

LA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO PARTECIPATIVO NEL COMUNE DI MODENA



REPORT DI MONITORAGGIO: L'AVVIO DELLA SPERIMENTAZIONE E LA FASE DI ASCOLTO STRUTTURATO, 2005

a cura di Vando Borghi

Dipartimento di Sociologia - Università di Bologna

Indice

1	La sperimentazione del Bilancio Partecipativo nel Comune di Modena: elementi per una riflessione	3
2	Una prospettiva per la verifica della sperimentazione: il BP come dispositivo di potenziamento della 'sfera pubblica'	5
3	Il rapporto tra cittadini e istituzioni: processi di trasformazione e introduzione di pratiche partecipative	18
4	Processi di istituzionalizzazione e partecipazione	28
5	Riflessioni conclusive: il significato sociale delle trasformazioni in atto	38
	Riferimenti bibliografici	51

Nota sul curatore: **Vando Borghi** insegna Sociologia dell'organizzazione e Sociologia dello sviluppo presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna. E' segretario del *Centro Internazionale di Documentazione e Studi sui Problemi del Lavoro* (Università di Bologna), membro del *Laboratorio Sui Generis - Laboratorio di sociologia dell'azione pubblica* (Università Milano-Bicocca) e dell'*Active Social Policy European Network* (Università di Utrecht) .

La sperimentazione del Bilancio Partecipativo nel Comune di Modena: elementi per una riflessione

Introduzione

Quanto segue è il risultato di un primo approfondimento, prevalentemente qualitativo, della esperienza avviata presso il Comune di Modena relativamente alla sperimentazione di dispositivi partecipativi non tradizionali – nella fattispecie: il Bilancio Partecipativo (d’ora in poi BP) – e delle problematiche sociali ed istituzionali che tale progetto solleva. Verranno, dunque, in primo luogo messi a fuoco alcuni elementi di fondo, caratterizzanti tale sperimentazione, cercando di esplicitarne potenzialità e difficoltà di implementazione. Successivamente, la sperimentazione locale verrà contestualizzata nel più ampio scenario delle tendenze e delle evoluzioni socio-istituzionali internazionali, allo scopo di meglio comprendere il senso e le ragioni che motivano tale sforzo progettuale ed amministrativo. La contestualizzazione dell’esperienza modenese entro le più ampie coordinate, rintracciabili su scala internazionale, delle tendenze trasformative delle relazioni tra istituzioni e cittadini, ci consentirà di mettere a punto un modello di lettura delle logiche istituzionali e del contributo innovativo offerto ad esse dalla introduzione di approcci partecipativi. Infine, alcune indicazioni di lavoro e di discussione della sperimentazione condotta, anche alla luce delle trasformazioni di contesto prima accennate, concluderanno questo contributo alla riflessione.

Le considerazioni qui esposte si avvalgono, oltre che delle riflessioni sorte nel corso della collaborazione consulenziale al processo di messa a punto del modello modenese di BP che l’autore del Report ha condotto, anche dell’osservazione diretta delle fasi assembleari e delle analisi di interviste semi-strutturate a testimoni significativi (sei assessori e quattro presidenti di circoscrizione) della sperimentazione. Si ringraziano, oltre a tutte le persone che hanno dato disponibilità a discutere tale sperimentazione, Gennaro Castorani (che ha condotto le interviste sul campo), Valter Canafoglia e Emanuela Bartolini (cioè l’Ufficio Partecipazione del Comune di Modena) e l’Assessore al Bilancio e al Bilancio Partecipativo Francesco Frieri per la disponibilità e la collaborazione. Le interviste semi-strutturate hanno toccato alcuni dei temi più rilevanti in merito alla qualità e alla portata di

questa prima sperimentazione, esplorando sia il piano descrittivo sia quello valutativo espressi dai testimoni significativi intervistati: la fase progettuale del dispositivo ed il suo significato politico-sociale, il rapporto tra istituti della democrazia rappresentativa e pratiche della democrazia deliberativa, la effettiva realizzazione della fase di ascolto strutturato, le problematiche specifiche interne ad essa (soggetti coinvolti, materie trattate, la gestione dei conflitti, etc.), le problematiche della localizzazione (tempi e spazi), le rappresentazioni della partecipazione più in generale e le valutazioni della sperimentazione in corso. Le interviste sono state tutte deregistrate ed analizzate attraverso il sostegno di uno specifico programma software per l'analisi qualitativa dei dati (Atlas.ti).

Una prospettiva per la verifica della sperimentazione: il BP come dispositivo di potenziamento della ‘sfera pubblica’

Innovazioni in senso partecipativo e sfera pubblica

Una delle principali ragioni storiche che hanno condotto, in diversi luoghi, alla sperimentazione di innovazioni istituzionali in senso deliberativo è riconducibile al tentativo di rispondere alla crescente insoddisfazione nei confronti di concezioni e pratiche sempre più escludenti e restrittive dei meccanismi decisionali. Sulle articolazioni e sull’origine di questo confronto concernente visioni diverse e conflittuali dei processi decisionali ci soffermeremo specificamente nella seconda parte di questo contributo. E tuttavia è bene comunque richiamare qui questa radice, tra le altre, delle sperimentazioni di tipo partecipativo in ambito istituzionale, poiché essa stessa indica uno dei principali terreni di verifica delle sperimentazioni stesse: in che misura questi dispositivi partecipativi dilatano e rafforzano un ambito cruciale delle nostre società contemporanee, negli ultimi anni oggetto di profonde trasformazioni e di controversie, quale è quello della sfera pubblica? Infatti, una modalità significativa per monitorare la qualità di questa risposta a visioni restrittive della democrazia, e quindi dei dispositivi che sperimentano la declinazione su scala locale dei tentativi di innovazione dei meccanismi decisionali sociali ed istituzionali, è quella di indagare la loro capacità (o meno) di alimentare effettivamente la *publicness*, la natura pubblica dell’agire istituzionale.

La rilevanza di tale terreno di verifica deriva dalle profonde trasformazioni che la dimensione pubblica della vita sociale ha subito nei decenni più recenti. In uno scenario, quale quello contemporaneo, di pluralizzazione degli attori e di moltiplicazione dei livelli di governo coinvolti nella progettazione e realizzazione delle politiche, infatti, la natura pubblica non può più essere fatta discendere meccanicamente dalla tipologia dei soggetti in gioco; bensì, essa è l’esito, non scontato, delle forme e delle finalità su cui convergono e attraverso cui si coordinano attori sociali differenti: “Ciò che è pubblico non è dato, bensì è una proprietà emergente, che prende forma da processi nei quali un regime di azione diventa – se lo diventa – pubblico” (Bifulco, de Leonardis, 2005: 196)¹. E’ evidente che

¹ L’impostazione e le linee di ragionamento qui esposte sono largamente attinte dai diversi materiali (pubblicazioni, scambi, discussioni, seminari) di ricercatori e studiosi che ruotano attorno al *Laboratorio Sui Generis – Laboratorio di sociologia dell’azione pubblica*, diretto da Ota de Leonardis presso l’Università Milano-Bicocca, e del quale lo stesso autore del presente contributo è membro. Per una prima esplorazione di tali prospettive di lavoro e di ricerca, vd. de Leonardis, 2001; Bifulco, 2005.

questa constatazione non diminuisce affatto ma, al contrario, enfatizza – precisandolo a fronte dei profondi mutamenti sociali ed istituzionali – il ruolo che le istituzioni pubbliche in senso convenzionale (lo Stato, le sue articolazioni istituzionali, le amministrazioni locali, etc.) svolgono nei processi e nelle pratiche di produzione del ‘pubblico’.

L'introduzione sperimentale di uno specifico dispositivo istituzionale volto a dilatare gli spazi di democrazia deliberativa a livello locale, vale a dire il BP, realizzata di recente nella città di Modena, si presta efficacemente ad una prima lettura delle problematiche che le arene deliberative concretamente sollevano. Possiamo dunque ripercorrere l'analisi dell'esperienza modenese di sperimentazione del BP cercando di monitorarne le potenzialità ed i problemi emersi, proprio in relazione alla capacità di tale dispositivo di consolidare ed intensificare la *publicness* dei processi di produzione di decisioni collettivamente vincolanti a livello locale.

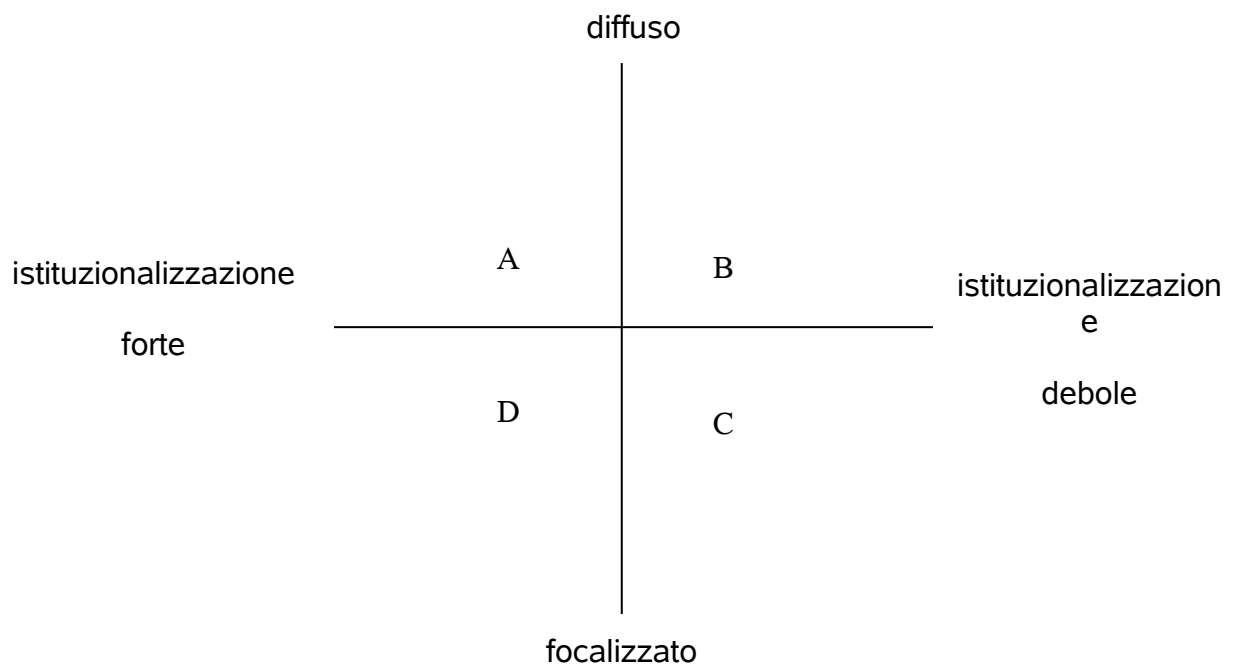
Trattandosi di una prima ricognizione, ci limiteremo in questa sede ad indicare i temi e le problematiche in gioco, ciascuna delle quali meriterebbe poi un ben più consistente approfondimento.

Le invarianti strutturali della sperimentazione

Alcune indicazioni di fondo in merito al *setting* istituzionale della sperimentazione modenese possono favorire una sua più precisa discussione. In primo luogo esso va collocato lungo una prima prospettiva, descritta dal continuum di posizioni che si dispiegano tra due polarità (Bifulco, 2005a; Pellizzoni, 2005): il polo della *istituzionalizzazione forte* e quello della *istituzionalizzazione debole*. Con il primo ci si riferisce a pratiche deliberative che prevedono l'individuazione di spazi (fisici, temporali, organizzativi, etc.) dedicati, in cui prendono corpo le interazioni tra gli attori coinvolti, esplicitamente finalizzate alla deliberazione; con il secondo, invece, si indicano quelle situazioni in cui, entro strutture istituzionali già esistenti, i meccanismi decisionali prevalenti, di aggregazione delle preferenze o negoziazione strategica, lasciano spazio a forme di dialogo maggiormente orientate alla costruzione di soluzioni ampiamente condivise dei problemi trattati. Si tratta, è evidente, di una distinzione analitica, laddove le situazioni reali costituiscono sempre una determinata combinazione di questi due modelli di istituzionalizzazione.

