

## Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa

Un modello e due leggi regionali a confronto

*Alessandro Mengozzi*

### *Abstract*

*Dopo un breve riesame dei concetti di democrazia partecipativa e deliberativa, sono discusse le critiche e le sfide che si pongono tali proposte normative ed è delineato un modello di governance partecipativa che ha ispirato l'iniziale disegno di legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna. Seguendo tale modello si illustrano e comparano gli elementi fondamentali delle recenti leggi regionali della Toscana e dell'Emilia-Romagna per la promozione dei processi partecipativi.*

### *Introduzione*

Negli ultimi vent'anni, diversi governi, non solo locali, hanno avviato più o meno timidamente dei percorsi di partecipazione alle proprie politiche, in varie forme e con vari gradi di coinvolgimento. In questo articolo saranno presentate le idee che stanno alla radice di queste esperienze; sarà quindi proposta l'elaborazione di un modello per una cultura ed una strategia di *governance* basata sulle teorie e sulle pratiche partecipative. Tale strategia può informare sia le prassi degli organi di governo sia delle meta-politiche come quelle introdotte da due recenti interventi legislativi, fino ad ora unici nel panorama internazionale, promulgati da due regioni italiane: la Toscana e l'Emilia-Romagna.

Allo scopo di operare un confronto che rilevi le grammatiche attraverso cui le prassi si formalizzano in norme, e come tali norme possano agevolare o meno il dispiegamento di strategie di partecipazione in forme diverse, sarà sviluppato un confronto analitico delle due normative, utilizzando i concetti e gli schemi del modello elaborato.

### 1. *Democrazie in forma attiva: genesi e consistenza dei concetti*

Il tema della democrazia, dibattuto fin dai tempi dell'antichità occidentale, ha ritrovato particolare vigore teorico e applicazioni nella modernità, espandendosi geograficamente e intensificando le sue procedure. Se nel 1973 nel mondo si contavano 27 democrazie liberali, nel 2009 erano 61: sono cioè raddoppiate, passando dal 20% al 40% su un numero complessivo di 151 nazioni rispetto alle 133 del 1973<sup>1</sup>. Se adottiamo una definizione meno ristretta, contando tutte le democrazie parlamentari, le 42 del 1973 sono passate alle 113 del 1999<sup>2</sup>. Per quel che riguarda la democratizzazione delle procedure decisionali, la risposta praticabile più dibattuta oggi è quella della *democrazia partecipativa*<sup>3</sup>; ad essa si sono aggiunte altre proposte di democrazia

(1) Democrazie liberali applicate a stati nazionali. Cfr. E. SOMANINI, *Geografia della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 15-27.

(2) L. CARROUÉ, *La difficile crescita della democrazia*, *Atlante di Le Monde Diplomatique*, Roma, Il Manifesto, 2003, pp. 70-71.

(3) Il concetto di *participatory democracy* si diffonde negli anni sessanta partendo dagli Stati Uniti, grazie alla Dichiarazione di Port Huron del 1962, redatta dagli studenti dell'SDs (Students for a Democratic Society), nella quale il concetto riassume richieste di maggiore democrazia nelle fasi decisionali governative centrali e locali, più cessione di responsabilità ai gruppi ed ai cittadini e altre questioni politiche contingenti. Durante le tre giornate a Port Huron gli studenti furono ispirati dagli interventi di Arnold Saul Kaufman (1927-1971), un docente di filosofia della Michigan University di Ann Arbor, a cui si deve la paternità del concetto, più tardi ripreso da Carole Pateman in un testo più noto; cfr. C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970. Il termine appare per la prima volta in un articolo di Kaufman del 1960: cfr. A.S. KAUFMAN, *Human Nature and Participatory Democracy*, in C.J. FRIEDRICH (a cura di), *Responsibility, Nomos III*, New York, The Liberal Arts Press, 1960, ristampato in W.E. CONNOLLY (a cura di), *The Bias of Pluralism*, New York, Atherton Press, 1969, p. 184. Le origini del termine sono più antiche, per lo meno risalgono più direttamente a quello di *real* o *true democracy* già utilizzato durante la *Progressive Era*; cfr. M.P. FOLLETT, *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government*, 1918, rist. Gloucester, Mass., Peter Smith, 1965. Per certi aspetti risalgono anche al più antico di *democrazia diretta* come alla filosofia democratica di Rousseau e Mill; vedi R. GIANNETTI, *Alle origini della democrazia deliberativa: deliberazione e democrazia da Rousseau a Mill*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2005, <http://purl.org/hj/bfp/87>. Secondo uno slogan utilizzato durante la *Progressive Era*, che riassume bene le richieste partecipative, le scuole non devono solo servire per educare i cittadini e per votare i loro rappresentanti, ma devono diventare anche luoghi dove i cittadini si trovano per discutere e deliberare; cfr. K. MATTSON, *Creating a Democratic Public. The Struggle for Urban Participatory Democracy during the Progressive Era*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1998, p. 83.

attiva, tra cui la *democrazia deliberativa*<sup>4</sup> ed altre ancora, variamente denominate<sup>5</sup>. Riprendendo la genesi di quelle idee pare che le preoccupazioni coincidano. Con *deliberazione* si intende il raggiungimento di decisioni che non riflettono semplicemente le preferenze grezze, aggregandole come nel voto; si organizzano perciò dei processi di discussione che, attraverso l'inclusività paritetica dei vari punti di vista, dovrebbero condurre a sintesi le singole espressioni, ad opzioni di gruppo, se non ad una volontà generale<sup>6</sup>. Questa idea però era già presente e ben sviluppata, in particolare, nei lavori di M.P. Follett<sup>7</sup> che

---

(4) *Deliberative democracy* è un concetto più recente. Esso fu utilizzato per prendere le difese di un'idea di democrazia qualitativa, in cui i rappresentanti eletti non fossero da considerare tali perché più saggi o più patriottici dei loro elettori; piuttosto la Costituzione americana, nell'ideale di Madison, metteva a punto un metodo che permetteva ad un gruppo ristretto di persone di operare in un ambiente discorsivo che facesse sviluppare il ragionamento collettivo su preoccupazioni comuni, e che proprio l'operare in un tale ambiente avrebbe messo in grado i delegati di sviluppare la conoscenza e l'esperienza – dunque una crescita della persona – per prendere decisioni più sagge di quelle che potevano essere raggiunte tramite un sondaggio allargato della cittadinanza. Per cui l'obiettivo dei padri fondatori era far crescere un governo di una *deliberative* piuttosto che di una *spontaneous and unreflective majority*. Cfr. J. BESSETTE, *Deliberative Democracy: The majority principle in American Government*, in R.A. GOLDWIN, W.A. SCHAMBRA (a cura di), *How Democratic Is the Constitution?*, Washington D.C., AEI Press, pp. 104-107. Una disamina della trasformazione del concetto nelle teorie degli autori contemporanei è in D.L. SCHAFER, *Deliberative Democracy: The Transformation of a Political Concept*, paper presentato per il Meeting dell'American Political Science Association, 2008, di prossima pubblicazione in ID., *Democratic Decision Making: Historical and Contemporary Perspectives*, Lanham, Lexington Books, 2011.

(5) *Participatory* e *deliberative democracy* hanno diversi sinonimi che hanno ottenuto minor successo: *real* e *true democracy* furono i termini principalmente usati dal movimento dei *social centers* durante la *Progressive Era*; *strong democracy* fu usato da B. Barber; *discursive democracy* da John Dryzek; *communicative democracy* da Iris Marion Young e *radical democracy* da Fung e Cohen, con il quale cercano esplicitamente di coniugare i due termini in una deliberazione partecipativa; cfr. A. FUNG, J. COHEN, *Radical Democracy*, in *Swiss Journal of Political Science*, 10, 4, 2004, pp. 23-34.

(6) Cfr. D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 126.

(7) Per le idee di Mary Parker Follett sui gruppi e le loro capacità deliberative, cfr. M.P. FOLLETT, *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government*, cit.; ID., *Creative Experience*, New York, Longman Green and Co., 1924. Per una efficace esposizione critica del pragmatismo americano e del suo influsso sulle idee della democrazia partecipativa – nonostante la inspiegabile assenza di Mary Parker Follett

con John Dewey era seguace del pragmatismo americano di W. James e C.S. Peirce, così come i loro eredi, i partecipazionisti americani della *New Left* degli anni sessanta, di cui ricordiamo C.W. Mills e A.S. Kaufman. Per Dewey e i suoi eredi, la *deliberazione*, in democrazia, deve ispirarsi all'atteggiamento e ai principi che modellano il metodo scientifico e la sua applicazione rigorosa dovrebbe diventare il fine stesso della politica democratica. Per Kaufman, lo scopo della democrazia è quello di permettere la crescita della dignità e della forza umana, nel pensiero e nei sentimenti<sup>8</sup>, di rendere gli uomini responsabili permettendo lo sviluppo dei loro poteri di *deliberazione*, con la convinzione di fondo che tale processo di evoluzione porti ad una buona società e ad una buona vita<sup>9</sup>.

Così anche l'idea di miglioramento dell'individuo, attraverso la responsabilizzazione<sup>10</sup> individuale e di gruppo, dovuta al processo che dalla discussione pubblica porta alla decisione pubblica, tema centrale negli autori appena citati, era anche nelle idee di James Madison, riportate da Bessette (vedi nota 4), sviluppate poi dalla corrente deliberativista (Joshua Cohen, Cass Sunstein, Amy Guttmann, Dennis Thompson, Jon Elster, Bruce Ackermann, James Fishkin, John Dryzek, John Rawls, Jürgen Habermas – solo per citare i più ricorrenti)<sup>11</sup>.

Tuttavia c'è chi tiene più o meno separate le due correnti adducendo argomenti vari che soffrono della assenza totale o parziale di riferimenti genetici<sup>12</sup>, generando spesso confusione concettuale e ridu-

---

– cfr. R. LACEY, *American Pragmatism and Democratic Faith*, Dekalb, Northern Illinois University Press, 2008.

(8) A.S. KAUFMAN, *Human Nature and Participatory Democracy*, cit., p. 184.

(9) *Ibidem*, pp. 198-199. Per una sintesi del pensiero filosofico e politico di Dewey vedi R. LACEY, *American Pragmatism and Democratic Faith*, cit., pp. 101-125.

(10) Con *responsabilizzazione* nella letteratura partecipazionista si intende sostanzialmente una cessione di potere decisionale all'individuo, un *empowerment* dei partecipanti (che siano referenti di organizzazioni o cittadini) in un processo dove la decisione pubblica sia il risultato delle loro volizioni.

(11) Una sintesi critica delle idee di democrazia deliberativa è in D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, cit.

(12) Cfr. J.D. HILMER, *The State of Participatory Democratic Theory*, in *New Political Science*, 32, 1, 2010, pp. 43-63; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e*

cendo i termini ai loro sostantivi (partecipazione e deliberazione). Dunque se alla formulazione genetica dei concetti, sopra esposta, aggiungiamo che, nella teoria deliberativa, né il voto né la negoziazione<sup>13</sup> sono considerati tabù, ma talvolta le uniche alternative praticabili in situazioni di mancato consenso<sup>14</sup>; la negoziazione è presente e utile nella predisposizione e durante il lavoro degli *advisory board* dei processi; la maggioranza raggiunta dopo una deliberazione è profondamente diversa (se non migliore) da quella raggiunta per via aggregativa<sup>15</sup>; possiamo concludere che non c'è ragione di tenere distinte le due proposte. Fung e Cohen, ad esempio, hanno pensato di integrarle in un quadro teorico per la realizzazione di complesse

---

*prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010; L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26; P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi, 2006; B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 73, 4, 2005, pp. 84-94.

(13) Nella negoziazione i soggetti trattano, offrendo o sottraendo risorse proprie, per massimizzare un proprio obiettivo, supponendo che possa essere in qualche misura massimizzato tramite un accordo con altri. Nella deliberazione invece i partecipanti discutono portando argomenti generali per il raggiungimento di una scelta comune senza mettere o togliere risorse proprie dall'interazione. Non è ancora chiaro fino a che punto, ma il processo deliberativo sembra il modo più adeguato per scoraggiare il mettere sul tavolo, tra gli argomenti, scambi di risorse materiali proprie, così come un uso strumentale delle proprie informazioni ed esperienze, se non per fini di bene comune. Infatti, un processo deliberativo al massimo può offrire una ricompensa in termini di leadership temporanea, che dura fino alla fine del processo e comunque di intensità molto debole, perché le occasioni per guidare i gruppi – in genere condotti da un facilitatore esterno – sono flebili. Però non è affatto detto che nella negoziazione non si possano usare argomenti generali e che le preferenze date non cambino durante il negoziato; gli argomenti possono aiutare le parti a valutare preferenze diverse da quelle di partenza e alternative possibili, tuttavia si tratta di discutere la messa o meno in gioco di risorse appartenenti agli attori, sul destino delle quali non si può pretendere di convincerli solo tramite argomenti prettamente generali. L'argomentazione può dunque tendere ad esiti più equi, grazie a quella che Elster chiama forza civilizzatrice dell'ipocrisia, ma la negoziazione può aiutare gli attori a non bloccarsi su posizioni di principio – rischio che si corre nell'argomentazione – e costruire ed accettare le cornici dentro le quali avviene la sfida dell'argomentazione, che si basano anche su assunti ideologici e arbitrari. Cfr. J. ELSTER, *Argomentare e negoziare*, Milano, Bruno Mondadori, 2005.

