

Giulio Moini

Teoria critica della partecipazione

Un approccio sociologico



**Sociologia
Politica**

FrancoAngeli

Sociologia Politica

diretta da Gianfranco Bettin Lattes, Pietro Fantozzi, Arianna Montanari, Roberto Segatori

Comitato di coordinamento:

Gianfranco Bettin Lattes (direttore); Ernesto d'Albergo (Sapienza Università di Roma); Donatella della Porta (Istituto Italiano di Scienze Umane, Firenze); Klaus Eder (Humboldt Universität, Berlino); Pietro Fantozzi (Università della Calabria); Arianna Montanari (Sapienza Università di Roma); Riccardo Scartezzini (Università di Trento); Roberto Segatori (Università di Perugia); Paolo Segatti (Università di Milano); Paolo Turi (Università di Firenze).

Comitato di redazione:

Ettore Recchi (Università di Chieti-Pescara); Roberto De Luca (Università della Calabria); Fabio De Nardis (Università del Salento); Flaminia Saccà (Università della Toscana); Antonio Canzano (Università di Chieti-Pescara); Giovanni Barbieri (Università di Perugia); Maria Cristina Marchetti (Sapienza Università di Roma); Maria Mirabelli (Università della Calabria); Andrea Pirni (Università di Genova).

Comitato scientifico:

Antonio Alaminos (Università di Alicante); Mauro Barisione (Università di Milano); Michael Braun (University of Mannheim); Antonio Costabile (Università della Calabria); Colin Crouch (Warwick Business School); Mario Diani (Università di Trento); Virginie Guiraudon (SciencesPO); Steffen Mau (Università di Brema); Andrea Millefiorini (Seconda Università di Napoli); Stefano Monti Bragadin (Università di Genova); Anne Muxel (SciencesPO); Gloria Pirzio (Sapienza Università di Roma); Carlo Ruzza (Università di Leicester); Ambrogio Santambrogio (Università di Perugia); Sidney G. Tarrow (Cornell University, New York); José Félix Tezanos (Universidad Nacional de Educación a Distancia); Tommaso Vitale (SciencesPO).

La globalizzazione determina, tra i suoi effetti maggiormente problematici, una crisi profonda della politica e della cultura politica democratica. La sociologia politica italiana e le nuove generazioni di ricercatori che la animano hanno una missione cruciale, vale a dire attualizzare il percorso dei classici da Karl Marx e Max Weber agli elitisti, adeguandone le categorie analitiche alla complessità della postmodernità. La nuova centralità delle relazioni transnazionali e la questione dell'Europa suggeriscono l'uso del metodo comparativo come cornice di una riflessione sociologica innovativa. La collana intende tematizzare l'intreccio tra mutamento sociale e mutamento politico nella consapevolezza che il cambiamento investe sia le questioni di *polity*, relative agli assetti istituzionali e alla crisi della tradizionale forma-Stato, sia le dinamiche di *politics*, con la personalizzazione e la mediatizzazione del potere, sia infine le *policies*, condizionate dalle ricorrenti ondate neo-liberiste.

La collana promuove studi e ricerche che interpretano gli elementi più significativi di queste trasformazioni spingendosi a esplorare nuove categorie, nuovi movimenti e nuove tematiche.

I volumi pubblicati sono sottoposti alla valutazione anonima di almeno due referee esperti.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Giulio Moini

Teoria critica della partecipazione

Un approccio sociologico



**Sociologia
Politica**

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento di Scienze Sociali della Sapienza - Università di Roma.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Valentina e Filippo