Una seconda distinzione che può aiutare la messa a fuoco delle scelte che stanno al fondo delle forme di innovazione qui discusse è quella concernente l'oggetto stesso delle pratiche deliberative. In questo caso possiamo parlare di un approccio deliberativo *diffuso* o *focalizzato*: con il primo ci si riferisce a contesti in cui il processo deliberativo si esercita non solo su differenti ambiti o materie, ma ambisce a stabilire esso stesso le materie su cui procedere alla costruzione di decisioni collettivamente vincolanti o almeno a fissare un ordine di priorità rispetto ad una pluralità possibile di ambiti problematici; con il secondo invece ci si riferisce a quei contesti nei quali un processo deliberativo è promosso in relazione ad uno specifico oggetto problematico, rispetto al quale i cittadini sono invitati a farsi parte attiva e non solo destinataria dell'individuazione delle possibili soluzioni. Se incrociamo questi due assi prospettici, otteniamo una sorta di mappa dei modelli di istituzionalizzazione degli approcci deliberativi:

Fig. 1 – Modelli di istituzionalizzazione



Nello schema che la Fig. 1 sintetizza, l'esperienza modenese presenta una serie di caratteristiche che ne consentono la collocazione nella casella A, vale a dire nel quadrante descritto come *un modello istituzionale forte orientato ad un approccio deliberativo diffuso*. Per rendere ulteriormente comprensibile, nonostante l'estrema sintesi, l'esperienza di innovazione istituzionale modenese, non ricostruiamo qui la lunga fase di progettazione e negoziazione, politica e istituzionale, che essa ha richiesto. Ci limitiamo pertanto a fornire le informazioni minime indispensabili per circoscrivere la natura della sperimentazione. In primo luogo occorre ricordare quelle che fin dal documento programmatico della sperimentazione sono state indicate come "invarianti strutturali" di essa:

- il *carattere strutturale*, cioè non episodico del dispositivo istituzionale introdotto;
- la natura *individuale* della partecipazione su cui tale dispositivo si fonda: si partecipa alle assemblee in quanto cittadini singoli, abitanti della zona territoriale presa in esame nell'assemblea stessa; in termini più estesi: alle assemblee può essere presente chiunque lo desideri, ma vi possono intervenire attivamente soltanto i cittadini abitanti in quella zona, e vi intervengono soltanto in quanto cittadini; non possono cioè intervenire persone che in quell'area lavorano, ma non vi risiedono (ad esempio, i commercianti) e non si può intervenire in rappresentanza di altri (associazioni, gruppi, etc.);
- la *rendicontazione* del processo di deliberazione e delle decisioni (di fattibilità tecnica politica) che il Comune assume a seguito delle proposte avanzate dai cittadini, con una ulteriore fase assembleare ad alcuni mesi di distanza dalla prima, come elemento costitutivo del dispositivo stesso.

La sperimentazione infatti ha previsto sostanzialmente tre fasi:

- a) la fase di *ascolto strutturato*, con assemblee presiedute e coordinate dai presidenti di Circoscrizione, in cui, dopo una brevissima introduzione sulle caratteristiche del Bilancio Comunale e sulle principali opere previste nei prossimi tre-cinque anni nell'area considerata, i cittadini intervengono sollevando questioni e avanzando proposte (si sono svolte, in tutto, otto assemblee, tra la fine di maggio e l'inizio di giugno 2005);
- b) la fase di *elaborazione delle proposte*, in cui tutte le proposte riguardanti quella zona vengono portate ad un "tavolo di confronto" nel quale attori politici, tecnici e delegati delle assemblee stilano una "griglia di fattibilità" relativa alla sua realizzabilità tecnica e finanziaria, ai tempi di tale realizzabilità e al grado di priorità politica delle proposte emerse. Ciascuna

proposta e/o questione sollevata è stata smistata secondo la seguente griglia: proposte concernenti la zona in questione, che seguono il tragitto sopra descritto; proposte di amministrazione spicciola e quotidiana, indirizzate come 'segnalazioni' direttamente all'Ufficio Rapporti con il Pubblico della Circoscrizione; proposte cittadine, concernenti cioè problemi e scelte che riguardano l'intera città (ad esempio: i problemi sollevati dai cittadini in merito al progettato raddoppio di un inceneritore) e da sottoporre ad ambiti di deliberazione già avviati (ad esempio: Agenda 21; Consulta Politiche familiari; Consulta immigrati, etc.);

- c) la fase di *rendicontazione*, svoltasi con una assemblea in ciascuna delle circoscrizioni in cui si erano tenute le assemblee di ascolto strutturato, e nella quale è stata data informazione dello stato di avanzamento delle proposte emerse e discusse ai tavoli di confronto.

La sperimentazione ha comunque avuto un esito complessivamente incoraggiante, sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo, e al momento in cui scriviamo è avviata la seconda sperimentazione. Le otto assemblee hanno visto la partecipazione di 554 cittadini (98 osservatori e 456 partecipanti attivi), il 40% dei quali erano donne (era previsto un servizio gratuito di 'baby parking' per le madri che lo avessero richiesto). Sono state raccolte circa 50 proposte cittadine, 58 segnalazioni e 150 proposte di zona. Si sono svolti 28 incontri di "tavoli di confronto" di zona e 17 di tavoli cittadini.

E' evidente che la forma e le modalità con cui ciascuna di queste fasi è stata progettata e realizzata ha prodotto discussioni e confronti, ed ha sollevato diverse problematiche, ognuna delle quali varrebbe la pena di essere approfondita: le modalità di diffusione e di comunicazione alla cittadinanza, la strutturazione delle assemblee, i luoghi e i tempi delle assemblee, le materie discusse, il trattamento delle proposte e le procedure decisionali, etc.. Per evidenti limiti di spazio, richiameremo soltanto alcuni di questi aspetti, nei paragrafi seguenti.

Proviamo ora ad approntare alcuni nodi di fondo della sperimentazione (e quindi delle pratiche deliberative in generale), secondo la prospettiva sopra indicata, cioè chiedendoci se e in che misura tali innovazioni istituzionali alimentano la sfera pubblica e dove invece possono presentarsi rischi di un indebolimento della stessa.

La visibilità come proprietà dell'agire pubblico

Una prima proprietà che demarca ciò che è pubblico – e, per contro, la cui assenza denota il suo contrario - è la sua visibilità: diventa pubblico, in primo luogo, ciò che viene esposto, sottoposto a confronto, elaborato attraverso l'attivazione e la legittimazione di punti di vista molteplici e diversi che, a loro volta, si rendono disponibili (apprendono) a discutere, a porre a confronto interpretazioni differenti e argomentazioni anche conflittuali, ed a cercare modalità condivise di soluzione di questioni problematiche. Su questo versante, come ho già fatto notare sopra, la prima sperimentazione modenese dello strumento del BP ha ottenuto risultati complessivamente incoraggianti rispetto ad uno dei possibili indicatori della messa in visibilità dei processi decisionali, cioè l'effettivo ampliamento degli attori partecipanti. Tuttavia, il terreno della diffusione della conoscenza di questa sperimentazione rimane un ambito di lavoro importante, anche se in realtà non è affatto detto che l'informazione si traduca necessariamente in partecipazione. Una questione problematica ben riassunta dalle considerazioni di uno dei presidenti di circoscrizione:

Mi aspettavo forse più persone però contemporaneamente quando pensavo chissà quanta gente verrà... nel senso che l'ufficio partecipazione ha fatto davvero un lavoro a tappeto, ha mandato a tutti la comunicazione, la pubblicità, sono stati mandati più volte spot pubblicitari, quindi una bella campagna forte, una bella campagna pubblicitaria però la gente non è venuta poi tantissima cioè, con una campagna pubblicitaria così secondo me doveva esserci più gente, non è stato così però è anche vero che se io lo metto in relazione con la gente che veniva prima è stato un pienone quindi per me è stato positivo (Int. 3, pres. Circ.).

Su questo tema della effettiva partecipazione e della possibilità di ottenerla attraverso l'informazione torneremo più oltre. A questo proposito va considerato anche il versante, per così dire, qualitativo della partecipazione. Al di là del numero dei partecipanti, va sottolineato che uno degli aspetti caratterizzanti di qualsiasi pratica che si proponga di contrastare le logiche proprie di una concezione restrittiva dei processi decisionali collettivamente vincolanti (ciò che più oltre illustreremo come “paradigma postdemocratico”) è quello di valorizzare e di promuovere la presenza e la voce dei “più deboli”. Anche se la prevalenza della figura del ‘maschio adulto’, nella sperimentazione modenese, è stata attenuata da una buona partecipazione femminile, tuttavia questo risultato non esime dal sollevare il problema della assenza di due figure sociali che, rispetto ai processi decisionali di natura pubblica, risultano assai marginali: i giovani ed i migranti.

Un ulteriore terreno problematico relativamente a questa coordinata dell'agire pubblico è quello che concerne un passaggio cruciale del percorso di BP, vale a dire la designazione

dei 'portavoce' delegati ed il loro ruolo presso i 'tavoli di confronto'. Questo passaggio, assai delicato e di rilevanza cruciale per la effettiva messa in visibilità del processo decisionale, delle ragioni tecniche e di quelle politiche che lo innervano e lo orientano, non pare pienamente metabolizzato da parte di tutti gli attori della sperimentazione. Uno dei presidenti di Circostrizione, infatti, riporta così una considerazione sua

e direi, abbastanza condivisa all'interno di tutta la Circostrizione cioè, il discorso dei portavoce: noi lavoriamo tutto l'anno per cercare di convincere più gente possibile a far parte delle commissioni, che senso ha che da queste assemblee debba uscire un portavoce? (Int. 7, pres. Circ.).

E' quindi evidente che occorre uno sforzo ulteriore di chiarificazione interna circa la natura diversa di figure, quali quelle dei 'portavoce' delegati, che emergono che entro un percorso (di democrazia deliberativa) che ha meccanismi di selezione all'ingresso e modalità di funzionamento diversi da quelli, altrettanto legittimi, all'opera entro contesti propri della democrazia rappresentativa. Legata a questo aspetto ed estremamente significativa, è poi la fase (ancora in corso di ultimazione al momento di stesura di questa relazione) di 'rendicontazione', cioè appunto di messa in visibilità degli esiti della fase assembleare e dei passaggi di tipo decisionale che ne sono (o meno) derivati.

La grammatica argomentativa del pubblico: l'interesse generale

Una seconda coordinata caratterizzante ciò che è pubblico, secondo la prospettiva avanzata da Bifulco e de Leonardis (2005) che qui abbiamo adottato, riguarda il nesso cruciale tra azione e giustificazione: in questo senso, la *publicness* si realizza ed emerge laddove si produce una "risalita in generalità", vale a dire laddove il regime di giustificazione che gli attori impiegano per argomentare la preferibilità di una data scelta ha a che fare con gli interessi generali, e aspira all'universalità. Le arene deliberative, alle quali anche la sperimentazione del BP appartiene, sono costitutivamente avvantaggiate, in tal senso, rispetto ad altre cornici entro cui prende forma l'agire pubblico: in esse infatti, gli attori sono soggetti a ciò che J. Elster indica come una delle caratteristiche del *setting* deliberativo, ovvero la "forza civilizzatrice dell'ipocrisia" che spingerebbe attori auto-interessati alla ricerca di soluzioni pubblicamente condivisibili. La necessità di deliberare non solo in merito ad un insieme di questioni di cui gli attori fanno esperienza in quanto abitanti dei territori in cui le assemblee si svolgono, ma in merito alla urgenza relativa di ciascuna di queste questioni e quindi alla attribuzione di un peso più o meno grande delle

diverse problematiche affrontate, alla luce dell'interesse generale, rimanda appunto alla coordinata in questione dell'agire pubblico.

