

Partecipazione e governo del territorio

Alcune premesse teoriche

massimo morisi

«...postulando la cooperazione interistituzionale tra le Amministrazioni regionale e locali come condizione della efficacia di questo Piano, ne abbiamo parlato nei termini di una mutua responsabilizzazione tra le rispettive "capacità decisionali". E' quest'ultima una formula che si richiama al compito delle Amministrazioni territoriali di prospettare, elaborare e assumere le decisioni politico-amministrative di propria competenza, secondo i procedimenti previsti per la legittima funzionalità delle rispettive forme di governo. Ma parlare di "capacità decisionali" significa anche richiamare (appunto mediante il lemma "capacità") la necessità per le stesse Amministrazioni di formulare decisioni non solo formalmente legittime ma anche sostanzialmente legittimate: cioè fondate su adeguate modalità di partecipazione civica alla loro costruzione e dunque in grado di favorire coerenti linee di azione soggettiva ai fini della loro messa in opera.

Si tratta di una partecipazione che non sostituisce né può né deve surrogare i compiti primari che competono alla rappresentanza politica, a un governo rappresentativo e alle istituzioni in cui rappresentanza e governo si esplicano al fine di dar voce, regole e visione generale a una comunità che voglia disporre di un governo effettivo e unitario del proprio territorio. Perciò concepiamo la partecipazione civica come necessario complemento della rappresentanza politica e della funzionalità espressiva delle sue strutture istituzionali. Una partecipazione che incrementi le - comunque indispensabili - capacità in chi amministra di ascoltare, motivare e argomentare pubblicamente le politiche di cui si fa interprete, le opzioni che esse sottendono e le eventuali alternative che le rendono preferibili, così da assicurarne una effettiva legittimazione e dunque una più forte o più probabile efficacia presso una cittadinanza che di quelle medesime opzioni è destinataria e interprete operativa a un tempo. E' tuttavia indispensabile che chi è chiamato ad amministrare non si senta indotto - in nome della partecipazione e delle sue retoriche - ad esimersi dalle proprie specifiche responsabilità di rappresentanza e di governo. Ne siamo convinti in generale. Ma, a maggior ragione, per quanto attiene al governo del territorio: ove la partecipazione civica può e deve migliorare la qualità costruttiva del piano pubblico ma non concepirsi come il piano né un suo surrogato.

E' in tale prospettiva, (...) come risulta intrinsecamente derivante dalla nozione di "territorio" e da quella conseguente di "governo del territorio" assunte a fondamento del presente Piano, che la Regione Toscana ritiene che le "capacità decisionali" delle autonomie locali implicino quella "democrazia partecipata" di cui parla appunto il disposto dell'art. 5 comma 2 della legge regionale 1/2005, cioè un coinvolgimento attivo di coloro - i cittadini - che saranno, a un tempo, i destinatari e gli artefici ultimi delle opzioni di governo e della loro efficacia. La stessa legge individua nell'attivazione dell'istituto della Garante della comunicazione (di cui agli artt. 19, 20 e 16, comma 3, della stessa legge regionale) un supporto importante al fine suddetto, laddove prescrive che esso debba assicurare "...la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio" promuovendo "nelle forme e con le modalità più idonee, l'informazione" dei cittadini singoli o associati circa la formazione della strumentazione decisionale di cui si avvale il governo del territorio (vedi appunto, l'art. 20, comma 1, della legge in parola). Un supporto che sempre la legge regionale 1/2005 concepisce a garanzia della stessa partecipazione civica (sulla base del combinato disposto dei due commi dell'art. 19) e che ritiene tale se e in quanto fondata su adeguate capacità informative e cognitive costruite e poste a disposizione del pubblico interessato. Ciò, è di tutta evidenza, non vuol dire che l'azione del Garante della comunicazione possa venire configurata di per sé quale "modalità" partecipativa e neppure quale veicolo diretto "della" partecipazione. Significa, tuttavia, la necessità di interpretare in modo evolutivo e non meramente "procedimentale" o "intra moenia" il ruolo stesso del Garante e di sviluppare le potenzialità che esso racchiude per una effettiva capacità di interlocuzione delle Amministrazioni con la cittadinanza: dunque, sulla base di modalità informative moderne, cioè aperte, interattive e prive di barriere tecniche (sul piano lessicale e argomentativo) all'ingresso.

Per altro, la Regione ha attivato un processo, per l'appunto molto partecipato, di definizione e organizzazione legislativa della partecipazione dei cittadini alla formulazione e alla messa in opera delle politiche pubbliche regionali e locali. Ebbene, proprio ai fini dell'efficacia di questo Piano, è opportuno che le Amministrazioni locali - quali che siano i tempi e gli esiti dell'iniziativa regionale di legiferare in materia - sperimentino modalità innovative di mobilitazione organizzata e di coinvolgimento informativo e dibattimentale della propria popolazione per conferire alle opzioni di governo del territorio, va ribadito, un grado di legittimazione sostanziva atta a renderle efficaci, in quanto capaci di alimentare nelle collettività amministrate le aspettative più congruenti ai valori e agli obiettivi perseguiti, e i comportamenti e le scelte soggettive più coerenti e comunque compatibili con quegli stessi valori e quegli stessi obiettivi. Ciò, con particolare riferimento alla formulazione di una visione condivisa circa lo stato e i destini del patrimonio territoriale delle singole comunità locali e alla conseguente definizione delle "regole di insediamento e di trasformazione" del territorio (appunto, art. 5, comma 2, legge regionale 1/2005) in funzione delle scelte statutarie che per esso assumano le singole Amministrazioni competenti. La Regione, per parte propria, adotterà ogni possibile iniziativa a sostegno di un simile impegno delle Amministrazioni locali e del consolidamento delle relative pratiche partecipative».

