

Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione

Luigi Pellizzoni, Università di Trieste

PellizzoniL@sp.units.it

«Partecipazione e Conflitto» – 2008, n. 0, pp. 93-116

Versione Preprint

Abstract

In the field of public policies innovation seems today largely related to a number of «participatory» models and experiences. Yet on the one side the notion of participation is elusive. On the other side public policies always involve a plurality of actors, being thus participatory by definition. To understand the features of new participatory processes, therefore, a suitable interpretive equipment is mandatory. The article aims at contributing to this purpose. It first reflects on the concept of participation and how it can be fruitfully applied to public policies. Second, it outlines the background of new participatory processes and elaborates on the notion of publicness. Third, it develops a typology that may help analyse participation in the field of public policies. Some significant examples are discussed accordingly. Fourth, it deals with an issue the implications of which for participatory innovation are of major relevance: how the different approaches connect the policy actors and their public. The conclusion presents some possible evolutionary paths.

Keywords: participation, public policies, publicness, accountability, voluntary regulation, corporate social responsibility, deliberative arenas, political consumerism, new global, urban protest.

1. Introduzione

Comitati che bloccano la realizzazione di opere pubbliche di interesse nazionale. Amministrazioni locali che sperimentano il «bilancio partecipativo» o organizzano «giurie di cittadini» su qualcuno dei numerosi problemi urbani. Imprese che si aprono a una valutazione pubblica delle implicazioni etiche e ecologiche del proprio operato. Boicottaggi che riescono a far cambiare le scelte governative e aziendali. Il principale elemento di novità nel campo delle politiche pubbliche sembra oggi essere costituito da una varietà di modelli e esperienze che è usuale e intuitivo definire «partecipative».

Se di novità effettivamente si tratti e in cosa essa consista è tuttavia un quesito la cui risposta non è altrettanto intuitiva. Da un lato il concetto di partecipazione è elusivo, soffrendo nell'uso comune di una notevole genericità. Dall'altro lo studio delle politiche pubbliche ha messo in chiaro come esse non siano mai riconducibili a un unico attore. Fissazione dell'agenda, formulazione del programma, implementazione, valutazione: ogni momento del processo di *policy* vede l'intervento di una congerie di soggetti pubblici e privati – parlamento, governo, amministrazioni locali, burocrazia, magistratura, partiti, gruppi di pressione, movimenti, esperti, organizzazioni di interesse. Le politiche pubbliche sono insomma partecipative per definizione.

Per cogliere i caratteri delle nuove forme di partecipazione in questo campo sembra quindi indispensabile dotarsi di un'attrezzatura interpretativa adeguata. A ciò intende contribuire il presente articolo. Inizio riflettendo sul concetto di partecipazione e il senso in cui esso può essere utilmente applicato alle *policies*. Tratteggio poi lo sfondo su cui prendono corpo i nuovi processi partecipativi, interrogandomi al tempo stesso su cosa renda «pubbliche» le politiche. Sviluppo quindi una tipologia tesa ad agevolare l'analisi della partecipazione in questo campo, discuto alcuni esempi significativi e affronto un nodo problematico di particolare rilevanza se si vogliono comprendere le implicazioni delle innovazioni apparse negli ultimi anni: il modo in cui ciascun approccio configura la relazione tra attori di *policy* e pubblico. La conclusione propone alcuni possibili scenari evolutivi.

2. Cosa significa partecipare

Nel discorso quotidiano si parla di partecipazione a proposito di una tale varietà di situazioni e comportamenti che è difficile distinguerla dalla socialità in quanto tale. Perché sia analiticamente utile il termine va precisato.

Partecipare significa in prima approssimazione «essere parte» e «prendere parte» (Cotta, 1979): attivarsi in una collettività cui in qualche modo si appartiene. La partecipazione può essere distinta da altre forme di comportamento collettivo se si conviene che essa comporta autonomia e intenzionalità (Pellizzoni, 2005a). Di una folla si fa parte ma non vi si prende parte: ciascuno interagisce con gli altri in assenza di una specifica intenzionalità. In un gruppo di lavoro più si estendono i margini di autonomia più ci si allontana dal mero adempimento di ruolo, inoltrandosi nel territorio della partecipazione. Tra totale eterodirezione e totale spontaneità lo spazio delle possibilità è amplissimo. Si suole tuttavia distinguere tra mobilitazione e effervescenza sociale, processi le cui regole sono definite e il cui svolgimento è controllato dall'alto e processi auto-organizzati.

Se la partecipazione mobilitata dall'alto è per ciò stesso esposta al rischio di manipolazione, anche nelle forme spontanee di partecipazione vi è chi può orientare i processi, imponendo opinioni, inducendo al silenzio chi la pensa diversamente e così via. In entrambi i casi la manipolazione può

essere intenzionale o meno Partecipare è, più in generale, questione di volontà e di possibilità. Se manca la seconda si ha esclusione, tramite coercizione fisica, restrizione della titolarità legale o morale, richiesta di risorse (tecniche, linguistiche, tempo, denaro ecc.). Se manca la prima si ha auto-esclusione. Ciò può avvenire per sfiducia o scetticismo verso l'opportunità partecipativa offerta; per apatia, isolamento, scarso senso di appartenenza, sensazione di incapacità e inadeguatezza. Si può venire esclusi (o auto-escludersi) non solo da ma anche all'interno di processi partecipativi. Ciò in base agli «schemi cooperativi» (Buchanan, 1996) in essi vigenti: abilità e inabilità a svolgere compiti che generalmente riproducono quelle assegnate a livello sociale e rispetto alle quali i comportamenti dei partecipanti vengono consentiti o valutati.

