

Governance e partecipazione politica

Teorie e ricerche sociologiche

a cura di Ernesto d'Albergo e Roberto Segatori



**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 Tuscia); Antonio Canzano (Università di Chieti-Pescara); Giovanni Barbieri (Università di Perugia); Maria Cristina Marchetti (Sapienza Università di Roma); Maria Mirabelli (Università della Calabria); Andrea Pini (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.

Governance e partecipazione politica

Teorie e ricerche sociologiche

a cura di Ernesto d'Albergo e Roberto Segatori



**Sociologia
Politica**

FrancoAngeli

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.

Indice

1. Introduzione. Governance e partecipazione politica fra ambiguità, derive e potenzialità , di <i>Ernesto d'Albergo e Roberto Segatori</i>	pag.	7
Parte I – Teorie e concetti		
2. Letture sociologiche del concetto di governance , di <i>Roberto Segatori</i>	»	23
3. La partecipazione come risorsa discorsiva delle politiche neoliberiste , di <i>Giulio Moini</i>	»	43
Parte II – Gli spazi locali		
4. Fra governance e partecipazione. Inclusione nelle politiche e politiche per l'inclusione in quattro metropoli europee , di <i>Ernesto d'Albergo</i>	»	67
5. Il <i>sensemaking</i> nelle pratiche partecipative: un problema organizzativo , di <i>Massimo Allulli</i>	»	93
6. Burocrazia e arene deliberative: un'analisi di quattro casi italiani di bilancio partecipativo , di <i>Antonio Putini</i>	»	119

Parte III – La società civile organizzata

7. Tra il mercato e la politica. Modelli organizzativi e strategie d'azione dell'associazionismo in Lombardia , di <i>Francesca Forno e Emanuele Polizzi</i>	pag.	143
	»	
8. Ridefinizioni e resistenze del volontariato organizzato. Alcuni elementi di riflessione da una ricerca empirica , di <i>Sabina Licursi e Giorgio Marcello</i>	»	170
9. Reti e partecipazione nei movimenti sociali. Il caso della Rete Lilliput , di <i>Laura Lombardo</i>	»	190

1. Introduzione. Governance e partecipazione politica fra ambiguità, derive e potenzialità

di Ernesto d'Albergo e Roberto Segatori

1. Ambiguità e derive

Pur essendo i concetti di governance e partecipazione politica fra loro distinti, i significati loro rispettivamente attribuiti e l'uso che ne viene fatto, sia in campo scientifico, sia nelle arene politiche e sociali, evidenziano tanto potenzialità, quanto aspetti problematici che almeno in parte li accomunano. I saggi contenuti in questo volume, utilizzando prospettive teoriche ed empiriche sviluppate nell'ambito della sociologia politica, mettono a fuoco due questioni principali: (i) *le ambiguità di significato* che in ambito scientifico limitano il loro potenziale interpretativo e (ii) *le derive della prassi*, consistenti negli scostamenti fra le promesse e le aspettative suscitate da questi stessi concetti da un lato e le loro realizzazioni dall'altro.

Come in un gioco di specchi, le ambiguità che caratterizzano i concetti teorici e analitici e le derive che emergono nella prassi si riflettono le une nelle altre, facendo emergere una significativa interdipendenza e circolarità di rapporti, a sua volta non priva di problematicità, fra la dimensione analitico-esplicativa e quella normativa della governance e della partecipazione. Ciò induce a riflettere sulle possibili sovrapposizioni e confusioni fra questi due piani che caratterizzano, non solo in questo caso, la dimensione applicativa della conoscenza sociale.

Tale interdipendenza appare ancor più rilevante considerando che anche le scienze economiche, organizzative e manageriali, lo studio delle relazioni industriali e altre discipline fanno da oltre un quindicennio uso dei concetti di governance e partecipazione, in virtù della loro condivisione di un significato di base. Questo si può ritrovare genericamente nell'allusione a varie forme di cooperazione, co-gestione e, comunque, coinvolgimento nella formulazione di scelte organizzative o che implicano conseguenze per