Indice

Introduzione	pag.	9
1. La paradossale diffusione della partecipazione	»	13
1.1. La diffusione della partecipazione: un revival?	»	13
1.2. I paradossi della diffusione	»	23
1.3. I deboli impatti	»	28
1.4. Una prospettiva critica sulla partecipazione	»	37
2. Le ragioni della diffusione: una spiegazione sistemica	»	44
2.1. Una democratizzazione crescente?	»	44
2.2. Dalla centralità del locale a quella della scala	»	53
2.3. Gli equivoci della governance	»	62
2.4. Una spiegazione sistemica	»	70
3. Il contesto storico: il primato del neoliberismo	»	80
3.1. Le dimensioni del neoliberismo	»	80
3.2. La variegazione dei capitalismi	»	85
3.3. Politica, istituzioni e politiche del neoliberismo	»	100
3.4. La società neoliberista	»	107
4. La partecipazione come risorsa della neoliberalizzazione	»	115
4.1. La “spirale della neoliberalizzazione”: l’istituzionalizzazione del neoliberismo	»	115
4.2. La partecipazione come <i>référentiel</i> della neoliberalizzazione	»	132
4.3. I mediatori	»	138
4.4. Gli algoritmi della partecipazione e i loro esiti	»	148
Appunti per una sociologia critica della partecipazione	»	158
Riferimenti bibliografici	»	165

Introduzione

Come spesso accade nella ricerca politica e sociale, l'interesse per una possibile analisi critica delle nuove forme di partecipazione, che rappresenta il principale asse tematico attorno a cui ruota questo lavoro, è nato in modo del tutto contingente. Con un gruppo di colleghi dell'allora Facoltà di Sociologia di Roma realizzammo, tra il 2004 e il 2005, una ricerca sulle pratiche partecipative attivate in due municipi della capitale. Era la prima volta che ci avvicinavamo al tema della partecipazione. Intervistando un consigliere municipale di maggioranza, che sosteneva convintamente lo sviluppo di processi partecipativi, gli chiedemmo, tra le altre cose, di definire la partecipazione. Nel rispondere l'intervistato usò una metafora narrativa che si rivelò particolarmente efficace e stimolante. La partecipazione – ci disse – è come «i funghi fritti, fritti, fritti di Benigni». L'intervistato faceva riferimento ad una scena del film *La vita è bella*, in cui il cameriere (Roberto Benigni), offrendo degli improbabili e indigeribili funghi fritti, convince un cliente, arrivato molto tardi al ristorante, ad ordinare un piatto di salmone e insalata, ossia le uniche due cose realmente disponibili in cucina in quel momento. Il cliente aveva la sensazione di scegliere liberamente cosa mangiare, mentre in realtà stava ordinando esattamente ciò che il cameriere voleva che ordinasse. Fuor di metafora, la risposta segnalava la possibilità di un uso strumentale della partecipazione e quindi indirettamente l'esigenza di una sua attenta analisi critica.

Questa esigenza si rafforzò ulteriormente in seguito ai risultati di una seconda ricerca sulla partecipazione a Roma condotta dallo stesso gruppo di lavoro tra il 2006 e il 2007 su processi partecipativi che interessavano però l'amministrazione del Comune di Roma e non singoli municipi e che riguardano ambiti di politiche rilevanti per l'intera città (casa, ambiente e sviluppo economico). Questa ricerca fu decisamente più ampia della precedente e ci consegnò, tra i diversi risultati, l'evidenza che le pratiche parte-

cipative, nonostante gli investimenti posti in essere tanto degli attori politici locali quanto da quelli della società civile, mostravano una basso potenziale trasformativo sia delle relazioni di potere sia dei contenuti delle politiche pubbliche a Roma. Tendevano inoltre ad essere confinate in vere e proprie nicchie di policy scavate all'interno delle diverse politiche di settore a cui facevano riferimento.

Ovviamente tali risultati erano l'esito di studi di caso e non ambivano a nessuna generalizzabilità. A partire da quei risultati, conformi a quelli di altri studi di cui si dà conto nei capitoli successivi del libro, è stato però possibile individuare la domanda centrale posta al centro di questo lavoro, ovvero come spiegare la crescente offerta istituzionale di partecipazione a fronte della sua limitata capacità di incidere sui contenuti delle politiche? In altri termini, perché se gli impatti della partecipazione sulle scelte pubbliche sono deboli, o quantomeno incerti, la partecipazione continua a diffondersi rapidamente nelle democrazie occidentali contemporanee?