Si può partecipare a un'azione in quanto tale; alla definizione dell'azione da intraprendere; alla definizione delle modalità attraverso le quali decidere l'azione (titolarità, procedure, ambiti di applicazione). Chi è coinvolto nell'implementazione una *policy*, ad esempio, può non aver avuto alcun ruolo nella sua formulazione, né a maggior ragione nella definizione delle modalità per giungervi (e viceversa). L'informazione viene a volte considerata una forma di partecipazione, di cui tuttavia costituisce al massimo il grado zero: «essere messi a parte» non equivale né a essere parte né a prendere parte. Di partecipazione si parla inoltre spesso a proposito della consultazione. Chi è consultato tuttavia incide sul corso degli eventi in forma mediata, in base a come ciò che dice viene recepito da chi agisce effettivamente. Per alcuni, allora, partecipare significa in senso proprio solo incidere sugli eventi in modo diretto.

È importante riflettere sul fatto che la partecipazione può essere empiricamente colta non tanto in assoluto quanto come fenomeno emergente da uno sfondo preesistente di relazioni: come attuazione o rafforzamento di connessioni tra attori tramite aggregazione a posteriori di comportamenti individuali (come quando si vota) o integrazione in entità collettive identificabili (come nelle assemblee); connessioni che comportano equalizzazione di abilità rilevanti riconosciute agli attori. Partecipare, insomma, significa ridurre la distanza o l'isolamento tra gli attori e il ruolo della gerarchia attraverso la distribuzione del potere (Ceri, 1996).

La partecipazione può quindi essere colta nelle politiche pubbliche come processo emergente, incremento di connessione e di equalizzazione rispetto a una *policy legacy*, una «configurazione istituzionalizzata di problemi, soluzioni, attori partecipanti, destinatari e stili di *policy*» (Capano, 1996a, p. 265) che ne costituisce lo sfondo.

3. Il quadro di sfondo

Il tema della partecipazione si definisce nel momento della formazione degli stati nazionali (Cotta, 1979), che scardinano le vecchie strutture sociali integrando passivamente le popolazioni attraverso

imposte, scuola, leva obbligatoria. La domanda di partecipazione muove da una richiesta di integrazione attiva, che sfocia nei processi di democratizzazione. Nel tempo istanze di riconoscimento e accesso a sfere sociali e arene decisionali si manifestano a più riprese. Il salire alla ribalta della partecipazione segnala ogni volta una crisi nella solidarietà sociale: il senso di appartenenza e l'assunzione collettiva di responsabilità su cui si fonda l'attribuzione del diritto a occupare posizioni sociali, gestire questioni collettive, accedere a risorse materiali e immateriali.

Per quanto riguarda le democrazie contemporanee tale crisi è da tempo oggetto di dibattito. La tesi prevalente ne rinviene la ragione nel successo delle istituzioni democratiche, incapaci di far fronte alla crescita di aspettative materiali e simboliche legata all'estensione della cittadinanza sociale. «Grazie alla riuscita inclusione di un numero crescente di cittadini [...] i conflitti inerenti a un ampio pluralismo sfidano il quadro istituzionale che ha reso possibile tale inclusione» (Bohman, 2003, p. 101). L'applicazione sempre più estesa di principi universalistici porta con sé richieste di riconoscimento culturale, etnico, religioso, di genere, che mettono in discussione la legittimazione delle deleghe.

La stagione movimentista e partecipazionista a cavallo del 1970, il cui significato profondo era la constatazione della crisi e il tentativo di ricostituire il legame sociale su presupposti differenti, ha breve durata. Tra le ragioni: la contrapposizione violenta di una parte del movimento verso le istituzioni, che ne segna il distacco dal resto della società; la crisi fiscale dello stato che erode le risorse necessarie a una ulteriore estensione dei diritti; l'emergere di rivendicazioni centrate sulle differenze, difficilmente declinabili nel lessico tradizionale delle disuguaglianze; l'indeterminazione del modello sociale alternativo, che non riesce a fare chiarezza sul legame soggetto-comunità appropriato a una società sempre più individualizzata e mobile, sempre più incentrata sul cambiamento a scapito della tradizione; l'affermarsi del postfordismo, imperniato sull'innovazione tecnologica e insopportabile a vincoli e concertazioni, e del neoliberismo, con il suo taglio antistatalista, elitista e tecnocratico, da cui discendono «erosione delle competenze e dell'autonomia degli Stati nazionali, [...] liberalizzazione, privatizzazione e mercificazione di parti della funzione pubblica e creazione di mercati per beni che un tempo erano pubblici» (Donolo, 2006, p. ix).

Si passa così dal governo alla *governance*, dalle politiche centralizzate alle politiche di rete, dal comando alla negoziazione: un «governo per strumenti» imperniato sul far fare o il lasciar fare (Lascoumes e Le Galès, 2004). La regolazione statale non scompare ma entra in una relazione ambigua con il nuovo assetto, cui fornisce legittimazione venendone a sua volta rafforzata nei limiti della propria residua capacità di intervento (Prakash, 2005).

Nel frattempo tuttavia si palesano gli inconvenienti degli assetti neoliberisti. Ristrutturazioni industriali, liberalizzazione dei mercati e privatizzazione dei servizi accrescono le disuguaglianze senza che spesso vi corrisponda un incremento nella qualità dell'offerta, né i problemi ecologici e i nuovi conflitti su base etnica e religiosa sembrano gestibili in termini tecnocratici o di automatismi di

mercato. Emerge così un nuovo filone della teoria democratica, la democrazia deliberativa (Pellizzoni, 2005b), e rifioriscono i movimenti, prematuramente dati per catturati nelle reti istituzionali ma in realtà mai sopiti e capaci di aggregarsi lungo nuove linee di frattura (Della Porta, 2003, 2004; Della Porta e Diani, 2004).