una collettività di attori il cui status formale li priverebbe invece di prerogative e attribuzioni decisionali o gestionali. Questa convergenza non avviene per caso. Soprattutto per quanto riguarda la concettualizzazione e le forme esperienziali della governance, l'importanza non solo pratica, ma anche valoriale, assunta nelle società contemporanee dal mercato come principio di organizzazione e regolazione di relazioni sociali «efficienti» ed «efficaci» non solo nell'economia, ma anche nella politica è resa evidente anche da una sua conseguenza culturale. Questa consiste nella mutuazione, con adattamenti, di concetti, o di alcuni loro significati, da discipline e approcci dedicati alle relazioni sociali e al potere in ambito economico verso gli studi dei fenomeni politici. Il percorso inverso, che ha condotto comunque alle convergenze di cui si è detto, sembra essere stato compiuto dal concetto di partecipazione e da quelli ad esso assimilabili per significato, una volta ipotizzato che le organizzazioni – e fra esse anche le imprese – devono per alcuni aspetti essere studiate come arene politiche, nelle quali la cooperazione può essere ottenuta più facilmente attraverso il consenso e la condivisione di obiettivi e visioni che si costruisce nell'interazione, che attraverso le gerarchie. Entrambi i percorsi rispecchiano processi di effettiva diffusione di pratiche e filosofie di azione nel mondo delle organizzazioni politiche, sociali ed economiche.

Il grafico n.1 presenta un rudimentale indicatore della diffusione fra il 1990 e il 2009 in articoli scientifici in lingua inglese del termine «governance», specificamente riferito da un lato a contesti urbani o locali e dall'altro all'Unione europea e al carattere multilivello delle relazioni di potere al suo interno. Confrontato con l'uso del concetto di partecipazione politica, ben più consolidato nelle scienze politiche e sociali, il ricorso al concetto di governance evidenzia, specialmente nella più comparabile dimensione locale e urbana, una dinamica altrettanto crescente oltre che, a partire dalla fine degli anni '90, mediamente superiore in valori assoluti.

Il perdurante aumento del ricorso a questi concetti testimonia del loro indubitabile successo nel contesto accademico internazionale. Ovviamente si può ipotizzare che ciò dipenda in primo luogo dalle loro potenzialità analitiche ed esplicative. Si può però anche ipotizzare che a tale fortuna contribuisca però almeno in parte il *primo* degli aspetti in comune sopra richiamati: (i) *l'ambiguità dei significati*. Sia con governance, sia con partecipazione, spesso si allude infatti a una molteplicità di fenomeni che, se attentamente considerati con le lenti della sociologia e della scienza politica, sensibili soprattutto alle questioni del potere, evidenziano profili diversi. Tanto da far ritenere serio il rischio che in relazione alle nozioni qui discusse si sia verificato il processo noto come *concept stretching*. Pensiamo ad

esempio al fatto che talvolta ai fenomeni cui questi concetti vengono riferiti sono attribuite connotazioni e implicazioni che chiamano in causa sia la governance, sia la partecipazione politica tanto da parlare in alcuni casi di «governance partecipativa».

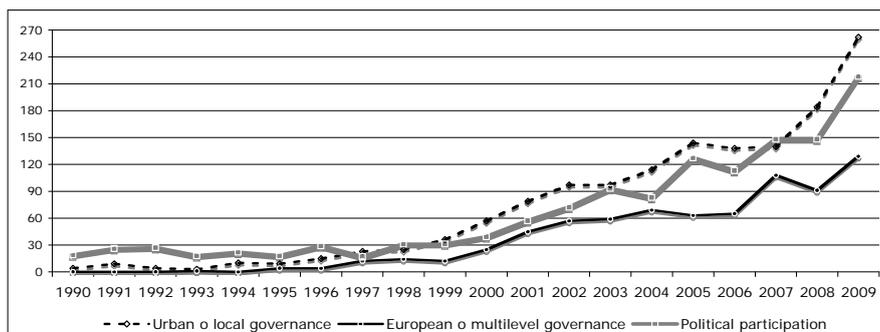


Grafico n.1 – Pubblicazioni scientifiche sui temi della governance e della partecipazione politica (1990-2009)¹

Per questo è necessario usare i concetti di governance e partecipazione in maniera differenziata, ponendo attenzione alle aggettivazioni che li qualificano e li connotano ed esplicitando la prospettiva a partire dalla quale se ne fa uso. In altri termini, è opportuna una «disambiguazione» di questi concetti. A causa della stratificazione dell'uso e delle stesse ambiguità cui gli stessi vanno soggetti non si tratta di un'operazione semplice, né probabilmente breve. Questo volume costituisce un tentativo in questa direzione ma molti altri sforzi simili sarebbero necessari, se si considera la contestuale diffusione di nozioni tematicamente contigue a quelle governance e partecipazione, che con queste condividono tanto la fortuna in campo sia conoscitivo, sia applicativo, quanto le ambiguità. Si pensi per esempio alle diverse possibili qualificazioni della democrazia che dovrebbero risultare proprio dall'adozione di pratiche partecipative (deliberativa, partecipativa, radicale...).