(14) D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, cit., p. 132.

(15) L. PELLIZZONI, *La deliberazione pubblica tra modello e processo. Riflessioni su due giurie dei cittadini*, Trieste, Quaderni del Dipartimento di Scienze dell'Uomo, 2006, p. 3.

procedure di *governance* partecipativa<sup>16</sup>. Quando necessario, terrò distinte le due denominazioni per conformarmi al linguaggio corrente, pur auspicando un suo mutamento, e quando non necessario a privilegiare l'uso di *governance* partecipativa o di democrazia partecipativa, per intendere un meta-processo di incremento democratico, tramite inclusione, connessione e uguagliamento tra individui, attori e autorità, nelle decisioni pubbliche.

## ***2. I soggetti e le dinamiche della partecipazione nelle fasi e negli spazi del ciclo politico***

Utilizzando una definizione di Paolo Ceri, “la partecipazione consiste in processi di *connessione*, riduzione della distanza o isolamento tra individui e tra gruppi, e di *uguagliamento*, riduzione dei rapporti gerarchici attraverso la distribuzione del potere”<sup>17</sup>. Tale definizione però estende la propria osservazione ad una generale interazione sociale e dà per scontato quando avviene la distribuzione del potere, in quale spazio e a quale scopo. Ritengo opportuno quindi esplicitare che i processi di *connessione* e *uguagliamento* si riferiscono a momenti chiave dell'evoluzione dei sistemi sociali<sup>18</sup>, ossia ai loro momenti decisionali. Gallino, su questo punto, ci offre una definizione più mirata e rileva due sensi nel termine:

nel senso *forte* partecipazione significa intervenire nei o sui centri di governo di una collettività, cioè un gruppo, un'associazione, un'organizzazione, una comunità locale, uno Stato, di cui si è membri, dove partecipare alle decisioni implica una possibilità reale e l'atto concreto del concorrere a determinare, su un piano di relativa eguaglianza [...] gli obiettivi principali [...], la destinazione delle risorse [...], il modello di convivenza verso cui tendere, la distribuzione fra tutti dei costi e dei benefici. In questo senso [...] un elevato grado di partecipazione è uno dei tratti caratteristici della democrazia come forma e metodo

---

(16) A. FUNG, J. COHEN, *Radical Democracy*, cit., p. 28.

(17) Cit. in L. PELLIZZONI, *Cosa significa partecipare*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 46, 3, 2005, pp. 481.

(18) Come intesi in N. LUHMANN, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1984, trad. it. *Sistemi sociali*, Bologna, Il Mulino, 1990.

di governo di collettività di qualsiasi tipo e scala, mentre nella sua accezione *debole* significa un prendere parte alle attività caratteristiche di [...] *tali centri di governo* (corsivo mio), sussista o meno la possibilità reale di intervenire efficacemente nelle decisioni [...]¹⁹.

Possiamo dunque sostituire il termine *collettività* con *sistema sociale territoriale* e definire la democrazia partecipativa come un processo di *inclusione, connessione e uguagliamento*, tra *autorità, attori e individui*, nell'ambito dei processi decisionali di un sistema sociale territoriale.

Come si noterà il termine "membro della collettività", già non presente nella definizione di Ceri, è stato rimosso e compreso dentro la definizione di individuo, che può essere ma può anche non essere propriamente detto *membro* del sistema sociale. Con *autorità* si possono intendere i sotto-sistemi sociali decisionali (o politici) presenti in tutti i sistemi sociali: dal gruppo (famiglia, comitati) alle organizzazioni (associazioni, imprese), fino alle società territorializzate (enti locali, Stato, federazioni o unioni di Stati). Essi comprendono le sotto-articolazioni regolative classiche: di indirizzo, esecuzione e controllo. Ad autorità dunque è collegata la risposta sul *dove*, cioè il concetto di *territorio*. Il concetto di territorio subisce molte variazioni al mutare dei tempi e delle discipline che lo utilizzano. Tuttavia, se restringiamo il campo ai sistemi politici, il territorio è una superficie, perimetrata da frontiere o confini²⁰, risultato, in tutte le società, di un più o meno complesso processo di *strutturazione* dello spazio²¹. Il tema riguarda la continua selezione della complessità che l'uomo ha operato sullo spazio, sia per adattarvi che per adattarlo alle proprie aspirazioni esoneranti, secondo un articolato processo di *territorializzazione*²². Quello che

---

(19) L. GALLINO, *Dizionario di sociologia*, Torino, UTET, 1993, p. 479.

(20) La definizione della linea del territorio dipende dal grado di territorializzazione del sistema sociale (meno definito = frontiera; più definito = confine); nel mondo attuale, tale grado di territorializzazione cresce con lo "sviluppo" o "la modernità" del sistema sociale.

(21) A. TURCO, *Verso una Teoria Geografica della Complessità*, Milano, Unicopli, 1988, pp. 106-134.

(22) C. RAFFESTIN, *I segni della geografia*, in *Hérodote Italia*, 4, 1981, pp. 47-76.

ci interessa ora è che la formazione dello Stato moderno, dalla data chiave del 1648 (data conclusiva dei Trattati di Westfalia e nel 1651 Thomas Hobbes pubblica il *Leviathan*), ha visto un progressivo strutturarsi del mondo in Stati-nazione e che tale processo, anche se non lo chiameremmo certo di democratizzazione, conteneva già in sé i principi di un primo patto sociale (implicito) e individuava (forse ancora solo teoricamente) un solo sistema decisionale in grado di proiettare ed esercitare la violenza, quindi organizzare, controllare e far rispettare le decisioni. Inoltre, esso conteneva fattori di uguagliamento e di connessione nei confronti delle credenze religiose, quindi della cultura degli individui che vivevano in quel territorio. Uguagliamento poteva essere, in alcuni Stati, uniformante (secondo il principio *cuius regio eius religio*), ma, in altri, liberante (dove le diverse professioni religiose erano considerate su un principio di parità); ma, soprattutto tra gli Stati, si riconosceva al sovrano la rappresentanza di un'identità territoriale-nazionale<sup>23</sup>. Il successo di questo dispositivo è indiscusso, al punto che oggi tutta la superficie del globo è perimetrata e controllata da una qualche autorità formale. Quella che è in discussione oggi è la sua ristrutturazione, grazie al successo del dispositivo stesso e alla monopolizzazione del controllo spaziale sul globo da parte di un'unica forza ideologica, economica e politica, dagli anni novanta ad oggi. Con l'accresciuta omologazione e affidabilità territoriale, i flussi (di informazioni, denaro, merci, persone, rischi) hanno accelerato e sono diventati più complessi, oltrepassando i confini del dispositivo territoriale, per radicarsi sul terreno locale, specifico, in cui tali flussi si materializzano. Le aree urbane e in particolare le *città globali* acquisiscono una rinnovata centralità, come nodi di controllo di tali flussi, che le svincola da molte relazioni con lo Stato nazionale<sup>24</sup>. Gli Stati hanno avviato formali processi di devoluzione amministrativa, ma agiscono ancora con modalità gerarchica su diverse questioni, soprattutto sull'allocazione delle risorse collettive e la distribuzione

---

(23) E. DELL'AGNESE, *Geografia politica critica*, Milano, Guerini, 2005, p. 75.

(24) S. SASSEN, *The Global City: New York, London Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991, trad. it. *Città globali: New York, Londra, Tokyo*, Torino, UTET, 1997.



dei rischi, l'inclusione e l'uguagliamento nei processi della democrazia rappresentativa e la pianificazione delle infrastrutture. Tuttavia è un condizionamento lungi dall'essere deterministico; vediamo infatti spesso un'auto-determinazione locale, in cui autorità, gruppi di attori e individui (cittadini dell'area ma non solo) si mobilitano per difendere una propria territorialità, ossia una propria volontà di appropriazione su una parte di spazio, per stabilirne le modalità di uso, dalle nostre parti, se non un predominio politico totale, come in altre aree a noi non distanti (ad es. pensiamo alla ex Jugoslavia). Inoltre, il modello democratico liberale, anche localmente sempre centrato sulla rappresentanza elettorale, ha risentito di una parziale crisi, non riuscendo più a risolvere efficacemente le questioni di *governance* (mediare i conflitti tra *autorità* territoriali e tra *attori* sociali e a far convergere *entrambi* su progetti comuni) per assenza o squilibri di partecipazione nella fase decisionale, dovuti non solo ad errori "umani" di gestione ma alla filosofia del modello stesso<sup>25</sup>.

Con *attori* in questa sede si intende un generale complesso di sottosistemi sociali di varia misura e natura, che tuttavia non arrivano oltre al livello di controllo territoriale delimitato dalle carte catastali. Pensiamo alla rete di attori con cui un'organizzazione, un'associazione o una famiglia deve scambiare, negoziare, contrattare, reciprocare per la propria sopravvivenza tendenzialmente autonoma. Nel nostro caso, in un sistema sociale territoriale, ci sono: attori a bassa formalizzazione organizzativa (famiglie, comitati spontanei, movimenti); attori che detengono certi diritti di proprietà o capacità di appropriazione e di godimento (su terreni, edifici, acque, risorse, etere, spazio aereo, reti di comunicazione, conoscenza, domini internet, finanze e merci, persone, sostanze, rifiuti) riconosciuti o meno dall'autorità; attori strutturati (associazioni, partiti politici, imprese, media, chiese). Gli attori non hanno funzioni politiche territoriali ma sono in grado di mobilitare risorse comunicative fondamentali per la riproduzione dei

---

(25) Cfr. A. MENGOZZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2011, pp. 33-39.

sistemi sociali<sup>26</sup>: segnali, conoscenze, energia, informazioni, materiali, denaro, opinioni, voti, manodopera, macchine; *surplus economico-ecologico* da destinare all'evoluzione funzionale del sistema sociale, ad una ulteriore selezione di complessità, tramite differenziazione: divisione del lavoro comunicativo, pratiche *esoneranti*, verso una costante ricerca di maggiore autonomia dallo stato di natura<sup>27</sup>. Talvolta erroneamente si trattano gli attori secondo il principio di rappresentanza (che ha senso per le autorità), o attraverso il principio di rappresentatività (che ha senso per gli *individui*, vedi sotto); misurando ad esempio il numero di affiliati ad un'associazione per reputarne la rilevanza politica, rispetto ad un'altra. Mentre è attraverso la logica dei flussi che vanno inclusi gli attori, reputandoli uno ad uno per le risorse che possono o meno mobilitare sulla questione territoriale che il processo decisionale deve affrontare. Come per un'impresa non è il numero dei soci a conferirle rilevanza economica, così per un gruppo o un comitato non è il numero dei militanti o degli affiliati a farne la rilevanza politica, ma può essere la loro capacità di penetrazione mediatica oppure la capacità dei loro argomenti di convincere un giudice del TAR ad accogliere un loro ricorso o a persuadere un ampio numero di residenti-elettori.

Infine con *individui* si intendono gli esseri umani come soggetti che attraverso la loro interazione hanno generato la società e i suoi sottosistemi: "...tuttavia una volta costituiti i sistemi sociali tendono a sfuggire al controllo dei singoli, si autonomizzano rispetto ai componenti individuali e dispiegano loro dinamiche proprie..."<sup>28</sup>. Gli individui sono sistemi viventi, bio-psichici, e come la società sono caratterizzati da una mancanza di scopo. La religione (con le sue morali) e la filosofia (con le sue etiche) possono essere considerate quei sistemi sociali produttori di comunicazioni atte a conciliare le esigenze evolutive dell'uomo e della società, per rendere meno dannose le une per le

---

(26) Alcuni attori nascono come attori di *politics*, ad es. i partiti, altri come attori di *policy*, ad es. i sindacati e le organizzazioni di rappresentanza economica.

(27) A. TURCO, *Verso una Teoria Geografica della Complessità*, cit., pp. 35-39.