Nella consapevolezza che si tratta di pratiche molto differenti tra loro e che prendono forma in contesti altrettanto differenziati, l'oggetto di studio è stato limitato alle sole forme di partecipazione *top-down*. Queste si configurano – a differenza dei processi partecipativi che si sono sviluppati negli anni sessanta e settanta – come scarsamente connotate da finalità ideologiche e maggiormente orientate al *problem solving* di specifici problemi di *policy*. Si tratta, solo per fare degli esempi concreti, di una molteplicità di pratiche che si sono affermate in settori di politiche tra loro eterogenei (urbanistica, welfare, sviluppo economico locale, ambiente, sanità, ecc.) e che possono presentare differenti finalità, obiettivi operativi, origini, gradi di complessità organizzativa e modalità di interazione tra i partecipanti. Bilanci partecipativi, *deliberative polling*, giurie di cittadini, *town meeting*, *open space technology*, *consensus building*, *action planning*, sono solo alcuni degli esempi possibili di queste nuove forme di partecipazione. Sono tutte, come detto, pratiche *top-down* e che trovano nel coinvolgimento dei cittadini «ordinari» nel *policy making* un ulteriore importante punto in comune.

Nel libro non vengono considerate in maniera specifica tali tecnicità e si assume invece una prospettiva di analisi storica che trova nella relazione tra partecipazione e neoliberalismo la sua principale chiave interpretativa. L'ipotesi sviluppata è che la partecipazione si sia diffusa in maniera crescente poiché concorre – controintuitivamente rispetto a quanto sostenuto in molta della letteratura recente che ne enfatizza invece le potenzialità trasformative e di democratizzazione dei processi decisionali – alla stabilizzazione del neoliberalismo (aggettivato nel libro come temperato) e al consolidamento del processo di neoliberalizzazione (aggettivata invece come pro-

fonda). Per la definizione e analisi di tali aspetti si rinvia ai diversi capitoli del libro. Qui si vuole soltanto evidenziare che la partecipazione è naturalmente solo una delle risorse discorsive e operative utilizzate nel processo di stabilizzazione del neoliberismo. La sostenibilità, la coesione sociale, la sussidiarietà orizzontale, la «*big society*» sono solo alcuni dei numerosi esempi di tali risorse, che potrebbero costituire i capitoli di un'ipotetica agenda di ricerca collettiva sulle forme dell'azione pubblica nel contesto del prolungato primato egemonico del neoliberismo.

Nel primo capitolo si definisce l'oggetto di studio ricostruendo la diffusione della partecipazione non solo differenziandola dalle precedenti esperienze partecipative degli anni sessanta e settanta, ma anche individuando alcuni paradossi di tale diffusione. Nel secondo capitolo – dopo aver sgombrato il campo da alcuni equivoci concettuale (la partecipazione come strumento di democratizzazione, la centralità del locale nei processi partecipativi e la commistione tra partecipazione e governance) – si propone una spiegazione sistemica di tale diffusione, basata sulla individuazione di due modelli ideal-tipici di neoliberismo, quello radicale e quello temperato e si introduce l'ipotesi interpretativa. Nel terzo capitolo si approfondisce l'analisi del neoliberismo per arrivare nel quarto capitolo a ricostruire non solo il processo di neoliberalizzazione, ma anche le modalità specifiche attraverso cui la partecipazione contribuisce alla sua stabilizzazione. Nelle conclusioni si sintetizzano infine i punti essenziali di una possibile sociologia critica della partecipazione.

Questo lavoro non sarebbe stato possibile senza le ricerche comuni e lo stimolo costante offerto dalle lunghe e ricorrenti discussioni sul tema della partecipazione sviluppate nel corso di questi anni con l'amico e collega Ernesto d'Albergo. L'intensità e la frequenza di tali discussioni sono state precedute soltanto da quelle che abitualmente dedichiamo alle gioie (poche) e ai dolori (molti) che ci riserva la nostra comune squadra del cuore. Un ringraziamento sentito va anche ad un'altra amica e collega, Laura Franceschetti per il prezioso aiuto fornito nella fase finale del lavoro. A Massimo Allulli e Nora Inwinkl devo, per motivi diversi, un ulteriore grazie. Come al solito nessuna delle persone citate è responsabile delle affermazioni contenute nel testo.