Tale condivisione si estende tuttavia anche al *secondo* aspetto in comune indicato in apertura: (ii) lo *scarto fra le aspettative e le conseguenze effettive*, le retoriche discorsive e le realtà manifeste e latenti di questi processi e strutturazioni sociali. Cresce infatti il numero degli studi i quali dimo-

¹ I dati, rilevati da <http://scholar.google.it> (marzo 2011), si riferiscono ad articoli (escluse le opere citate) nel cui titolo appare una delle dizioni esatte «urban governance» o «local governance», «European governance» o «multi(-)level governance», oppure «political participation». Non sono state invece rilevate pubblicazioni nel cui titolo sono presenti espressioni come «governance of cities», «governance of the European union», etc.

strano che a tutte le latitudini pratiche e strumenti che, come è noto, sono idealmente finalizzati a rendere più prevedibili ed efficaci i processi decisionali delle politiche pubbliche, allo stesso tempo sottraendoli alla autoreferenzialità delle istituzioni politiche (governance), o a coniugare istanze di miglioramento delle decisioni e di democratizzazione dei processi politici e, in alcuni casi, perfino a rafforzare i soggetti sociali più deboli (partecipazione), possono provocare effetti lontani da queste promesse, se non opposti. E si può perfino ipotizzare che questo scarto possa riguardare anche l'ambiente che si potrebbe presumere più al riparo da tali conseguenze (forse solo apparentemente) controintuitive, quello delle organizzazioni della società civile.

Per esplicitare il ventaglio di problemi focalizzati dai contributi che compongono questo volume, isoliamo in primo luogo il concetto di governance. Questo ha le sue radici in un bisogno essenzialmente pratico, quello di una «teoria normativa del governo» (R. Segatori, in questo volume) che risponde alla necessità di supplire a situazioni in cui il potere politico (o all'interno dell'impresa, o di un altro tipo di organizzazione) non può essere esercitato sfruttando solo quelle risorse e forme autoritative che strutturano relazioni sociali top-down, ossia fra chi controlla potere in misura maggiori o minore. In tutti questi casi è necessario affidare la governabilità di sistemi o campi di azione sociale complessi, e quindi la loro regolazione, a un tipo di interazione che può caratterizzarsi piuttosto in alcuni casi come negoziato fra contraenti di patti e contratti o, in altri casi, come dialogo fra partner che cercano insieme soluzioni «migliori» attraverso l'argomentazione.

Per fare qualche riferimento concreto, il «metodo aperto di coordinamento» è una realizzazione del modello di governance multilivello dell'Unione europea che si ispira a una «teoria normativa del governo» fondata su risorse non gerarchiche e largamente accreditata. La promozione di «good governance» su scala statale e soprattutto locale da parte della Banca Mondiale e di altri soggetti internazionali concretizza a sua volta il proposito di rendere affidabili per gli investitori esteri contesti politici come quelli dei paesi in via di sviluppo, cui è praticamente sconosciuto lo sviluppo delle democrazie liberali occidentali. Le «partnership pubblico-privato» o i processi di «pianificazione strategica» mutuati dalla cultura d'impresa sono invece esempi di risposte a un bisogno simile nei contesti locali e urbani europei, trasformati dalla globalizzazione e dal diffondersi del mercato come riferimento egemonico per la conduzione di politiche pubbliche, che mettono in primo piano l'obiettivo della crescita economica, in «attori» orientati alla competizione.

Per questi motivi, come sostiene ancora R. Segatori in questo volume, il concetto di *governance* può essere adottato come idealtipo di uno stato delle cose che assicura la governabilità desiderata dai decisori politici, del quale valutare il grado di attuazione seguendo un «itinerario neo-funzionalista di verifica dell'agibilità di un determinato stile di governo». Ma il circolo si chiude, perché gli studi che usano questo concetto passano facilmente «dalla ricognizione della casistica concreta alla formulazione di modelli normativi».

E le cose non vanno diversamente per quanto riguarda la partecipazione e la molteplicità di metodi e tecniche dei quali le stesse scienze sociali hanno favorito i processi di diffusione, messa a punto e traslazione fra contesti geografici, politici, istituzionali e sociali anche molto diversi. Fra queste pratiche il bilancio partecipativo è uno dei più studiati e controversi, un esempio di «glocalizzazione» politica e culturale che non a caso è adottato come oggetto di approfondimento e caso di studio in due dei contributi presenti in questo volume. E non è un caso nemmeno se, proprio a proposito di questa pratica, ci si chiede sempre più frequentemente se, e soprattutto a quali condizioni, possa davvero provocare quelle conseguenze di democratizzazione, *empowerment* e redistribuzione del potere che il più delle volte ne giustificano retoricamente l'adozione.