4. Il pubblico delle politiche

Il termine *policy* indica, in senso generale, una linea di condotta volta a conseguire determinati scopi. Per essere «pubbliche» le politiche devono pertanto caratterizzarsi in qualche modo. Certo non solo perché vi prendono parte «attori pubblici», ossia legati all'autorità statale. Secondo la visione prevalente, in effetti, una politica è pubblica quando «è rivolta a dirimere problemi collettivamente percepiti e per i quali, in un dato contesto spaziale-temporale, si ritiene corretto attribuirne la soluzione alla “mano visibile” piuttosto che alla diretta interazione tra gli individui. [...] È il problema – le sue percezioni e definizioni pubbliche – a stabilire il “terreno” su cui gli attori interagiscono» (Giuliani, 1996a, pp. 321-322). L'idea è insomma che una *policy* è pubblica perché coinvolge la sfera pubblica, si occupa di questioni che interessano l'opinione pubblica.

Questa definizione non soddisfa per due ragioni. La prima è che essa dà comunque per scontata «la fondamentale presenza di attori pubblici» (*ivi*, p. 321) in momenti salienti del processo; presenza in grado di infondere ai suoi esiti la peculiare coerenza del potere politico: la capacità di coartare una collettività. Che dire allora della marginalizzazione degli attori pubblici che si riscontra in molte *policies* odierne?

Il secondo motivo di insoddisfazione è che il concetto di pubblico non viene analizzato, ma preso come un'etichetta da applicare, se non all'apparato statale, alla collettività dei cittadini. Ciò, va detto, trova supporto in un'ampia letteratura. In una recente ricognizione, per esempio, il filosofo Charles Taylor (2004) sostiene che il concetto di pubblico si iscrive in due aree semantiche: la prima concerne ciò che riguarda la comunità e i relativi problemi di gestione (affari pubblici, autorità pubblica ecc.); la seconda concerne questioni di accesso o manifestazione (apertura al pubblico, notizia di pubblico dominio ecc.). L'attività economica risulta allora «privata» in entrambi i sensi: si tratta di affari che non riguardano l'intera comunità e a cui i soggetti non coinvolti in tali affari non hanno accesso. Ma come classifichiamo allora le esternalità, gli effetti delle transazioni che ricadono su terzi? Come classifichiamo il ruolo pubblico che all'attore economico, in quanto tale e proprio per gli effetti indiretti del suo operare, è stato riconosciuto a partire dalla mano invisibile di Smith? Come classifichiamo le numerose attività aziendali in cui risultano intrecciate finalità economiche e finalità non economiche, come ad esempio la protezione dell'ambiente?

Il problema è che la collettività di riferimento viene assunta come dato non problematico, preesistente alla *policy*. C'è tuttavia una evidente connessione tra definizione della *issue* e pubblico. Se per esempio si decide che la *issue* è come garantire trasparenza informativa e possibilità di scelta sui cibi geneticamente modificati, il pubblico sarà composto da produttori, commercianti, consumatori. Se la *issue* diviene se e quale spazio e supporto concedere alle tecnologie genetiche alimentari allora tra le fila del pubblico compaiono cittadini, gruppi e movimenti politici (Marris et al., 2000). La definizione della *issue* e del pubblico è in effetti tutt'altro che pacifica in molti ambiti di *policy*. Il nodo più serio nei conflitti è spesso la decisione su cosa ricada nella sfera dell'autonomia privata e cosa abbia valenza pubblica e sia dunque passibile di regolazione. Le controversie sul velo islamico sono emblematiche al riguardo.

Come la partecipazione anche il pubblico ha quindi carattere emergente. Esso non è il termine di riferimento, il punto di partenza di una politica, bensì il suo (provvisorio) punto di arrivo. La pubblicità di un processo di *policy* non dipende né dalla sua inclusività né dalla trasparenza o dai caratteri della *issue*, bensì dal fatto che vi si riconoscono terzi implicati cui rendere conto (Dewey, 1927). L'opposto della pubblicità è in tal senso il privatismo: la chiusura su se stessi, la rimozione di ogni riferimento a terzi interessati (De Leonardis, 1997).

Non è insomma possibile classificare a priori la natura delle *policies*, soltanto eventualmente riconoscerla (Crosta, 2007). Una politica è pubblica non quando interviene su problemi che una collettività definisce come propri ma quando in essa trovano considerazione gli interessi di terzi. Ciò è spesso oggetto di controversia. Il confine tra interno e esterno di una politica è mobile: esternalità inavvertite, illegittime, prive di senso, non rivendicabili, possono cambiare di status, divenire visibili, oggetto di rivendicazioni. La fisionomia del pubblico dipende dalla consapevolezza delle possibili conseguenze delle azioni, dal modo in cui vengono definite tali conseguenze, da giudizi normativi rispetto alle conseguenze che necessitano di controllo, da chi viene ritenuto coinvolto (Geuss, 2003). Tutto ciò può essere fonte di conflitto, il quale costituisce tuttavia un problema non in sé ma quando blocca in una impasse il processo di *policy*.