(28) *Ibidem*, p. 38.

altre. Gli individui non coincidono con i membri del sistema, possono essere persone che il sistema formalmente esclude dalla comunicazione, a volte cerca di distruggere, altre volte include informalmente nella comunicazione perché necessita di ulteriore complessità. Per la teoria dei sistemi sociali di Luhmann, il sistema non ha membri ma elementi/ruoli che producono comunicazioni, il concetto di membro è un prodotto di *output* del sistema, un dispositivo, un risultato di un processo di *policy*, autoreferenziale, non un suo elemento costitutivo. Nell'ambiente il sistema deve trovare quelle risorse comunicative che determinano la sua sopravvivenza. Perciò possono essere individuati e designati dal sistema dei membri formali. Il sistema politico territoriale utilizza il dispositivo della *cittadinanza* per selezionare la complessità dell'ambiente, quindi ridurla, così da mantenere la propria identità e stabilità e sottrarsi al rischio di oscillazioni incontrollate e tiranniche, perciò assegna lo *status* di cittadino solo a certe condizioni. Però deve riuscire a ridurre complessità senza distruggerla perché la complessità permette al sistema di disporre di un ammontare di possibilità più ampio per la propria sopravvivenza (pensiamo quanto influiscono sulle decisioni le analisi di mercato sui flussi turistici; e che tipo di diversa influenza hanno le analisi dei flussi migratori). Se dunque il dispositivo della cittadinanza risponde al principio della rappresentanza, le individualità rispondono al principio della rappresentatività.

Preso dunque la democrazia come forma e metodo di governo di un sistema sociale di qualsiasi tipo e scala, possiamo ora posizionare la partecipazione nelle diverse fasi spaziali del processo politico, di governo del sistema: 1) *politics*, 2) *polity*, 3) *policy* e 4) *police* (vedi fig. 1).

Con fasi spaziali della politica o del processo politico intendo differenziare ciò che avviene nella lingua inglese partendo dalla stessa radice greca: *polis*. Queste fasi sono degli idealtipi per distinguere alcuni momenti della processualità politica ma non sono chiaramente separabili una dall'altra senza tenere conto che si tratta di un ciclo non distinguibile cronologicamente, ma spazialmente, nei suoi momenti comunicativi, che generalmente si muovono dalla *politics* alla *police*, e da lì tornano alla *politics*. Tali fasi inoltre sono rintracciabili

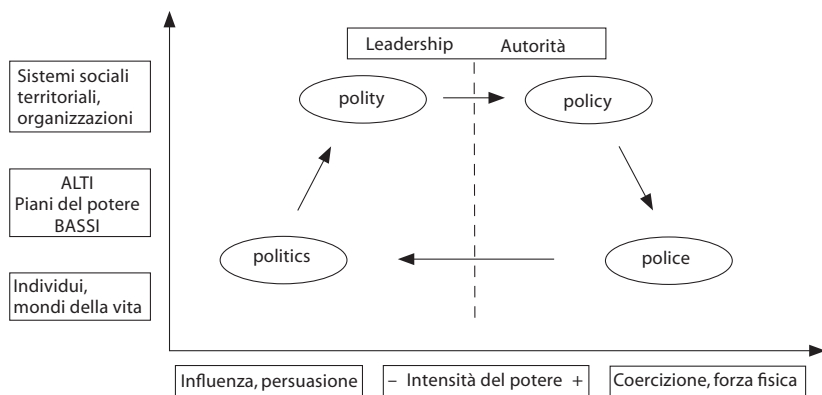


Fig.1. Piani e intensità del potere nelle fasi spaziali della politica

in qualsiasi forma di governo, ma qui mi limito alle forme democratiche.

Nella democratizzazione di un sistema politico si accentuano varie strategie guidate dal principio di inclusione (anche di non membri del sistema, cioè non-cittadini) ed uguaglianza, da un lato, tese a migliorare l'equità d'accesso al potere e, dall'altro, a garantire la parità di trattamento delle norme.

Nella prima fase, ascendente, di *politics* e di *polity*, troviamo il dispiegamento di quelle che sono le caratteristiche modalità della democrazia liberale. In questa fase, attori come le imprese o i mezzi di comunicazione, giocano un ruolo ambiguo e poco trasparente. Gli interventi che chiedono una limitazione alla spesa dei candidati nelle campagne elettorali è sempre più sentito. Ma non si può parlare di un determinismo del più ricco e ciò rende i sistemi democratici ancora competitivi rispetto ad altre modalità di governo, garantendo dunque più partecipazione. Il metodo aggregativo (il voto alle elezioni) genera una modalità agonistica che offre una certa tenuta sociale, ma rischia poi il cortocircuito con le questioni poste dalla *governance* viste sopra (mediazione dei conflitti tra autorità/attori e coordinamento delle azioni su obiettivi condivisi) se i partiti non mutano i propri approcci comunicativi e organizzativi, già dalla fase pre-elettorale, adattandoli poi ad una forte partecipazione nella fase di *policy*.

Nella seconda fase (*policy* e *police*), la forma democratica liberale *poliarchica*<sup>29</sup> offre molti accorgimenti volti ad incrementare la partecipazione. Nella fase discendente, soprattutto nella *policy*, abbiamo vari attori che entrano, anche qui come nella precedente, con modalità poco trasparenti, nell'elaborazione della decisione. Diversi sono i tentativi per regolare l'attività di *lobby*, a vari livelli<sup>30</sup>, anche regionali<sup>31</sup>. In questa seconda fase la partecipazione è ritenuta inadeguata perché il politico delegato funge da mediatore tra interessi contrapposti e diventa una sorta di sportello per rispondere alle esigenze degli attori, in cui i più forti tendono a prevalere, disperdendo così le potenzialità di mediazione, scambio, negoziato, convergenze d'azione degli attori su scopi comuni. I programmi elettorali forti, chiari e con obiettivi concreti non aiutano il politico a conseguire il suo scopo, perché la partecipazione necessita in genere di compromessi e comunque del supporto di un'ampia compagine di attori e altre autorità che dovrebbero essere coinvolte in fase pre-elettorale e quasi mai si dispone dell'autorevolezza, del tempo e delle risorse per farlo, in quella fase, soprattutto quando i candidati rappresentano una discontinuità con chi li ha preceduti.

I *policy network*, per l'elaborazione di alcune politiche di settore<sup>32</sup>, coinvolgono vari attori e mostrano buone capacità di negoziazione, ma possono condurre a scelte generate in assenza di una parte più o meno consistente di soggetti che non sono stati inclusi nella rete di

---

(29) R.A. DAHL, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.

(30) L'attività di *lobby* in una democrazia liberale matura come quella degli Stati Uniti è stata disciplinata da varie leggi (ad es. *Lobbying Disclosure Act* del 1995) e anche l'Unione europea, con una comunicazione del 1992, è intervenuta per fare un po' di chiarezza sui rapporti tra la Commissione e i gruppi di interesse.

(31) La Regione Toscana si è dotata della l.r. 5/2002, che tuttavia non è applicata. Il consigliere Ugo Mazza, relatore del progetto di legge 3/2010 sulla partecipazione, della Regione Emilia-Romagna, nel 2006 è stato anche proponente di un disegno di legge regionale sulla regolazione e la parità di rappresentazione degli interessi, che non è stato approvato. Anche il consigliere di centro-destra Renzi, nel 2009, ha tentato un intervento legislativo sulle *lobby*, ma senza successo.

(32) G. REGONINI, *I paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, 1, 4, 2005, pp. 3-32.

elaborazione. Una delle risposte è stata dunque intraprendere pratiche che ampliassero l'arena degli esclusi con stimoli e incentivi alla partecipazione (*community network*) e poi includessero un'indistinta maggioranza silenziosa<sup>33</sup>. Le pratiche messe in campo in questa ultima fase, dagli anni novanta, sono quelle più raffinate finora sviluppate e sono chiamate strumenti di democrazia deliberativa<sup>34</sup>. L'aspirazione di chi li ha messi in pratica è stata quella di trovare metodi che separassero gli interessi e il comportamento strategico dalla fase di deliberazione, includendo un campione di individui rappresentativi, in modo che si sviluppasse un discorso il più possibile fondato su argomenti razionali e generali e un confronto trasparente orientato alla individuazione del bene comune.

### 3. Critiche alle dottrine della partecipazione democratica

Prima di giungere all'esposizione di un modello di *governance* partecipativa è necessario rispondere alle critiche che le dottrine partecipazioniste hanno subito.

Farejohn e Pasquino avvertono che in democrazia le preferenze non possono essere contate due volte, cioè una volta scelti candidati e programmi non sarebbe corretto ridiscutere le opzioni<sup>35</sup>. La critica del doppio voto alle preferenze è corretta e conduce ai limiti del modello liberale. Va infatti considerato che il primo voto, quello per la selezione dell'élite, se impostato ancora nel quadro di una democrazia pluralista imperfetta (cioè con attività di *lobbying*, come avviene oggi) è incoerente sia con un perfezionamento poliarchico e ancor di più con la *governance* partecipativa. In un quadro poliarchico, le "preferenze prime", offerte dai programmi elettorali, non possono contem-

---

(33) *Ibidem*, p. 10.

(34) Sebbene siano emerse più recentemente, grazie soprattutto al successo e alla diffusione di alcune pratiche come il *Deliberative Poll* di James Fishkin e la *Citizens' Jury* di Ned Crosby, le pratiche conosciute oggi come deliberative hanno antichi precursori come il *Town Meeting* del New England, che risale al 1600, ma anche il *Teach-In* di A.S. Kaufman, realizzato dal 1965, sulla guerra del Vietnam.

(35) J. FAREJOHN, G. PASQUINO, *Constitutional Courts as Deliberative Institutions*, in W. SADURSKI (a cura di), *Constitutional Justice, East and West*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.

plare un “pensiero forte” con strategie già impostate, perché nel venir rimesse in discussione nella fase di *governance* potrebbero condurre ad esiti che contraddicono gli impegni e tradiscono gli elettori. Se il programma elettorale si basa su scelte forti allora non ha senso aprire un processo poliarchico in fase di *policy*, altrimenti si tradiscono gli elettori che hanno votato per quel programma. È quindi il ruolo svolto da partiti e candidati che deve adattarsi alla forma della democrazia partecipativa non il contrario, modificando la comunicazione politica in fase elettorale. Ciò si lega alle osservazioni di Chantal Mouffe:

Dobbiamo accettare che qualsiasi consenso esista come il risultato di una egemonia provvisoria, come una stabilizzazione del potere che sempre incorpora una qualche forma di esclusione. L'idea che il potere possa essere dissolto attraverso il dibattito razionale e che la legittimità possa essere basata sulla pura razionalità sono illusioni, che possono mettere in pericolo le istituzioni democratiche<sup>36</sup>.

La Mouffe ci ricorda che la discussione argomentata e razionale non è l'unica accettabile modalità di espressione<sup>37</sup> e che vanno sempre preservati alcuni spazi per il dissenso, oltre, potremmo aggiungere, all'agonistica competizione elettorale tra élite della democrazia liberale. Ma ci ricorda, soprattutto, in altre parole, che la democrazia<sup>38</sup> come la razionalità politica non esiste in assoluto, ma è un dispositivo di manipolazione che ci permette di considerare conveniente la convivenza pacifica, di accettare che gli oppositori vincano, governi-

---

(36) C. MOUFFE, *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, in *Political Sciences Series*, 72, 2002, p. 17.

(37) Vi sono metodologie però, come il *Participatory Scenario Building Workshop*, che prevedono molta libertà espressiva ai partecipanti (la narrazione di scenari futuri, la prosa, la poesia, l'uso dei ritagli di immagini, la messa in scena di *piece* teatrali): cfr. L.B. RASMUSSEN, *The Narrative Aspect of Scenario Building. How Story Telling May Give People a Memory of the Future*, in *AI & Society*, 19, 3, 2005, pp. 229-249.

(38) Vedi il *teorema dell'impossibilità* di Kenneth Arrow, secondo cui il processo democratico non è praticabile senza momenti decisionali arbitrari e chiusi, altrimenti si generano processi ricorsivi senza transitività, cioè senza giungere ad una decisione. Cfr. K.J. ARROW, *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press, 1951.

no e prendano quello che ci aspettavamo di ottenere, pur sapendo che possiamo criticarli e che avremo un'altra occasione per ottenere quello che volevamo<sup>39</sup>. La democrazia partecipativa intensifica questo ciclo, lo rinforza, in modo tale che non dovremo aspettare un intero ciclo elettorale per ottenere una vittoria su una decisione e non è detto che su determinate scelte, nel frattempo, non siamo diventati noi stessi gli oppositori di coloro che abbiamo votato.