Al fine di strutturare percorsi analitici che possano fondare i tentativi di disambiguazione su evidenze empiriche, oltre che su coerenze teoriche, è utile individuare alcuni altri fattori ambientali che di queste pratiche hanno indotto la diffusione. Da un lato, la *governance* è una risposta al bisogno di migliorare l'efficacia di politiche essenzialmente fondate su priorità economiche, associando alla loro conduzione ambienti come quelli del *business* e della conoscenza. Da un altro lato, promuovere la partecipazione di altri soggetti sociali – dai singoli cittadini a varie forme associative della società civile – si presenta come un tentativo di risposta alla crisi di una democrazia rappresentativa intorpidita da una leadership politico-istituzionale sempre più potente ma anche concentrata, mediatizzata e verticalizzata. A questa, che è stata chiamata «post-democrazia», piuttosto che a supposto un primato della democrazia rappresentativa e dei partiti politici, risultano infatti parallele e complementari le svariate forme di inclusione e di protagonismo dei non-eletti cui spesso si allude con il concetto di partecipazione.

Secondo una rappresentazione che è sempre più spesso confermata dallo sviluppo della ricerca sociale e politica su scala internazionale, molti di questi processi sono soggetti a evoluzioni nel corso del tempo e nello sviluppo «storico» delle pratiche. È la presenza di derive rispetto alle ambi-

zioni con le quali vengono ideate e lanciate le pratiche, come si è detto, il secondo aspetto in comune che accomuna i concetti di governance e partecipazione, ma questa volta esso interessa solo indirettamente la loro dimensione conoscitiva e più da vicino le esperienze reali. Le derive della governance sono particolarmente evidenti quando si producono situazioni di stallo decisionale, soprattutto in presenza di una molteplicità di attori e preferenze diversi e difficili da coordinare. Si manifestano anche in una scarsa trasparenza dei processi, nei quali hanno il predominio attori portatori di interessi concentrati e privati anche se le decisioni riguardano interessi e bisogni diffusi e pubblici. Fra le derive della partecipazione particolare importanza hanno il suo dimostrarsi irrilevante proprio quando le poste in gioco sono più elevate, il suo possibile effetto di dissimulazione di processi di iper-concentrazione del potere reale, anche quando le porte vengono aperte a soggetti sociali come l'associazionismo, le reti di movimento sociale e il volontariato. Spesso le iniziali istanze di democratizzazione, per esempio attraverso la sostituzione di arene decisionali partecipative nei confronti di istituzioni politiche sempre meno democratiche, passano progressivamente in secondo piano, o rimangono confinate entro nicchie sostanzialmente influenti con riguardo alle decisioni più importanti nei contesti territoriali interessati. C'è addirittura da chiedersi se in questi casi nelle intenzioni di chi adotta programmaticamente forme di partecipazione prevalgano davvero istanze di trasformazione di sistemi scarsamente democratici, o invece la necessità di compensare quel vuoto di legittimazione lasciato da pratiche democratiche che mettevano in relazione la società con il potere politico ma sono ormai in disuso e che possono a loro volta essere difficilmente sostituite da strutture e processi di governance locale e urbana.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che le pratiche traggono modelli e ispirazioni organizzative non solo dalla riflessività degli attori sociali e politici coinvolti, ma anche dalla declinazione normativa delle analisi scientifiche e dei loro risultati, spesso veicolati da consulenti, «facilitatori» e «valuatori» formati alla scuola delle scienze sociali. In questi casi, scostamenti importanti e inattesi fra le retoriche e le realtà sia della governance, sia della partecipazione, pongono alle scienze sociali e politiche compiti di analisi e spiegazione che possono nuovamente sfociare nel supporto in chiave normativa a tentativi di ridurlo. È lecito scommettere che un approccio sociologico possa scavare meglio di altri all'interno delle ambiguità concettuali della governance e della partecipazione, ponendosi l'obiettivo di contribuire alla riduzione delle loro derive pratiche? Sempre che si condividano alcune premesse valoriali, come la democratizzazione dei processi di azione pubblica e un *empowerment* di soggetti deboli che passa per la politi-

ca anziché per il mercato (come invece ritengono, ad esempio, i sostenitori della trasformazione degli utenti in «clienti» di servizi pubblici), la disambiguazione di questi concetti può divenire un obiettivo della ricerca sociologica con effetti non solo conoscitivi ma anche, sebbene indirettamente, pratici. Tuttavia questo potrà difficilmente essere il risultato di una «scoperta» scientifica, e più realisticamente il prodotto del cumularsi di acquisizioni derivanti da una ricerca, sia teorica, sia empirica, capace di indipendenza rispetto a quelle formulazioni, egemoniche nelle società contemporanee, la cui pervasività sembra alimentarsi proprio delle ambiguità e delle derive qui considerate.

