Amministrare con i cittadini: viaggio tra le pratiche di partecipazione in Itali*. Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino, pp. 81-89

2010 Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case). *Governance* 23, 485-508. doi:10.1111/j.1468-0491.2010.01491.x

2012 Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research* 36(6): 1183-1203.

Bassoli, Matteo, e Graziano, Paolo

2009 *Promuovere la responsabilità sociale : le politiche pubbliche di promozione della responsabilità sociale d'impresa : il caso italiano*. Milano: F. Angeli.

Bassoli, Matteo, e Polizzi, Emanuele

2011 (a cura di) *La governance del territorio: partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*. F. Angeli, Milano.

Biorcio, Roberto

2008 Partecipazione politica e associazionismo, *Partecipazione e conflitto*, n. 0, pp. 67-92.

Bobbio, Luigi

1996 *La democrazia non abita a Gordio*, Milano: Franco Angeli.

2000 “Le strategie dei processi decisionali inclusivi”, in P. Bellaviti et al. (a cura di) *Rassegna ragionata delle procedure di negoziazione-concertazione e delle normative e dei metodi di valutazione dei progetti infrastrutturali*, Milano: PIM Milano, pp. 20-38.

2004a “La concertazione diffusa nelle politiche pattizie”, *Quaderni di rassegna sindacale-Lavori. Le nuove politiche pubbliche pattizie*, n. 5 luglio-settembre.

2004b (a cura di) *A più voci*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

2005 “Italy: after the storm” in B. Denters e L. Rose (a cura di) *Comparing Local Governance*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 29-46.

2007 (a cura di) *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Catanzaro: Rubettino.

Börzel, Tanja A. e Risse, Thomas

2005 ‘Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?’, in Edgar Grande e Louis W. Pauly (a cura di) *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in 21st century*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 195-216.

Bosetti, Giancarlo e Maffettone, Sebastiano

2004 (a cura di) *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma: Luiss University Press.

Brenner, Neil

2004 *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

Campus, Donatella

2005 “Informazione e accountability nelle democrazie contemporanee”, *Quaderni di Scienza Politica*, XII, V – n. 3 Dicembre, pp. 501-518.

- Cersosimo, Domenico e Wolleb, Guglielmo*
 2001 “Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali”, *Stato e Mercato*, 63, pp. 369–412.
- Crouch, Colin; Le Galès, Patrick; Trigiglia, Carlo e Voeltzkow, Helmut*
 2004 *Changing governance of local economies: responses of European local production systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Crosta, Pierluigi*
 1990 “La politica urbanistica” in B. Dente (a cura di) *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino: pp. 9-47.
- Dahl, Robert*
 1956 *A Preface to Democratic Theory*, Chicago (Illinois): The Chicago University Press; trad. it. *Prefazione alla teoria democratica*, Milano: di Comunità, 1994.
 1971 *Polyarchy*, New Haven (Conn.): Yale University Press; trad. it. *Poliarchia*, Milano: Franco Angeli, con correzioni ad opera di Mario Stoppino.
 1989 *Democracy and its Critics*, New Haven (Conn.): Yale University Press; trad. it. *La democrazia ed i suoi critici*, Roma: Editori Riuniti, 1990.
 1998 *On Democracy*, New Haven (Conn.): Yale University Press; trad. bit *Sulla democrazia*, Bari: La Terza, 2002.
- Davies, Johnatan e Imbroscio, David*
 2009 *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Denters, Bas e Rose, Lawrence E.*
 2005 (a cura di) *Comparing Local Governance*, New York: Palgrave Macmillan.
- della Porta, Donatella*
 1999 *La politica locale*, Bologna: il Mulino.
- Elster, Jon*
 1998 (a cura di) *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fazzi, Luca e Scaglia, Antonio*
 2001 *Il governo della città nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale della Città di Trento*, Milano: Franco Angeli.
- Fishkin, John*
 1991 *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven (Conn.): Yale University Press.
- Fung, Archong e Wright, Erik Olin*
 2003 *Deepening Democracy. Institutional Innovations in empowered Participatory Governance*, Verso, New York.
- Geddes, Micheal*
 2000 “Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24.4, pp.782-800.
- Gelli, Francesca e Morlino Leonardo*
 2008 *Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie*, Paper presentato al XXVI Convegno Nazionale della SISP, Pavia.
- Hirschman A.O.*
 2003 *Felicità pubblica, felicità privata*, il Mulino, Bologna.
- Luttwak, Edward N. e Creperio Verratti, Susanna*
 1996 *Che cos'è davvero la democrazia*, Milano: Mondadori.
- Madison, James*
 1787 “The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection”, *The Federalist*, 10 (22 novembre) [reperibile on line: http://www.brucesabin.com/pdf_files/readings/Federalist_10.pdf], visionato 10/10/07]
- Marcussen, Martin e Torfing, Jacob*
 2003 “Grasping Governance Networks”, *Working Paper Series*, Roskilde (Denmark): Centre for Democratic Network Governance, n. 5
 2007 *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke [England]; New York: Palgrave Macmillan.