Critiche indirette alla democrazia deliberativa sono giunte sempre sull'aspetto dei suoi collegamenti con la partecipazione dalla politologa americana Diana Mutz. La tesi sostenuta nella sua ricerca sulla popolazione nordamericana è che gli individui esposti a prospettive politiche opposte attraverso il dialogo politico, ad una *cross-cutting exposure*, partecipano meno e con meno coinvolgimento alla vita politica tradizionale (associazioni, partiti), non votano o decidono verso gli ultimi giorni della campagna elettorale per chi votare<sup>40</sup>. I luoghi dove il *cross-cutting exposure* è più probabile è il posto di lavoro, e il soggetto esposto è quello meno inserito in network dove circola la stessa passione politica. Le conseguenze di questa tesi possono essere viste come una tragedia per chi pensa che la militanza o l'affluenza elettorale sia una misura della *performance* politica e sociale di un paese, così come l'astensionismo possa essere combattuto coinvolgendo di più la gente nelle deliberazioni. Al contrario, potrebbe essere visto come un trionfo del pluralismo, dove chi è più esposto al *cross-cutting* assegna più importanza all'armonia sociale che alle proprie opinioni<sup>41</sup>. Così vanno ricercate norme e strumenti, come quelli deliberativi, che favoriscano l'incontro dei network con tolleranza e rispetto, conciliando coinvolgimento con apertura mentale<sup>42</sup>.

Altri appunti si assestano sulla questione dell'uguaglianza sostantiva

---

(39) Cfr. J. SUROWIECKI, *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, New York, Anchor Books, 2004, trad. it. *La saggezza della folla*, Roma, Fusi Orari.

(40) D. MUTZ, *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2006.

(41) *Ibidem*, p. 124.

(42) *Ibidem*, pp. 150-151.



richiesta dall'ideale deliberativo, per cui non si tratta solo di assicurare che le diverse risorse di cui dispongono gli individui nella società alterino le loro possibilità di accesso alla deliberazione, ma che nella deliberazione stessa gli individui possano confrontarsi su piani di capacitazione omogenei<sup>43</sup>. L'approccio *outreach*<sup>44</sup>, gli incentivi alla partecipazione (orari per lavoratori, rimborsi, gadget, servizi di *baby sitting*) possono facilitare il "reclutamento" di soggetti non abituati a partecipare o che esprimono diversità da quelle che sono le rappresentazioni medie o mediate dell'uomo e della donna contemporanei. Tuttavia questi accorgimenti non possono garantire un'uguaglianza di capacità. Non è pensabile che si abbiano soggetti con le medesime capacità "cognitive necessarie per articolare e difendere effettivamente tesi persuasive"<sup>45</sup>. Ognuno è "esperto" della propria esperienza mentre lo sviluppo delle *capabilities*<sup>46</sup> è dovuto, oltre che alle politiche, proprio alla partecipazione, come preannunciato dai padri della partecipazione e dichiarato dai deliberativisti. Su questo, appunto, Kaufman chiama in causa il *paradosso di Rousseau*<sup>47</sup>. Come può l'uomo partecipare alla deliberazione sul bene comune se non ne possiede pienamente le competenze? Solo chi ha dimostrato (al potere?) di avere competenza può partecipare? Posso pensare tre repliche. Innanzi tutto ci si può domandare se le capacitazioni abbiano o meno un carattere di relatività<sup>48</sup>. Inoltre ci si può chiedere quale ruolo possa

---

(43) D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, cit., p. 137.

(44) Si tratta di andare a cercare i soggetti che tendono a non partecipare con metodi di ricerca attiva sul campo, interviste mirate in situazioni di vita, nelle strade, nelle aree di intervento, coinvolgendoli nel progetto. Sul tema urbanistico, cfr. M. SCLAVI, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 225-229.

(45) D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, cit., p. 137.

(46) Consistono in quelle condizioni di possibilità da cui le persone possono acquisire le capacità di concorrere alla realizzazione di se stesse, ossia decidere tra più opzioni e stili di vita (ad es. il benestante che digiuna per scelta e l'indigente che lo fa per costrizione) che comprendono anche il capitale sociale, la fiducia e la qualità delle relazioni. Cfr. M.C. NUSSBAUM, A. SEN, *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

(47) A.S. KAUFMAN, *Participatory Democracy: Ten Years Later*, in W. CONNOLLY (a cura di), *The Bias of Pluralism*, cit., pp. 206-207.

(48) Le capacitazioni non riguardano solo la deprivazione economica, nonostante i gravi segnali di crescita di questa piaga. Nelle nostre società, le incapacità in campo

giocare l'empatia nelle interazioni di gruppo con soggetti presunti incapaci e quale ruolo possa giocare la società civile come portatrice di interessi e preferenze di persone che lavorano o sono coinvolte con le varie forme di privazione. Come suggerito da Kaufman, per non consegnare solo ai capaci e ai saggi l'onere di guidare il popolo verso la responsabilità e la competenza, senza aspettare che gli incapaci si capacitino, è necessario includere subito tutti i potenziali interessati nei processi perché sono comunque fornitori e recettori di conoscenza ed esperienza e dunque, proprio entrando in tali processi, potranno avere maggiori opportunità di capacitazione. Nello stesso tempo i partecipanti dovrebbero apprezzare il fatto che anche dentro processi partecipativi strutturati possa esservi posto per la *leadership* e la *rappresentanza*<sup>49</sup>. Sia gli individui coinvolti che il sistema non potranno far altro che apprendere dal successo dell'interazione o dal suo eventuale fallimento, così come dal successo o dal fallimento della decisione.

#### *4. La governance partecipativa: dagli effetti distorsivi ad un quadro strategico*

In questo paragrafo sarà analizzata, attraverso un percorso indotto dai problemi che incontrano le prassi partecipative, l'impostazione di un modello strategico di *governance* partecipativa che servirà per la lettura delle due leggi regionali sulla partecipazione (Emilia-Romagna e Toscana).

Passiamo dunque a quegli "effetti distorsivi" che possono affliggere o far fallire i processi partecipativi. Il primo effetto è la distorsione della rappresentatività del campione dei partecipanti; il secondo è la pola-

---

deliberativo si riferiscono soprattutto a squilibri nella conoscenza e nelle capacità discorsive (presentarsi adeguatamente, esprimersi con efficacia, rispettare le regole e le etichette della conversazione). Ma l'ideale della partecipazione non esclude nessuna situazione, nemmeno quelle apparentemente più estreme, mostrando come in tutte le discipline scientifiche vi siano convinti difensori della prassi democratica, del suo valore pedagogico o "terapeutico" di trasformazione individuale e sociale. Un esempio emblematico a questo proposito è il coinvolgimento dei pazienti psichiatrici nelle assemblee di comunità introdotte da Franco Basaglia. Cfr. G. ANTONUCCI, *Le lezioni della mia vita. La medicina, la psichiatria e le istituzioni*, Milano, Spirali, 1999, p. 130.

(49) A.S. KAUFMAN, *Participatory Democracy: Ten Years Later*, cit., p. 207.

rizzazione delle posizioni nella discussione; il terzo è il boicottaggio per disturbo o defezione<sup>50</sup>. Il primo e il secondo effetto riguardano gli individui, il terzo principalmente gli attori.

La distorsione del campione è un effetto che colpisce tutte le metodologie che richiedono una partecipazione attiva dell'intervistato. Il soggetto deve trovare la voglia di dedicare tempo, a volte interi week-end, a discutere di problemi pubblici con gente che non conosce e accontentarsi di un buffet e di qualche gadget come compenso materiale. Prima di proseguire bisogna capire l'importanza assegnata alla rappresentatività, quindi al campione. I campioni possono andare dalle quindici persone di un *focus group*, quaranta persone per una *giuria dei cittadini* o una *consensus conference*, alle duemila di un *open space technology*. Non ci sono limiti al coinvolgimento, grazie anche alle potenzialità di internet, comunque la discussione approfondita richiede numeri contenuti, anche se può essere intervallata da assemblee plenarie con diverse persone. La rappresentatività del campione è un argomento più utile alla giustificazione della teoria deliberativa che alle reali esigenze del processo. Infatti, l'ambizione dei deliberativisti – talvolta – è quella di catturare la “volontà generale”. Pretesa difficilmente realizzabile, sotto molti profili, *in primis* la possibile manipolazione del processo e non ultima la complessità del sistema territoriale. Le stratificazioni del campione dovrebbero essere talmente raffinate e i contatti talmente dispersi (pensiamo ai *city user*) che il campione dovrebbe essere molto grande e diventerebbe davvero costoso, ammesso che sia possibile. Inoltre, il campionamento è un processo abbastanza esoterico che richiede compromessi e che non garantisce di per sé l'imparzialità dell'operazione, se non quando, eseguito a scopi predittivi (vedi *exit poll*), gli eventi successivi ne forniscono una prova di attendibilità; ma nei processi deliberativi in genere non abbiamo una controprova, come avviene con le elezioni. A quel punto probabilmente potrebbe essere conveniente pensare direttamente ad un referendum a macchia di leopardo, solo su alcune sezioni elettorali sparse. Inoltre la rappresentatività non sempre offre una sufficiente presenza di soggetti sottorappresentati, minoran-

---

(50) D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, cit., pp. 138-150.

ze, che tuttavia, secondo i deliberativisti, e il principio di inclusività, vanno inseriti a scapito della statistica. Un altro argomento forte su cui poggiano i deliberativisti per cogliere la volontà generale è la rilevanza degli argomenti fatti emergere dai partecipanti e la qualità della discussione. L'importante è che emerga il più ampio numero possibile di posizioni diverse e che la discussione abbia un valore creativo e trasformativo delle posizioni. Per reclutare il maggior numero di posizioni, la rappresentatività di un campione stratificato può non essere il metodo migliore. Per essere effettivamente inclusivi, cioè per riservare quote di inclusione ad alcune espressioni minoritarie, che non comparirebbero attraverso criteri statistici, e per garantirne la presenza, i deliberativisti suggeriscono che tale aspetto sia trattato (negoziato?) nella fase di implementazione del processo con autorità e attori. Si possono allora pensare altre strategie, come la selezione dei partecipanti effettuata dagli attori coinvolti. Questa strategia ha il merito di ripercorrere i network e quindi riprodurre quella differenziazione basata sull'orientamento *like-minded*. Una strategia di questo tipo<sup>51</sup> ha anche il vantaggio di essere molto meno costosa dei sondaggi telefonici; le risorse investibili in un processo partecipativo non sono un fattore secondario alla sua accettazione. Inoltre, riuscire a mantenere la rappresentatività del campione previsto, dopo il primo sondaggio telefonico, con il campione effettivo, è molto difficile perché fino all'ultimo momento, dei contatti invitati, non si può sapere chi verrà. Ma il punto debole delle pratiche deliberative è anche il loro punto forte: la richiesta di impegno a discutere una questione a chi non è spinto da interessi diretti o da spirito di iniziativa civica, non tanto la distorsione della rappresentatività. L'alternativa è l'autoselezione che è ancora più distorsiva.

Il secondo effetto che riguarda gli individui può essere la polarizzazione delle posizioni. È curioso notare che questo effetto non avviene

---

(51) Anch'essa presenta problemi ma quando viene condotta senza l'appoggio politico dell'autorità. Io l'ho sperimentata per l'organizzazione di un *focus group* che ho condotto nel 2005 nell'ambito di una ricerca sulla qualità della vita urbana e il servizio gestione rifiuti. Cfr. A. MENGIOZZI, *La governance dei rifiuti in Europa: territori, conflitti e partecipazione*, Università di Bologna, Collezione AMS tesi di dottorato, 2008, p. 195.

in discussioni con posizioni contrapposte; ma quando a discutere sono persone con orientamenti simili (*like-minded*) le posizioni tendono a gravitare verso quelli che hanno la posizione più definita; Sunstein perciò suggerisce di ampliare il numero degli argomenti<sup>52</sup>. Tecnicamente si lega a quanto rilevato dalla Mutz sulla nocività dei *like-minded network* e sulla modalità di campionamento. Infine, nelle discussioni di gruppo, in alcuni casi si deve prendere semplicemente atto che non è possibile trovare un accordo consensuale, al massimo si può trovare un accordo su ulteriori metodi: come ricerche in materie scientifiche “dure”, o sociali, partecipative<sup>53</sup>, con funzione arbitrata, oppure il voto (magari su scale più ridotte), che nonostante la sua rozzezza funziona ancora egregiamente, visto che nelle società democratiche liberali dopotutto paiono svilupparsi con meno probabilità guerre civili devastanti. La via sbrigativa è passare subito al voto, ma esistono tanti altri casi dove emergono soluzioni originali e si trovano accordi consensuali. Il voto può essere adottato in un secondo momento per selezionare tra varie opzioni, emerse dalla discussione, quella preferibile o, come verifica, su basi rappresentative più ampie, di un accordo deliberativo o negoziato. L'esito consensuale può considerarsi il parametro di misura principale del successo di un processo deliberativo. È ciò che gli permette di fargli guadagnare lo *status* di superiorità sul voto e sul negoziato, ma, nonostante la letteratura esistente su alcuni casi sparsi, una valutazione sistematica non è ancora disponibile<sup>54</sup>.