2. I contenuti del volume

A questo volume, che presenta alcuni risultati che vanno in questa direzione, hanno contribuito studiosi di sociologia politica di diverse generazioni anagrafiche ed accademiche. L'apporto di ciascuno rende l'insieme dei saggi una tentativo non di risolvere, ma di presentare e affrontare le ambiguità insite nei concetti di governance e/o partecipazione. I saggi, una cui prima versione è stata presentata e discussa in occasione di un convegno della sezione di Sociologia politica dell'Associazione Italiana di Sociologia (Roma, maggio 2009), in un workshop appositamente dedicato a questi temi e coordinato dai curatori di questo volume, sono raccolti in tre sezioni, ciascuna delle quali consente di aprire una finestra su di un aspetto dei temi indagati. Nella prima sezione sono posti direttamente interrogativi di carattere eminentemente teorico, prendendo di petto i significati plurimi e le ambiguità dei concetti di governance e partecipazione. R. Segatori ordina quelli relativi alla governance attraverso una distinzione fra gli sguardi disciplinari – giuridico, politologico, storico, economico e sociologico – sulle trasformazioni delle strutture sociali e dei relativi poteri, di cui questo concetto rende possibile studiare i meccanismi, in parte intenzionali e in parte oggettivi. È in particolare la sociologia a gettare luce sulla governance come (tentativo di) ricomposizione di ciò che lo sviluppo storico del capitalismo e dello stato moderno hanno separato e distinto funzionalmente: la politica e il mercato. Un cambiamento di ampia portata dunque, del quale la teoria di medio raggio può meglio focalizzare non solo le dinamiche e l'instabilità, ma anche gli embrionali processi e forme di strutturazione, seppure fluidi e probabilmente destinati a rimanere tali, che riguardano attori, relazioni, risorse e potere. Alla luce di questa delimitazione di campo e di questo uso analitico del concetto appaiono particolarmente promettenti

sul piano interpretativo quegli interrogativi che focalizzano gli effetti reali della presenza di strutture e processi di governance sulla distribuzione e sulle modalità di esercizio del potere.

E lo stesso si può dire per quanto riguarda il concetto di partecipazione di cui si occupa invece G. Moini avendo a mente le recenti trasformazioni delle forme dell'azione pubblica. Rispetto ad altri oggetti di analisi, le politiche pubbliche costituiscono un territorio particolarmente di confine fra le *policy sciences* e la sociologia dei fenomeni politici. In particolare, gli approcci di tipo *interpretive* evidenziando il carattere di costruzione sociale delle politiche e dei loro processi (agende, decisioni, rappresentazioni, simbolismi, strumenti...) si prestano più di altri all'incontro con lo studio sociologico del potere. In questa prospettiva Moini, muovendo dall'apparente paradosso di una diffusione delle forme di partecipazione top down (ossia attivate dalle istituzioni) che appare «senza impatti» rilevanti sulle politiche, propone un'analisi critica delle pratiche partecipative. In particolare, la categoria di egemonia, ben nota agli studiosi italiani di politica, ritorna utile per identificare il modo in cui la partecipazione diviene una risorsa discorsiva funzionale – ci si può chiedere quanto «oggettivamente» e quanto in seguito a un suo uso strategico – per consolidare e legittimare le politiche del neo-liberismo «temperato» tipiche degli anni '90 e oltre. Del resto, la collocazione storica dell'idea e delle prassi di governance è tale da accostarle facilmente agli sviluppi del neo-liberismo: la riduzione del ruolo statale, l'insufficienza delle risorse pubbliche per condurre politiche finalizzate primariamente alla crescita, o anche alla redistribuzione, la rinuncia a una programmazione delle attività economiche attraverso l'autorità della politica, spiegano funzionalmente l'ascesa dei modelli di governance a partire dagli anni '90. E la partecipazione rientra in questo quadro, con una coerenza che l'egemonia può spiegare forse meglio di altre teorie, quando la competitività e la crescita non sono l'unico obiettivo delle politiche e ad esse si affiancano finalità redistributive, oppure quando per legittimare i due imperativi economici le élite hanno bisogno di coinvolgere settori più ampi di popolazione e non solo i portatori degli interessi più forti.