In effetti, uno dei problemi emersi a questo proposito concerne la regolazione delle assemblee di BP. All'interno delle diverse assemblee realizzate sono infatti state adottate strategie diverse per la individuazione di una priorità d'urgenza delle proposte avanzate: individuazione di una gerarchia tramite votazione, aggregazione delle problematiche comuni o riconducibili ad una medesima questione circoscritta, e così via. In altri casi non sono state adottate misure di gerarchizzazione delle proposte e questo ha prodotto moltiplicazione delle proposte da prendere in esame e un aggravio del lavoro successivo di trattamento amministrativo e tecnico da parte dell'apparato istituzionale. Anche questo è un terreno che esige una discussione ed una chiarificazione interna alla fase di programmazione di un ciclo ulteriore di sperimentazione.

Beni in comune: produrne riconoscimento

Questa terza coordinata pone al centro ciò che è oggetto delle diverse forme d'azione pubblica fin qui discusse: i beni, i quali diventano o meno comuni nella misura in cui sono in primo luogo riconosciuti e definiti come tali. Un riconoscimento affatto scontato e che, come mostra la storia dei diritti sociali caratterizzanti i contemporanei sistemi di welfare, è un risultato storico, sempre esposto a mutamenti e riconsiderazioni. Allorché un bene o una materia è definita come bene comune, se ne sancisce la sua attinenza con l'interesse generale e se ne sollecita la cura, l'accesso generalizzato, la fruizione in comune. La sua qualità e la riproduzione, così come il suo depauperamento, si impongono come terreno di pertinenza di tutti i cittadini. Se questo, come abbiamo detto, attiene all'agire pubblico, la considerazione formulata da uno degli assessori intervistati segnala un problema non trascurabile nell'esperienza modenese di sperimentazione del BP:

A me stride che nel programma di mandato si parli di sociale e istruzione e nelle assemblee del Bilancio Partecipativo si parli di rotonde e di rotatorie, proprio detta brutalmente. (Int. 8, Assessore)

In effetti, la distanza che ancora separa le problematiche riassumibili nell'espressione del problema "della buca del marciapiede sottocasa", da quelle riconducibili ad uno sforzo di disegno collettivo di uno "statuto dei luoghi" risulta ampia; diverse sono le proposte avanzate nel corso delle interviste, per cercare di procedere verso una diversificazione e moltiplicazione delle materie e delle tematiche oggetto delle proposte dei cittadini

(rotazione degli assessori presenti; assemblee in completa assenza degli assessori, etc.). In ogni caso, anche qui occorre uno sforzo di ulteriore riflessione progettuale.

La 'terzietà' del pubblico: generare istituzioni

La quarta delle dimensioni dell'agire pubblico rimanda, infine, a processi di generazione di istanze 'terze', cioè di istituzioni collettivamente riconosciute, rispettate dai cittadini e legittimate in modo condiviso in quanto contesti destinati a definire e trattare i beni comuni. E' evidente che questa dimensione ha a che fare anche con processi di formalizzazione di questa 'terzietà' e del potere di vincolare i comportamenti individuali. E tuttavia, soprattutto laddove ci si muove sugli instabili territori dell'innovazione sociale ed istituzionale – come avviene nel caso qui considerato – questa dimensione si presenta nella sua fase ancora embrionale, in cui forti sono le sollecitazioni all'apprendimento istituzionale, ma altrettanto significative sono le resistenze, le vischiosità delle routine istituzionali e amministrative e, in ogni caso, oggettiva è la faticosità del processo di trasformazione. In termini sintetici, l'ambito problematico che è qui da considerare è quello indicato nel corso di una delle interviste ai testimoni significativi:

Quello che abbiamo fatto ci obbliga a rivedere la nostra struttura organizzativa, da questo punto di vista, perché con una struttura organizzativa accentrata, come oggi abbiamo, non si risponde ad un processo partecipativo così forte a livello decentrato, perché diventa impossibile. (Int. 10, Assessore);

o ancora, nei termini di un altro intervistato:

Adesso il Bilancio Partecipativo ha qualcosa di simile, vuol dire che questa gente qui [N.d.A.: i tecnici dell'amministrazione locale] si confronta e che per certi versi alcuni, devo dire alcuni, perdano un poco l'arroganza della loro funzione tecnica che era un po' questa cosa: dico sì, dico no, io sono il padreterno, decido io. Quindi vuol dire avere maggiori elementi di confronto e questo per qualcuno può essere un elemento di... io lavoro molto con il tecnico della manutenzione viaria e diciamo, per esempio, lui è uno che crede... cioè, lui dice: "noi di fronte ad un problema dobbiamo trovare una soluzione, mentre altri, di fronte a un non problema, individuano un problema". Per alcuni anche il confronto con le commissioni, poi successivamente di prendere le decisioni, non sarà una cosa semplice perché, tutto sommato, va a toccare, tra virgolette, centri di potere che prima... (Int. 5, pres. Circ.)

A proposito di questa dimensione, pertanto, oltre che in relazione ad altri aspetti che esigono stabilizzazione (ad esempio, tempi e luoghi delle assemblee), sembra indispensabile attivare forme di intervento (nonché di monitoraggio) specifiche ed ulteriori: lo sforzo di apprendimento istituzionale che implica l'introduzione di questi dispositivi è assai significativo e, allo stesso tempo, esso si configura come condizione indispensabile per l'effettiva ed efficace prosecuzione della sperimentazione del BP.

Il rapporto tra cittadini e istituzioni: processi di trasformazione e introduzione di pratiche partecipative

Se astraiano temporaneamente sulle specificità locali della sperimentazione modenese del BP, da un punto di vista più complessivo ci accorgiamo immediatamente che esso costituisce la declinazione locale di un processo (certo non univoco, ma anzi al suo interno articolato e anche contraddittorio) di trasformazione delle istituzioni e della relazione tra queste ed i cittadini che si va da tempo dispiegando in diversi paesi e entro diversi contesti nazionali. Occorre allora sforzarsi di rintracciare le principali condizioni che hanno consentito e favorito l'emergere e il diffondersi di sperimentazioni di innovazione istituzionale che, per quanto diverse per forme ed obiettivi, risultano accomunate dal tentativo di una ricerca di maggiore inclusività dei cittadini nei processi e nei meccanismi decisionali. Solo attraverso l'esercizio di tale contestualizzazione è possibile infatti una lettura non provinciale delle progettualità e delle problematiche sopra analizzate a proposito del caso modenese.

A questo proposito è possibile indicare, schematicamente, tre ordini di fattori che stanno all'origine dell'emergere e del diffondersi di innovazioni istituzionali in senso partecipativo: il dominio del paradigma post-democratico e l'insoddisfazione che esso ha prodotto; l'intensificazione e la generalizzazione a tutti gli ambiti delle politiche e dell'agire istituzionale di problemi di coordinamento; la crescente empassa in cui il paradigma organizzativo lungamente egemone, fondato su una concezione sinottica ed assoluta della razionalità, è venuto via via sperimentando, sia sul piano pratico che su quello teorico.

Oltre il paradigma "post-democratico": verso forme di "sperimentalismo democratico"?

Una prima prospettiva che può aiutare a darci ragione della crescente enfasi e attenzione relativamente alla sperimentazione di 'arene deliberative'² e, più in generale, al modello deliberativo³ è quella secondo la quale si tratta di fenomeni riconducibili alla crescente

² Sulla scia di quanto sostengono Cefai (2002) e Bifulco (2005a), riteniamo anche noi che quella di 'arene pubbliche' sia una definizione preferibile a quella di 'spazi pubblici', perdendosi in quest'ultima la connotazione drammaturgica intrinseca a tali contesti di interazione che invece la prima evoca.

³ La letteratura in merito è oramai estremamente ampia: per una introduzione ampia e articolata, vd. Pellizzoni, 2005 e Bobbio, 2002; una ricognizione di sperimentazioni ed esperienze si trova in Bobbio, 2004.

insoddisfazione per ciò che è stato sinteticamente indicato come il *paradigma post-democratico*⁴ (Mastropaolo, 2001).

Alla fine degli anni '70, in uno scenario internazionale che vede l'affermarsi di capi di Stato come Thatcher e Reagan, esso pare delinarsi con progressiva chiarezza teorica e pratica: da un lato riprendendo la tradizione liberale (una concezione negativa dello Stato e positiva dell'individuo che, se lasciato libero di perseguire il proprio interesse privato, contribuisce in tal modo all'autorealizzazione dell'equilibrio sociale) e dall'altro richiamandosi a quella elitista e tecnocratica (che da Schumpeter in poi, per quanto in forme diversificate, alimenta la sfiducia nella crescente attivazione dei cittadini nei processi decisionali, e tende a limitare la sfera di influenza della politica in essi, insistendo invece sul ruolo decisivo degli esperti, dei tecnici, della burocrazia e del mercato). Le teorie della "scelta razionale" portano poi alle estreme conseguenze l'innesto di tali tradizioni teoriche nel contesto sociale contemporaneo: il mercato, da metafora della società e della politica quale era assunto in quelle tradizioni, ne diviene modello, alla cui razionalità la vita collettiva deve essere inesorabilmente sottoposta. Al centro di tale razionalità stanno le preferenze individuali e l'idea che esse siano esogene rispetto alla vita collettiva, sottraendo così dall'ambito dell'agire politico la materia di cui tali preferenze sono in realtà fatte, vale a dire l'esperienza stessa del vivere insieme, i problemi che da tale esperienza si generano e le risorse sociali che per la soluzione di tali problemi si possono mobilitare e/o costruire. E' così che la politica viene ridotta a *problem solving*, le cui premesse e gerarchizzazione in ordine di priorità sono esclusivo appannaggio di ristrette élite - un 'potere privato' al crocevia dei flussi finanziari e politici transnazionali (Pizzorno, 2001; Leys, 2001), in grado di condizionare significativamente non solo le scelte politiche più direttamente concernenti le attività economiche, ma anche quelle meno apparentemente connesse a queste ultime, vale a dire le politiche sociali⁵ - e, come tale, delegata ai saperi tecnici ed esperti (solitamente l'economia, la *policy analysis*); ogni altra *voce*, diversamente organizzata ed eterogenea al suo stesso interno è percepita come ostacolo al pieno dispiegamento di tale razionalità. La riduzione della politica a spettacolo costituisce allora un corollario delle trasformazioni imposte dal paradigma post-democratico. In altre parole, in base ad un simile modello "anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi, il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione

⁴ In questo contesto faremo soprattutto riferimento alla ricostruzione dei fondamenti di teoria politica che di tale paradigma ha fornito Mastropaolo, 2001; per una discussione di quelli che sono stati, in questi ultimi decenni, gli effetti sulla concreta concezione e gestione dei beni pubblici da parte dell'egemonia di questo paradigma, cfr. Mastropaolo, 2005.

⁵ Su questo vd. Farnsworth, 2004; sul rapporto tra istituzioni e attori economici, comunque, vd. oltre.

e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi. La massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve” (Crouch, 2003: 6).

Se quello descritto dal paradigma post-democratico è senza dubbio lo scenario politico e sociale predominante, è tuttavia possibile rinvenire i segni e le testimonianze di sforzi teorici e pratici volti a dare una prospettiva positiva al malessere che quel paradigma diffusamente suscita. Si tratta di segnali incerti, minoritari, spesso sfocati e contraddittori, ma che pure sembrano indicare la presenza di margini ancora significativi per rivitalizzare ed anzi intensificare la democrazia intesa come progetto volto a garantire a tutti i cittadini le condizioni materiali e simboliche per esercitare una uguale capacità di determinare la definizione e la soluzione dei problemi collettivi. Ed è in questa cornice che sembrano potersi collocare non solo un crescente lavoro in ambito di dibattito teorico (cfr. nota 2), ma anche un ampio ed eterogeneo insieme di sperimentazioni, su scala preminentemente locale, di dispositivi istituzionali e amministrativi che, per estensione, possiamo classificare entro ciò che Charles Sabel (2001) ha chiamato “sperimentalismo democratico”. In termini estremamente generali, la varietà delle esperienze raggruppabili sotto questa definizione è riconducibile alla comune convinzione che la democrazia si alimenta attraverso una attiva partecipazione collettiva alla elaborazione ed al trattamento dei problemi che in essa si generano. “La democrazia prospera – per riprendere ancora le parole di Crouch (2003: 6) – quando aumentano per le masse le opportunità di partecipare attivamente, non solo attraverso il voto ma con la discussione e attraverso organizzazioni autonome, alla definizione delle proprietà della vita pubblica; quando le masse usufruiscono attivamente di queste opportunità; e quando le élite non sono in grado di controllare e sminuire la maniera in cui si discute di queste cose”.