1. La paradossale diffusione della partecipazione

1.1. La diffusione della partecipazione: un revival?

Parafrasando Dryzek (2000) si può dire che una svolta partecipativa ha interessato, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, la teoria e le pratiche della democrazia. Una svolta che ha coinvolto, sebbene con caratteristiche differenziate, sia paesi con una tradizione di democrazia rappresentativa matura e fortemente consolidata, sia paesi che si sono liberati in tempi recenti da regimi autocratici. Nel primo caso, le pratiche partecipative e i processi decisionali ispirati a forme di discorsività di derivazione habermasiana, sono considerate delle importanti risorse per migliorare la qualità della democrazia rappresentativa e le analisi si concentrano prevalentemente sulle modalità tecniche e operative di costruzione di nuove forme di «*collaborative governance*» (Newman et al. 2004); nel secondo, i dispositivi della partecipazione e della deliberazione sono pensati come degli utili strumenti per favorire il consolidamento della stessa democrazia rappresentativa e si riflette prevalentemente sulle modalità di azione politica attraverso cui realizzare una effettiva e completa «democratizzazione delle democrazie» (de Sousa Santos e Avritzer 2003). Se nei contesti di «*diminishing democracy*», tipici del Nord del mondo, la diffusione di nuove pratiche partecipative rimanda alle modalità attraverso cui rivitalizzare una democrazia in crisi, in quelli di «*emerging democracy*», tipici del Sud del mondo, il tema della partecipazione si salda con una riflessione critica sulla dimensione sostanziale della democrazia, ovvero sulla capacità delle nuove forme di partecipazione di favorire una maggiore uguaglianza sociale ed economica e di ridurre le forme estreme di povertà (Gaventa 2007).

Partendo dal caso delle democrazie emergenti è possibile rilevare, pur nella notevole differenziazione delle esperienze, una vera e propria diffusione

globale della partecipazione. Oltre agli esperimenti brasiliani - che non riguardano soltanto il noto caso del bilancio partecipativo di Porto Alegre, ma ad esempio anche i “*Local Health Councils*” di Sao Paolo (Coelho 2007) o di Cabo de Santo Agostino (Cornwall 2007) – possono essere ricordati (ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività): i tentativi di strutturare delle vere e proprie politiche di partecipazione in Venezuela (Allegretti G. 2006); lo sviluppo del bilancio partecipativo a Buenos Aires (Rodgers 2007); gli esperimenti di governo partecipativo a Kerala in India (Heller e Isaac 2003); i programmi sudafricani tesi a incrementare i processi partecipativi (von Lieres 2007; Baccaro-Papadakis 2008). Si tratta, nel loro insieme, di casi di studio di grande interesse che segnalano forme innovative di risposte a situazioni di crisi economico-sociale e di sofferenza della democrazia, il cui approfondimento esula però dagli obiettivi del presente lavoro.

Maggiore attenzione è invece dedicata ai casi di partecipazione che si sono sviluppati nelle democrazie occidentali, con particolare riferimento alle esperienze europee, senza approfondire la torsione in senso deliberativistico che il tema della partecipazione ha conosciuto negli Stati Uniti. Gli studi nord-americani sulla democrazia deliberativa - i quali a loro volta hanno importato le loro principali categorie analitiche dalla riflessione europea - si sono sviluppati principalmente nei termini della ricerca e discussione dei principi normativi fondativi della nozione di democrazia deliberativa¹. Il dibattito scientifico ha assunto i connotati tipici di una riflessione filosofica sulla politica, al punto che Elster (1998, p. 1) arriva a ritenere che «l’idea della democrazia deliberativa e la sua implementazione pratica sono questioni vecchie quanto la democrazia stessa». Ovviamente si tratta di un tema di grande interesse, che non sarà però oggetto specifico di considerazione in questo lavoro per due specifiche ragioni.