5. Modelli partecipativi: tipologia e esempi

La varietà dei fenomeni partecipativi associati alle politiche pubbliche spinge alla ricerca di opportuni quadri interpretativi. La discussione precedente suggerisce due assi analitici: la direzione top-down oppure bottom-up di processi di connessione che operano tramite aggregazione oppure integrazione. Ne discendono quattro modelli teorici (Figura 1). Uno consiste in procedure approntate allo scopo di integrare attori implicati in un problema. Un secondo in procedure volte a produrre aggregativamente risultati che eccedono il campo d'azione degli attori implicati. Un terzo nell'effetto

aggregato di azioni mirate in tal senso. Un quarto in processi integrativi che si sviluppano senza essere promossi né controllati dall'alto. Gli esempi di seguito discussi, pur non esaurendo la casistica disponibile¹, sono a mio parere i più interessanti tra quelli saliti alla ribalta negli ultimi anni.

5.1. Arene deliberative

Le arene deliberative sono spazi di discussione «circostritti, strutturati e costituiti *ad hoc*» (Bobbio, 2005, p. 77) in risposta a problemi di *policy*. Numerosi i modelli esistenti (Pellizzoni, 2005b). Nei sondaggi deliberativi, ad esempio, l'inclusione mira alla rappresentatività statistica di una popolazione e il ruolo dei partecipanti è tenuto ben distinto da quello dei testimoni qualificati (esperti ecc.). Nello scenario workshop i ruoli sono volutamente mescolati e la selezione mira a esemplificare gli interessi e le istanze in gioco. Nei bilanci partecipativi l'inclusione è aperta a qualunque membro della comunità interessata.

Mentre gli assetti neocorporativi vedono l'intervento di un numero limitato di attori capaci di rappresentare interessi consolidati le arene deliberative si costituiscono attorno a questioni emergenti in un'ottica volta al *problem-solving* più che al controllo dei gruppi di riferimento. Mentre la democrazia partecipativa degli anni '60 e '70 è centrata sul voto per la democrazia deliberativa è decisivo il momento della discussione. Mentre i movimenti valorizzano spontaneità e informalità e mirano a ottenere influenza, inclusione nelle o cambiamento delle istituzioni politiche le arene deliberative mirano a integrarsi nei processi di *policy* ricavando da tale integrazione molta della loro credibilità e efficacia.

Le arene deliberative sono in genere promosse, legittimate o controllate da attori istituzionali. Tuttavia pratiche deliberative si diffondono anche nei movimenti (Della Porta, 2005), così come se ne servono gli attori economici nel quadro di relazioni con *stakeholders* sempre più eterogenei, molti dei quali portatori di interessi extracontrattuali, collettivi o diffusi (clienti, fornitori, sindacati, associazioni ambientaliste e di consumatori, amministrazioni locali, comitati di cittadini ecc.). La democrazia deliberativa si sovrappone così in parte alla «sub-politica», intesa quest'ultima come sfera

¹ Di recente si sono per esempio sviluppate varie opportunità innovative di accesso ai procedimenti amministrativi (un caso tra i più noti è quello della Valutazione di impatto ambientale). Si tratta di forme partecipative guidate dall'autorità competente e iscritte nell'iter del procedimento. Rispetto alla tipologia qui proposta esse vanno pertanto a collocarsi nel quadrante in alto a sinistra della Figura 1 (processo top-down e aggregativo). La novità consiste talvolta nelle modalità di accesso, ma risiede soprattutto nel fatto che quest'ultimo non è limitato ai portatori di diritti soggettivi o interessi legittimi, come usuale in campo amministrativo, estendendosi ai portatori di interessi collettivi o diffusi. I primi fanno capo a un ente esponenziale di un gruppo non occasionale che si incarica della loro tutela. I secondi riguardano i membri di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente, ma di cui qualcuno può ugualmente farsi carico, come prevede esplicitamente la legge 241/1990 sul procedimento amministrativo.

formalmente estranea alla politica ma in cui si svolgono processi che sono politici per gli effetti che producono: da alcuni boicottaggi² a certe politiche di investimento privato³.

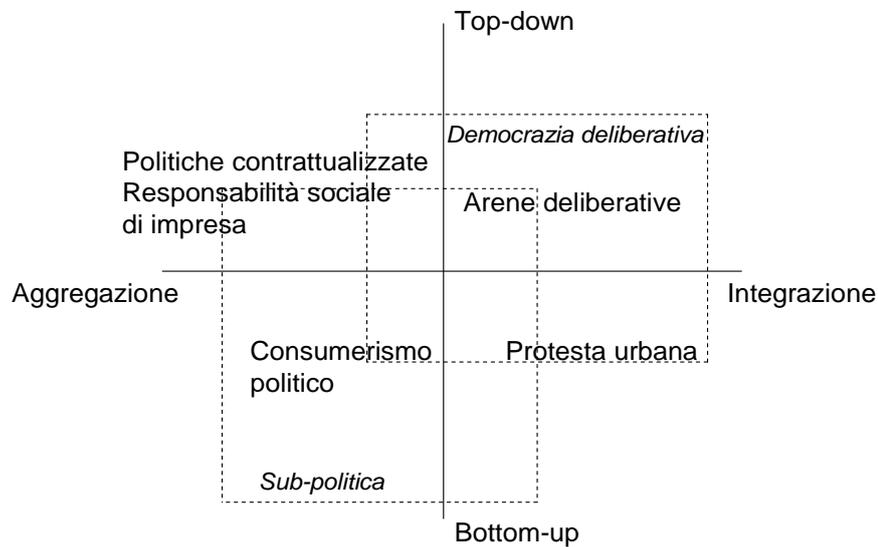


Figura 1. Modelli partecipativi: tipologia e esempi

5.2. Politiche contrattualizzate e Responsabilità sociale di impresa

Per Politiche contrattualizzate (Pc) si intendono «scelte pubbliche fondate sul consenso formalizzato delle parti interessate» (Bobbio, 2006, p. 60): talvolta solo enti pubblici; talvolta anche soggetti privati. Aspetti negoziali e contrattuali sono presenti da sempre nelle attività della pubblica amministrazione; tuttavia essi assumono qui un aspetto particolare. Si tratta non di negoziazioni informali ma di veri e propri contratti, che non hanno per oggetto l'acquisizione di beni e servizi sul mercato ma la regolazione di settori della vita sociale: «questioni tipicamente pubbliche, come per esempio l'ordine pubblico, la tutela dell'ambiente, la politica del territorio e delle infrastrutture, lo sviluppo economico, la cooperazione tra enti locali per la fornitura in comune di un servizio» (Bobbio, 2000, p. 114).