---

(52) D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, cit., p. 138.

(53) Non è possibile qui approfondire tutto il tema della ricerca partecipativa nelle scienze dure e in quelle sociali. Voglio solo menzionare che una pratica essenziale è la costituzione di un *comitato di pilotaggio*, formato da rappresentanti degli attori in gioco. Esso segue tutte le fasi della ricerca e discute le scelte da affrontare con i ricercatori dallo stesso selezionati, i problemi che emergono *in itinere* e le scelte da adottare. Il comitato di pilotaggio può essere costituito per qualsiasi processo partecipativo e la legge 3/2010 dell'Emilia-Romagna lo prevede.

(54) Una ricerca del 2007, curata da Luigi Bobbio, presenta diciotto casi italiani. Cfr. L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007. Solo su tre casi c'è stato un effettivo *empowerment*, cioè un effettivo impegno esplicito dell'amministrazione titolare della decisione di affidare al processo la definizione delle scelte. Sebbene il numero dei casi

Il terzo effetto è il boicottaggio del processo. Utilizzerò le risposte a questo potenziale effetto per avviare la descrizione del modello di *governance* partecipativa. Il boicottaggio può avvenire in diversi modi, ad esempio non rispettando le regole consuetudinarie della civile discussione in pubblico. Effettivamente casi così gravi da interrompere e mandare in crisi un processo sono molto rari. Autorità che legittimano e regole chiare sono determinanti. Non è difficile darsi una risposta sul perché vi siano agenti delle forze dell'ordine a presidiare i seggi elettorali. Se le arene partecipative diventassero così rilevanti per la vita politica di un territorio davvero si potrebbero incontrare un paio di agenti in tali sedi. Ma non è tanto l'agente di polizia che può proteggere un'arena, quanto l'autorità politica e il conduttore del processo: essi devono comunicare con autorevolezza le regole della discussione e richiamare con decisione chi tenta di forzarle. Comunque, il boicottaggio più diffuso fino ad ora avvertito è dovuto alla defezione, e non al disturbo, di alcuni attori. Si parla di boicottaggio perché la defezione degli attori che mobilitano risorse determinanti per l'efficacia dell'azione collettiva diventa un veto o un vincolo importante. Le autorità e gli altri soggetti possono sempre decidere di proseguire il percorso ma devono valutare le conseguenze che la defezione di un attore può comportare sugli esiti del processo. Di solito si tratta dei cosiddetti attori forti. In una giuria dei cittadini di Bologna organizzata e finanziata dall'Università, con il patrocinio, ma senza impegno, dell'amministrazione comunale, due organizzazioni dei commercianti, dopo aver aderito senza obiezioni al progetto, non si sono presentate agli incontri<sup>55</sup>. Sempre a Bologna, tra il 2008 e il

---

sia ristretto pare che ci sia una correlazione tra cedevolezza del potere (*empowerment*), dimensione strategica e impatto della scelta (in termini di costi, irreversibilità e rischio politico) e le caratteristiche del metodo di formulare una scelta chiara da adottare (*ibidem*, p. 176). Inoltre, in forma di ipotesi si può formulare: più la cedevolezza del potere è alta, più la consensualità nel processo è probabile; più è alta la dimensione strategica, più è necessaria una verifica allargata delle opzioni emerse dal processo con metodi veloci di voto – nei casi esaminati sono stati utilizzati un referendum di quartiere e delle assemblee di quartiere, integrate con tecniche di votazione online (*ibidem*, p. 175).

(55) Cfr. D. GIANNETTI, R. LEWANSKI, *Inclusione, qualità ed efficacia delle giurie dei cittadini: il caso di Bologna*, paper presentato per il Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Bologna, 12-14 settembre, 2006.

2009, in un processo partecipativo di riqualificazione del quartiere Bolognina, finanziato dal Comune, i proprietari delle aree interessate dall'intervento di trasformazione non si sono mai presentati agli incontri, ma hanno preferito mantenere la comunicazione solo con gli uffici tecnici comunali<sup>56</sup>. Ciò ha contribuito all'impatto dei processi sulla decisione, producendo rispettivamente esperienze con esiti senza alcun effetto sulle politiche urbane ed esiti scontati.

La defezione avviene per fattori esogeni al processo e per fattori endogeni. I primi possono riguardare la detenzione di alcune risorse chiave per la riuscita dell'azione politica in un contesto di rilevante asimmetria di potere privato su quello pubblico; asimmetria dovuta anche a pre-accordi e consuetudini consolidate. È legittimo per un imprenditore difendere la sua attività in centro storico, avviata quando la questione di chiudere il centro al traffico privato non era ancora entrata nelle fantasie collettive. Un altro fattore esogeno al processo è il capitale culturale dell'attore defezionante e il suo capitale sociale o capitale sociale territoriale. Il primo riguarda la capacità di trovare giustificazioni in grado di essere accettate nelle cornici del confronto, come legittime dagli interlocutori e interessanti da altri attori per stabilire alleanze<sup>57</sup>. Il capitale economico non basta a se stesso per trasformarsi in potere, ha bisogno di creare una *egemonia culturale* in senso gramsciano, ha bisogno di conquistare le sedi della riproduzione culturale<sup>58</sup>. In certi casi il capitale economico è disperatamente

---

(56) Osservazione diretta e interviste ai responsabili del processo e agli studenti coinvolti come stagisti. La documentazione sul progetto è disponibile al sito [www.comune.bologna.it/psc/pagine/2745/](http://www.comune.bologna.it/psc/pagine/2745/) (05/04/10).

(57) Cfr. M. LAVAQUE-MANTY, *Arguments and Fists. Political Agency & Justification in Liberal Theory*, New York, Routledge, 2002.

(58) Nei processi deliberativi chi gioca maggiormente sulla razionalità tende a prevalere per il carattere discorsivo delle interazioni. Chi gioca su un piano di parzialità tende a preferire il negoziato, come avviene per gli attori forti. Ma anche la deliberazione può far valere una posizione soggettiva, degli interessi particolari, come legittimamente e razionalmente giustificabile. Quindi certe defezioni paiono manifestarsi più come la traduzione in azione di pregiudizi, generati da un'auto-percezione di parzialità perdente perché non in grado di sostenere il confronto individuando argomenti generali. Credo che la distinzione particolare/generale non si possa dare *a priori*; solo il terreno comune su cui confrontarsi è pubblico, se è condiviso, tutto il resto è soggettivo, compresi

a corto di argomenti e quindi defeziona. Anche il capitale sociale, come rete di alleanze, può diventare fornitore di esperti, strumenti e conoscenze utili al confronto deliberativo. Quello che può essere definito capitale sociale territoriale invece è qualcosa di più di una rete di attori; esso include nel rapporto di *territorializzazione*, nel processo di appropriazione dello spazio e la conflittualità che ne deriva, anche lo spazio stesso come *attante*, fornitore di risorse o di *milieu* condizionanti o facilitanti certe condotte d'azione, e generatore di eventi imprevedibili che alterano la rete delle alleanze<sup>59</sup>. Ambiente fisico, costruito e antropico, storia, tradizioni culturali, modelli organizzativi territoriali e dispositivi semiotici di coesione sociale, come il discorso sull'"Emilia Rossa"<sup>60</sup>, generano un particolare mix di fattori che rendono specifico ogni sistema territoriale, così come la mappa e le relazioni dei suoi attori. In genere, nei sistemi politici democratici è difficile però che i fattori esogeni impediscano senza condizioni lo sviluppo di un processo partecipativo, tuttavia in un dato momento, potrebbe verificarsi quella totale mancanza di fiducia nell'autorità che attende solo un ricambio di leadership.

I fattori endogeni al processo riguardano due livelli: il primo livello è culturale, filosofico-ideologico, il suo elemento principale è il modello di comunicazione politica della *governance* complessiva che giustifica le modalità partecipative di decisione. Il secondo è il livello strategico-tattico che riguarda il disegno dei processi di *governance*, sulle singole *policy* e il loro affermarsi nella *police*.

Non posso affrontare in questo articolo il livello culturale a cui ho accennato nelle repliche alle critiche di Pasquino; ora invece partirò dal livello tattico, con le sue misure di risposta al problema del boicottaggio, per poi risalire alla descrizione generale del livello strategico.

---

gli appelli alla salvaguardia della salute, del pianeta e delle generazioni future, tutte le elaborazioni rimandano a condizioni e preferenze soggettive di costruzione sociale. Cfr. N. LUHMANN, *Soziologie des Risikos*. Berlin, Walter De Gruyter & Co, 1991, trad. it. *Sociologia del rischio*, Milano, Bruno Mondadori, 1996.

(59) Cfr. B. LATOUR, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

(60) Cfr. P. BONORA, A. GIARDINI, *Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclisse del modello territoriale*, Bologna, Baskerville, 2003.



Partiamo da un problema pratico: come il disegno di un processo può agire in maniera preventiva e reattiva sul boicottaggio. Dopo che l'autorità o un coordinamento di autorità sentono l'esigenza di avviare l'apertura della discussione su una determinata questione con un processo partecipativo, e ne hanno individuato i curatori, va prevista l'inclusione, nella fase di disegno del processo, di un gruppo di attori presumibilmente interessati all'oggetto dell'azione collettiva, che a sua volta può essere stata sollecitata da qualcuno degli stessi (ad es. proposta di un'impresa privata di costruzione di una centrale elettrica). Tutti gli attori vanno invitati, cercando di agevolare tutti, partendo dalle esigenze di quelli più deboli.

Il coinvolgimento degli attori nel disegno del processo contribuisce a costruire fin dall'inizio un terreno comune, in cui autorità e attori condividono un percorso fatto di regole e impegni reciproci. Il disegno del processo, la configurazione territoriale<sup>61</sup> (*governance* verticale), le regole, le modalità di interazione, eventuali incentivi mirati al coinvolgimento, i tempi, li propone l'autorità e gli attori li possono negoziare entro i margini di manovra che impongono le norme sovra-ordinate che vincolano l'azione e i suoi tempi. I costi preventivi del processo devono essere tenuti sotto controllo sempre dall'autorità così come le regole minime di equità che autorità e attori decidono di non oltrepassare. Il disegnatore/conducente del processo può essere un politico, un funzionario dell'amministrazione o un professionista esterno, scelto dall'autorità. Bobbio sostiene che tale ruolo potrebbe svolgerlo il politico perché si trova sia nella posizione di potere, sia nella sua vocazione tradizionale di tessere relazioni, convocare riunioni, negoziare e promuovere accordi e alleanze. Ma nello stesso tempo le competenze di "esperto di processo" sono complesse e deve acquisirle, inoltre il politico è parte in causa nel processo, quindi difficilmente credibile come conduttore imparziale<sup>62</sup>. Personalmente

---

(61) La configurazione territoriale ottimale è individuata in base all'oggetto dell'azione politica e di concerto con altre autorità coinvolte (*governance* verticale). Si ricorda che con autorità intendo anche gli apparati strumentali dello Stato (p.e. istruzione, protezione civile e ambientale, pubblica sicurezza).

(62) L. BOBBIO, *Istituzioni e trasformazioni territoriali*, Relazione presentata al convegno Politica, Istituzioni, Società e Territorio, IUAV, Venezia, 18-19 novembre, 2002, p. 4.

invece credo che non stia solo lì il problema. L'esperto di processo è come l'*eresteta* di Riker<sup>63</sup>. L'*erestetica* per Riker è l'arte di utilizzare il discorso politico per manipolare il percorso selettivo, attivando contatti, alleanze, eventi pubblici e procedure; a differenza della retorica che agisce sul discorso con scopi persuasivi, l'*erestetica* agisce sul processo comunicativo con fini strategici. Lo scopo ultimo della manipolazione politica però, come insegna la teoria dei sistemi, è prendere decisioni collettive che conducano ad una coerenza autoreferenziale, alla riproduzione del potere, non a un obiettivo strumentale né morale. Il politico/*eresteta* che, in vista di una scelta, propone un processo partecipativo allargato incassa subito due vantaggi: 1) fa la prima mossa (*first mover effect*) e quindi occupa una posizione di vantaggio costringendo i suoi avversari a rispondere; 2) nello stesso tempo non si espone a critiche perché non entra nello specifico della *policy*, al massimo fissa l'agenda, proponendo la questione. Più si porta su un livello strategico alto l'avvio del processo partecipativo – con un'agenda molto aperta (ad es. elaborazione di un piano strategico) senza avanzare ipotesi di sviluppo, documenti preliminari o cose del genere – meno si presta il fianco a critiche strumentali. Nello stesso tempo si attiva un piano di inclusione democratica di tutti gli attori, compresi gli avversari, che difficilmente potranno rifiutare. Se dunque accettano l'invito, si devono scambiare garanzie di impegno da parte delle autorità con garanzie di impegno da parte degli attori. Tra le garanzie fornite dall'autorità può esserci, ad esempio, l'istituzione di organismi terzi, che forniscono competenze e giudizi autorevoli sull'equità, qualità e praticabilità dei processi. Come vedremo questi ruoli possono essere svolti in varie forme: nei nostri casi avremo *autorità*<sup>64</sup> monarchiche (come quella toscana) o funzionari tecnici di garanzia (come nel caso dell'Emilia-Romagna). Le garanzie possono essere anche co-determinate dagli attori, per ogni singolo processo,

---

(63) W.H. RIKER, *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press, 1986.