Precisazioni ineludibili

E' dalle parole di questo paragrafo del nuovo Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana¹ che possiamo prendere le mosse per delimitare e spiegare gli intenti della presente ricerca. Non si tratta però di una citazione di circostanza in omaggio all'Amministrazione "ospitante" l'iniziativa del Fornez al rapporto di ricerca che qui pubblichiamo. Il passo richiamato - pur nel tono di un documento ufficiale - racchiude in sé, sia per ciò che asserisce sia per quanto implicitamente rimarca, il grumo di questioni sottese alla tematica della partecipazione civica nella formazione e nella traduzione operativa delle opzioni di governo del territorio. Proprio a partire da quest'ultimo assunto: ...che parlare di trattamento dei rifiuti urbani da un lato significa, in modo diretto e indiretto, affrontare un nodo cruciale di governo del territorio e, dall'altro, proprio perché attinente al governo del territorio, implica misurarsi con l'oggetto primario delle questioni che oggi ruotano attorno alla partecipazione civica nel farsi e nel realizzarsi delle politiche pubbliche.

Cosa ci dice, infatti, quel paragrafo del Piano toscano di indirizzo territoriale? Poche ma essenziali premesse a qualunque trattazione del tema della partecipazione. Vale a dire:

- A. si suole parlare di partecipazione in almeno due prospettive teoriche:
- ◆ una prospettiva "valoriale": ...quale e quanta *democraticità* è rinvenibile nel funzionamento di un sistema politico-amministrativo e dunque quale e quanta partecipazione attiva e diretta della cittadinanza è necessario iniettarvi perché esso possa venire percepito come tale (...*democratico*)²;

¹ Si tratta per la precisione del § 8.1 del Piano di indirizzo territoriale che la Giunta della Toscana, in applicazione della legge regionale 1/2005, ha licenziato lo scorso 15 gennaio 2007.

² In un saggio che è un classico della sociologia politica e della scienza politica del Novecento, Alessandro Pizzorno (*Condizioni della partecipazione politica*, in "Quaderni di Sociologia", 1966, n. 3-4, poi in A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1993, pp. 85-128) ci ricorda - citando L.W. Milbrath, *Political Participation*, Chicago, 1968 - gli insiemi di comportamenti soggettivi che indicano ciascuno un qualche grado di partecipazione politica («...esporsi a sollecitazioni politiche; votare; avviare una discussione politica, cercare di convincere un altro a votare in un certo modo; portare un distintivo politico; avere contatti con un funzionario o con un dirigente politico; versare offerte in denaro a un partito o a un candidato; partecipare a un comizio o a una assemblea politica; contribuire con il proprio tempo a una campagna politica; diventare membro attivo di un partito politico; partecipare a riunioni in cui si prendono decisioni politiche; sollecitare contributi in denaro per cause politiche; diventare candidato a una carica elettiva; occupare cariche pubbliche o di partito» - p. 85 -). Come si vede, in un simile novero non individuiamo quella forma di partecipazione civica che è oggetto di queste annotazioni introduttive e delle risultanze di ricerca cui s'accompagnano. Appunto, la partecipazione alla formazione e alla messa in opera delle politiche pubbliche: che è in sé, e proprio perciò, un insieme di comportamenti soggettivi di natura intrinsecamente politico, e che integra il ventaglio pizzorniano della partecipazione alla sfera della *politics* con l'attività partecipativa alla sfera del *policy making* e dunque alla funzionalità di un sistema politico di ciò che sa e riesce a "fare" in relazione alle domande, ai bisogni e alle opportunità insoddisfatte di azione pubblica che il sistema sociale sviluppa nei funzionamenti e nei conflitti che ne alimentano il movimento. E' appunto in questa specifica dimensione dell'agire politico (*policy oriented*) che parleremo in queste premesse di partecipazione.

- ♦ una prospettiva “pragmatica”. Come dire: ...non impaniamoci in distinguo e disquisizioni sulla *qualità democratica*³ del sistema politico-amministrativo o su una sua preferibile qualificabilità *repubblicana*⁴. Sappiamo che sono discussioni antiche quanto le teorie politiche postaristoteliche e sappiamo anche che la qualità di un sistema politico-amministrativo si misura non solo con la sua capacità di ascolto e di risposta ma anche con l’effettività delle sue decisioni rispetto agli impegni assunti dagli amministratori di fronte ai cittadini (...i quali restano fonte e destinazione, a un tempo, della loro legittimità sia formale che, soprattutto, sostantiva)⁵. In questa prospettiva pragmatica, pertanto, ci si chiede se e come una partecipazione civica, attiva nella formazione e nella messa in opera delle politiche pubbliche, possa incrementare l’effettualità delle stesse visto che un qualche coinvolgimento civico nella loro formazione potrebbe meglio garantirne l’applicazione. Quest’ultima, infatti, presuppone sempre che i destinatari delle politiche siano anche gli artefici, con le loro linee di condotta, dell’efficacia delle medesime.

In realtà, un simile distinguo tra approccio “valoriale” e approccio “pragmatico” è mal posto. La *qualità* di un sistema politico-amministrativo dipende sempre e comunque dall’efficacia delle sue politiche: non certo solo da essa ma di sicuro da quel grado di legittimazione sostantiva che proprio da un livello sufficiente di efficacia deriva (...quanto sufficiente e in quale prospettiva analitica e concettuale non è materia di queste annotazioni). Efficacia che a sua volta risiede nella capacità di responsabilizzare interpreti e destinatari delle opzioni di governo

³ L. Morlino, *Rappresentanza politica e qualità democratica*, relazione tenuta al Seminario in onore di Alberto Predieri, organizzato dall’Ambasciata di Spagna in Italia e dal Centro per gli studi e le ricerche parlamentari dell’Università di Firenze sul tema “Rappresentanza e politica nelle assemblee legislative: Italia e Spagna a confronto”, Firenze, 27 novembre 2006.