Su questo aspetto e su altri il volume presenta una discussione fra punti di vista e conclusioni in parte diversi. Una discussione aperta e a più voci riflette non solo sul «perché», sul «quanto» e sul «come» venga dato avvio a pratiche di governance e partecipazione, ma anche e soprattutto sui loro possibili esiti nel complesso sistema di relazioni tra politica e società. Questioni teoriche legate soprattutto alla partecipazione sono affrontate in modo meno diretto anche nelle rimanenti due sezioni del volume, nelle quali vengono presentati i risultati di ricerche empiriche finalizzate a verificare la

fondatezza degli interrogativi e a dare prime risposte alle tante domande aperte. I tre saggi che compongono la seconda sezione affrontano il locale e la città, quello spazio elettivo in cui, come viene indicato dai saggi teorici che aprono il volume, governance e partecipazione possono trovarsi insieme, sia come strumenti dell'analisi sociale, sia come denominatori (ideologici e tecnici) di pratiche messe in campo dalle istituzioni politiche.

Nei contesti metropolitani, come viene evidenziato dall'analisi di E. d'Albergo su quattro capitali dell'Europa occidentale, il fiorire di pratiche di inclusione di attori non istituzionali nelle politiche pubbliche rende particolarmente necessario orientarsi fra i loro diversi possibili significati. Tanto diversi da chiedersi se nelle metropoli vi sia e sia possibile una politica esplicita e comprensiva della governance e della partecipazione o, invece, una pluralità disordinata di iniziative, indirizzate a soggetti diversi, su temi e con finalità non coordinate. Governance e partecipazione possono addirittura essere usate in questo caso come poli estremi di un continuum analitico al cui interno si collocano le forme diverse attraverso le quali la leadership politica – agendo in contesti in parte dipendenti da vincoli, regole e pressioni esogene – cerca di radicare il consenso politico e sulle politiche pubbliche su un blocco sociale ampio, che oltre al *business* comprenda anche altre componenti della società urbana.

Nella loro declinazione normativa governance e partecipazione si confermano dunque come disponibili per un uso da parte delle élite locali che evidenzia una sostanziosa flessibilità. Le caratteristiche articolate dei sistemi politici locali possono facilitare convergenze esplicite o tacite da parte di «imprenditori politici» che agiscono su scala metropolitana, cittadina, di quartiere, etc. su strumenti e finalità anche differenziate delle esperienze di inclusione. Queste possono risultare soddisfacenti, perlomeno sul piano simbolico e comunicativo, per promotori politici e istituzionali che si fanno portatori di valori e relazioni privilegiate con settori della società che possono essere persino fra loro confliggenti. Così pratiche apparentemente di segno opposto – la pianificazione strategica e il bilancio partecipativo, per fare un esempio – possono convivere in uno stesso spazio politico territoriale o entro scale sovrapposte o contigue. Il grado di coerenza fra queste iniziative non è affatto da dare per scontato e dipende da fattori come l'agenda e l'orientamento delle politiche pubbliche nella città, la natura dei partiti e delle coalizioni politiche, le strategie della leadership nei confronti della società urbana, la conformazione istituzionale del governo territoriale e della leadership le pressioni che vengono esercitate dall'ambiente esterno sugli attori che promuovono inclusione attraverso forme di governance e/o partecipazione.

Ma è sufficiente indagare le modalità con le quali gli attori politici «investono» nelle varie forme di governance e partecipazione per scoprire quali fattori ne determinano il senso? A meglio formulare e tentare di rispondere a questo interrogativo tipicamente sociologico si dedica M. Allulli, proponendo i risultati di una ricerca sui motivi per i quali le pratiche partecipative possono o meno produrre un output capace di influire sulle azioni delle autorità politiche. Ciò avviene più facilmente quando sia stato attivato un ambiente organizzativo tale da permettere che si produca un significato condiviso, una «lettura comune della realtà» da parte dei differenti attori che intervengono nell'arena. In altri termini gli esiti dei tentativi partecipativi dipendono da fattori tanto endogeni, quanto esogeni alle pratiche stesse. Entrambi possono essere sintetizzati in quella «costruzione di senso» che la sociologia, in particolare applicata alle tematiche organizzative, riconosce da tempo come fattore tanto decisivo, quanto non scontato in presenza di contesti a basso grado di istituzionalizzazione. Alcuni ritengono l'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative una deriva essa stessa, perché può accentuare quegli elementi di ritualità che presentano il rischio di svuotarle di contenuti politicamente e socialmente trasformativi. Invece, secondo questo saggio, istituzionalizzare le pratiche partecipative può consentire di ridurre l'ambiguità, contrastando la deriva consistente nel tradimento delle premesse e delle promesse di esercitare impatti sui sistemi locali di governance in chiave di democratizzazione ed *empowerment* di soggetti sociali altrimenti subalterni nei confronti della politica rappresentativa, perlomeno in assenza di conflitto o *voice*.