(64) Nonostante la coincidenza dei termini, l'Autorità regionale per la partecipazione della Regione Toscana, non è un'autorità nel senso centrale del termine qui proposto; tuttavia è un organo funzionale dell'apparato amministrativo, quindi può essere considerato nel concetto di *autorità*.

ad esempio con la costituzione di “comitati di pilotaggio” o *advisory board* (composti da delegati degli attori coinvolti nel processo, come quelli previsti dalla legge 3/10 dell’Emilia-Romagna).

Scambiati impegni e garanzie, se qualcuno defeziona perde a tavolino e si espone, oltre che a decisioni più probabilmente avverse alle sue posizioni, ad accuse e al discredito pubblico. Se qualche attore defeziona, senza motivi che possano collocarsi ragionevolmente dentro la cornice del confronto, presta il fianco al discredito da parte dell’autorità, che agisce in questo caso da promotore dell’ambiente democratico e sanzionatore etico. Le accuse saranno rivolte alla dirigenza dell’attore che si dimostra inadeguata all’ambiente sociale moderno e valorizzeranno il ruolo dell’attore nella società, spingendo la sua base sociale e i suoi alleati a fare in modo che la dirigenza venga sostituita o corregga il suo corso d’azione. Una volta stabilito e trovato consenso sul percorso partecipativo si passa all’individuazione dei nodi conflittuali tra gli attori, affrontando nel merito la questione. Fissati i nodi si affronta il loro scioglimento, tentando mediazioni e passando dagli attori agli individui, attraverso una vasta gamma di strumenti: ricerca scientifica partecipativa, strumenti di democrazia diretta aggregativi, strumenti di democrazia partecipativa/deliberativa. Questi strumenti chiamano a partecipare gli individui, selezionati con vari metodi: “porta aperta” o vari tipi di campionamento, ma (cfr. *sopra*) non sono tanto i metodi che fanno la rappresentatività della deliberazione, quanto l’accordo, il consenso che emerge nel confronto tra attori e autorità sul processo, esso dà legittimazione al processo e questo a sua volta alla decisione politica. È consigliabile che gli individui siano comunque chiamati in causa per ottenere verifiche quando su certe questioni si trovano piene mediazioni e accordi consensuali tra autorità e attori. Ad esempio, c’è pieno consenso a costruire un impianto di compostaggio, oppure ancora dobbiamo capire dove localizzarlo. Allora va stimolata l’attivazione di potenziali nuovi attori (comitati spontanei) in prossimità dei siti o del sito individuato. Una volta attivati, i nuovi comitati vanno inclusi anch’essi nel processo e se si trova un accordo, magari grazie a buone compensazioni economiche, allora andrebbero comunque chiamati a partecipare gli individui, ad es. con assemblee di verifica aperte o gruppi di discussione a campione. Se invece si evidenziano nodi conflittuali, il passaggio al processo

di coinvolgimento degli individui si attua per risolvere il conflitto, e individuare l'opzione migliore. Qui, il negoziato tra autorità e attori sul chi e come partecipa sarà più intenso. Inoltre, gli individui possono essere chiamati a partecipare quando lo scopo del processo è generare nuovo sviluppo, nuove idee, e qui in genere ci si basa sulla auto-attivazione, lasciando la "porta aperta" ad eventi organizzati con strumenti come l'Open Space Technology<sup>65</sup>, integrandoli in un secondo momento, con strumenti più mirati alla mediazione dei conflitti.

L'approccio strategico della *governance* in chiave partecipativa dunque si colloca nella fase di *policy* e *police* e si struttura in tre articolazioni che riguardano le autorità, gli attori e gli individui (vedi fig. 2). Il rapporto tra autorità e individui è sempre mediato dagli attori, anche quando ciò non appare. La teoria deliberativa o la teoria classica della democrazia di Rousseau vengono spesso etichettate come populiste perché saltano o salterebbero la mediazione degli attori. Rousseau esprime un certo fastidio quando ritiene gli attori delle "fazioni consorte", per stemperarlo subito dopo, riportando in una nota il giudizio ambivalente di Machiavelli e riconoscendo che per tollerare la loro inevitabile presenza sia necessario moltiplicarne la proliferazione<sup>66</sup>. È però Machiavelli, precorrendo i tempi della *governance* – affidando centralità al conflitto e alla sua canalizzazione istituzionale un valore positivo – a proporci, quale migliore assetto politico, quello *misto*, in cui principato (autorità), aristocrazia (attori) e moltitudine (individui) si dividono ruoli e momenti decisionali dell'azione collettiva<sup>67</sup>.

Le riflessioni sui cambiamenti in atto nelle forme e nei processi decisionali hanno preso il nome di *governance* in sostituzione a quello di *government* per accentuare le forme di coordinamento e auto-organizzazione in matrici orizzontali<sup>68</sup> che assumono le interazioni tra

---

(65) Cfr. H. OWEN, *Open Space Technology. Guida all'uso*, Milano, Genius Loci, 2008.

(66) J.J. ROUSSEAU, *Du Contrat Social, ou principes du droit politique*, 1762, Libro secondo, cap. 4.

(67) N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, 1531, Libro primo, capp. I e II.

(68) Cfr. F. GOVERNA, *Fra government e governance. L'azione collettiva in ambito ur-*

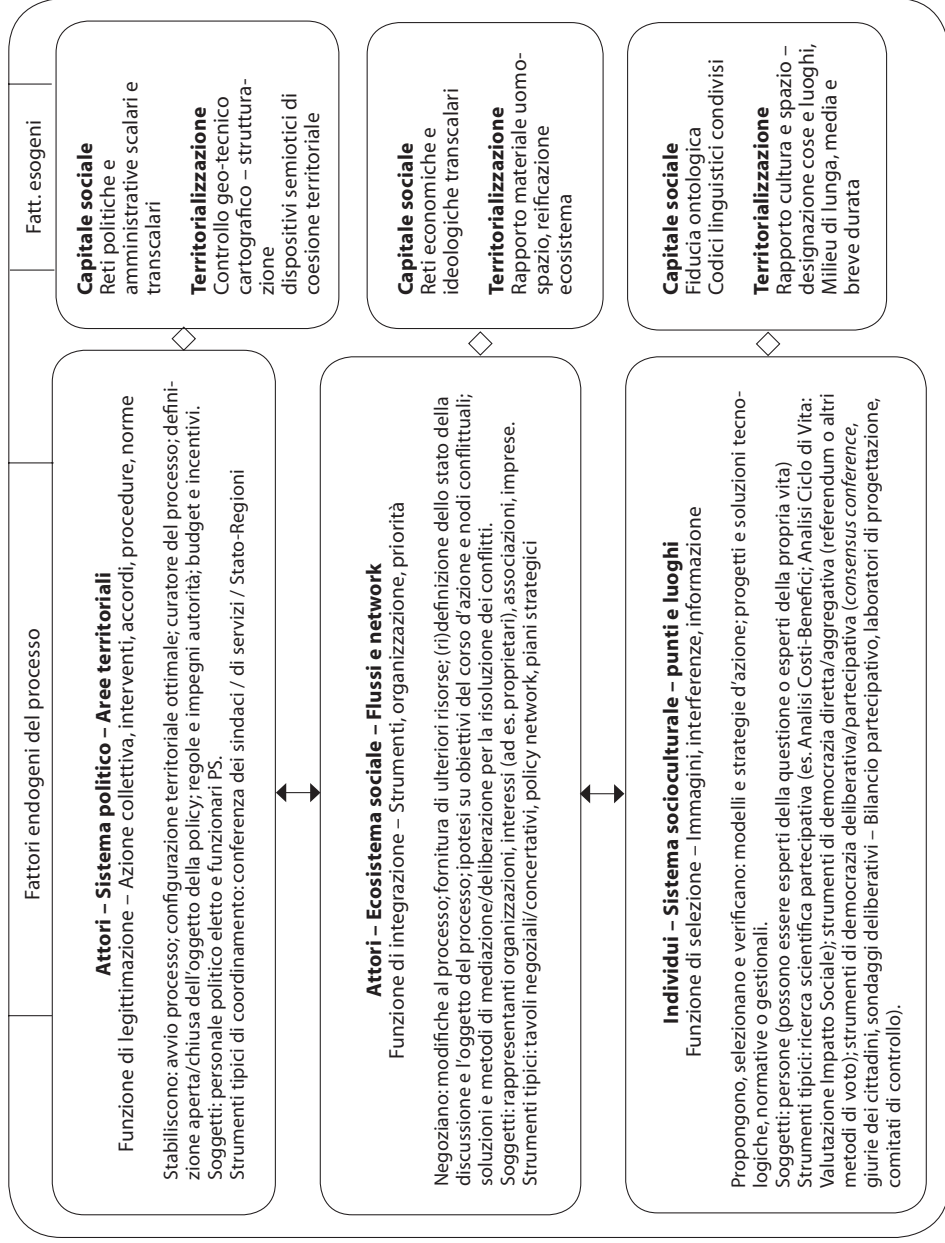


Fig. 2. Quadro strategico della governance partecipativa

autorità, attori e cittadini. Oltre agli approcci inclusivi e più partecipativi della *governance*, altri rimangono più sull'osservazione e la normazione del fenomeno fornendo chiavi di lettura raffinate<sup>69</sup> che sono coerenti e sono state incorporate nello schema proposto (vedi fig. 2). Oltre al discorso teorico possiamo inventariare una notevole quantità di esperienze in Europa; pratiche territoriali che dagli anni novanta hanno incluso nel modo di fare *governance* gli elementi del pluralismo democratico e della partecipazione. Poche politiche territoriali, tuttavia, considerando gli studi esplorativi recenti, hanno articolato la propria azione sulle tre sfere delineate in sequenze modellizzabili come è stato fatto qui, mostrando (più frequentemente) squilibri verso la sfera degli attori<sup>70</sup>, come nelle pratiche neocorporative, e talvolta anche verso la sfera degli individui/cittadini, come nel caso dei bilanci partecipativi o di certi processi deliberativi. A questo proposito, sarebbe da approfondire l'effetto più o meno distortivo verso un populismo senza attori o con attori fittizi, ossia generati come conseguenza strumentale della procedura stessa, o con attori depotenziati, nel loro ruolo di portatori e negoziatori di interessi, dalla commistione con gli individui nel processo,.

### ***5. Due leggi regionali sulla partecipazione. Una ricerca-azione per un nuovo modello di governance?***

All'interno del quadro di cambiamento sociale delineato due regioni italiane hanno deciso di tentare la strada della sperimentazione delle nuove modalità di partecipazione democratica in maniera sistematica, attraverso leggi di promozione e incentivo, cosiddette *soft law*,

---

*bano e territoriale*, in 2° Rapporto Annuale dell'Istituto per il Lavoro, Governo e Governance: Reti e Modalità di Cooperazione nel Territorio Regionale, Milano, Angeli, 2003.

(69) Cfr. P. LE GALÈS, *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in *Stato e mercato*, 52, 1998, pp. 53-91; J. KOOIMAN, *Governing as Governance*, London, Sage, 2003.

(70) E. D'ALBERGO (a cura di), *Le politiche urbane degli Stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Roma, Citalia Fondazione Anci Ricerche, 2009, pp. 101-106; RUR-CENSIS, *Strategie per il territorio. Nuova cultura della programmazione o retorica del piano?*, Milano, Angeli, 2007, pp. 27-42; L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, cit.

offrendo supporto e mezzi, anche finanziari, in cambio di impegni e garanzie di qualità procedurale.