⁴ «...che repubblica e democrazia siano concetti che denotano fenomeni diversi è dimostrato anche dal modo in cui i teorici repubblicani definiscono la partecipazione degli individui nei processi decisionali: se nella democrazia diretta la partecipazione politica realizza il valore per eccellenza, la libertà come autonomia e l’identificazione di governanti e governati, nella repubblica essa ha [...] un valore strumentale: è un mezzo che serve a difendere la libertà individuale e collettiva e per selezionare e controllare i governanti. Per i cittadini di una repubblica [...] avere buoni *leaders* che desiderino servire il bene comune è più importante che partecipare a tutte le decisioni», così R. Sau, *Il reupbblcanesimo: appunti sul recupero di una tradizione*, in V. Mura (a cura di), *Il cittadino e lo stato*, Milano, Angeli, 2002, p. 83. Per tutti, cfr. M. Viroli, *Repubblicanesimo*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

⁵ Poiché resta vero - da John Stuart Mill a Robert Dahl - che «...la caratteristica principale di una democrazia è l’ininterrotta disponibilità del governo a recepire le istanze dei cittadini» (così R.D. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1993). Ad un tempo «...un governo democratico vitale ha come caratteristica la capacità sia di recepire le richieste dei cittadini sia di agire efficacemente in base ad esse», così come permane indubbio che «per creare e tenere in vita un buon governo i cittadini devono avere la volontà e i modi per far conoscere le loro idee e preoccupazioni» (come ci ricorda Susan L. Podziba, *Chelesea Story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, Milano, Bruno Mondadori, 2006, p. 32-33) e che gli stessi cittadini «devono partecipare al processo decisionale o almeno poterlo osservare nei suoi sviluppi, così da capire come si arriva alle decisioni che li riguardano, in base a quali criteri vengono compiute tali scelte nel contesto di interessi contrastanti e risorse limitate» (*loco ult. cit.*).

e di amministrazione e di coinvolgerne l'attenzione e la volontà, gli interessi e le aspettative sia nella costruzione sia nella realizzazione delle scelte che le istituzioni compiono nell'esercizio della loro autorità. Se questa condizione non si dà, il "sistema" ha meno *chances* di efficacia e dunque, per quanto pienamente rispondente ai canoni procedurali di un regime a governo rappresentativo, resta dubitabile o fragile o meno solida la sua capacità di produrre decisioni collettive, imperative e applicate, e soprattutto foriere dei risultati per i quali sono state formulate.

Tutto questo, nella sua banale ma cruciale rilevanza, è vero a maggiore ragione quando ci troviamo a che fare con politiche pubbliche che richiedano per la loro stessa messa in opera e per il loro buon esito modifiche importanti nelle aspettative e nelle scelte di comportamento sociale e individuale. Allorché, cioè, sono proprio le linee di condotta soggettive che determinano il successo o l'insuccesso di una politica, quale che ne sia il formato prescrittivo o incentivante (in chiave positiva o negativa) che ne caratterizza lo strumentario normativo e applicativo. Ed è appunto il caso dell'area di *policy* inclusa nel governo del territorio;

- B. la partecipazione non è di per sé un'alternativa al "governo rappresentativo" delle politiche pubbliche e alle responsabilità istituzionali in cui esso si esprime: ...ma può diventarlo, scientemente e strategicamente o meno, laddove la partecipazione sia interpretata per moventi antipolitici o delegittimanti o per la semplice erosione che essa può comunque implicare nella "capacità politica" dell'autorità istituzionale e nello stesso "rendimento" delle sue prestazioni⁶. Così come può fungere da comodo alibi per chi ha responsabilità di governo a detrimento di una netta e chiara assunzione di tali responsabilità ad opera di chi di dovere a fronte delle scelte più difficili e conflittuali. Ad un tempo, solo una rappresentanza politica dalla solida istituzionalizzazione e di elevata "qualità" inclusiva può ben "tollerare" il trattamento parteci-

⁶ «Con il termine capacità politica (o capacità di governo) s'intende invece l'azione delle istituzioni dal punto di vista di queste ultime, intese come capacità di raggiungere gli obiettivi, dare concretezza ai programmi, coerenza con gli obiettivi e con i mandati elettorali, l'expertise di fissare degli obiettivi per risolvere dei problemi e poi di raggiungerli e dare loro concretezza. L'azione delle istituzioni viene valutata dal punto di vista di chi deve governare e non di chi è governato, la sua capacità di intendere il proprio ruolo istituzionale quale *problem solving*.

Con il termine rendimento istituzionale si osserva l'azione delle istituzioni dal punto di vista della società, sotto il profilo della percezione degli impatti dell'azione istituzionale nel suo complesso, o anche specificatamente rispetto ad alcuni precisi ambiti di intervento, come alcuni settori di politiche pubbliche eccetera. In termini di rendimento istituzionale l'azione delle istituzioni viene valutata per i risultati generati in termini diversi, solitamente si annoverano in questo campo la fiducia verso i governi, la soddisfazione verso certe politiche o servizi, la percezione della qualità della vita in un determinato territorio amministrato, i cambiamenti suscitati dalle politiche pubbliche poste in essere, e via dicendo» (così A. Lippi, *L'efficienza delle istituzioni*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, "Quaderno n.18", Torino, Giappichelli, 2007).

pativo delle politiche pubbliche ed anzi efficacemente arricchire le proprie capacità cognitive ed espressive con una diffusa propensione a farvi ricorso⁷;

- C. la partecipazione, quale che sia il versante teorico prescelto tra quelli appena menzionati o quale che sia la combinazione adottata di presupposti valoriali e presupposti pragmatici, attiene comunque alla capacità effettiva di una politica pubblica di darsi una formulazione per obiettivi misurabili nella loro *coerenza*, nella loro *sostenibilità* e nella loro *efficacia* e una messa in opera progettata in funzione della sua fattibilità. Una formulazione che implica, cioè e in primo luogo, l'elaborazione di una "teoria" di riferimento concernente la *definizione* dei problemi, degli scenari in cui questi si iscrivono, degli obiettivi perseguibili, degli attori in gioco - cioè dotati di risorse che consentano loro di entrare, permanere e partecipare ai processi decisionali - e la formulazione e la ponderazione delle alternative sostenibili e di correlate strumentazioni valutatorie. E, in seconda istanza, comporta la definizione di coerenti strumentari operativi e di monitoraggio. La partecipazione si colloca in questo intreccio di opzioni, politiche, teoriche e tecnico-operative: ...non s'improvvisa né può essere affidata alla buona volontà del caso per caso. Richiede specifiche regole del gioco che la possano, non imbrigliare né sterilizzare, ma rendere una pratica trasparente, accessibile e prevedibile nelle sue movenze espressive e argomentative, e comunque legittima ed effettiva nei suoi postulati e nei suoi risultati;
- D. la partecipazione, per le ragioni di cui al punto B, non può sostituire in sé il processo decisionale. La partecipazione può costituirne un ingrediente utile. Forse necessario, nel contesto dato delle circostanze di fatto. Ma mai sufficiente. Nel caso del governo del territorio-la partecipazione non può sostituire entro il divenire delle sue forme e delle sue modalità procedurali il processo di pianificazione territoriale. Può tuttavia rivelarsi condizione indispensabile per costruire e sviluppare un grado di condivisione adeguata a conferire qualità e efficacia alle scelte pianificatorie. Il cui formarsi, per quanto partecipato, postula pur sempre degli amministratori "ascoltanti & dialoganti" che interpretano il proprio mandato sulla base di una propria visione del mondo, dei problemi e delle politiche in parola. E di un dovere, a loro volta, di argomentazione e di motivazione. Senza cioè venire meno al proprio autonomo e doveroso esercizio della responsabilità politica che loro compete. Ad un tempo, l'apporto della partecipazione è un contributo da alimentare e sostenere se e in quanto possa avvalersi, oltre che di regole congruenti al suo espletamento, anche e in particolare di uno specifico formato *delibe-*