Di qui in poi, ovviamente, va affrontato il problema delle tecniche e dei dispositivi perché questa discussione sia effettivamente partecipata, anche da coloro che solitamente rimangono ai margini o hanno comunque meno competenze per intervenire nel processo deliberativo; per stabilire i modi, i luoghi e i tempi più efficaci di tale processo; per definire le forme attraverso cui possa attenuarsi lo scontro e possa invece enfatizzarsi la virtuosità dei rapporti tra arene deliberative e altre modalità di determinazione delle decisioni collettivamente vincolanti; e per monitorare il processo di *institution building* che da tali arene può generarsi (o meno). E’ su questi terreni che, come abbiamo visto nel caso della sperimentazione modenese, va condotta di volta in volta l’analisi delle diverse esperienze concrete che, entro specifici contesti locali, intraprendono la strada di questo genere d’innovazione.

Dentro la governance: questioni di coordinamento e integrazione delle politiche

Una seconda modalità di contestualizzazione e comprensione della proliferazione di esperienze e sperimentazioni di pratiche deliberative ci costringe a richiamare un concetto tra i più abusati in ogni ambito delle scienze sociali e del discorso pubblico, vale a dire quello di *governance*. Occorre sforzarsi di utilizzare questo concetto in modo descrittivo, liberandolo dalle incrostazioni ideologiche che lo associano più o meno implicitamente a visioni riduttivamente managerialistiche dei processi decisionali e della logica organizzativa⁶. Esso serve in effetti ad indicare un fascio di trasformazioni, ognuna delle quali ha a che fare direttamente o indirettamente con la diffusione di pratiche di tipo deliberativo, queste ultime rappresentando l'interpretazione in senso partecipativo e di intensificazione del progetto democratico di queste trasformazioni che riassumiamo nel termine di *governance*. In termini estremamente schematici, possiamo individuare tre direzioni in cui questo ambiguo termine ombrello si esplicita con effetti concreti.

La prima e più ovvia è quella che rimanda alla *molteplicità* dei livelli (in senso verticale) e degli attori (in senso orizzontale) che entrano in gioco. Sul principio della sussidiarietà e sulla pluralizzazione dei soggetti che sono coinvolti, in diversi ambiti e con diverso peso e potere, nelle differenti sedi di definizione e di progetto su materie di rilevanza collettiva, è stato oramai detto molto, sovente utilizzando questi fenomeni come un alibi per l'ulteriore impoverimento della capacità di intervento delle istituzioni pubbliche. Il punto che ci preme sottolineare qui, tuttavia, è che comunque "la *governance* sembra alimentare – piuttosto che rispondere a – la domanda di coordinamento che agisce oggi in modo perspicuo nei confronti dei governi locali, sollecitandoli ad assumere funzioni in parte inedite" (Bifulco, 2005: 140; Donolo, 2005), funzioni che, per quanto di natura eminentemente politica, differiscono in modo sostanziale da quelle esercitate nell'alveo abituale della democrazia rappresentativa e dei partiti, e che sembrano appunto trovare nella versione deliberativa dell'agire democratico una possibile esemplificazione.

La seconda direzione che assumono le spinte trasformative classificate nel concetto della *governance*, è quella rinvenibile nell'insistenza che caratterizza trasversalmente le policies

⁶ Anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad uno sviluppo impetuoso della letteratura di riferimento; un paio di riferimenti, tra i tanti, che paiono al riparo dai pericoli sopra accennati sono: Pierre, 2000 e Mayntz, 1999.

e le riforme del settore pubblico, in ambito non solo europeo, sul principio dell'*attivazione*. A tale proposito è possibile riscontrare una convergenza tra politiche pubbliche e politiche sociali, dovuta anche in modo significativo alle ambiguità intrinseche a tale concetto e all'uso che ne viene fatto: ciò che sembra caratterizzare attualmente la logica con cui le politiche vengono disegnate e realizzate è l'impossibilità di reiterare una concezione del cittadino come destinatario passivo delle politiche stesse. Ancora una volta, l'esito concreto di questa trasformazione va di volta in volta verificato. Essa può in effetti tradursi in una legittimazione di processi di trasferimento di responsabilità collettive e sociali, da risolversi sul terreno dei diritti sociali, alla sfera privata, individuale e familiare, la cui attivazione diviene così, paradossalmente, il prerequisito per l'accesso alla sfera pubblica; oppure può alimentare una interpretazione del cittadino come consumatore di servizi pienamente coerente con la rappresentazione delle preferenze esogene alla società che abbiamo visto all'opera nel paradigma post-democratico. Eppure, anche in questo caso, possiamo vedere come l'esercizio pubblico delle personali capacità di giudizio dei cittadini, proprio delle arene deliberative, può a sua volta costituire uno sviluppo coerente con una prospettiva di policy incentrata sulla cittadinanza attiva, laddove quest'ultima non sia interpretata come una proprietà dei soggetti (o un deficit da sanzionare, laddove non esibita), ma semmai come una proprietà della relazione tra attori e istituzioni e un esito processuale temporaneo e da ricostituire continuamente.

Con questi due fattori di trasformazione, a partire dai quali, come abbiamo visto, è possibile risalire alle radici della diffusione di pratiche deliberative, si intreccia un terzo fattore, costituito dalla *territorializzazione* delle politiche. La dimensione della territorialità su cui insistono i fenomeni di mutamento delle policies fin qui richiamati, lungi dal poter essere assunta come loro neutro contenitore e mero spazio di manovra, si caratterizza, vale la pena sottolinearlo, per il ruolo attivo che essa svolge, in termini di "mediazione simbolica, cognitiva e pratica fra la materialità dei luoghi e l'agire sociale" (Dematteis, Governa, 2002), che sono appunto materia delle politiche stesse. Lo spazio sociale situato si sottrae sempre più a visioni che lo interpretano come terminale locale di progetti e decisioni definitivamente confezionate altrove e si configura invece come principale terreno di esercizio, secondo modalità cosmopolitiche e non di chiusura identitaria, dello sperimentalismo democratico di cui abbiamo detto sopra. Naturalmente, anche in questo caso non si tratta certo di una evoluzione certa e necessitata. In ogni caso è difficile pensare ad un superamento dei rischi di depauperamento istituzionale e politico prodotto

dal paradigma della post-democrazia che non proceda, in primo luogo, attraverso una *intensificazione del patrimonio locale di riflessività* (Borghi, 2003).

*Il superamento della visione meccanicista dell'organizzazione:
dalla razionalità di piano alla razionalità processuale*

Implicita alle trasformazioni sopra accennate, esiste in realtà una terza, più circoscritta cornice concettuale sulla base della quale è possibile darsi ragione del moltiplicarsi di pratiche deliberative. Le considerazioni svolte fin qui hanno già messo in evidenza una serie di condizioni che stanno all'origine delle trasformazioni dei processi decisionali: l'adozione di approcci sperimentali ed esplorativi; la moltiplicazione dei livelli e degli attori coinvolti, vale a dire la pluralizzazione dei punti di vista legittimati ad intervenire; l'insistenza sulla natura attiva dei cittadini - nonchè dei territori, in quanto spazio situato dell'esercizio concreto di tale attivazione – nelle procedure e nelle azioni volte a definire e realizzare le policies. Queste condizioni, insieme ad altri fattori ancora, hanno via via reso sempre più evidente l'irrealisticità di modelli decisionali fondati su una concezione della razionalità sinottica e assoluta, e su una rappresentazione delle organizzazioni e delle istituzioni come macchine regolate da rapporti lineari, meccanici e interamente pianificabili a priori tra le parti. E' una visione che ha funzionato da architrave durante tutto il secolo passato, emersa originariamente nel cuore della società industriale, vale a dire i processi di razionalizzazione e pianificazione propri della produzione di massa, per poi estendersi a tutti gli ambiti della vita sociale⁷. Il tentativo di mantenere in vita quella concezione, anche quando la riflessione teorica e le esperienze pratiche hanno posto in evidenza la sua utilità – in termini di efficacia e di efficienza - soltanto entro condizioni assai circoscritte e quindi in occasioni rare, ha spesso condotto ad adottare una *strategia esclusiva* dei processi decisionali, una concezione 'decisionista' secondo la quale il successo dei processi istituzionali volti a definire decisioni collettivamente vincolanti si fonda sul consentire un accesso ridotto al minor numero di persone possibile di attori a questi stessi processi. Diverse sono le considerazioni che si possono opporre a una tale concezione dei processi istituzionali, sia relativamente ai limiti epistemologici circa il rapporto tra azione e organizzazioni complesse in ambienti problematici su cui essa si fonda, sia rispetto alle conseguenze pratiche che essa ingenera (Lanzara, 1993; de Leonardis, 2001; Donolo, 1997; Schön, Rein, 1994). Ma sono soprattutto le stesse esperienze di progettazione

⁷ Per una ricostruzione complessiva di questa vicenda storica e antropologica che ha profondamente segnato le *forme del fare* in senso generale, vd. Revelli, 2001; Sennett (1992: 92-102) mette poi in evidenza i limiti di questa rappresentazione applicata alla progettazione del paesaggio urbano.

territoriale ad aver messo profondamente in discussione le ragioni di quella concezione. “Le esperienze internazionali e la riflessione sui fallimenti e le difficoltà della progettazione territoriale in Italia ci suggeriscono, in conclusione, che è possibile raggiungere una maggiore *efficienza* nei processi decisionali qualora si adottino strategie inclusive che coinvolgano – il più precocemente possibile – tutti gli interessati al progetto, che favoriscano interazioni informali, che strutturino il processo entro canali flessibili ma prevedibili e che valorizzino le funzioni di regia e di mediazione” (Bobbio, 1996: 90).

Più in generale, si delinea una concezione dell'amministrare secondo la quale l'attenzione si sposta in modo significativo dal *cosa* al *come*, si focalizza cioè sui processi organizzativi e istituzionali e sulla loro qualità, insistendo sulla validazione dei destinatari stessi delle politiche in quanto 'agenti' di tali politiche (e non passivi destinatari), le cui capacità di *voice*, cioè di attivo coinvolgimento nella progettazione di queste ultime vanno legittimate e valorizzate e, allo stesso tempo, rese oggetto di un intenso lavoro istituzionale di cura e di potenziamento (Bifulco, de Leonardis, Donolo, 2001).

Processi di istituzionalizzazione e partecipazione

Le dimensioni della partecipazione

E' evidente che gli approcci deliberativi e le sperimentazioni in senso partecipativo che incarnano l'opzione per strategie amministrative inclusive non sono privi di rischi e ambiguità. Senza entrare nell'ambito del dibattito più strettamente concernente la teoria politica che soggiace a queste prospettive e quindi nella discussione sui limiti e le difficoltà della democrazia deliberativa (Mastropaolo, 2001), vale tuttavia la pena soffermarci qui sulle implicazioni relative ai processi di istituzionalizzazione e alle logiche organizzative connesse ad innovazioni ispirate a questa parola chiave.