Le Pc si diffondono rapidamente a partire dagli anni '80. In Italia esse includono accordi di programma, conferenze dei servizi, protocolli d'intesa, contratti d'area, patti territoriali, contratti di

² Celebre quello di Greenpeace contro la Shell, volto a impedire l'affondamento di una piattaforma petrolifera nel mare del Nord, autorizzato dal governo britannico.

³ Esemplare il caso della conversione delle maggiori industrie del settore agrario dalla chimica alle tecnologie genetiche, avvenuta negli anni '80.

quartiere e così via. Le ragioni di tale successo sono in parte ideologiche (la deregulation promossa dai governi neoliberisti). In parte tuttavia le Pc rispondono alla «frammentazione delle istituzioni e la crescente incertezza che circonda il contenuto delle scelte pubbliche» (Bobbio, 2006, p. 69). Il riconoscimento dell'incapacità di qualunque entità politica o tecnica di gestire in modo centralizzato problematiche intricate dal punto di vista relazionale e cognitivo induce promuovere reti di attori tra i quali ripartire gli oneri della decisione e dell'applicazione.

L'interesse pubblico risulta così quale esito di una composizione di interessi piuttosto che di una decisione autoritativa basata su ragioni universalizzabili. È quanto avviene anche nell'ambito della Responsabilità sociale di impresa (Rsi) che profilatosi negli anni '60 conosce un notevole sviluppo a partire dagli anni '90 (Vogel, 2006). Privatizzazione, deregulation e globalizzazione riducono le capacità di controllo sulle imprese, cui viene consegnata la produzione di beni e servizi un tempo prerogativa dello stato (Donolo, 2005). Nel contempo l'imperante dottrina neoliberista considera assolto tramite la mano invisibile l'impegno dell'impresa verso la collettività e ritiene il management responsabile soltanto verso gli azionisti. L'espansione della conflittualità con *stakeholders* di ogni sorta che ne deriva induce un numero crescente di imprese a farsi carico delle «conseguenze in campo economico, sociale e ambientale delle [proprie] attività» (Gallino, 2005, p. VII): condizioni di lavoro e politiche occupazionali, impatti ambientali di prodotti e processi, rapporti con le comunità circostanti i siti industriali, gestione dei fondi affidati dai risparmiatori e così via.

Strumenti di elezione della Rsi sono quelli di «terza generazione» (Prakash, 2005) o «regolazione civile» (Vogel, 2006), così definiti per distinguerli dalla regolazione autoritativa (norme comando-e-controllo) e dagli strumenti di mercato (tasse, incentivi ecc.). Il settore ambientale ne offre ampia casistica: accordi volontari tra governi e imprese come i *covenants* olandesi; strumenti di informazione come il Toxic Release Inventory (Tri) americano; sistemi di management come le norme Iso 14001 o l'Emas comunitario. Troviamo poi certificazioni relative alle condizioni di lavoro come l'SA8000 e sistemi di rating di sostenibilità ambientale e sociale come il Dow Jones Sustainability Index.

Di fronte alla rigidità, l'inefficienza e i costi della regolazione centralizzata e anche degli strumenti di mercato⁴, gli approcci di terza generazione mirano a promuovere un comportamento *beyond compliance* basato sull'interazione diretta tra le parti. Persino quando l'informazione è richiesta a norma di legge ciò non corrisponde a un obbligo nel senso tradizionale: non si richiedono specifici risultati ma solo la trasparenza sui risultati raggiunti, nel presupposto che sia nell'interesse aziendale presentarsi ai propri *stakeholders* contrattuali ed extracontrattuali con una immagine vincente dal punto di vista ecologico o etico. In questo senso tutti gli strumenti di terza generazione seguono una

⁴ Questi ultimi sono più flessibili delle norme comando e controllo, tuttavia anch'essi richiedono un stato efficiente (capacità di monitoraggio e sanzione, chiara attribuzione dei diritti di proprietà sulle risorse) e si prestano al trasferimento di pratiche censurabili in giurisdizioni più permissive.

logica contrattuale, indipendentemente dal fatto che vengano sottoscritti veri e propri contratti oppure si segua la via dell'adesione a schemi regolativi o ancora quella dell'obbligazione unilaterale.

Come per le Pc l'idea è insomma che il bene pubblico sia l'esito della composizione di posizioni di parte. La sovrapposizione tra Pc e Rsi, non è tuttavia completa. Nell'ambito della Rsi troviamo infatti una vera e propria auto-regolazione, promanante da istituzioni come l'Iso, organizzazioni di settore o autonome decisioni aziendali (codici etici, applicazione di *best practices* ecc.). Qui lo stato non c'entra davvero più nulla, se non come garante della legalità di decisioni liberamente adottate dai privati ma volte a gestire questioni che fuoriescono dall'oggetto specifico dell'attività di impresa. La Rsi concorre così, insieme alle Pc ma in modo ancora più incisivo, all'espansione dei «governi privati» di cui altra testimonianza è fornita dalla *lex mercatoria*, il corpo degli usi commerciali estranei alle legislazioni statali. È tuttavia discutibile collocare la Rsi nell'ambito della *private policy* (come fa anche Vogel, 2006). Si tratta infatti di vere e proprie politiche pubbliche in quanto le faccende trattate escono dall'ambito di quelle strettamente aziendali.