⁷ Per un'acuta trattazione di questa "qualità" A. Mastropaolo, *L'introvabile rappresentanza*, in Centro per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno 18*, Torino, Giappichelli, 2007.

rativo. Vale a dire, occorre che la partecipazione riesca a dar vita, ad accettare e a strutturarsi in apposite “arene” deliberative⁸: intese come modalità organizzate di analisi, confronto e valutazione all’interno delle quali coloro che vi partecipino siano disposti a formarsi un’opinione e un giudizio mediante il raffronto dialogico dei rispettivi argomenti e non si limitino a contarsi o a pesarsi “referendariamente” per tutelare pregiudizialmente e staticamente le rispettive posizioni precostituite. La partecipazione è cioè un esercizio di democrazia argomentativa, non l’aggregazione per sommatoria né la giustapposizione di voti favorevoli o contrari ai fini della costruzione di una maggioranza a sostegno di tesi predefinite. Ma la partecipazione non può neppure esaurirsi in un mero esercizio di mediazione, attraverso il quale fare emergere gli interessi da comporre con opportuni compromessi, estrapolandoli dalle “posizioni” che si fronteggiano in un negoziato⁹. O meglio, è del tutto legittimo che, da parte chi la promuove o ne è fautore a fronte di conflitti non autonomamente componibili con la necessaria efficacia ad opera dell’autorità politica, la partecipazione abbia come obiettivo il concludersi di un negoziato mediante la creazione di un clima cooperativo nel quale ciascuna delle parti in causa ceda su questioni e priorità che considera meno importanti nella lista delle proprie preferenze, così che il risultato consista nella massimizzazione del guadagno sia per il singolo che per la totalità degli aventi interesse¹⁰. Tuttavia, se la declinassimo solo in questa chiave (...il formato di una tecnica negoziale) perderemmo il valore aggiunto che la partecipazione può recare alla funzionalità del governo democratico e della rappresentanza politica allorché occorra definire e costruire politiche anche complesse e conflittuali. E il valore in più che la partecipazione può dare sta proprio nel suo espletarsi come esercizio di “democrazia argomentativa”. E’ questo l’additivo saliente che la partecipazione può conferire al *policy*

⁸ Cfr: G. Lanzara, *Deliberazione come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Matemi, 2005.

⁹ Secondo quelle che sono appunto le classiche teorie del negoziato, quali elaborate da R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Getting to Yes*, Boston, Houghton Mifflin, 1981 (trad. it. per i tipi di Corbaccio, Milano, 2005). Secondo tali teorie «...la gente s’impegna nei negoziati per soddisfare i propri interessi, ma quasi sempre esprime ciò che vuole sotto forma di una rivendicazione o presa di posizione. Una posizione è un’opzione fra le molte possibili che consentirebbero di ottenere ciò che si vuole e di solito i negoziati ‘posizionali’, cioè incentrati sulle rispettive posizioni, riducono le possibilità di giungere ad accordi mutuamente soddisfacenti» (così la sintesi di S.L. Pdziba, *op. cit.*, p. 28, la quale ricorda uno degli esempi tipici per spiegare la differenza fra “interessi” e “posizioni”: «...due sorelle si contendono un’arancia. La posizione di ognuna delle due è che l’arancia deve andare a lei, finché a una non viene in mente di chiedere all’altra perché vuole quell’arancia, e salta fuori che una delle due la vuole per mangiarsela, mentre l’altra vuole usare la buccia per fare una torta. Un negoziato ‘basato sugli interessi’ consente dunque di scoprire che ciascuna può avere esattamente quello che vuole, perché a una interessa la polpa e all’altra la buccia; l’aver chiarito questi loro interessi consente alle due sorelle di raggiungere un accordo mutuamente soddisfacente, cosa che il modo iniziale di esprimersi, basato sul pretendere ognuna l’intera arancia per sé, impediva» - *ivi* -).

¹⁰ E’ ciò che le teorie del negoziato chiamavano appunto “negoziato integrativo”, fondata sulla capacità di creare un’atmosfera abbastanza collaborativa per scoprire le reali priorità degli interlocutori e valutarne le reciproche ragioni di scambio. Cfr. L. Susskind, J. Cruikshank, *Breaking The Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York, Basic Books, 1987.