Molte argomentazioni (talvolta configgenti) vengono avanzate a sostegno della partecipazione: costruire di fiducia e riduzione della conflittualità tra cittadini e pubblica amministrazione, far fronte a risorse limitate, ridisegnare e promuovere ulteriormente i servizi pubblici, rendere i processi decisionali concernenti più inclusivi, etc. Sebbene la crescente attenzione alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini faccia parte di una diffusa retorica (politica), va allo stesso tempo riconosciuto che «non è mai stato espresso un così grande interesse politico e di policy riguardo la partecipazione, e così trasversale ai diversi ambiti» (Beresford, 2001: 207), a dimostrazione che tale propensione non si esaurisce in mero artificio retorico. Inoltre, la partecipazione dei cittadini può essere considerata in se stessa una forma di governance (Jones 2003; Fung, Olin Wright 2003; Hirst 2000), laddove si riferisce a questioni di delega del potere e di definizione dei ruoli in un contesto, quale quello descritto fin qui, di crescente pluralizzazione degli attori – pubblici e privati, individuali e collettivi – coinvolti nella progettazione e nella realizzazione delle politiche. Tuttavia, si tratta di un terreno su cui operano concezioni anche significativamente diversificate, e può essere utile allora schematizzare le diverse prospettive attraverso cui la partecipazione è discussa e sperimentata, tematizzandola analiticamente come un processo che va da forme più deboli e passive, a modalità più forti e più attive⁸:

⁸ La seguente sintesi di forme di partecipazione è basata su diverse interpretazioni, derivanti da differenti terreni d'analisi: ricerca sui servizi pubblici e sociali, studi sulla pubblica amministrazione, politiche di riqualificazione urbana, studi sullo sviluppo, eccetera (si vedano, tra gli altri, Jones 2003; Heikkilä, Julkunen, in corso di stampa; Vigoda-Gadot, Cohen 2004)

- *partecipazione passiva*: i cittadini sono solo oggetto degli interventi e sono sostanzialmente privi di potere, anche se possono avere rappresentanza formale attraverso sedi o figure ufficiali; essi sono dunque destinatari passivi di enunciazioni unilaterali delle amministrazioni pubbliche, ed i loro bisogni sono raggruppati e classificati secondo categorie e target definiti a priori; al massimo, essi sono coinvolti come informatori: l'interpretazione delle informazioni e delle conoscenze pervengono esclusivamente ad 'attori esterni' (professionisti, esperti, vertici delle gerarchie amministrative e management);
- *partecipazione problem-solving*: i cittadini partecipano allo scopo di ottenere obiettivi predeterminati, parzialmente coinvolti in processi decisionali condivisi ed interattivi, ma sempre in contesti progettuali già definiti da 'attori esterni'; talvolta le risorse con cui gli attori contribuiscono (tempo, lavoro volontario, etc.) sono contraccambiati con incentivi; si mantiene, comunque, una forte dicotomia tra attori coinvolti nella fase di problem-solving e attori partecipanti alla fase di definizione dei problemi, di *agenda setting* e alle pratiche di controllo e di monitoraggio;
- *partecipazione problem-setting*: interpretata come integrante attività di problem-setting e di problem-solving, la partecipazione è intesa come un diritto che deve essere perseguito attraverso l'introduzione strutturale di una pluralità di prospettive in tutti i differenti passaggi della progettazione e realizzazione delle policies, dalla definizione delle premesse degli interventi (ciò che Nancy Fraser – 1990, 1997 – evoca nei termini di una «politica dell'interpretazione dei bisogni») alla concreta organizzazione ed erogazione dei servizi da parte della «*street-level bureaucracy*» (Lipsky 1980). Si assiste così ad una validazione dei cittadini, in quanto legittimamente dotati di *voice* nelle interazioni con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni, laddove queste ultime sperimentano approcci «*frame-reflective*» alle questioni di policy (Schön, Rein 1993; Schön 1989), metodologie di ascolto attivo (Sclavi, 2002), pratiche di tipo deliberativo (Bifulco, 2005a; Pellizzoni, 2005; Bobbio, 2002) e orientate alla promozione delle *capacità* dei cittadini, piuttosto che al mero controllo procedurale e della aderenza a standard predeterminati (Bonvin, Favarque 2005; Bonvin, Thelen, 2003).

A questo punto, si può cercare di riassumere lo scenario che ci si presenta, in termini di matrici e regimi d'azione all'opera sul terreno dell'agire pubblico. Ciò che va messo a

fuoco sono i *processi di istituzionalizzazione*, così come vanno evolvendo e concretizzandosi in diversi ambiti (la razionalità organizzativa nelle politiche sociali, nelle pratiche amministrative, nel lavoro, etc.), cercando di esplicitarne e metterne a confronto le diverse *convenzioni*, vale a dire gli sfondi normativi, che stanno alla base di tali processi di istituzionalizzazione (Tab. 1).

Tab. 1 - Le convenzioni all'opera nei processi di istituzionalizzazione

	Processi di istituzionalizzazione e convenzioni		
	Modello di istituzionalizzazione 'tradizionale'	Modello di istituzionalizzazione 'manageriale'	Modello di istituzionalizzazione 'deliberativo'
<i>Premesse</i>	definizione top-down dei bisogni	preferenze individuali	« <i>thick needs</i> » e «politica dell'interpretazione dei bisogni»
<i>Obbiettivi</i>	riproduzione conformista della divisione sociale del lavoro	sviluppo del capitale umano e dell'employability; approccio <i>work-first</i> al « <i>welfare to work</i> »	sviluppo delle capacità; approccio <i>life-first</i> al nesso lavoro-welfare
<i>Ruolo dello Stato</i>	esterno	Assente; « <i>incentive giving state</i> »	« <i>capability state</i> »; stato che promuove la «vita etica»
<i>Ruolo dei privati</i> (fornitori profit e no profit di servizi)	residuale	fonte egemone delle logiche istituzionali (isomorfismo mimetico nei confronti dell'impresa)	nodi potenziali di reti pubblico-private; le istituzioni pubbliche come regista
<i>Forme della responsabilità della PA</i>	diretta	indiretta	processuale
<i>Regolazione organizzativa</i>	gerarchia; regolazione di tipo militare; basata sulla conformità alle regole	<i>New Public Management</i> ; basata su una efficienza ed un funzionamento "pro-market, non market"	forme di governance partecipative e deliberative
<i>Relazione cittadini/PA</i>	dualistica (PA-cittadini); costrizione e delega	triangolare (PA, fornitori di servizi, cittadini); commercializzazione della cittadinanza	reticolare e promotrice di « <i>border-lands</i> »
<i>Individualizzazione</i>	categorie standardizzate; cittadini come oggetti (di servizi) ed elettori	cittadini come clienti e consumatori; individualizzazione come prerequisito sistemico e come mezzo	cittadini come co-organizzatori (oltre a professionisti, esperti, burocrati, etc.); individualizzazione come progetto riflessivo (virtualmente senza termine)
<i>Partecipazione</i>	dalla partecipazione passiva a quella <i>problem-solving</i>		dalla partecipazione <i>problem-solving</i> a quella <i>problem-setting</i>

Questa tipologia⁹, che rimanda anche a temi e argomenti che non possiamo sviluppare in questa sede (processo di individualizzazione; questioni di welfare e di connessione tra lavoro e protezione sociale; su questo, cfr. Borghi, Rizza, in corso di stampa) deriva dalla distinzione di tre convenzioni ideal-tipiche dello stato, fondate sull'individuazione delle modalità di interpretazione del *bene comune* così come si configura nella risposta alle richieste degli attori sociali ed economici: (1) l'«*external state*» tecnocratico (il bene comune inteso come interessi comuni perseguiti preminentemente attraverso soluzioni 'esperte' imposte a cittadini passivi); (2) l'«*absent state*» (il bene comune emerge qui come prodotto del perseguimento dei propri obiettivi individuali in un contesto di regolazione collettiva residuale); e (3) il «*facilitative situated state*», nel quale il bene comune è interpretato «come una situazione in cui gli attori hanno l'autonomia per sviluppare qualsiasi mondo essi ritengano compatibile con i loro schemi d'azione» (Storper, Salais 1997: 212). Quest'ultima convenzione è stata ulteriormente sviluppata (Farvaque, Raveaud 2002; Dean et al. 2005) allo scopo di distinguere a) l'«*incentive giving state*», centrato sulla concezione di soggetto individualmente responsabile che deve perseguire il potenziamento del suo proprio capitale umano e della propria 'occupabilità', utilizzando correttamente in tal senso opportunità ed incentivi forniti dagli schemi di welfare; e b) una tipologia controfattuale di convenzione, il «*capability state*», nel quale «il soggetto del welfare può realizzare l'autonomia attraverso una politica collettiva di capacitazione», e in cui la capacità di *voice* di tali soggetti è centrale tanto nella determinazione delle misure e delle risorse, quanto nella interpretazione e valutazione dei risultati (Dean et al. 2005: 11).

Lo schema sopra illustrato riduce dunque la tipologia da quattro a tre modelli, nel quale quello indicato come *modello di istituzionalizzazione 'deliberativo'* rappresenta più una prospettiva controintuitiva che non un modello già concretamente all'opera. In questo caso, il ruolo dello stato (centralmente e localmente) consiste nella promozione di processi attraverso i quali le istituzioni «mediano piuttosto che prescrivere; nella costruzione delle condizioni per il perseguimento di ciò che Honneth (1995) ha definito la «vita etica» e nella realizzazione di una «politica dell'interpretazione dei bisogni» (Fraser, 1990) che alimenti efficacemente una sfera pubblica dinamica e vivace. La «regolazione organizzativa»

⁹ Si tratta di una elaborazione che sintetizza diversi spunti di analisi: seguendo la pista schematica indicata dall'individuazione delle «convenzioni» in merito al ruolo dello stato, di cui diamo conto nel testo, e quella concernente la governance di reti pubblico-privato proposta da Bifulco, Vitale, in corso di stampa, lo schema tiene conto delle analisi su diverse variabili in gioco, discusse in Giaque 2003; Dean et al. 2005; Baines 2004; Freedland 2001; Salais, Storper 1997; Farvaque, Raveaud 2004; Bonvin, Farvaque 2003; Honneth 1995; Bonvin, Thelen 2003; Clarke 2004; Fraser 1990, 1997.

(Giaque, 2003) della pubblica amministrazione e dei servizi, in questa prospettiva, è caratterizzata da un approccio partecipativo (problem-setting e problem-solving), basato sull'introduzione e la sperimentazione di arene e di pratiche deliberative (Fisher 2003, Bonvin, Thelen 2003, Barnes et al. 2003), e sul coinvolgimento delle diverse agenzie private come *uno* degli attori, tra altri, di una rete attraverso la quale il «capability state» persegue concretamente la realizzazione del bene comune. Secondo tale prospettiva, fondata su un modello di «amministrazione condivisa» (Bifulco, Vitale, in corso di stampa), la responsabilità dell'amministrazione pubblica concerne il coordinamento dell'intero processo attraverso il quale i cittadini sono legittimati nell'espressione della loro *voice* e sostenuti nella realizzazione delle loro capacità.