5.3. Consumerismo politico

Il consumerismo politico (Cp) consiste nella diffusione di scelte di produttori e prodotti orientate a «modificare pratiche di mercato e istituzionali discutibili. Esso si basa su «atteggiamenti e valori relativi a questioni di giustizia, equità o temi non economici concernenti il benessere personale e familiare e la valutazione etica o politica di pratiche di origine governativa o del mondo degli affari» (Micheletti et al., 2004, p. xiv), tra cui protezione ambientale, trattamento degli animali, sfruttamento del lavoro minorile, condizioni sanitarie e equa remunerazione del lavoro. I consumatori politici agiscono tramite boicottaggi, acquisti selettivi (*buycotts*) e attacchi all'immagine dei prodotti. Essi «differiscono dai consumatori economici, in cerca solo di buoni acquisti, ossia una relazione soddisfacente tra qualità e prezzo. I consumatori politici tendono anche a differire dai *lifestyle consumers*, che acquistano con il solo scopo di definire e affermare la propria identità» (Micheletti, 2003, p. x). Le fasce sociali medio-alte per istruzione e occupazione vi risultano maggiormente rappresentate (Andretta, 2006; Forno, 2006).

In un'accezione ampia il Cp «è tanto comportamento individuale (fare la spesa criticamente) quanto azione organizzata (fare l'attivista, partecipare a gruppi o ad organizzazioni di consumatori)» (Tosi, 2006, p. 35). Tuttavia da un punto di vista concettuale l'azione organizzata dei consumatori non presenta caratteri di novità. Gruppi e associazioni possono essere collocati nella categoria dei «gruppi di interesse pubblico», accanto per esempio a quelli ecologisti. Persino l'acquisto collettivo ha un valore simbolico che eccede il suo impatto sulle vendite di un particolare produttore o commerciante

(Hobson, 2002). Le possiamo considerare una forma di discorso pubblico condotto con i gesti anziché le parole.

Il Cp costituisce dunque un fenomeno peculiare nella misura in cui si manifesta come «azione collettiva individualizzata» (Micheletti, 2003, p. xi). Nella misura in cui, cioè, esso consiste di decisioni di consumo assunte e agite individualmente, il cui effetto politico si determina per aggregazione. Il consumatore critico è un soggetto che si auto-regola. La peculiarità del Cp sta precisamente nel fatto che l'azione individuale acquista valenza politica senza uscire dalla sfera economica e mantenendosi su un piano rigorosamente privato⁵. Che azioni individuali producano effetti aggregati non è una novità. Il nocciolo della questione non sta quindi nel passaggio dall'individuale al collettivo, ma nel passaggio dal privato al pubblico: il fatto che «l'interesse dei cittadini per la propria vita privata possa essere usato in modo benefico per la società nel suo complesso; [che] virtù orientate privatamente abbiano un ruolo pubblico da svolgere» (Micheletti, 2003, p. 160).

5.4. *Protesta urbana*

Nel panorama dei movimenti le novità degli ultimi anni si collocano, per così dire, agli estremi. Da un lato i *new global*, ossia «attori organizzati attorno a reticoli estesi a di là dello stato nazionale, dotati di identità globali, che definiscono le loro cause come sopranazionali» (Della Porta, 2003, p. 18). Dall'altro i comitati, ossia «gruppi organizzati, ma debolmente strutturati, formati da cittadini che si riuniscono su base territoriale e utilizzano prevalentemente forme di protesta per opporsi ad interventi che ritengono danneggerebbero la qualità della vita sul loro territorio» (Della Porta, 2004, p. 7). Estremi, ma non senza punti di contatto, dati dal travaso di attivisti e soprattutto dal fatto che in entrambi i casi il bersaglio è il neoliberismo: come «degenerazione dell'economia di mercato» (Della Porta, 2003, p. 11) difesa da istituzioni finanziarie e governi a vantaggio delle multinazionali, oppure come «macchina urbana per lo sviluppo economico» (Della Porta, 2004, p. 15) controllata da elite affaristiche e immobiliari a scapito di ampie fasce di popolazione.

I *new global* agiscono prevalentemente sul versante delle *politics*: le relazioni di potere tra governi e grandi interessi transnazionali. I comitati si muovono invece su un piano di più immediata rilevanza per le *policies*, un gran numero delle quali viene tuttora formulato e implementato a livello locale. Per tale ragione possiamo in questa sede concentrare l'attenzione sulla protesta urbana. La crisi delle istituzioni rappresentative spinge le persone a condividere risorse e esperienze e avanzare una

⁵ Il che, come osserva giustamente Holzer (2006), consente a comportamenti sociali de-differenziati (azione economica con valenza etica o politica) di non creare contraddizioni dirimenti nel funzionamento di sfere sociali che a livello aggregato rimangono differenziate.

domanda di integrazione attiva nelle politiche urbane. Temi centrali sono ambiente e sicurezza. Si protesta contro iniziative che rispetto a veri o presunti benefici diffusi comportano una concentrazione dei costi. La struttura organizzativa è generalmente debole, centrata su un numero ridotto di animatori capaci di attivare reti identitarie e solidaristiche. L'estrazione sociale dei membri è medio-alta. I repertori d'azione spaziano dal *lobbying* alla protesta plateale, raramente violenta. Le risorse disponibili sono esigue. Un ruolo rilevante è spesso svolto dalla produzione di un contro-expertise basato su competenze tecniche preesistenti o acquisite «sul campo». Più in generale, essendo il discorso «una delle poche dimensioni su cui possono intervenire» (Lewanski, 2004, p. 205), i comitati cercano di legittimarsi in quanto portatori di interessi non (solo) particolaristici e progettualità alternative, allargando i temi della contestazione per conquistare alleati (Trom, 1999; Andretta, 2004).