In primo luogo il confronto sui principi o sulle basi normative della democrazia deliberativa è spesso condotto senza specifici riferimenti storici, ovvero senza una precisa contestualizzazione delle trasformazioni della democrazia nei più ampi processi di cambiamento che hanno interessato, nel corso degli ultimi tre o quattro decenni, l’economia e le forme di organizzazione sociale. Ciò rischia di far perdere di vista il tratto più interessante delle nuove pratiche partecipative, ovvero il loro essere un indicatore della contemporanea riarticolazione storica dei rapporti tra politica, economia e società.

In secondo luogo si tratta di analisi che si concentrano prevalentemente

¹ La bibliografia sul tema della democrazia deliberativa è ampissima. Utili per orientarsi nella discussione sono: Bohman e Rehg 1997; Elster 1998; Macedo 1999; Dryzek 2000; Fishkin e Laslett 2003; Gutmann e Thompson 2004; van Aaken, List e Luetge 2004.

sullo studio di specifiche tecniche per la deliberazione, sul *setting* dei processi deliberativi o sugli strumenti per la facilitazione e mediazione utilizzati (o utilizzabili) per eliminare gli ostacoli allo sviluppo di forme di interazione sociale, solitamente in micro-processi decisionali, di tipo deliberativo. Il tema del rapporto tanto della deliberazione quanto della partecipazione con le trasformazioni delle forme dell'azione pubblica, che rappresenta il principale asse tematico del presente lavoro, viene invece scarsamente considerato. La riarticolazione delle relazioni tra economia, politica e società e i cambiamenti nelle forme dell'azione pubblica rappresentano invece un'utile prospettiva storica e teorica attraverso cui osservare le molteplici esperienze di partecipazione che si sono attivate nel corso degli ultimi quindici o venti anni in Europa e che tendono a differenziarsi abbastanza nettamente dai più tradizionali modelli di *partnership* pubblico-privato (Bifulco e de Leonardis 2003). Un'indiretta dimostrazione della diffusione di queste pratiche è fornita dalla moltiplicazione di associazioni che si occupano di processi partecipativi. Nel sito di «*Participedia*»², costruito nella logica delle piattaforme «wiki» con l'obiettivo di mettere in rete esperienze di partecipazione nel mondo, sono censite oltre 150 organizzazioni, nazionali e internazionali che si occupano di processi partecipativi. Oppure, per considerare un caso maggiormente strutturato, nel sito della *International Association for Public Participation*, un'associazione internazionale che intende promuovere e sviluppare le pratiche della partecipazione³ fondata nel 1990, troviamo registrati 1500 membri (prevalentemente associazioni) distribuiti in 26 diversi paesi. La stessa OECD (2009) ha di recente evidenziato il ruolo di innovazione giocato dai crescenti processi di «*public engagement*» nel policy making degli stati membri. La centralità della partecipazione nella Convenzione di Aarhus del 1998 sulle questioni ambientali promossa dalle Nazioni Unite (United Nations Economic Commission for Europe's), la costituzione del *Participation and Civic Engagement Group of the Social Development Department* nella struttura organizzativa della World Bank o il *Plan D for Democracy* della Commissione Europea (European Commission 2005) rappresentano solo alcuni dei numerosi esempi, di attori sopra o trans-nazionali, che promuovono la partecipazione⁴.

Questa proliferazione di esperienze è ampiamente documentata in diversi recenti lavori di cui è naturalmente impossibile dar conto in modo sistematico e puntuale. Aumentano continuamente sperimentazioni locali o micro-locali di processi partecipativi che sono molto difficili da censire,

² http://participedia.net/wiki/Welcome_to_Participedia

³ <http://iap2usa.wordpress.com/about/>

⁴ Questi saranno ampiamente sviluppati nell'ultima parte del lavoro.