Il regime d'azione pubblica rappresentato dal *modello di istituzionalizzazione tradizionale* coincide con lo stato tecnocratico di Salais e Storper, nel quale i problemi e le questioni sono trattati con il coinvolgimento minimo dei cittadini, ed in cui organizzazioni ed imprese private hanno un ruolo residuale. Infine, il *modello di istituzionalizzazione manageriale* è preminente ispirato alla concezione dello stato «assente» e *incentive giving* o, in altre parole, a ciò che Bifulco e Vitale (in corso di stampa) definiscono il modello di "*company administration*", e che per molti versi risulta il più coerente con la cornice del paradigma post-democratico sopra richiamata. In tale prospettiva le *corporations* incidono significativamente sulle politiche e possono avere una influenza diretta (Farnsworth 2004: 6), sostenendo i propri interessi e obiettivi attraverso attività di *lobbying* individuale e collettiva, la partecipazione istituzionale in comitati e nel management della fornitura di servizi, la sponsorizzazione ed il finanziamento di organismi politici, culturali e di istituzioni di welfare e, infine, la fornitura diretta di benefici sociali e di welfare per i dipendenti delle *corporations* stesse ed altri cittadini. Possono inoltre esercitare un'influenza indiretta, imponendo se stesse come fonte primaria socialmente legittimata di razionalità organizzativa: un tipico esempio di isomorfismo mimetico, secondo il quale in contesto di crescente incertezza generata da una pluralità di trasformazioni sociali, viene incoraggiata una dinamica organizzativa e istituzionale imitativa in cui l'adozione di modelli esterni, socialmente considerati di successo e politicamente e culturalmente egemonici, «costituisce spesso una via praticabile ed economicamente vantaggiosa» (DiMaggio, Powell, 2000: 98). E' evidente, in quest'ultima prospettiva, il riferimento alla filosofia del *New Public Management*. In questa cornice l'individualizzazione delle politiche è intesa prevalentemente in termini di conferimento di libertà d'azione a preferenze individuali definite a priori, applicando una strategia manageriale orientata alla "ricostruzione *pro-market, non market* della responsabilità e della cura sociali": introducendo meccanismi

pro-market (affidando un ruolo crescente ad organizzazioni non pubbliche nel settore pubblico, utilizzando il linguaggio proprio dell'ambito commerciale e di mercato) laddove tuttavia si opera in realtà "interamente al di fuori dell'ambito dell'accumulazione di capitale", cioè in un contesto *non-market* (Baines 2004: 6). A causa di una configurazione triangolare della relazione tra cittadini, istituzioni pubbliche e «intermediari della fornitura di servizi pubblici» (IFSP) che questo approccio dispiega, la responsabilità della pubblica amministrazione nella costruzione di una efficace dotazione istituzionale di cittadinanza è debole e indiretta: "rendendo indiretta e accessoria la relazione tra cittadino (in quanto consumatore dell'IFSP) e governo (che opera attraverso IFSP), questi esercizi di rimodellamento degradano la *voice* della cittadinanza nei confronti del governo, sia sopprimendone la natura diretta sia commercializzando le questioni al centro della discussione tra cittadino e governo" (Freedland 2001: 91).

Il confine tra pubblico e privato ed i modelli di istituzionalizzazione

In estrema sintesi, con tale schema abbiamo cercato di rendere esplicite le diverse interpretazioni in merito a quella che deve essere l'"idea direttrice" della natura istituzionale (Eder 2002; Béland 2005) e alla matrice che informa la valenza di "contesti formativi" (Unger 1997) delle istituzioni stesse. In questo contesto, il rapporto tra attori di natura pubblica e di natura privata svolge un ruolo centrale. A tale proposito credo sia bene chiarire che l'impoverimento e l'indebolimento delle istituzioni pubbliche e della loro autorevolezza (Mastropaolo, 2005) non sono causati dalla presenza di organizzazioni private sul terreno classico della *res publica*, bensì dal "privatismo" (de Leonardis, 1997) e dalla "nozione pervasiva che le istituzioni di ambito pubblico debbano essere gestite come se fossero organizzazioni di mercato" (Marquand 2005: 135; Crouch 2003). La discussione che ho cercato di introdurre in merito ai modelli di istituzionalizzazione non è quindi fondata su una visione liberale classica della separazione tra organizzazioni pubbliche e private. Per dirla con le parole di Hirst (2000: 20), "l'architettura liberale appare sempre meno convincente come resoconto descrittivo delle società moderne avanzate. Infatti sarebbe meglio vedere lo stato come parte di una '*organizational society*', con grandi istituzioni gerarchicamente controllate in entrambi i lati della distinzione pubblico / privato, che non rispondono o sono solo debolmente responsabili nei confronti dei cittadini". In un contesto nel quale una porzione crescente di relazioni tipiche, in precedenza, della sfera informale e appartenenti alle attività (volontarie) sociali e civili,

viene assorbita da grandi organizzazioni e corporations (Perrow 2002), dobbiamo probabilmente ammettere che “abbiamo bisogno di ripensare una nozione di governo democratico coerente con una *organizational society*” (Hirst, 2000, p. 21-22).

E' in tal senso che le differenze tra i tre approcci sopra delineati vanno intese. In una pubblica amministrazione governata come un'impresa (Bifulco, Vitale, in corso di stampa) e secondo le linee guida del New Public Management, emerge scarsa inclinazione a sviluppare una cittadinanza partecipativa al di là di una sua interpretazione meramente 'consumeristica', promuovendo il potere di *exit* dei cittadini e scoraggiando quello di *voice* (Vigoda-Gadot, Cohen 2004), laddove il concetto di individualizzazione è quasi per intero sovrapposto all'idea di capitale umano, trattato come mezzo per accrescere l'occupabilità e la competitività individuale (Dean et al. 2005, Bonvin, Farvarque 2003). Nel terzo approccio, invece, le istituzioni pubbliche si fanno carico (e sono responsabili) dell'intero processo nel quale, attraverso pratiche effettivamente partecipative e deliberative in cui sono coinvolti attori pubblici e privati, l'individualizzazione è perseguita in termini progettuali, incardinati su un approccio «life-first» delle capacità al welfare e all'attivazione. Inoltre, come risulterà chiaro anche dal seguito dell'articolo, va resa esplicita la natura euristica dello schema fin qui discusso, laddove nella vita quotidiana quello in cui ci imbattiamo non possono che essere combinazioni variabili di elementi classificati in diverse colonne dello schema stesso; e tuttavia, proprio la natura idealtipica dello schema può esserci d'aiuto nell'interpretazione dei significati e delle tendenze di fondo per quanto concerne l'innovazione istituzionale in senso partecipativo e le metamorfosi di ciò che, in senso lato, definiamo come sfera pubblica.

Riflessioni conclusive: il significato sociale delle trasformazioni in atto

A conclusione della esplorazione delle trasformazioni dell'agire istituzionale e degli approfondimenti circa le diverse articolazioni interne a queste stesse trasformazioni fin qui condotte, possiamo cercare di svolgere una riflessione più ampia e complessiva, che abbia per oggetto non tanto gli aspetti tecnici e teorici fin qui privilegiati, ma piuttosto il rapporto tra cittadini e istituzioni e le trasformazioni della sua qualità prodotte dai mutamenti illustrati e indagati. Il livello d'osservazione si sposta pertanto sul terreno più immediato di questo rapporto, vale a dire quello della esperienza quotidiana, su scala locale, in cui esso prende corpo.

Abbiamo visto fino qui come una parola chiave in tale contesto è quella della partecipazione, che, come inevitabilmente accade quando un termine viene sovraccaricato di valenze simboliche e di aspettative, è utilizzato con significati diversi e anche contraddittori, spesso svolgendo un ruolo (pur utile) di orientamento tra prospettive strategiche alternative, più che di chiara e definita indicazione sulle forme concrete che l'innovazione istituzionale dovrebbe assumere. Su questo abbiamo cercato di fare un po' di chiarezza concettuale nello svolgimento di questa Relazione.

Il registro in cui si inscrivono ora queste riflessioni conclusive è quello concernente la *natura antropologica* del rapporto tra pratiche istituzionali e vita sociale o - per usare i termini di Max Weber (1970: 91) quando si sforzava di dare corpo ad una prospettiva di ricerca che si ponesse "innanzi tutto il problema della qualità degli uomini che attraverso quelle condizioni di esistenza economiche e sociali vengono selezionati" - tra ordinamenti sociali e condotta di vita. Che cosa significa occuparsi della valenza antropologica del rapporto tra dimensioni istituzionali e vita sociale quotidiana? Per cercare una risposta a questo interrogativo è utile fare ricorso a due immagini, apparentemente lontane da questa domanda e che invece credo possano darci indizi preziosi, per quanto indiretti, sul significato concreto dell'interrogativo sulla natura antropologica del rapporto in questione, sul paesaggio sociale che può costituire l'effettiva manifestazione di differenti interpretazioni di tale valenza.

La prima immagine ce la fornisce un rapporto di ricerca intitolato *Clone Town Britain* (La città-clone inglese). In questo studio la NEF (New Economics Foundation¹⁰) constata un fenomeno che ha caratterizzato negli ultimi decenni le città inglesi, in particolare quelle di

¹⁰ Si tratta di un centro di iniziativa e di ricerca, fondato a Londra nel 1986, che opera da tempo sui temi dell'economia reale e della qualità della vita sociale: vd. www.neweconomics.org.uk.

medie dimensioni e che rimanda ad una capillare capacità pervasiva delle catene e dei grandi gruppi commerciali. Sulla base di una sempre più estesa e dettagliata elaborazione dei dati concernenti possibilità di spesa e stili di consumo individuali, questi grandi gruppi commerciali hanno fatto pressoché tabula rasa delle piccole attività indipendenti ed hanno reso il territorio l'oggetto di pianificazione degli strateghi del marketing. Ad Exeter, ritenuta la città inglese più 'clonata' ed omologata, quasi il 90% di tutti gli esercizi commerciali (dai ristoranti al parrucchiere, dal negozio alimentare a quello di arredamento) appartiene ad una catena. Una standardizzazione massiccia e profonda del paesaggio urbano che rimanda all'azione di mercato dei grandi gruppi economici; ma rimanda anche ad un disegno societario, che Margaret Thatcher aveva avuto il pregio di sintetizzare con limpida chiarezza: non esiste la società, esistono solo individui e famiglie (cfr. il paradigma post-democratico sopra discusso). Il corrispettivo antropologico di quel disegno societario è il drastico impoverimento dello statuto sociale del cittadino e la sua progressiva riduzione a quello di consumatore: la scelta di consumo diviene, in questa prospettiva, la principale se non l'unica "base informativa" (nel senso di Amartya Sen) per la progettazione sociale, degli spazi e dei tempi della vita quotidiana.

La seconda immagine può essere interpretata come il rovescio della prima, il sogno commerciale della pianificazione funzionale del territorio che si fa incubo, dramma sociale. Pier Paolo Pasolini, nell'ultima intervista che rilasciò il giorno prima di essere ucciso, sembra appunto evocare questo dramma. Alla domanda di Furio Colombo – "E tu vorresti tutti pastorelli senza scuola dell'obbligo, ignoranti e felici?" – Pasolini risponde: "Detta così sarebbe una stupidaggine. Ma la cosiddetta scuola dell'obbligo fabbrica per forza gladiatori disperati. La massa si fa più grande, come la disperazione, come la rabbia (...). Ma voglio dire fuori dai denti: io scendo all'inferno e so cose che non disturbano la pace di altri. Ma state attenti. L'inferno sta salendo da voi. E' vero che sogna la sua uniforme e la sua giustificazione (qualche volta). Ma è anche vero che la sua voglia, il suo bisogno di dare la sprangata, di aggredire e di uccidere è forte ed è generale. Non resterà per tanto tempo l'esperienza privata e rischiosa di chi ha, come dire, toccato la 'vita violenta'. Non vi illudete. E voi siete, con la scuola, la televisione, la pacatezza dei vostri giornali, voi siete i grandi conservatori di questo ordine orrendo basato sull'idea di possedere e sull'idea di distruggere"¹¹.

¹¹ Per un approfondimento della lucida analisi di Pier Paolo Pasolini delle profonde trasformazioni antropologiche prodottesi nel nostro paese a partire dagli anni sessanta, vd. Sapelli, 2005.

Tenendo ferme sul nostro tavolo di lavoro queste due immagini, riprendiamo la riflessione sulla *valenza antropologica* delle istituzioni, osservate sul terreno della loro vita quotidiana. Richiamando schematicamente un patrimonio di conoscenza oramai consolidato nell'ambito delle scienze sociali, possiamo dire che questa valenza antropologica consiste in una fondamentale *funzione di esonero* che le istituzioni svolgono nei confronti della vita sociale. E' sulla base di un ampio processo di cristallizzazione, di stabilizzazione e modellizzazione di una parte consistente della nostra vita collettiva ed individuale, che possiamo dedicare una porzione più ampia delle nostre energie, della nostra attenzione al perseguimento dei nostri obiettivi di qualità della vita quotidiana. In altri termini, è grazie alla funzione di esonero da una serie di attività, al loro trattamento in forma semi-automatica, di routine, che è stato possibile avanzare storicamente nel processo di individualizzazione, di allargamento del poter essere e poter fare degli individui.