Potenzialità e vulnerabilità delle iniziative partecipative top-down emergono anche dallo studio di A. Putini, che di esse ha messo a fuoco un aspetto meno frequentemente analizzato, la loro dipendenza dai comportamenti della burocrazia amministrativa. Si tratta dell'insieme di attori professionali che insieme a quei rappresentanti politici i quali non investono direttamente nella partecipazione possono percepire queste forme di inclusione come una minaccia per il loro status e allo stesso tempo controllano risorse cruciali per lo sviluppo di queste pratiche. Quella concretamente analizzata, il bilancio partecipativo, presenta almeno sulla carta opportunità maggiori, rispetto ad altre metodologie di inclusione, per produrre un'effettiva incisività nei confronti delle decisioni politiche. Anche in questo caso sono però evidenziati effetti diversi. Da un lato conseguenze congruenti con lo spirito con il quale viene promossa la partecipazione, nello specifico meccanismi di responsabilizzazione e «sensibilità civica» che coinvolgono direttamente gli amministratori quando la pratica è istituzionalizzata. Da un altro lato il contenimento di quello spostamento della sovra-

nità nella sede partecipativa che figura come la componente più radicale delle retoriche che accompagnano il lancio di questo tipo di metodologia partecipativa.

I contributi della terza sezione riguardano più specificamente quella partecipazione che si annida ed esprime in forme non direttamente politiche ma che, seppure apparentemente più autonome dalle istituzioni di governo, sono di crescente importanza nel definire la sfera pubblica e la sua qualità, specialmente nell'era della «post-democrazia». Si tratta di una partecipazione diversa anche da quella realizzata attraverso pratiche top-down, ossia dell'espressione di soggettività e domande per iniziativa della società civile. Essa si auto-organizza normalmente secondo modalità a proposito delle quali si può discutere il grado e il tipo di politicizzazione, ma che fanno in ogni caso dei discorsi sulla partecipazione uno dei collanti che legano identità, organizzazione, consenso e strategie di confronto con controparti e interlocutori di vario genere. Eppure anche in questi casi emergono degli scostamenti fra retoriche e realtà della partecipazione attribuibili da un lato a dinamiche intra-organizzative e dall'altro al ruolo svolto dalle politiche pubbliche, specialmente locali e urbane, nella fase del neo-liberismo.

F. Forno ed E. Polizzi hanno studiato il rapporto fra organizzazioni della società civile e sfera pubblica, evidenziando in particolare l'indebolirsi della politicizzazione della partecipazione e indagando le cause cui ricondurre questo esito. Ne è emerso che il ruolo della politica e delle politiche pubbliche non è affatto estraneo a queste derive. La depoliticizzazione della società civile organizzata può infatti essere dovuta all'introduzione di un principio regolativo delle politiche di welfare basato sul mercato, il quale giunge a permeare e strutturare sia le relazioni sociali, sia i rapporti che varie forme di integrazione della società civile intrecciano con le istituzioni pubbliche di. Ciò si può verificare attraverso i processi di professionalizzazione delle associazioni (come documentato in questo contributo), o attraverso il prevalere dell'impegno retribuito su quello volontario nelle associazioni di volontariato (come evidenziano S. Licursi e G. Marcello). Quanto più si estende e consolida la neo-liberalizzazione delle politiche locali, realizzata attraverso l'esternalizzazione dei servizi verso il privato o il privato-sociale, tanto più questi due tipi di impresa sono portati ad assomigliarsi nei comportamenti e nelle strategie. Da un lato l'impresa di mercato per prendere parte ai processi di governance delle politiche deve assumere connotazioni «sociali», e che questo avvenga attraverso operazioni cosmetiche come la «responsabilità sociale» può difficilmente stupire. Meno atteso è forse l'analogo esito di isomorfismo che caratterizza la deriva organizzativa e culturale (come la professionalizzazione e l'orientamento competi-

tivo) di quell'associazionismo che non nasceva *profit-oriented* o che addirittura trovava nella critica agli effetti di diseguaglianza e impoverimento delle relazioni sociali provocati dal mercato un motivo identitario e fondativo. Se, secondo F. Forno ed E. Polizzi, un possibile antidoto è costituito da un profilo storico-associativo politicizzato, presente in quelle associazioni che «ibridano» profilo politico e erogazioni di servizi per la cittadinanza e nei «gruppi di impegno civico», questo effetto appare comunque in progressiva riduzione. Come conseguenza «la funzione delle associazioni come terreni di formazione della cittadinanza non può essere data per scontata».