- Mayntz, Renate
 1993 “Governing Failures and the Problem of Governability, Some Comments on a Theoretical Paradigm”, in J. Kooiman (a cura di), *Modern Governance. New Government Society interactions*, London: Sage, pp. 9-20.
- Mill, John Stuart
 1861 *Consideration on Representative Government*; trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma: Editori Riuniti, 1997.
- Minkoff, Debra
 2002, The Emergence of Hybrid Organizational Forms: Combining Identity-Based Service Provision and Political Action, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 31, pp. 377.
- Olson, Mancur
 1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pitkin, Hanna F.
 1967 *The concept of representation*, Berkeley: University of California Press.
- Piselli, Fortunato; Ramella, Francesco
 2008 *Patti sociali per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Raniolo, Francesco
 2002 *La partecipazione politica*, Bologna: il Mulino.
- Ravazzi, Stefania
 2006 “L’inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXVI, n. 2 agosto, pp. 259-282.
 2007 *Civiczia. Quando i cittadini decidono*. Roma: Aracne.
- Ravazzi, Stefania; Podestà, Noemi e Chiari, Alberto
 2006 “Una giuria di cittadini”, *Working Paper N. 7*, Dipartimento di Studi Politici, Torino: Università di Torino
- Rhodes, Rod A. W.
 1996 “The new governance: governing without government”, *Political Studies*, 54, pp. 652-667.
- Sartori, Giovanni
 1976 *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press,
 1970 “Concept Misformation in Comparative Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. LXIV, no. 4.
 1987 *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam (N.J.): Chatam House.
 1993 *Democrazia, cosa è*, Milan: RCS Rizzoli Libri.
- Schumpeter, Joseph Alois
 1954 *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen and Unwin,; trad. It. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano: Etas-Rcs, 2001.
- Schmitter, Philippe C.
 2000 *How to Democratize the European Union – and why Bother?*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield; trad. It. *Come democratizzare l’Unione europea e perchè*, Bologna: Il Mulino.
 2002 “Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve ‘Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context’?” in J. Grote e B. Gbikpi (a cura di) *Participatory Governance*, Opladen: Leske & Budrich, pp. 51-69.
- Sen, Amartya
 2004 *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un’invenzione dell’Occidente*, Milano: Mondadori.
- Skocpol, Theda
 2003 *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Stoker, Gerry
 1998 “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, n. 155, pp. 17-28.
- Tucidide
 430a.C. *Le storie di Tucidide*, a cura di G. Donini, 1982, Torino: Utet.
- Vesan, Patrik e Sparano, Valeria
 2009 *I partenariati per lo sviluppo locale : logica politica e dinamiche di consolidamento*. Carocci