La prima è la legge della Regione Toscana 27 dicembre 2007, n. 69; la seconda è la legge dell'Emilia-Romagna 9 febbraio 2010, n. 3 che deve alla prima l'impostazione di fondo e l'eredità cognitiva prodotta dall'esperienza partecipativa che si è tenuta prima e durante la sua elaborazione<sup>71</sup>. Questa relativa vicinanza temporale tra le due leggi, spaziale e politica tra le due regioni, offre senza dubbio interessanti connessioni di ricerca-azione<sup>72</sup>: nella praticabilità della democrazia partecipativa in percorsi istituzionali dotati di potere, per uscire dalla

---

(71) La storia partecipativa della legge regionale 69/2007 è in L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, cit., pp. 91-98, dove si possono trovare anche i riferimenti per recuperare i materiali complessivi e dettagliati del processo partecipativo attivato. Per una lettura della filosofia democratico-deliberativa a cui si ispira l'elaborazione toscana cfr. A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., pp. 89-108. Il disegno diventato legge 9 febbraio 2010, n. 3 dell'Emilia-Romagna, è stato presentato nel maggio 2009 dal consigliere Ugo Mazza capogruppo di Sinistra Democratica, ora Sinistra Ecologia e Libertà, ed è stato approvato all'unanimità con 33 voti favorevoli, anche da consiglieri di centro-destra.

(72) Mosso dal principio che sia necessaria una ricerca che non si fermi alla formulazione di leggi generali, utili ma non sufficienti, per elaborare diagnosi specifiche alle situazioni e per riuscire a focalizzare la ricerca sull'efficacia di varie tecniche di cambiamento sociale, Kurt Lewin elabora la ricerca-azione (cfr. K. LEWIN, *Resolving Social Conflict, Selected Papers on Group Dynamics*, New York, Harper & Row, 1948) le cui teorie e pratiche hanno avuto una forte convergenza con quelle di Dewey e la filosofia della democrazia partecipativa (*ibidem*, p. XI). La ricerca-azione è un approccio scientifico che prevede il coinvolgimento dei soggetti osservati nel progetto di ricerca e nello stesso tempo il coinvolgimento dei ricercatori nell'azione condotta dal gruppo/organizzazione osservato/a. Tra i due ruoli si stabilisce un rapporto di confronto continuo (*circle of planning*) che parte da punti di osservazione diversi e si sviluppa attraverso quattro fasi: elaborazione del piano generale; esecuzione delle azioni pianificate; ricognizione dei risultati; verifica del piano generale ed elaborazione di sue modifiche (*ibidem*, pp. 205-208). Tale processo investigativo prevede ad ogni passaggio un continuo aggiustamento delle operazioni, dei dati da considerare, dei fatti da osservare, operando delle scelte – spesso arbitrarie ovvero motivate da intuizioni, fatti isolati e influenzate da valori personali e interessi – fino ad una rimodulazione degli obiettivi complessivi dell'indagine, il tutto dentro un quadro di costi e benefiche attese. Perciò la stretta collaborazione con il gruppo di azione è fondamentale per la condivisione fiduciaria della costruzione e la verifica della realtà e l'aggiustamento dell'azione coerente con essa.

mera sperimentazione dove, chiudendosi nelle sacche della ricerca senza azione, ossia senza potere, si rischia di mettere alla prova ciò che non si vuole.

Saranno quindi messe in evidenza le caratteristiche delle leggi in chiave comparativa per verificare come queste meta-norme possano fornire legittimità, sostegno e indirizzo, a strategie di *governance* partecipativa, così come delineate nel paragrafo precedente. Aggiungerò alcuni commenti sulle intenzioni originali dei promotori e alcune considerazioni su quelle parti della proposta di legge iniziale rimosse o modificate dal confronto negoziale con la giunta e il partito di maggioranza (Pd)<sup>73</sup>.

Vediamo dunque di riassumere per punti l'analisi delle due politiche regionali della partecipazione:

- 1) criteri ed obiettivi che le politiche della partecipazione si propongono di conseguire;
- 2) la definizione di processi partecipativi/deliberativi;
- 3) i soggetti che possono promuovere e attivare processi partecipativi;
- 4) le fasi politiche in cui si possono attivare i processi partecipativi;
- 5) gli ambiti tematici e spaziali delle politiche che possono essere sviluppate tramite processi partecipativi;
- 6) il grado di *empowerment* imputabile agli attori e individui coinvolti nei processi, misurabile attraverso: gli strumenti di garanzia di qualità dei processi (terzietà); gli impegni formali nei confronti degli esiti dei processi da parte delle autorità; gli impegni richiesti agli attori; il grado di apertura all'attivazione di processi da parte di attori e individui;
- 7) criteri di *organizzazione* dei processi: tempistiche, ruoli, modalità di coinvolgimento, raccomandazioni vincolanti o premianti, che possono orientare o meno a modelli generali di predisposizione dei processi;
- 8) criteri di obiettivo dei processi: finalità e risultati che i processi devono raggiungere.

---

(73) La legge regionale dell'Emilia-Romagna è stata il risultato di un lungo impegno legislativo del consigliere regionale Ugo Mazza con il quale, su suo incarico, ho collaborato, assieme ad altri studiosi, alla elaborazione della legge, dalla prima stesura fino al confronto negoziale che ha condotto all'ultima versione approvata.



Innanzitutto le due leggi, ponendosi obiettivi di equità politica (favorire *la partecipazione* dei cittadini e delle loro organizzazioni) e concordia sociale molto simili (migliorare le decisioni e la collaborazione tra istituzioni, soggetti organizzati e cittadini), non comportano l'obbligo di seguire i percorsi di partecipazione in esse delineati, ma pongono le condizioni per ottenere un sostegno, dentro un quadro di *governance* nel quale l'ente Regione attiva una politica per promuovere e sperimentare modalità più democratiche di *decision-making*, attraverso *processi partecipativi* per i suoi organi e quelli del suo territorio. I processi partecipativi non sono procedimenti amministrativi, né sono procedure standardizzate o dettagliate, ma richiedono progetti (disegni di processo) sempre differenziati in base ai casi a cui sono collegati. Tuttavia le leggi qui esaminate propongono forme di percorso e linee generali per la loro progettazione e conduzione.

La legge toscana distingue due modalità di partecipazione all'elaborazione delle politiche con diverse modalità di attuazione: il dibattito pubblico condotto sulle opere di "impatto rilevante" e i più generali "processi partecipativi". Il dibattito pubblico, chiaramente mutuato dal *débat public* francese, è un percorso elaborato sotto la supervisione dell'Autorità regionale toscana (il ruolo di garanzia istituito appositamente) e prefigura un ruolo politico determinante della Regione sulla scelta in questione, mentre i "processi partecipativi" vengono avviati su questioni di rilievo inferiore al primo, e vengono presentati all'Autorità per ottenere il sostegno regionale. In entrambi i casi il sostegno consiste in una certificazione, un supporto tecnico e un contributo finanziario regionale.

La legge dell'Emilia-Romagna non distingue due forme, ma intende con *processo partecipativo* un "percorso di discussione organizzata" attivabile su qualsiasi livello di governo territoriale, anche nella sua trans-scalarità, mantenendo così la flessibilità necessaria per ogni specifica situazione, senza seguire percorsi diversi in base alla scala d'impatto, e il sostegno può essere richiesto anche per processi presentati da organi della Regione stessa.

La legge dell'Emilia-Romagna fornisce una definizione di processo partecipativo (art. 10) che enfatizza l'impegno a garantire la massima informazione (comma 1); che si tratta di un percorso "riferito ad un

progetto futuro o una futura norma, in vista della sua elaborazione” (comma 3); che deve mettere in comunicazione “attori e istituzioni al fine di ottenere una completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni, sulla questione; nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte” (comma 3); l’esplicitazione formale degli esiti del processo in un “documento di proposta partecipata” di cui gli enti competenti si impegnano a “tener conto” nelle loro deliberazioni, e dare conto con esplicita motivazione, nei loro atti conseguenti, soprattutto nel caso in cui vi siano modifiche, o parziali o mancati accoglimenti (comma 4). Vengono così date alcune basi di definizione, soprattutto emerge lo scopo a cui deve tendere ogni processo (la messa in comunicazione e la ricerca di un accordo tra le parti interessate alla questione) sul quale invece la legge toscana non esprime un esplicito intendimento. L’oggetto dei processi per entrambe le leggi è ampio e include tutte le politiche pubbliche regionali e locali, tuttavia l’Emilia-Romagna specifica al comma 1 dell’art. 11 che i processi “possono riferirsi a progetti, atti normativi o procedure amministrative nella loro interezza, ad una loro parte” o “atti che riguardano pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali” (art. 3, comma 2). Entrambe le leggi pongono tempi massimi di svolgimento di un processo a 6 mesi, prorogabili su richiesta di altrettanti mesi.

Sugli impegni che devono fornire le autorità che intendono ottenere il sostegno regionale ai loro processi, entrambe le leggi chiedono la sospensione di qualsiasi atto amministrativo che possa influenzarne l’esito.

Sui titolari del diritto di partecipazione le due norme si distinguono. La Toscana predilige una titolarità assegnata all’individuo, che sia cittadino residente o straniero o persona che lavora, studia o soggiorna nel territorio o a tutti gli interessati che fanno richiesta. L’approccio dell’Emilia-Romagna (art. 3) punta sulla totalità delle persone, delle imprese, delle associazioni, come destinatari, singolarmente o collettivamente, delle potenziali scelte di un atto strategico o attuativo in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente. Tale diritto non è riconosciuto solo alle persone fisiche ma anche alle persone giuridiche, che non sono cittadini ma attori. Ma tale diversità non dovrebbe comportare problemi o differenze sostanziali nelle

prassi, se non per il richiamo alla diversa filosofia che ha ispirato la legge toscana e la strategia di *governance* che ne potrebbe derivare, che pone un maggior accento sugli individui rispetto agli attori.

Entrambe le Regioni inoltre promuovono l'attivazione dell'apertura di un dibattito o un processo partecipativo su spontanea iniziativa della società civile, tramite la raccolta di un certo numero di firme, ma, mentre la Toscana assegna un ruolo implicito di mediazione alla sua Autorità per la partecipazione (un ruolo di garanzia che spiegherò meglio più avanti), quella emiliano-romagnola regola con uno specifico articolo le funzioni di mediazione del funzionario tecnico di garanzia: un ruolo che si attiva sempre su istanza proveniente dal basso, corredata da determinate quantità minime di firme (le due regioni utilizzano gli stessi bassi parametri quantitativi). Il compito di mediazione del tecnico di garanzia emiliano-romagnolo è finalizzato ad accertare le motivazioni al diniego, dell'ente titolare della decisione, di aderire ad un processo partecipativo, cercare una mediazione e comunque rendere trasparente tale confronto, attraverso il proprio sito web, tutto ciò ovviamente prima di un eventuale sostegno e di avviare il processo. Anche l'Autorità della partecipazione toscana può svolgere un ruolo di mediazione quando la richiesta concerne l'atto di un'amministrazione che non ha dato l'adesione al processo, ma l'attivazione e i tempi di tale intervento di mediazione sono a discrezione dell'Autorità stessa, tant'è che potrebbe darsi il caso che un processo venga sostenuto e concluso senza la partecipazione dell'ente di riferimento così che l'Autorità potrebbe attivarsi anche a percorso terminato per accertare "la disponibilità [dell'ente] a considerare i risultati del processo partecipativo o, in alternativa, a motivarne il mancato o parziale accoglimento" (l.r. 69/2007, art. 17, comma 2). Infatti, le due impostazioni si distinguono anche per una relativamente differente apertura rispetto ai progetti emergenti dalla società civile (cittadini, associazioni, scuole e imprese), che nel caso toscano, teoricamente, potrebbero ottenere sostegno anche senza l'adesione di un ente territoriale. Un'azienda, per esempio, potrebbe chiedere una quota di sostegno ad un processo per discutere su suoi progetti che presentano un "rilevante impatto", se ha ottenuto la sottoscrizione di una certa percentuale di cittadini. La legge dell'Emilia-Romagna invece prevede che l'adesione dell'ente titolare della decisione sia determi-

nante per ottenere il sostegno, inoltre esplicita l'oggetto sul quale i processi possono essere attivati (art. 11, comma 1), che riguardano esclusivamente atti della pubblica amministrazione di qualsiasi settore e impatto.

Entrambi i casi fin qui consistono in una meta-politica che interviene nella fase di *policy*, dove possono essere promosse forme di collaborazione con attori sociali e individui; infatti il diritto di partecipazione è sostanzialmente esteso a tutti, non solo ai cittadini in senso stretto. Ma i processi potrebbero riguardare anche la fase di *police*, se gli atti amministrativi degli enti territoriali o dei loro enti funzionali affiliati riguardano l'implementazione e il controllo delle politiche. Su questo punto le leggi lasciano uno spazio interpretativo, quella Toscana forse meno aperto a questo tipo di fase rispetto a quella emiliana. Un ruolo chiave sarà svolto dagli sviluppi, in seguito alle esperienze, e dagli strumenti di garanzia (che vedremo subito) e dai successivi interventi degli organi regolativi regionali.