6. Partecipazione e pubblico

Ciascuno dei casi sopra descritti solleva problemi di connessione e equalizzazione: esclusione o auto-esclusione, distribuzione asimmetrica di risorse e abilità riconosciute. La cosa è stata analizzata soprattutto riguardo alla manipolazione, volontaria e involontaria, delle arene deliberative: selezione dei partecipanti, definizione della *issue* e dell'agenda, assegnazione dei ruoli, controllo dell'informazione, dinamiche di gruppo (Pellizzoni, 2005b). È evidente, tuttavia, che problemi simili si hanno anche altrove. Per fare qualche esempio, leadership autorevoli e forti capacità negoziali sembrano svolgere un ruolo importante nelle Pc (Bobbio, 2006). Gli strumenti di terza generazione creano sperequazioni: molte imprese medio-piccole non possono ad esempio affrontare i costi di accesso all'Emas o alle Iso 14000 (Prakash, 2005). Reddito, istruzione e professione sembrano, come accennato, pesare sulla partecipazione ai comitati e sul consumerismo politico. È stato notato, inoltre, che i consumatori critici tendono a essere *agenda takers* più che *agenda setters* (Tovey, 2005), cosa su cui le asimmetrie informative e nella capacità di agire tra individui, gruppi e interessi organizzati giocano probabilmente un ruolo non trascurabile.

Si tratta di questioni importanti. Vorrei però soffermarmi su un tema di più immediata rilevanza per l'argomento di cui ci stiamo occupando: il modo in cui i diversi modelli partecipativi configurano la relazione tra attori e pubblico, la cerchia dei soggetti implicati ma non coinvolti direttamente nel processo di *policy*.



Figura 2. Modelli partecipativi e pubblico

Riprendiamo la Figura 1 e immaginiamola inserita in un campo di forze (Figura 2). Una prima linea di forza, sottesa all'idea di partecipazione come processo dall'alto oppure dal basso, può essere descritta con la coppia concettuale attori-istituzioni. I processi partecipativi, cioè, si possono immaginare come sottoposti a una tensione fra due polarità: l'intenzionalità del soggetto e le regole vigenti in specifici contesti. Emerge qui una problematica di cui non mi posso occupare in questa sede: la tensione tra cognitivizzazione della politica (ossia la tecnicizzazione delle decisioni) e politicizzazione della conoscenza, l'esplicita riconduzione del sapere a posizioni di parte. Problematica che si iscrive nel quadro dell'attenzione crescente riservata dagli studiosi a idee, credenze cognitive e saperi espressi nei discorsi e nelle pratiche o impliciti negli strumenti di *policy* (Radaelli, 1995; Lascoumes e Le Galès, 2004)

La seconda linea di forza è più importante per la questione del pubblico. Essa è sottesa all'idea di partecipazione come aggregazione o integrazione e può essere descritta ricorrendo alla coppia immunizzazione-contaminazione. Come ha argomentato Roberto Esposito (2002; 2006), immune è chi non ha nulla in comune, chi non ha obblighi verso l'altro e rimane proprietario di se stesso, identico a se stesso. L'immunità è l'opposto della comunità, intesa quest'ultima come relazione che vincola i membri a un impegno di donazione reciproca mai completamente esauribile e ne mette a repentaglio l'identità individuale. Il paradigma dell'immunità costituisce il tratto dominante della modernità. Lo troviamo alla base non solo dei modelli contrattualisti del legame sociale ma anche degli argomenti di chi, come i *communitarians* anglosassoni, tenta di riattualizzare l'idea di comunità in termini

essenzialisti, per differenziazione da chi non condivide un sangue, un suolo, una lingua, una tradizione, una religione, un sistema di valori.

L'immunizzazione, dice Esposito, è l'interiorizzazione dell'esteriorità. Se la comunità è il fuori di noi, un non possesso, un debito, una assenza piuttosto che una presenza, una mancanza piuttosto che una risorsa, l'immunizzazione introietta la comunità entro i confini del soggetto o del gruppo, rompendo i contatti con l'esterno. Capiamo allora in che senso questa linea di forza sottende la distinzione tra processi aggregativi e integrativi. L'aggregazione presuppone attori immunizzati, soggetti che agiscono separatamente gli uni dagli altri e la cui capacità di agire è collegata appunto a tale separazione. L'integrazione presuppone viceversa una situazione in cui la capacità di agire si lega al superamento di una barriera, un confine.

Pc e Rsi si fondano sulla contrattazione o l'obbligazione unilaterale di attori che definiscono in tal modo un'area di intervento esclusivo. Il Cp si basa sull'autonomia del consumatore individuale, «sovrano» di se stesso e delle proprie scelte. In entrambi i casi, quindi, la capacità di agire è concepita come derivante dall'immunizzazione da ingerenze esterne. Il pubblico tuttavia non è un mero effetto sistemico, prodotto dal mercato o dall'intreccio degli accordi contrattuali. Esso è esplicitamente introiettato, reso presente entro ciascuna sfera d'azione. A livello individuale il processo si svolge nella mente dell'attore, influenzandone la motivazione⁶. Il consumatore riceve e elabora informazioni in base ai propri quadri normativi per poi decidere il da farsi. Il pubblico, per così dire, è raggiunto empaticamente: è il terzo, l'altro, che si affaccia alla mia mente quando prendo le mie decisioni di acquisto.