anche perché si tratta di sperimentazioni realizzate attraverso la traslazione di pratiche nate in contesti molto differenti non solo dal punto di vista politico e sociale, ma anche da quello organizzativo. A solo titolo esemplificativo di questa tendenza si può considerare l'introduzione del bilancio partecipativo nei licei nella regione francese del Poitou-Charentes (Sintomer e Rocke 2006). La massiccia proliferazione di bilanci partecipativi in Europa (Sintomer e Allegretti 2009) può essere considerata un indicatore *proxy* della crescente pervasività delle nuove forme di partecipazione. Una pervasività che porta a sostenere, ad esempio nell'ambito degli *urban studies*, che il coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi di *policy making* sta progressivamente affermandosi in tutto il mondo (Silver, Scott e Kazepov 2010, p. 453). Sebbene tali pratiche continuino ad essere dal punto di vista quantitativo minoritarie rispetto alle tradizionali forme di partecipazione basate sul classico meccanismo della rappresentanza politica e del voto (Font 2003) e nonostante siano indubbiamente presenti alcuni elementi di fragilità (per cui spesso i processi partecipativi non riescono a riprodursi, o cambiano di significato nel corso del tempo), si registra una loro crescente diffusione e istituzionalizzazione⁵.

⁵ Tanto i modi quanto il grado di istituzionalizzazione della partecipazione in realtà variano al variare delle configurazioni istituzionali in cui prendono corpo i processi partecipativi. Queste configurazioni a loro volta rimandano ai due principali modelli di organizzazione del pubblico potere, che si sono storicamente strutturati nel corso della transizione verso la modernità politica. Il superamento della polverizzazione medioevale avviene, in Francia, attraverso l'affermazione della "società di corte" (Elias, 1969 tr. it 1983) nella quale il re per dirla con i termini efficaci di Heady (1968, 71) - «spartisce il suo potere soltanto con gruppi oligarchici», ovvero esercita la propria sovranità attraverso funzionari di sua scelta. Completamente differente è la situazione dell'Inghilterra dove si realizza una sorta di centralizzazione contrattata della sovranità, in cui non c'è un potere supremo che si articola dall'alto verso il basso, ma la progressiva istituzionalizzazione (in primo luogo attraverso l'esperienza della *Magna Charta*), di accordi stipulati tra soggetti e interessi, spesso di origine consuetudinaria, diversi (McIlwain, 1939). Da qui due tradizioni distinte: quella delle "*state societies*" e quella delle "*stateless societies*" (Cassese 1998). La prima, prevalente nell'Europa continentale, si basa su un apparato pubblico fortemente centralizzato e sottratto alla normazione del diritto comune, con funzionari pubblici dotati di privilegi derivanti dall'essere parte costitutiva dell'interesse pubblico, descrive uno «Stato paterno» che occupa il centro della nazione. La seconda, prevalente nel mondo anglosassone, si basa su un apparato pubblico fortemente decentralizzato e orientato verso logiche di *self-regulation*. Nonostante all'interno di ognuna di queste tradizioni sia ovviamente possibile trovare differenziazioni significative – come dimostrato da Lavinia Bifulco (2008) nel suo studio comparativo sulle esperienze di partecipazione in Italia a Francia dove si evidenziano gradi diversi di *stateness* – e nonostante in direzione opposta, alcune differenziazioni originarie si siano attenuate nel corso degli anni ottanta - quando il rapporto tra politica, amministrazione, economia e società civile è passato nel "triticarne" delle riforme ispirate ai dettami del *new public management* – la distinzione tra *state societies* e *stateless societies* appare rilevante per le forme