Tale funzione di esonero poggia su una ulteriore proprietà delle istituzioni: esse, abbiamo più volte sottolineato, sono cioè potenti *contesti formativi*. Emergenti dalla stabilizzazione di modelli d'azione e di relazione, esse contribuiscono in modo determinante alla moltiplicazione ed alla riproduzione di tali forme dell'agire, fornendo gli individui di registri d'azione e vocabolari di motivazioni pronti all'uso. Un potere dunque di disciplinamento che solo in casi estremi è esplicitamente veicolato con la forza dei dispositivi di potere formalizzati e che invece si avvale più generalmente di un processo di apprendimento sociale inerziale, in cui le origini, e anche il senso profondo, di quei modelli si perdono, a favore di quel grande risparmio di energie che la loro adozione effettivamente ci consente. Questa valenza antropologica ha dei punti di equilibrio, per quanto all'interno di processi evolutivi, ma ha anche dei limiti e delle patologie. Il secolo che ci siamo da poco lasciati alle spalle è stato tragicamente segnato dal fenomeno del totalitarismo, che può appunto essere letto come il teatro della tragica rappresentazione di tale patologia. Lungi dal costituire l'esito efferato di un delirio di pochi individui, l'universo concentrazionario è stato lo sviluppo ed il dispiegamento aberrante di questa valenza di esonero che, organizzata nella sua massima efficienza ha creato le condizioni materiali e immateriali della mobilitazione di 'volenterosi carnefici' e della rimozione dalla loro vita quotidiana e da quella delle loro comunità di appartenenza di ogni dubbio ed interrogativo sul significato di quanto stavano facendo. Quelle realtà hanno mostrato fino a che punto può spingersi il *potere istitutivo delle istituzioni*, il potere cioè di generare e riprodurre comportamenti fondati e legittimati attraverso forme di razionalità amministrativa e procedure impersonali che espungono la pertinenza di ogni altra forma di valutazione (morale, culturale, etica,

etc.) che non sia interna ad una pura scienza dei mezzi, ad una ristretta razionalità strumentale¹².

L'involuzione totalitaria e concentrazionaria della valenza antropologica dei processi istituzionali era radicata in un contesto storico preciso, quello in cui è egemone l'idea 'macchinistica' dell'organizzazione sociale – l'idea del mondo sociale come apparato di parti funzionalmente interdipendenti e caratterizzate da rapporti meccanici, univoci e lineari; una egemonia che ha impregnato non solo l'amministrazione in senso stretto, ma anche la politica (la forma partito) ed il lavoro (la fabbrica-cronometro), e che era alimentata dalla enfaticizzazione dell'accezione positiva della capacità di esonero e di disciplinamento. Ma il contesto in cui oggi è immersa la relazione tra individui e istituzioni è molto diverso; e diverse, conseguentemente, sono le derive patologiche che la valenza antropologica delle istituzioni può assumere.

La scena sociale contemporanea, infatti, è caratterizzata dalla egemonia di un disegno societario che svaluta profondamente il ruolo della dimensione istituzionale nella vita collettiva. L'idea che "non esiste la società, ma solo gli individui e le famiglie" e che aveva inaugurato l'egemonia politica e culturale del paradigma post-democratico si è evoluta nel progetto della cosiddetta *ownership society* (la società della proprietà) di cui hanno parlato per primi i 'think tank' conservatori statunitensi, ma che ha trovato implicitamente o esplicitamente ascolto anche al di là di quegli ambienti politico culturali (Casaccia, 2006).

Una idea di società che ottiene sempre più credito nel senso comune, che svaluta in modo crescente il ruolo e il potenziale di ciò che Donolo (1997) chiama *l'intelligenza delle istituzioni*, ne depotenzia l'autorevolezza; un progetto societario che fa del processo di individualizzazione non più un obiettivo emancipatorio intrecciato a principi di uguaglianza e di giustizia sociale, un obiettivo cioè che tutti i cittadini devono essere messi nelle condizioni – materiali e culturali – di perseguire, sulla base appunto della proprietà sociale, di dotazioni (istruzione, salute, previdenza sociale, etc.) che sono beni comuni; bensì lo assume come un prerequisito sistemico: la capacità di essere individui come qualcosa di cui dimostrare il possesso, di cui dare prova attraverso la propria prestazione, in ogni ambito della vita sociale (l'educazione, il mercato del lavoro, etc.).

Assistiamo, nella società contemporanea, ad una *torsione paradossale* del processo di individualizzazione, che pure è in se stesso fattore costitutivo della modernità. Honneth (2004) ha efficacemente esplicitato tale paradosso, che segna l'interpretazione corrente di individualizzazione: progetto di auto-realizzazione individuale, radicato nelle società occidentali in una molteplicità di processi di emancipazione da vincoli sociali, esso si è

¹² Su questo tema, rimane fondamentale la riflessione di Bauman, 1992.

attualmente trasformato in una sorta di prerequisito strutturale, di aspettativa istituzionalizzata e di sostegno della legittimità sistemica. “Il risultato di questo capovolgimento paradossale, in cui processi che una volta promettevano l’aumento della libertà qualitativa sono successivamente alterati in una ideologia di de-istituzionalizzazione, è l’emersione negli individui di numerosi sintomi di svuotamento interiore, di sentimenti della propria superfluità ed assenza di scopo” (Honneth 2004: 467). Questa prospettiva tende ad azzerare per quanto possibile la presenza della dimensione istituzionale nella vita collettiva: ogni individuo è invitato a costituire la propria ‘proprietà’, attraverso la quale assicurarsi il soddisfacimento delle proprie preferenze, in cui rientrano anche prestazioni e servizi in materia di sanità, educazione e così via; le istituzioni sono legittimate soltanto nella misura in cui rispondono, agevolandola, alla richiesta pre-definita degli individui. In questa cornice, si de-potenzia ogni valenza politica della vita sociale ed ogni materia è riformulata in termini di questione privata (le preferenze individuali) o tecnica (le leggi dell’economia); gli individui, o tutt’al più la ‘società civile’ interpretata come comunità separata e contrapposta alle istituzioni, divengono gli unici attori, insieme al potere centrale, della scena. E anche le retoriche della partecipazione rischiano talvolta di essere ambigualmente collusive con questo disegno societario, ammiccando appunto all’idea della società civile cui accennavo.

Un progetto sociale, questo della ‘ownership society’ criticabile sul piano politico e sociale. Ma il compito che qui mi sono dato è quello di metterne in evidenza conseguenze più profonde e, forse, meno visibili, che attengono a quel terreno di riflessione che ho indicato all’inizio, il terreno della valenza antropologica delle istituzioni. Su questo piano, l’effetto più in profondità di questo disegno societario ha a che fare con i fondamenti stessi della democrazia. Infatti, qualsiasi progetto che ambisca all’esercizio non meramente formale della democrazia si regge su una precondizione indispensabile, una precondizione che il disegno della ‘società della proprietà’ tende invece ad indebolire, in quanto non pertinente per la concezione del rapporto tra cittadini ed istituzioni che esso presuppone.

Perché si diano le condizioni per l’esercizio effettivo della democrazia, dicevo, occorre che si riproduca ogni volta *l’interesse personale* all’espressione pubblica delle proprie argomentazioni, cioè a fare un *uso pubblico della propria capacità di giudizio ed argomentazione*. Sottolineo: l’interesse personale ad un uso pubblico delle proprie competenze, intese in senso lato. Un interesse che si alimenta (anche) della qualità del tessuto sociale, della relazione emotiva e cognitiva con il proprio contesto di vita quotidiana. Un interesse la cui riproduzione non è affatto scontata: è proprio su questo terreno che la sperimentazione di dispositivi partecipativi deve ambire a lavorare. In

questo senso, va colta la promessa dell'introduzione di dispositivi partecipativi nella vita istituzionale e amministrativa: non perché, come qualcuno sbagliandosi tende a fare, sia da presupporre come già esistente un potenziale partecipativo – cioè appunto un interesse diffuso all'uso pubblico delle proprie capacità di argomentazione – cui tali dispositivi dovrebbero dare voce. Ma, al contrario, proprio perché è urgente coltivare, curare l'interesse alla partecipazione, che appunto non è un presupposto, ma è soprattutto - se i dispositivi funzionano e se si innescano processi di *public learning* - un risultato.

Al contrario, il regime d'azione della *ownership society* sembra ridursi all'alternativa evocata dalle due immagini che ho richiamato all'inizio: il paesaggio sociale delle città-clone, incarnazione di una antropologia tutta schiacciata sull'agire di consumo, da un lato; ed il suo rovescio, il sottosuolo che Pasolini esplorava, in cui l'impossibilità di accedere al possesso ed al consumo che la città-clone (anche soltanto il suo fantasma mediatico) ripropone si trasforma repentinamente in violenza e distruzione. Le scheletriche istituzioni che il disegno societario della *ownership society* presuppone, generalizzano la matrice relazionale dello scambio e del consumo, nella quale quella che abbiamo definito una condizione per l'esercizio non formale della democrazia, l'interesse all'uso pubblico delle proprie capacità di valutazione, risulta superflua. Non c'è il tempo, non ci sono le condizioni emotive e cognitive per prendersene cura. Soprattutto: non è pertinente entro la concezione degli attori e della loro relazione con le istituzioni che quel progetto attiva. Nella misura in cui il totalitarismo ha rappresentato una patologia della valenza antropologica delle istituzioni del secolo passato, l'individualismo ipertrofico ed il complementare azzeramento delle istituzioni in quanto spazio di traduzione nel discorso pubblico di istanze ed esperienze private propri del progetto della 'ownership society', ne prefigurano una patologia contemporanea.

Naturalmente, la partecipazione e l'introduzione di dispositivi istituzionali ispirati all'approccio deliberativo alla democrazia non costituiscono facili ricette per scongiurare simili patologie, mostrando a loro volta rischi e ambiguità. Si tratta di problemi che sono stati denunciati in termini di "tirannia della partecipazione" (Vicari Haddock, 2005; Cooke, Kothari, 2001): da un lato, le caratteristiche degli attori pubblici, soprattutto in contesti di restringimento delle risorse e quindi di crescente competizione interna per la loro conquista, il bagaglio istituzionale centrato su concezioni gerarchiche e su una visione tradizionale del rapporto tra centro e periferia, la frammentazione amministrativa dei problemi sociali e degli 'uffici' cui ne viene destinato il trattamento; dall'altro, le differenze di posizioni individuali – in termini di disponibilità temporale, di informazione e conoscenza sui problemi, di competenze comunicative, etc. - rispetto alla capacità di accedere ed

utilizzare appieno le opportunità che questi spazi pubblici di natura partecipativa dovrebbero dischiudere: su entrambi questi versanti emergono cioè aspetti problematici che non possono essere sottovalutati e che vanno invece assunti come parametri rilevanti per la valutazione del successo o meno delle sperimentazioni. Rispetto a tali orizzonti problematici divengono dunque di rilievo cruciale le indicazioni che si possono trarre dalle analisi delle esperienze e delle sperimentazioni rispetto ad azioni e modalità di realizzazione che ne salvaguardino e intensifichino la *publicness*, la valenza pubblica, e ne scongiurino invece involuzioni privatistiche che potrebbero trasformare delicate esplorazioni di strategie inclusive in ulteriori processi di chiusura elitistica e atrofizzazione della democrazia. Tali indicazioni (Bifulco, 2005a) sembrano sottolineare soprattutto un paio di prerequisiti come elementi indispensabili per far sì che tali sperimentazioni si traducano in una effettiva alimentazione della sfera pubblica: questo risultato si ottiene laddove, da una parte, i cittadini che interagiscono in contesti deliberativi sono “sostenuti da cornici e linguaggi dell’interesse generale” (Ibidem: 150), evitando così il rischio che, ad esempio attraverso il ricorso a modelli di coordinamento desunti da logiche della competizione di mercato o di comunità solidaristiche fondate sulle (presunte) virtù della relazione interpersonale diretta, nelle arene deliberative si perda la tensione all’altro generalizzato, vale a dire all’interesse generale; dall’altra, questo accade laddove ciò che viene promosso, nell’introduzione di processi di decentramento e di auto-governo dei cittadini, non è il fare a meno delle istituzioni, ma al contrario il loro potenziamento attraverso il cambiamento e la riqualificazione: è qui che si giocano (e si verificano) le capacità di apprendimento istituzionale - che scongiurino interpretazioni del loro ruolo di mediazione fondate sul predominio dei saperi tecnici ed esperti – e sociale – cioè capacità che facilitino e intensifichino le possibilità di accedere, da parte dei singoli cittadini, a modalità di “comunicazione cosmopolita” (Pearce, 1998), e alla riformulazione universalistica delle proprie esperienze, difficoltà ed esigenze.