Non è un caso che questi soggetti trovino un nuovo ruolo proprio all'interno di una traiettoria di contrazione del welfare statale, che può essere compensata dall'attivazione di risorse variamente definite a seconda di culture sociali e politiche nazionali, le quali dimostrano così di avere ancora un peso, anche se interagiscono con le pressioni della globalizzazione. Ad esempio, nella strategia della *Big Society*, bandiera ideologica del neo-conservatorismo britannico al governo dal 2010, ma per molti versi in sostanziale continuità con gli ultimi sviluppi della Terza Via del New Labour (1997-2010), la *community* è al tempo stesso ambito e attore sia della coesione sociale, sia della competitività dei luoghi, in sostituzione dell'intervento pubblico. In Italia l'arcipelago del volontariato potrebbe rapidamente trovarsi, se già non lo è, oggetto di pressioni a svolgere funzioni simili, riconvertendo le stesse ragioni di essere di una forma di azione sociale alla quale sono state ricondotte anche aspirazioni a realizzare forme di partecipazione alla sfera pubblica nuove e alternative alla rappresentanza politica. Le esperienze concretamente realizzate, analizzate e interpretate nel saggio di S. Licursi e G. Marcello, parlano infatti di tendenziali trasformazioni e di una centralità crescente della leadership proprio quando le istituzioni politiche riconoscono nel volontariato un soggetto legittimato a «partecipare» alla governance delle politiche sociali locali e alla rete dei servizi. Questa legittimazione va di pari passo con la depoliticizzazione e de-collettivizzazione dell'azione delle organizzazioni di volontariato, in cui la motivazione valoriale solidaristica viene progressivamente sostituita da risorse di integrazione organizzative molto diverse, come la leadership carismatica o le aspettative di benefici materiali che possono sostituire la stessa motivazione individuale ad esservi coinvolti (ibridazione fra volontariato e lavoro retribuito).

Nel saggio di L. Lombardo una specifica deriva della partecipazione è affrontata analizzando le reti di un movimento sociale (la Rete Lilliput), la cui parabola, sviluppatasi nel primo decennio del secolo, ha permesso

all'autrice di evidenziare alcuni dei caratteri più generali di quello che appare come uno scollamento fra istituzioni e società. Questo rapporto era precedentemente mediato attraverso la rappresentanza elettorale e i partiti, ma entrambi hanno accentuato la loro crisi insieme a (e in parte per effetto delle) le derive maggioritarie e presidenzialiste della legittimazione popolare dell'autorità politica. In presenza di forme e oggetti del conflitto sociale diversi da quella capitale-lavoro, anche la partecipazione che si realizza attraverso il conflitto tende però ad assumere forme diverse dal passato. La rete è forse la più celebrata, entrata nel novero delle parole-chiave attraverso le quali si indicano morfologie di relazioni sociali che evocano rispettivamente la governance e la partecipazione. Ma anche la rete – che come modello organizzativo proviene a sua volta dall'esperienza innovativa delle imprese post-fordiste – è in bilico fra una dimensione di concetto analitico-esplicativo e una più direttamente normativa. Le relazioni sociali che si strutturano secondo questo modello non sembrano più al riparo di altre dai rischi di deriva sopra indicati, anche se nel caso analizzato la rete è la forma attraverso la quale gli attori sociali che scelgono di adottarla pretendono di esprimere un significato specifico della loro azione, coerente in questo caso con una strategia della società civile di resistenza dal basso nei confronti del neo-liberismo. Se la partecipazione si affievolisce, lo schematismo organizzativo della rete prende il sopravvento e il prevalere delle connessioni verticali su quelle orizzontali lascia intravedere l'ombra di una gerarchia di ritorno, anche se fondata su risorse diverse dall'autorità, come quelle della specializzazione e delle conoscenze.

3. Alcuni spunti per un'agenda di ricerca

Dai contributi raccolti in questo volume emergono quindi da un lato degli interrogativi e dall'altro alcune possibili risposte, sia sulle ambiguità concettuali, sia sulle derive pragmatiche, rispettivamente della governance e della partecipazione. È possibile ricavarne anche indicazioni di prospettiva per il lavoro delle scienze sociali e, in particolare, della sociologia politica su questi temi? Almeno alcune sì:

- primo, un'ulteriore e più sistematica disambiguazione dei concetti di governance e partecipazione è necessaria e possibile. E questa potrà portare dei benefici tanto sul piano conoscitivo, quanto sul piano pragmatico, soprattutto se si intende prendere sul serio alcune delle premesse valoriali che hanno alimentato di significato e legittimato cultural-