Sembra quindi di essere di fronte ad un risveglio e un'attualizzazione delle istanze partecipative che hanno interessato la gran parte delle democrazie occidentali a partire dalla fine degli anni sessanta. Ma siamo davvero di fronte a un revival della partecipazione (Pellizzoni 2005)? Si tratta, in realtà, di un ritorno della partecipazione, che presenta caratteristiche e significati in larga misura differenti da quelli che hanno caratterizzato lo sviluppo della partecipazione degli anni sessanta e settanta, assunti solitamente come termine di comparazione. In quegli anni si assiste, non solo in Italia ma in molti Paesi europei e negli Stati Uniti, all'affermazione di nuove forme di soggettività sociale e politica che rivendicano il diritto a intervenire nelle scelte assunte dagli attori politico-istituzionali in molteplici settori della vita pubblica: dalla politica estera alla scuola, dai modelli di organizzazione del lavoro alle scelte urbanistiche, dalle politiche culturali alle decisioni in tema di sviluppo economico e industriale. In Italia, solo per fare alcuni rapidi esempi, sono gli anni del conflitto e della partecipazione nel mondo del lavoro (Regini 1981) e più in generale delle istanze di una maggiore democrazia economica. Sono gli anni in cui cresce l'esperienza dei Consigli di fabbrica (sulla base dell'originaria teorizzazione gramsciana relativa alle esperienze delle lotte operaie del «biennio rosso») che nel 1973 arriveranno a contare oltre 150.000 delegati organizzati in 16.000 consigli (Ginsborg 2006); dei decreti delegati nella scuola (D.P.R. n. 416/1974); dell'urbanistica partecipata che porterà a sperimentazioni come quella del Villaggio Matteotti a Terni (De Carlo 1977; 1981; De Masi 1977; Savoldi 2006); dei movimenti di lotta per la casa (Daolio 1974); dell'affermazione dei comitati di quartiere prima, dei consigli di quartiere⁶ e successivamente delle circoscrizioni (legge n. 278/1976); del riconoscimento della centralità della partecipazione nella tutela e promozione della salute (legge n. 833 del 1978).

In quegli anni la partecipazione politica ha come obiettivo principale il riequilibrio delle relazioni di potere, il superamento di modelli autoritari di azione che si sviluppano tanto nelle istituzioni formative e produttive

specifiche che le pratiche partecipative tendono ad assumere nei diversi contesti nazionali. Nelle *state societies* la tendenza alla regolazione di tipo sistemico porta generalmente ad inscrivere i processi partecipativi in disegni istituzionali ampi e complessi, come dimostra ad esempio il caso francese della *Commission nationale du débat public*, mentre nel quadro delle *stateless societies*, l'istituzionalizzazione della partecipazione si declina solitamente attraverso la moltiplicazione di occasioni di partecipazione in arene locali, come dimostrano i *community development projects* del Regno Unito.

⁶ È interessante notare che, sebbene con un punto di vista legato a questioni davvero molto specifiche e singolari (il ruolo del PCI padovano nell'ultima parte del novecento), c'è chi retrospettivamente giudica tali esperienze in termini di «partecipazione disattesa» (Negrello 2004).

(scuole, fabbriche, ecc.) quanto in quelle sociali (famiglia). A queste istanze si saldava la rivendicazione di una maggiore e crescente uguaglianza sociale, economica e tra i generi. Si trattava di pratiche in grado di attivare forti forme di conflittualità sociale e politica, attivate e sostenute da movimenti dotati di notevoli capacità di azione e mobilitazione⁷. Tali movimenti intendevano assumere una soggettività e un ruolo politico da far valere nei confronti degli istituti classici della democrazia rappresentativa, dei quali si metteva in discussione in primo luogo l'elemento fondante della delega. Quello degli anni settanta si configura come il decennio della partecipazione (Moro 2008). Una partecipazione, in breve, permeata da forti ed evidenti connotazioni ideologiche e orientata alla rivendicazione di maggiori e più maturi diritti di cittadinanza sociale e non solo politica.

Per cogliere in chiave storica non solo le differenze ma anche gli elementi di continuità tra queste esperienze di partecipazione e quelle che si svilupperanno invece nel corso degli anni novanta, è utile fissare alcuni elementi di contesto. Negli anni settanta lo stato è ancora il maggior «produttore» di regolazione sociale ed economica (Fantozzi 2006) e le nuove forme di partecipazione tendono sostanzialmente a declinare in maniera nuova il classico rapporto tra politica e società o, meglio ancora, tra stato e società civile. Si rivendica un'esigenza di partecipazione alle scelte pubbliche per essere soggetti attivi dei processi di regolazione sociale ed economica. Sono gli anni della società di massa (Cerroni 1983) e quindi anche di identità collettive che, sebbene appaiano tra loro variamente differenziate e articolate, presentano delle complessive caratteristiche di forte coesione interna. C'è quindi una spinta dal basso, una rivendicazione del diritto alla partecipazione. Partecipare vuol dire essere protagonisti delle dinamiche di regolazione sociale ed economica, che divengono sempre più rilevanti nel momento in cui – intorno alla metà degli settanta – si manifestano tanto la crisi economica e produttiva del capitalismo di derivazione fordista con la relativa affermazione di modelli post-fordisti (Amin 1994), quanto la crisi dei sistemi di welfare strutturati nel secondo dopoguerra e a cui seguiranno, negli anni immediatamente successivi, rispettivamente sia i primi processi di ristrutturazione tecnologica e organizzativa dei modi di produzione sia le riforme in chiave selettiva dei preesistenti sistemi universalistici di welfare (Moini 2001).