In termini ancora più schematici, potremmo indicare tre terreni di verifica della qualità delle sperimentazioni, in senso partecipativo, di volta in volta introdotte:

- il primo concerne la *composizione sociale* dei cittadini che si riesce a coinvolgere attraverso tali pratiche. In forma di domanda: volendo essere coerenti con obiettivi di pluralizzazione dei criteri e dei punti di vista pertinenti nella costruzione partecipata delle scelte, in che misura le innovazioni istituzionali introdotte ampliano la tipologia di attori partecipanti? Oltre a problemi di tipo quantitativo – la

partecipazione, come dicevo, è un risultato, non un presupposto da dare per acquisito – occorre dare il giusto rilievo a questioni qualitative della partecipazione. E' a coloro che meno partecipano che occorre guardare, è quello il terreno su cui bisogna lavorare, sperimentare. E' lì che si vede la capacità o meno delle istituzioni di farsi 'borderlands', terre di confine in grado di mettere in contatto e in comunicazione cerchie di vite che convivono, ma non vivono insieme;

- il secondo ha a che fare con una possibile deriva della proliferazione di dispositivi (e retoriche) partecipativi. Mi riferisco al rischio di *de-politicizzazione della vita quotidiana*. In breve: se si perde il nesso tra il problema di routine quotidiana, di natura poco più che 'condominiale' e le questioni più complessive in termini di scelte sulla organizzazione sociale degli spazi e dei tempi, scelte di natura eminentemente politica, il territorio urbano rischia di divenire il sotto-prodotto della aggregazione di micro-decisioni atomizzate e la partecipazione di ridursi a rivendicazione. La partecipazione invece va fatta lavorare in termini progettuali e deve assumere lo 'statuto dei luoghi' come proprio ambito d'azione. L'insistenza diffusa sul tema della partecipazione emerge proprio in una fase storica nella quale le scelte decisive (sia in ambito locale, sia a livello globale) sono sempre più definite da ciò che Pizzorno (2001) ha chiamato un "potere privato", da élites che si formano al di fuori della sfera pubblica, comunque la si definisca: se le pratiche partecipative riescono a muoversi solo nei termini riduttivi cui ho appena accennato, rischiano di limitarsi a legittimare, dai margini, questo processo di concentrazione e di consolidare un orizzonte di senso secondo il quale la vita quotidiana delle persone non ha nulla a che fare con la politica, e viceversa;
- il terzo terreno ha a che fare con l'ultimo appena richiamato: possiamo indicarlo in termini di *espertizzazione* delle pratiche partecipative. Assunte in termini riduttivi, magari come semplice esercizio di marketing (territoriale) e di pubbliche relazioni istituzionali, e non come un processo di riconfigurazione di fondo che tocca in modo significativo i meccanismi decisionali, tali pratiche vengono a loro volta 'esternalizzate', affidate quasi interamente ad equipe tecniche di 'esperti della partecipazione', senza che vi sia alcun apprendimento effettivo tra tutti gli attori locali della partecipazione (cittadini, politici a vari livelli, tecnici interni alle istituzioni locali). Rimango convinto, invece, che affinché le pratiche partecipative siano effettivamente occasione di intensificazione del patrimonio di riflessività locale, la

cura e l'attenzione degli attori a come tali pratiche si realizzano ed alle modalità concrete e quotidiane con cui se ne fa esperienza siano altrettanto importanti delle risultanze finali. Perché ci sia effettivamente un processo di apprendimento sociale e istituzionale tale cura e tali esperienze devono essere terreno di lavoro dei soggetti interni alle istituzioni (nella loro componente amministrativa e in quella politica) e non divenire esclusivo possesso di agenzie e organizzazioni di esperti.

Riferimenti bibliografici

- Baines, D. (2004), "Pro-market, non-market: the dual nature of organizational change in social services delivery", *Critical Social Policy*, 1 (24): 5-29.
- Barnes, M., J. Newman, A. Knops, H. Sullivan (2003), "Constituting 'the public' in public participation", *Public Administration*, 2 (81): 379-399.
- Bauman, Z. (1992), *Modernità e Olocausto*, Il Mulino, Bologna.
- Béland, D. (2005), "Ideas and social policy: an institutionalist perspective", *Social Policy and Administration*, 1 (39): 1-18.
- Beresford, P. (2001), "Participation and social policy: transformation, liberation or regulation?", *Social Policy Review*, 14: 265-90.
- Bifulco, L., a cura di (2005), *Le politiche sociali: prospettive emergenti*. Roma, Carocci.
- Bifulco, L. (2005a), *Deliberazione, arene pubbliche e institution building*, in Pellizzoni, L., a cura di, *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- Bifulco, L., de Leonardis, O. (2005), "Sulle tracce dell'azione pubblica", in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Bifulco L., De Leonardis, Donolo C. (2001), *Per un'arte locale del buon governo*, in "Animazione sociale", 1, pp. 35-64.
- Bifulco, L., Vitale, T. (forthcoming), "Contracting for Italian Welfare Services", *Journal of Social Policy*.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio : studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano
- Bobbio L. (2002), *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 5-29.
- Bobbio, L., a cura di, (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Roma, Edizioni scientifiche italiane.
- Bonvin, J.M., L. Thelen (2003), *Deliberative democracy and capabilities. The impact and significance of capability for voice*, Paper presented at the 3rd Conference on the Capability Approach, 7-9 November, Pavia
- Bonvin, J.M., N. Farvaque (2005), "Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali", *Rivista delle politiche sociali*, 1: 47-78.
- Borghi V. (2003), *Capitale sociale e istituzioni nel capitalismo a rete: avviso ai naviganti*, *Sociologia del lavoro*, 91, pp. 146-168.
- Borghi V., Rizza R. (in corso di stampa), *L'organizzazione sociale del lavoro*, Bruno Mondadori, Milano.
- Casiccia A. (2006), *Democrazia e vertigine finanziaria. Le avventure del cittadino in una società proprietaria*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Cefaï, D. (2002), *Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste*, in D. Cefaï, I. Joseph, a cura, *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Clarke, J. (2004), "Dissolving the public realm? The logics and the limits of neo-liberism", *Journal of Social Policy*, 1, (33): 27-48.
- Cooke, B. and U. Kothari, eds. (2001), *Participation: the new tyranny?* London/New York, Zed Books.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- Dean, H., J.-M. Bonvin, P. Vielle and N. Farvaque. 2005. 'Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies', *European Societies*, 1 (7): 3-26.
- de Leonardis, O. (2001), *Le istituzioni*, Carocci, Roma.

- de Leonardis, O. (1997), Declino della sfera pubblica e privatismo, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2, pp. 169-193.
- Dematteis G., Governa F. (2002), *Ha ancora senso parlare di identità territoriale?*, Relazione per il Convegno “La nuova cultura delle città”, Bologna, 5-7 novembre.
- DiMaggio P., Powell W. (2000), “La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi”, in W. Powell, P. DiMaggio, a cura di, *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità.
- Donolo C. (1997), *Le istituzioni intelligenti*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (2005), *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali*, Roma University Press, Roma,
- Donolo, C. (2005a), “Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies”, in *Stato e mercato*, 73: 33-65.
- Eder K. (2002), *Istituzione*, in Wulf C. (a cura di), *Cosmo, corpo, cultura*, Torino, Bruno Mondadori.
- Farnsworth, K. (2004), *Corporate power and social policy in a global economy*, Bristol, Policy Press.
- Bifulco, L. (2005a), *Deliberazione, arene pubbliche e institution building*, in Pellizzoni, L., a cura di, *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- Farvaque, N., G. Raveaud (2004), *Responsibility and employment policies: a 'conventionalist' view*, Document de travail – Institutions et dynamique historiques de l'economie, n. 04-12.
- Fisher, F. (2003), *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford, Oxford U.P.
- Fraser, N. (1990), “Talking about Needs: Interpretive Contexts as Political Conflicts in Welfare-States Societies”, in C. Sustain (ed.), *Feminism and Political Theory*, Chicago, Chicago University Press.
- Fraser, N. (1997), *Justice interruptus*, New York, Routledge.
- Freedland, M. (2001), “The marketization of public services”, in C. Crouch, K. Eder and D. Tambini (eds.), *Citizenship, markets, and the state*, Oxford, Oxford U.P.
- Fung, A., F. Olin Wright, 2003, *Deepening democracy. Institutional innovation in empowered governance*, London/New York, Verso.
- Giaque, D. (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69: 567-592.
- Heikkila, M., I. Julkunen (in corso di stampa), *User involvement in personal social services*, in van Berkel, R. & Valkenburg, B. (eds), *Making it personal*, Bristol, Policy Press.
- Hirst, P. (2000), “Democracy and governance”, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford U.P.
- Honneth, A. (1995), *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. Cambridge, Polity, (trad. it. *Lotta per il riconoscimento*, Milano, Il Saggiatore, 2002)
- Honneth, A. (2004), “Organized self-realization. Some paradoxes of individualization”, *European Journal of Social Theory*, 4 (7): 463-478.
- Jones, S.P. (2003), “Urban regeneration's poisoned chalice: is there an impasse, in (community) participation-based policy?”, *Urban Studies*, 3 (40): 581-601.
- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa: competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna
- Leys C. (2001), *Market-driven politics. Neoliberal democracy and the public interest*, Verso, London-New York

- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Marquand, D. (2004), *Decline of the public*, Cambridge, Polity Press.
- Mastropaolo A. (2001), Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, pp. 1612-1635.
- Mastropaolo A. (2005), La delegittimazione del pubblico, in Idem, *La mucca pazza della democrazia*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista italiana di scienza politica", 1, 3-27.
- Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Angeli, Milano
- Pearce B.W. (1998), *Comunicazione e condizione umana*, Franco Angeli, Milano.
- Pellizzoni, L., a cura (2005), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- Perrow C. (2002), L'ascesi delle organizzazioni nonprofit e il declino della società civile negli Stati Uniti, *Rivista di politiche pubbliche*, 2, pp. 33-57.
- Pierre J. (Ed.), *Debating governance. Authority, steering and democracy*, Oxford U.P., Oxford.
- Pizzorno A. (2001), *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, in "Stato e mercato", 2.
- Revelli M. (2001), *Oltre il Novecento : la politica, le ideologie e le insidie del lavoro*, Einaudi, Torino.
- Sabel, C.F. (2001), A quiet revolution of democratic governance: towards democratic experimentalism, in OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris.
- Sapelli G. (2005), *Modernizzazione senza sviluppo. Il capitalismo secondo Pisolini*, Milano, Bruno Mondadori.
- Schön, D. (1993), *Il professionista riflessivo*, Bari, Dedalo.
- Schön, D., M. Rein (1994), *Frame reflection. Toward a resolution of intractable policy controversies*, New York, Basic Books.
- Sclavi M. et al. (2002), *Avventure urbane: progettare la città con gli abitanti*, Milano, Eleuthera.
- Sennet R. (2002), *Usi del disordine : identità personale e vita nella metropoli*, Costa & Nolan, Genova.
- Storper, M., R. Salais (1997), *Worlds of production*, Cambridge, Mass., Harvard U.P.
- Unger, R.M. 1987, *False Necessity*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Vicari Haddock S. (2005) La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni in Bifulco L., a cura di, *Le politiche sociali*, Carocci, Roma
- Vigoda-Gadot, E., A. Cohen, eds. (2004), *Citizenship and management in public administration*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Weber M. (1970), *Scritti politici*, Giannotta, Catania.