making nelle situazioni di maggior conflittualità locale e dunque di maggiore incertezza circa le soluzioni prospettabili e la loro efficacia. Ma una simile funzionalità della partecipazione richiede però che vengano soddisfatte alcune condizioni, che attengono sia la qualità sia la legittimità sia la rilevanza di detto argomentare. Vale a dire:

a) occorre che i partecipanti siano disposti ad investire rilevanti quote di tempo e di attenzione necessarie a dotarsi delle informazioni indispensabili (...nell'ovvio presupposto che gli agenti istituzionali eliminino ogni barriera di accesso alle informazioni e alle conoscenze in loro possesso);

b) occorre che a proposito di tali informazioni e tali conoscenze non ci si limiti alla consueta retorica del «...conoscere per deliberare»: assunto cui si prestano molte parole ma pratiche assai rare. La *qualità* delle politiche pubbliche dipende dalla attendibilità delle risorse tecnico-scientifiche e non solo dalla disponibilità di risorse politico-consensualistiche o legali o economiche o finanziarie, o intermediarie di cui quella *governance* ha pur necessità per il suo dispiegarsi. La risorsa rappresentata dalla conoscenza tecnica nei suoi presupposti teoretici e scientifici e nelle sue implicazioni sperimentali e applicative è infatti intimamente interconnessa al presupposto etico delle scelte in cui le politiche si articolano o che esse presuppongono. Ma quale presidio conferire a quella “attendibilità” epistemica di cui hanno bisogno i processi di *governance* ai fini dei presupposti analitici delle decisioni che producono? Ovviamente non parliamo di “verità” - che sarebbe risibile istanza - ma, per l'appunto, di affidabilità teorica e metodologica *delle diverse e molteplici alternative* che la ricerca e l'analisi scientifica possono prospettare agli attori che partecipano alla produzione delle politiche pubbliche e al confronto negoziale delle possibili soluzioni. Oggi viviamo il paradosso del combinarsi di tre elementi problematici: un colossale flusso divulgativo e dibattimentale di analisi e di informazioni; politiche pubbliche sempre più gravide di variabili imprevedibili e di incognite da risolvere; e processi di *governance* ove si affollano, più che alternative tecnicamente accertabili, ipotesi risolutive che hanno il sapore della scommessa. La guerra tra dati, convinzioni e scuole di pensiero non riguarda più soltanto la finanza pubblica o la sostenibilità e la saldezza del sistema pensionistico. Ma pervade e mina qualunque strategia su qualsivoglia tematica di rilevanza collettiva. Dal futuro del pianeta, alla tramvia fiorentina, alla raccolta differenziata in quel di Montespertoli (con tanto di comitato ovviamente contro¹¹). Il che non è solo frutto di quella “razionalità limitata” che Herbert Simon (dall'alto del suo Nobel) ci ha insegnato come un connotato inestirpabile del decidere umano e delle sue premesse, tanto più nell'area delle

¹¹

scelte pubbliche. Ma attiene alle “infrastrutture” della *governance*. Cioè alla presenza o all’assenza di raccordi funzionali e organizzati tra ricerca e proposta scientifica, da un lato, e processi decisionali, dall’altro. Raccordi ove l’indipendenza e la terzietà dell’analisi scientifica e dei suoi sviluppi tecnologici siano garanzia della loro funzionalità, non strumentale, alle capacità di scelta che i processi decisionali sono chiamati ad esprimere. In un passato ormai remoto bastava e avanzava l’autorevolezza dell’accademia o di una sua data componente. Oggi sempre più l’una e l’altra si configurano come “parti”, e sempre meno come attori “terzi”: ... interessati, cioè - prima che al vaglio comparativo e neutrale delle alternative - agli esiti specifici dei processi di *governance* e al loro significato per il futuro di una data comunità epistemica. Così, l’offerta delle alternative per le scelte della decisione pubblica si fa fragile, volubile, contingente: contaminata dalla stessa riluttanza dell’attore politico a guardare oltre l’orizzonte del proprio più immediato e soggettivo destino. La questione è morale, culturale, economica e organizzativa ad un tempo. Non c’è una ricetta sicura e buona per tutti contesti ...né basta copiare dalla modernità di altri ordinamenti l’ennesima authority. C’è un nodo di fondo e preliminare da sciogliere. Senza *governance* non si fanno politiche. Senza un’intensa interazione col mondo della ricerca e della scienza non si producono le alternative attendibili che legittimano l’una o l’altra decisione pubblica che la *governance* deve produrre. Ma se questa cooperazione si trasforma in mutua alleanza tra fornitori e fruitori di specifiche alternative di scelta, ecco che la conoscenza diventa l’oggetto o l’ostaggio della scelta politica. Non il suo postulato. Questione trita e ritrita si dirà: ...ma anch’essa in grado di fondare o affondare qualsiasi ipotesi di *governance* partecipativa. E non a caso è questione che si pone al centro della conflittualità intrinseca al governo del territorio e delle relative opzioni diagnostiche e tecnologiche. Tant’è che la stessa partecipazione sembra sovente oscillare tra la ricerca di sempre nuovi appigli scientifici e tecnologici a suffragio di preferenze o di veti pregiudiziali, e la tentazione di ergersi essa stessa come fonte esclusiva di conoscenze alternative in quanto fondate su forme di *usable ordinary knowledge*¹²;

c) occorre che gli stessi partecipanti assumano piena consapevolezza delle responsabilità insite nelle “parole” che adottano a sostegno dei rispettivi argomenti¹³. Che è quanto dire che assumano e sviluppino i rispettivi argomenti fondandoli su visioni complessive dei problemi che intendono trattare. Si possono certo tutelare interessi particolari e salvaguardare specifici “or-

¹² Sulle nozioni tra *usable ordinary knowledge* e *usable interactive knowledge* cfr. il fondamentale saggio di uno studioso assai prematuramente scomparso quale Paolo Fareri, *Rallentare. Note sulla partecipazione dal punto di vista dell’analisi delle politiche pubbliche* (giugno 1998), in corso di stampa a cura di un gruppo di colleghi. Paolo Fareri è stato uno degli studiosi italiani più attenti a tutta la tematica della partecipazione e tra i più acuti osservatori delle sue esperienze in prospettiva comparata. Il saggio che qui si richiama ne è una lucidissima testimonianza.