Sintetizzando, nel corso degli anni settanta la partecipazione appare: at-

⁷ Queste mobilitazioni avevano spesso come scopo ulteriore la difesa e la piena attuazione dell'articolo 3 della Costituzione. Devo questa segnalazione al Prof. Salvatore d'Albergo, che ringrazio sentitamente sia per la cortesia e la disponibilità con cui ha letto e commentato una prima versione di questo testo, sia per i numerosi e importanti spunti riflessione offerti.

tivata dal basso da attori sociali e politici con forti identità collettive; sostenuta da forme di azione decisamente conflittuali; significativamente caratterizzata dal punto di vista delle ideologie orientate verso valori e obiettivi egualitari e di redistribuzione del potere decisionale; priva di qualunque forma di strutturazione tecnica e formale e sostenuta, al contrario, dalla sola capacità organizzativa e di azione dei suoi protagonisti. Nel corso degli anni sessanta e settanta si credeva quindi, per dirla con Patenam (1970), di poter dar vita ad una «*participatory society*» in grado di ribaltare l'ortodossia dottrinarica di quelli che ella stessa definisce i «teorici classici» della democrazia (Schumpeter 1943; Berelson 1952; Dahl 1956; Sartori 1962; Eckstein 1966), per i quali la partecipazione politica aveva un ruolo e una rilevanza di carattere residuale.

Dal punto di vista storico lo stato in questo stesso periodo continua ad avere un ruolo preminente nei processi di regolazione sociale ed economica e si assiste all'avvio della crisi dei modi e dei rapporti di produzione del moderno capitalismo industriale e dei suoi meccanismi di riproduzione istituzionale oggettivati nei sistemi nazionali di welfare state.

Nel corso degli anni novanta la situazione appare decisamente diversa. Se, da un lato, le esperienze di partecipazione tendono ad interessare nuovi e importanti settori dell'azione pubblica ad esempio la tutela dell'ambiente con iniziative come quelle di Agenda 21 e delle molteplici Agende 21 locali (Bartoli e Lotrecchiano 2007)⁸, le politiche sociali e di welfare (Bifulco 2005; 2006; Bifulco e de Leonardis 2005; Bifulco e Centemeri 2007; Paci 2008) o quelle di sviluppo locale (Barbera 2005; Cersosimo e Wolleb 2006), dall'altro tendono a perdere le connotazioni ideologiche e valoriali che caratterizzano le pratiche partecipative tipiche degli anni settanta. Si tratta di processi partecipativi che tendono ad essere attivati in conseguenza di offerte istituzionali di partecipazione, ovvero che nascono non in virtù di dinamiche conflittuali correlate a forme di azione radicale della società civile, ma in virtù della creazione di occasioni di partecipazione poste in essere dagli attori politici e istituzionali. Queste pratiche si caratterizzano per una loro forte strutturazione tecnica e organizzativa (che a sua volta implica, a differenza dagli anni settanta, una consistente e significativa presenza di esperti della partecipazione: facilitatori, animatori, mediatori, ecc.), puntano principalmente sull'inclusione di singoli individui nella costruzione delle scelte pubbliche e non al coinvolgimento di attori sociali organizzati. All'esaurimento della spinta propulsiva e conflittuale della società civile (locale e globale), corrisponde una personalizzazione e soggettivizzazione

⁸ Per una lettura critica, tra le tante possibili, di Agenda 21 si può vedere Doyle 1998.