Le premesse dunque ampiamente inclusive e l'apertura di scala, impatto e oggetto, non precludono le potenzialità di democraticità ed *empowerment* per una partecipazione forte, nel senso dato da Gallino. Come strumenti di garanzia, abbiamo visto che entrambe le politiche istituiscono dei ruoli istituzionali di *terzietà*, per l'ammissione, la conduzione, il controllo e la valutazione dei processi. La prima differenza con la legge toscana riguarda la costituzione dell'organo di garanzia che per la Toscana è l'Autorità della partecipazione mentre per l'Emilia-Romagna è il più modesto "funzionario tecnico di garanzia". Non si tratta di un massimo esperto come per la prima, ma la sua nomina è più snella ed è in carico direttamente al presidente dell'Assemblea legislativa, senza passare da concorso, valutazione in commissione e approvazione in Consiglio. Si tratta di un dirigente interno alla struttura regionale che può avvalersi di consulenti esterni nella sua autonomia di dirigente e, sebbene detenga tutti i compiti di garanzia, è affiancato da un "nucleo tecnico" composto da due rappresentanti nominati dal Consiglio delle autonomie locali<sup>74</sup> (CAL), al

---

(74) Il CAL è un nuovo organo consultivo, inserito nei rapporti Regione-Autonomie locali, a cui si devono chiedere pareri e con cui si possono stringere accordi e convenzioni; è composto dai rappresentanti degli organi esecutivi degli enti locali regionali.

fine di integrare le politiche regionali con quelle locali, e da un funzionario incaricato dalla Giunta regionale che si occupa degli aspetti riguardanti i finanziamenti e la rendicontazione di spesa di ciascun progetto di partecipazione. Il tecnico di garanzia svolge compiti analoghi all'Autorità toscana: consulenza alla progettazione, elaborazione linee-guida, certificazione dei progetti ai fini del sostegno e al finanziamento regionale, valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* dei processi, mediazione finalizzata a controversie relative all'avvio dei processi, comunicazione sulla cultura democratica partecipativa e proposta di obiettivi di qualificazione professionale del personale dipendente della pubblica amministrazione.

I requisiti di ammissibilità dei progetti di partecipazione al sostegno sono simili, ma nel caso emiliano-romagnolo prevedono diversi criteri di premialità e modalità di presentazione che tuttavia la giunta dovrà definire nei dettagli attraverso un documento di indirizzo e in una apposita sessione dell'Assemblea legislativa, dove saranno affrontate ogni anno le questioni della partecipazione, dell'applicazione della legge e gli indirizzi strategici. Ancora, a differenza della Toscana, non è previsto un bando a scadenze per la presentazione delle domande, ma si pensava, visto che è da definire, ad un'accessibilità continua con risposte in tempi differenziati in base alla priorità acquisita, dopo una prima revisione non approfondita della documentazione<sup>75</sup>.

Sui criteri di ammissibilità abbiamo già detto che in Emilia-Romagna è determinante l'adesione dell'ente titolare della decisione, mentre sui criteri di priorità/premialità si possono notare due impostazioni: la Toscana segue una linea più oggettivata, elencando una serie di finalità culturali, ambientali e sociali in carico ai processi (ad es. se "hanno svolgimento su territori che presentano particolari situazioni di disagio sociale o territoriale" (l.r. 69/2007, art. 16, comma 1, lett. c), ma anche il sostegno della cittadinanza dimostrato da un numero di firme superiore alla soglia minima (lett. g); mentre l'Emilia-Romagna indica come fattori premianti: 1) progetti promossi dall'iniziativa dei cittadini

---

(75) Si rinvia alla lettura del progetto di legge originale, oggetto n. 4624, presentato il 12 maggio 2009.

attraverso petizioni o istanze, corredate da un certo numero di firme (art. 4, comma 2); 2) l'impegno formale dei principali attori coinvolti dall'oggetto in discussione, mediante un accordo preliminare, finalizzato anche alla costituzione di un *comitato di pilotaggio* del processo (art. 12, comma 3). Il comitato di pilotaggio è un organismo composto da delegati rappresentativi del tavolo di negoziazione del processo ed è obbligatorio per progetti che richiedono un finanziamento regionale superiore ai ventimila euro. Esso controlla lo svolgimento del processo, il rispetto delle tappe, delle modalità di comunicazione e conduzione, delle regole, e degli impegni (l.r. 3/10, art. 14). Questo dispositivo rafforza il ruolo di mediazione degli attori e crea una sorta di terzietà condivisa, integrata a quella del funzionario di garanzia. Negli obiettivi generali (l.r. 69/2007, art. 1, comma 5; l.r. 3/2010, art. 2, comma 2, lett. *m*) di entrambe, viene indicata l'intenzione di riconoscere una premialità alla realizzazione di quelle opere pubbliche che prevedono l'attivazione di processi partecipativi.

La legge dell'Emilia-Romagna fissa inoltre alcuni criteri minimi di qualità per l'ammissibilità dei progetti, che incidono in maniera sostanziale sulla *governance* partecipativa a cui si vuole dare forma. Tali criteri rimandano ad alcune azioni da svolgere durante il processo (art. 13, comma 1); dapprima è necessario sollecitare tutte le formazioni sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alla differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura. L'Emilia-Romagna punta a fornire un'intelaiatura minima alla *governance* dei processi, introducendo poi altri quattro criteri di qualità tecnica: il progetto deve preoccuparsi che sia prevista l'inclusione, dopo le prime fasi (quelle negoziali e comunicative) di eventuali nuovi soggetti, organizzati in maniera più o meno formale (ad es. i comitati) che sorgono conseguentemente all'attivazione del processo, soprattutto nel momento in cui iniziano a definirsi alcune opzioni, alcuni scenari. In genere sono quei soggetti (comitati) che si danno un interesse e si attivano come attori in seguito alla presentazione ipotetica o reale di interventi sullo spazio del loro abitare, sul loro vissuto quotidiano. Il progetto poi deve prevedere un tavolo (art. 13, comma 1, lett. *c*), sin dalle prime fasi con i principali soggetti orga-

nizzati che si sono dichiarati interessati al processo. In questo tavolo, evidentemente gestito nella modalità preferite, si devono discutere, mediare o negoziare, le questioni oggetto del procedimento; qui possono emergere le prime questioni e i nodi conflittuali, le incertezze, i dilemmi. Da qui bisogna prevedere “metodi per la mediazione delle eventuali divergenze e per la verifica (sociale) di eventuali accordi tra i soggetti partecipanti” (lett. *d*) al tavolo, “anche attraverso l’implementazione di strumenti di democrazia diretta, partecipativa o deliberativa”. Così si passa al coinvolgimento degli individui con metodi di democrazia diretta (ad es. referendum), partecipativa o deliberativa (ad es. bilancio partecipativo, ricerca scientifica o sociale partecipativa, laboratori di progettazione, giuria dei cittadini, *consensus conference*, *town meeting*, sondaggio deliberativo, *world café*, *focus group*, con altri nuovi metodi, ibridi o combinazioni di questi tra loro). Inoltre, tutta la documentazione sul processo deve essere accessibile via web (lett. *e*). Ricordiamo che la costituzione del comitato di pilotaggio formato da delegati degli attori è fondamentale per la buona riuscita di un qualsiasi strumento di democrazia perché tali strumenti necessitano di scelte arbitrarie in varie fasi di elaborazione oltre che di controllo e verifiche costanti. Senza il consenso degli attori, che ricordiamo sono coloro in grado di mettere o sottrarre risorse proprie, talvolta fondamentali per il successo di un obiettivo collettivo, il risultato di un ottimo strumento deliberativo può facilmente trasformarsi in una partecipazione senza attori, in un mancato accordo e in un sostanziale fallimento.

La legge toscana, a mio avviso, evita di restringere in alcuni termini chiari, anche se generali, i requisiti per un’impostazione di metodo, così rimane più aperta alla immaginazione partecipativa ma, riponendo troppa fiducia sugli strumenti deliberativi ed enfasi sui cittadini individualizzati ed il relativo principio di rappresentatività<sup>76</sup>, rischia di cedere alla deriva di una partecipazione senza attori. Inoltre nei criteri di priorità pare interessarsi più agli effetti del processo, al suo positivo

---

(76) Cfr. A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, cit. e R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge Toscana alla prova dell’applicazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit.

impatto sociale, dando per scontato che sia sempre dato, piuttosto che alla qualità del metodo del processo.

Come è possibile leggere dai criteri di qualità dell'art. 13, la legge dell'Emilia-Romagna propone un modello generale per una strategia di *governance* partecipativa, che rimanda al modello delineato nel paragrafo precedente, che attiene esclusivamente a criteri di metodo. A proposito degli esiti dei processi, come strumento di garanzia conclusivo, e i relativi impegni degli enti titolari della decisione, entrambe le leggi si pongono sullo stesso piano. La proposta iniziale della legge dell'Emilia-Romagna prevedeva di introdurre una versione più stringente di impegno da parte dell'ente titolare che richiamasse la *cedevolezza* del potere dall'organo elettivo verso il processo partecipativo, fatte salve le condizioni di valido svolgimento. Mentre l'impegno "a tener conto dell'esito" si limita alla motivazione delle decisioni definitive negli atti e nelle comunicazioni pubbliche, così come prevedono le due leggi. Con una clausola, definita di *cedevolezza*, si voleva andare oltre questo comunque ragguardevole risultato, prevedendo che l'ente titolare potesse optare per impegnarsi, sin dall'inizio, sull'intero procedimento o soltanto su alcune parti, "a trasferire l'esito del processo" nella propria deliberazione e nei propri atti. Tale impegno, più stringente rispetto a quello "del tener conto", prevedeva che l'ente, nel caso non avesse dato seguito nei suoi atti alle proposte emerse dall'esito del processo, salvo i casi di annullamento o invalidazione dello stesso, non avrebbe ricevuto i finanziamenti regionali trattenuti fino a quel momento (circa la metà) e gli fosse sospesa la possibilità di inoltrare ulteriori istanze di sostegno, riguardanti anche altri progetti, per cinque anni.

La "cedevolezza" ha destato diverse perplessità non solo negli ambienti politici che contano ma anche in alcuni operatori e studiosi della partecipazione. Perché un ente avrebbe liberamente sottoscritto tale clausola? Inserirlo sarebbe stato solo un modo per creare imbarazzo e conflitti sulla base di domande di democrazia eccessive e non sufficientemente testate? Bobbio ad esempio<sup>77</sup> è scettico rispetto

---

(77) Cfr. L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26.



al cedere potere ai processi. Egli teme rischi di irrigidimento e burocratizzazione. A mio avviso invece l'ente avrebbe potuto sfruttare questa *chance* come leva democratica per convincere – sottoscrivendo impegni più stringenti – gli attori e gli individui ad impegnarsi seriamente nel percorso, mettendoli di fronte a delle garanzie più solide e investendoli di maggiore responsabilità per giungere infine a decisioni più condivise. Democrazia eccessiva? Se il processo, come previsto, si svolge seguendo un percorso regolato e infine legittimato da tutti gli attori, la cedevolezza suggella l'*empowerment* di cui tanto si parla. Ma allora a cosa servono i politici? Come nel modello di *governance* delineato i politici hanno un ruolo fondamentale. Innanzi tutto legittimano il percorso di *governance* ed elaborano politiche costitutive tutte le volte che si instaura, al fine dell'elaborazione di una politica territoriale in forma di legge, regolamento, piano o atto. Devono costituire accordi tra ranghi e scale di governo diverse e stabilire regole, ruoli e figure di processo condivise, prima tra loro poi con gli attori. Devono recepire o stimolare le discussioni coinvolgenti. Infine devono supervisionare anch'essi i processi e possono parteciparvi come individui alla pari degli altri, rispolverando la propria *leadership*. Inoltre, l'aspetto più tipico di un leader diventato autorità è quello di difendere i processi dal boicottaggio per interferenza o per defezione. Sembra dunque auspicabile che una tale clausola di cedevolezza possa essere comunque sperimentata da qualche politico illuminato, così che si possa esplorare scientificamente quali nessi ci siano tra *empowerment* e governabilità.

Nel complesso dunque le due leggi offrono una possibilità in più a chi vuole candidarsi per incrementare la democrazia e condividere con i cittadini e le loro organizzazioni il governo del territorio. Le leggi come meta-politiche offrono innanzi tutto una cultura della partecipazione, idee e strategie, poi strumenti di garanzia e sostegno a chi vuole affrontare questa innovativa stagione politica; offrono anche qualche opportunità di iniziativa dal basso in più ai cittadini e alla società civile, per farsi attivatori democratici e stimolare il cambiamento.