¹³ Nella prospettiva teorica e soprattutto culturale richiamata da S. Natoli, *Sul male assoluto. Nichilismo e idoli del Novecento*, Brescia, Morcelliana, 2006, pp. 7 ss..

ticelli” e financo autentiche idiosincrasie ma la peculiarità di timori o aspettative va riconosciuta nel dibattito pubblico come mutuamente legittima a condizione che gli argomenti apportati a loro sostegno ne sappiano superare l’angustia entro visioni più ampie se non generali. Occorre cioè una parallela e anzi preliminare disponibilità a valutare e confrontare quegli stessi interessi entro criteri condivisi e reciproci di legittimazione rispetto alla definizione del problema da affrontare. Altrimenti detto, perché la partecipazione non si traduca nel mero intersecarsi “condominiale”, ad opera di ciascuno degli attori in gioco, di un potere incrociato di veto, occorre la preventiva e paziente costruzione di una definizione condivisa del problema da trattare, cioè delle tematiche che esso sottende e delle “visioni di governo” che detta definizione ammette. E occorre altresì la disponibilità, da ricercare e stipulare, a che gli interessi in campo accettino di confrontarsi entro il perimetro di quella definizione più ampia. Sta in ciò un compito specifico e pregiudiziale delle amministrazioni pubbliche che producono politiche pubbliche. Definire appunto il campo argomentativo dell’interazione partecipativa: e ciò in nome della loro intrinseca legittimità istituzionale, cioè del mandato rappresentativo generale di cui possono e debbono fregiarsi. Ovviamente, per riuscire in un simile intento, serve che le istituzioni vi provvedano, a loro volta, con la necessaria, trasparente e ragionevole dotazione di argomenti, informazioni e valutazioni chiare ed accessibili;

d) occorre che sia predefinito con altrettanta chiarezza il ruolo e le implicazioni delle pratiche partecipative che si vogliono attivare nell’ambito di un determinato processo di *policy*. Tra il polo dell’*ascolto*, del coinvolgimento meramente informativo-comunicativo e il polo di una sostanziale o formale devoluzione delle scelte pubbliche a una qualche arena deliberativa, esiste una gamma semi-infinita di possibilità intermedie che il merito delle questioni e le specifiche circostanze di fatto possono configurare. Ed è altrettanto vero che esiste una relazione forte e diretta tra la intensità dell’istituzionalizzazione di cui gode un dato governo locale e l’ampiezza tematica e decisionale conferita ad una data e correlata pratica partecipativa. Così come è sovente accertabile anche la relazione contraria. A un minor grado di istituzionalizzazione può corrispondere il tentativo di compensarne il deficit mediante spazi più ampi concessi o lasciati ai processi partecipativi. In ogni caso, ciò che conta è che le regole del gioco o d’ingaggio siano esplicitate *ab initio*¹⁴ ...con tutto il coraggio e tutti i rischi che questo può comportare per chi le propone, chi le negozia e chi le accetta strategicamente o le subisce *faute de mieux*. Ciò che è essenziale, per ciascuno di tali “chi”, è che il calcolo sia avveduto, comunque antici-

¹⁴ Ad esempio chiarendo ad opera dell’amministrazione pubblica interessata se essa assumerà o meno una decisione anche laddove il processo partecipativo, qualora ne sia stato investito, non riuscisse ad adottare una soluzione condivisa, come rimarca chi ritiene che sia questa una condizione indispensabile perché la mediazione nelle politiche pubbliche ...funzioni al suo meglio (così S.L. Podziba, *op. cit.*, p. 37).

pato e mutuamente convenuto, in modo da creare un insieme condiviso di aspettative realistiche circa le scansioni, la durata e gli esiti di un determinato percorso partecipativo. Ovvietà, qualcuno potrà obiettare: ma stanno proprio nella rimozione di simili ovvietà tutte le fragilità e le diffidenze politico-istituzionali che sovente accompagnano la “democrazia partecipativa” o le pratiche che così si autodefiniscono;

E. la partecipazione, a fronte della complessità cognitiva e decisionale del *policy making*, specie in aree tematiche come quelle del governo del territorio, non può esaurire in sé l’intero fabbisogno di legittimazione di cui una politica necessita ai fini della propria efficacia. Luigi Bobbio, che per primo in Italia ha studiato, tra le altre, le politiche pubbliche ad impatto territoriale, ha ad esempio elaborato a suo tempo una “teoria empirica” dei processi decisionali in materia, che è assai utile ai nostri fini. Essa ipotizza che qualunque decisione comporti comunque situazioni di vantaggio e situazioni di svantaggio per alcuni ambiti territoriali a differenza di altri e dei cittadini che vi risiedono (siamo cioè nell’ambito di politiche difficilmente trattabili mediante l’attivazione di giochi a somma positiva). Quel modello assume la seguente rappresentazione grafica¹⁵:

Fig. 3 - Metodi per legittimare una scelta localizzativa che impone un sacrificio a una parte a vantaggio di tutti

	Metodo non deliberativo Scelta fondata su interessi	Metodo deliberativo Scelta fondata su argomenti che riguardano il bene comune
Metodo non democratico o esclusivo Processo con accesso limitato e bassa trasparenza	1 Contrattazione e scambio politico <i>Attori chiave:</i> i politici	2 Pianificazione <i>Attori chiave:</i> gli esperti
Metodo democratico o inclusivo Processo con accesso esteso e alta trasparenza	3 Aggregazione degli interessi p.es. referendum <i>Attori chiave:</i> gli elettori	4 Metodo dialogico <i>Attori chiave:</i> gli stakeholders

Come si vede, si possono annoverare almeno quattro modalità empiriche per giungere, nella normale funzionalità di un sistema politico-amministrativo, alla legittimazione di una contrastata opzione di governo quale appunto una determinata scelta localizzativa:

¹⁵ Questa figura, appunto annoverata dall’Autore come n. 3, è tratta dal saggio di L. Bobbio, *Non rifiutarti di scegliere: un’esperienza di democrazia deliberativa*, relazione presentata al Convegno annuale della Società italiana di Scienza politica, Siena, 13-15 settembre 2001.

- ◆ un metodo che, per brevità, Bobbio qualifica come non democratico ma che noi possiamo ritenere, più pragmaticamente, maggiormente elitario ed esclusivo in quanto ristretto alla cerchia dei politici di professione che hanno responsabilità amministrative e/o di partito, insomma appannaggio di una data élite politica. Un metodo, dunque, non inclusivo nei confronti dei cittadini e non deliberativo perché fondato sulle capacità e sulle risorse di ciascuno dei (soli) attori in gioco (il ceto politico degli amministratori) di trovare una mediazione tra gli interessi che intendono rappresentare e che sono da essi predefiniti. Una mediazione, pertanto, non deliberativa bensì fondata sulla contrattazione e sullo scambio del *do ut des* e, va aggiunto, efficace in termini decisionali quanto più può avvalersi di una scarsa visibilità pubblica: ...tanto più efficace quanto meno, insomma, è trasparente;
- ◆ un metodo altrettanto non deliberativo ...che anzi costituisce il massimo della non-deliberazione nel senso che il confronto non avviene mediante l'incontro e il raffronto degli argomenti ma mediante la forza numerica dei voti che li sostengono. Tuttavia è il metodo che racchiude in sé il massimo di "democraticità": sono gli elettori che decidono, semplificando in un sì o in un no le proprie posizioni mediante pratiche di tipo referendario. E' dunque un metodo molto inclusivo e, per quanto lo consentano le prassi referendarie, trasparente anche se scientemente sostituisce la contrapposizione degli interessi o delle posizioni precostituite al confronto dinamico e interattivo degli argomenti. L'obiettivo è una scelta secca a detrimento di un'altra soccombente, rimuovendo ogni alternativa possibile e le sue eventuali ragioni;
- ◆ un ulteriore metodo fondato, invece, sulla deliberazione e sulla interazione argomentativa viene individuato nella "pianificazione" che possiamo designare come "tecocratica": un processo decisionale in cui gli attori chiave sono appunto i tecnici, accomunati dalla condivisione di un linguaggio analitico e propositivo e dall'intento di argomentare le soluzioni prospettabili e poi preferibili secondo una qualche accezione di interesse generale, nell'ipotesi che gli stessi siano portatori unicamente del rispettivo *know how* e non di posizioni o interessi da rappresentare e salvaguardare. Sappiamo bene storicamente e nella quotidiana esperienza che arene decisionali di tal fatta sono, per l'appunto, non più che un'ipotesi astratta e che qualunque *expertise* raramente è così terzo e indipendente come supporrebbe il modello. Tuttavia, ciò che conta è il formato argomentativo, basato su un confronto di visioni che pretendono la propria intrinseca legittimazione, oltre che sui saperi in campo, su una data interpretazione *tecnica* dell'interesse generale. Si sta e si agisce nell'arena tecnica se tecnici e non partigiani, per l'appunto, sono gli argomenti adottati e posti a disposizione del confronto. Di qui anche la non inclusività "democratica" dell'arena in parola e la scarsa visibilità, nel senso di una diffusa inintelligibilità pubblica, del suo

funzionamento effettivo: ...proprio a salvaguardia della impermeabilità agli interessi *partigiani* (perché a-tecnici) che quell'arena pretende di mantenere;

- ◆ infine, abbiamo l'arena inclusiva e deliberativa per eccellenza, ovvero il luogo della deliberazione. Un'arena che include tutti gli *stakeholders* in gioco, i quali non si confrontano a colpi di votazione ma mediante la giustapposizione e l'interazione di argomenti e conoscenze recate a sostegno della formazione di una posizione condivisa. Un posizione magari ricca di reciproci cedimenti e rinunzie ma non negoziale, poiché quella stessa posizione si costruisce nel reciproco apprendimento di diverse ipotesi analitiche e risolutive. Ognuno fa la sua parte - ed è ammesso ad espletarla - se e in quanto sappia interpretarla e argomentarla sulla base di una data lettura e di una data visione dell'interesse generale. Un'arena, pertanto, che predilige il formarsi di una mutua convinzione e che perciò si propone come una alternativa radicale al ricercare una qualche composizione di "litigi condominiali".

Ebbene, è abbastanza evidente come la partecipazione nei processi di *policy* di cui parliamo e per la quale abbiamo formulato le presenti avvertenze, abbia un suo specifico ancoraggio teorico all'ultima tipologia prospettata. Evocarla, tuttavia, non significa rimuovere le altre. Sappiamo, infatti, come nessuna delle altre tre modalità possa restare estranea alla formazione e alla messa in opera del governo del territorio, tanto più se esso contempla, come sempre, opzioni controverse e conflittuali: ...non perché un qualche vincolo istituzionale imponga una simile mescolanza, com'è ovvio, ma perché sono tutte modalità che manifestano sempre energie e risorse bastevoli - per minime che siano - ad assumere un qualche ruolo nel formarsi delle decisioni. La questione è quindi comprendere empiricamente secondo quali dosaggi "contrattazione & scambio politico", "aggregazione degli interessi", "pianificazione tecnocratica" e "metodo dialogico" si combinino nella realtà effettuale del *policy making* e con quali effetti sull'efficacia - cioè sulla legittimazione - delle decisioni prodotte. La ragione di un *mixing* tanto complesso quanto variabile eppur ineluttabile risiede in un fattore strutturale che informa di sé la realtà funzionale di qualunque sistema politico. Esso consiste in quell'osmosi costante e capillare tra potere pubblico e società, fra potere pubblico e mercato, fra mercato e società, che si è sostituita alla piramidale "centralità" della sovranità del potere statale. La conseguenza è che il principio di legalità si dimostra empiricamente fragile e insufficiente quale fonte di comando politico e di obbedienza sociale. Per questo i meccanismi di *government* tendono ad essere sussunti in processi di *governance* nei quali si ricercano logiche e forme capaci di integrare i molti addendi della complessità, ma che mai si dimostrano autosufficienti ed esaustive, in grado di produrre legittimazione nella misura richiesta per rendere le decisioni efficaci. Infatti, nonostante il suo colossale retaggio di *scientia* e di *prudentialia juris*, il principio di legalità rischia un vischioso

ma inarrestabile declino verso un ruolo residuale - o non più che integrativo - di altre logiche e altre modalità di regolazione dell'ordine sociale e politico. Altrimenti detto, la legalità - nel suo formato giuspositivo - non riesce a contenere e a trattare in sé il complesso intreccio di funzioni arbitrali, distributive e compensative nelle quali vanno disaggregandosi (...quando non disgregandosi) l'autorità del potere pubblico e la sua legittimazione¹⁶. O meglio, ...può tentare di riuscirvi solo se il principio di legalità sa esprimere la compiuta consapevolezza del suo mutevole formante "sociocentrico". Se, anziché rimuoverle, si confronta con le multiverse matrici etiche dei valori e dei principi che - prima del diritto ed oltre le sue determinazioni normative - si agitano e si susseguono entro la cornice della legalità e ai margini di essa. Se, in altre parole, il principio di legalità accetta di percepirsi e di operare come *un* principio di *regolazione sociale* prima che del diritto. O meglio, come principio del diritto in quanto riesca ad essere anche un principio di regolazione sociale. Tanto che possiamo assumere proprio la regolazione sociale quale misura della funzionalità sistemica della legalità e delle sue decretazioni. Infatti, *regolazione sociale* significa attitudine e propensione a intermediare la molteplicità dei fini, dei valori, degli interessi, dei poteri e dei conflitti - individuali e collettivi, pubblici e privati, di genere e intergenerazionali, territoriali e categoriali, economici e culturali, nazionali e sovranazionali - che, nella *politeia* dei nostri tempi¹⁷, danno vita alla simbiosi tra complessità della società e complessità del sistema politico-amministrativo;

- F. le regole legali possono insomma agire e possono venire utilizzate come *una* delle possibili leve con cui perseguire, senza aprioristiche pretese di sussumerlo entro se stessa, il coordinamento delle attività umane e dei rapporti fra gli individui, gli attori sociali e le autorità istituzionali, allocando le risorse che a quelle attività sono necessarie e strutturando - cioè prevenendo e componendo - le contrapposizioni, reali o potenziali, che vi si connettono. E' da questo presupposto storico che origina la domanda di *governance* a detrimento della funzione di *government* nella realtà storica dei contemporanei meccanismi di governo. E che abbiamo sintetizzato nello schema sinottico qui di seguito riportato. Esso non richiede descrizioni puntuali¹⁸. Ma evidenzia la estrema difficoltà di ancorare tutta la "liquidità" che riscontriamo nei processi decisionali e nella costruzione delle politiche pubbliche ad una qualche nozione di efficacia. Una nozione che sappia interpretare le peculiarità dei di-

¹⁶ Cfr. M. Martone, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Padova, Cedam, 2007 e A. Sen, *Identità e violenza*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

¹⁷ E delle sue ascendenze novecentesche. Cfr. L. Einaudi il quale, in un editoriale uscito sul "Corriere della Sera" del 29 novembre 1919 si domandava «se fosse giusto porre la legislazione economica nelle mani dei diretti interessati [...], se il bene comune potesse mai raggiungersi attraverso una procedura consensuale e se inoltre la sua cifra complessiva coincidesse con la somma dei vantaggi guadagnati da ciascuna categoria sociale. La risposta aveva la perentorietà d'una sentenza: no, perché altrimenti s'otterrebbe il sacrificio degli "interessi futuri che è compito principalissimo, essenziale dello Stato, difendere contro gli interessi presenti"» secondo la formulazione riassuntiva che ne dà M. Aini, *C'è chi dice (sempre) no*, in "La Stampa", 5 febbraio 2007, p. 44, che cita appunto lo scritto di Einaudi.

¹⁸ Per le quali cfr. S. Belligni, *Ms. Governance, I Presume*, in Centro per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 17*, Torino, Giappichelli, 2007.

versi contesti applicativi della *governance* in funzione dei molteplici insiemi di bisogni, domande e opportunità insoddisfatte che richiedono di essere trattati, per l'appunto, con efficacia. Cioè mediante le molteplici forme che il coinvolgimento, la partecipazione e la responsabilizzazione dei destinatari nella formulazione e nella messa in opera delle politiche possono assumere;

Meccanismo di governo	Government	↔	Governance
Attori	Organizzazioni pubbliche	P	Network pubblico↔privato
Risorse degli attori	Autorità	O	Coalizione
Relazioni interne	Gerarchia	L	Scambio
Strumento decisionale	Voto	I	Negoziazione/Deliberazione
Regola decisionale	Maggioranza	T	Mutuo aggiustamento partigiano a base argomentativa
Sedi	Formali accentrate	H	Informali decentrate
Flusso decisionale	Discreto	E	Continuo
Output	Legge/decreto/atto amministrativo	↓	Contratto/Patto
Stile decisionale	Sinottico	P	Interattivo
Direzione	Top⇒down	I	Bottom⇒up
Applicazione↔controllo	Enforcement	A	Self-enforcing
Logica	Dominio	N	Accordo
Sistema di interazione	A geometria costante (procedimento)	I	A geometria variabile (processo)

con il che il cerchio della nostra riflessione propedeutica pare giungere alla sua chiusura: ...senza però riuscire a escogitare una ricetta *bonne à tout faire*. Per un verso sappiamo che, senza organizzare una qualche forma partecipazione, a cominciare da una specifica strategia di informazione e comunicazione che la prepari e le fornisca gli elementi conoscitivi indispensabili, non si danno politiche capaci di trattare i conflitti più delicati nelle tematiche più sensibili sul piano sociale e culturale, quali quelle insite nel governo del territorio. Per un altro verso sappiamo altresì che ogni pratica partecipativa è ricca di contraddizioni e figlia di circostanze contingenti e come tali non generalizzabili. E, in ogni caso, da sola non basta a spiegare gli esiti specifici di una politica conflittuale in ambito locale. Restano sempre tante, talvolta troppe, le variabili esogene a una data conformazione del processo decisionale e il divenire delle circostanze che influenzano un certo risultato e un deter-

minato impatto in una specifica situazione locale. Occorre pertanto rimarcare sia la rilevanza necessaria della partecipazione per l'efficacia del *policy making* territoriale, sia l'insufficienza della sua forza decisionale ed esplicativa. Non è, ce ne rendiamo pienamente conto, una gran conclusione ma è forse utile per smitizzare qualche luogo comune circa la partecipazione e per ribadire l'urgenza di realistiche avvertenze e di qualche ponderata "istruzione per l'uso" calibrata sul caso per caso da anteporre alla sua attivazione. Ed è perciò che ci è parso utile soffermarci, in queste annotazioni propedeutiche, almeno su quelle più scontate (eppur sovente rimosse nel giustapporsi di fautori entusiasti e scettici cronici).