Nella regolazione volontaria il pubblico è prodotto dalle procedure di rendicontazione; ne è il destinatario effettivo o teorico. Uno degli aspetti più impressionanti della diffusione delle reti di *governance* è proprio la proliferazione di strumenti, procedure e apparati di controllo (Power, 1997). È principalmente all'*accountability* nei confronti di terzi interessati, reali o ipotetici, che gli strumenti volontari affidano la propria legittimazione. Se alla base del loro successo sta l'idea che una efficiente regolazione centralizzata della società sia sempre meno possibile, l'*accountability* mira a produrre l'equivalente funzionale di un legame sociale usurato o comunque non più scontato in un contesto di indebolimento o ritiro del potere statale, un tempo garante dell'interesse generale. Gli investimenti fiduciari si spostano così dagli attori ai controllori, sovente spersonalizzati in sistemi esperti: regole di *information disclosure*, criteri di verifica e così via. Il pubblico è presente per procura, attraverso la «terzietà» degli enti di controllo o l'oggettività e trasparenza delle procedure⁷.

⁶ Ciò determina un problema: «occorre conoscere le motivazioni degli individui per poterne definire le azioni come partecipazione politica» (Tosi, 2006, p. 44). Ne consegue un rischio di sovrastima della portata effettiva del consumo critico.

⁷ Ovviamente un conto è la teoria, un conto la prassi. I verificatori «indipendenti» possono mettersi d'accordo con le imprese certificate e vi sono asimmetrie informative strutturali: raccogliere e interpretare i dati può essere molto difficile se

Nelle arene deliberative, al contrario, il pubblico è generalmente concepito come esito dell'inclusione: un'arena deliberativa «ben disegnata» coinvolge tutti gli attori interessati a una questione. L'obiettivo è appunto di riunirli, aggirare le barriere che li tengono separati, impedendone o ostacolandone il dialogo. Identificazione degli interessati, procedure di selezione e specificazione della *issue* svolgono un ruolo fondamentale al riguardo. L'ideale regolativo che sta alla base di modelli e esperienze, tuttavia, è la coincidenza tra protagonisti e pubblico, interno e esterno. Analogamente, nel caso dei comitati, più l'effervescenza sociale si propaga – le istanze si pluralizzano, le rivendicazioni superano i particolarismi, gli attivisti si diversificano socialmente – più il pubblico si sovrappone ai partecipanti stessi. In entrambi i casi, arene e comitati, i mass media vengono spesso utilizzati non per rivolgersi a terzi dotati di interessi e punti di vista propri ma a una platea di soggetti arruolabili se non tra i partecipanti almeno tra i *supporters*.

Le forme partecipative basate sull'immunizzazione vedono quindi il pubblico come stabilmente costituito da terzi: soggetti implicati e dotati di interessi propri ma non direttamente o completamente attivati; interlocutori spesso muti (per esempio ricevono informazioni ma non le possono chiedere) o controfattuali (opinione pubblica, generazioni future ecc.). Quelle basate sulla contaminazione vedono invece la terzietà come situazione temporanea, una questione di insufficiente inclusione. Più questa si amplia, più il pubblico entra nel processo o, se si vuole, più il processo esprime il pubblico, l'interesse pubblico. Rispetto alla questione del pubblico aggregazione e integrazione sollevano pertanto problematiche specifiche.

Il problema fondamentale dei processi partecipativi di tipo immunitario è la costruzione fittizia del pubblico, la definizione autoreferenziale delle esternalità (Steinzor, 1998; Pellizzoni, 2006). Tipiche derive delle Pc (ma anche della Rsi) sono non a caso lo scarico di effetti indesiderati su terzi e la spartizione di vantaggi senza creazione di benefici collettivi (Bobbio, 2006). Analogamente, si può fare acquisti nei negozi del commercio equo e solidale per risparmiare o perché è di moda. Il problema tuttavia va oltre l'uso distorto delle opportunità partecipative; oltre i deficit di disegno, implementazione e verifica; oltre le buone o cattive intenzioni dei partecipanti. È strutturale.

La legittimazione della regolazione volontaria e dell'autoregolazione deriva in larga parte dalla sua pretesa maggiore efficienza; tale efficienza è asserita discendere dal fatto che, dati certi scopi generali (per esempio ridurre l'inquinamento), gli attori privati sono cognitivamente meglio attrezzati di quelli istituzionali per definire obiettivi e mezzi specifici, equilibrando i propri interessi con quelli pubblici. Proprio in virtù di tale vantaggio cognitivo, però, la valutazione al riguardo è affidata alle stesse parti in causa. Come abbiamo visto il Cp consiste, propriamente, di valutazioni individuali della responsabilità sociale o ambientale di governi e imprese, definizioni personali del bene pubblico e del modo in cui le proprie scelte di consumo possono incidere al riguardo. A sua volta l'*accountability*

il soggetto controllato è riluttante, il che induce spesso a esaminare documenti, dichiarazioni e il rispetto di requisiti formali piuttosto che concentrarsi sugli aspetti sostantivi (Power, 1997).

verte su ciò rispetto a cui il soggetto rendicontabile ha deciso di rendersi tale. Affinare al massimo la verifica di coerenza tra obiettivi e mezzi o la corrispondenza tra impegni e risultati, per esempio migliorando la resa tecnica degli strumenti o l'indipendenza dei verificatori, è certo importante ma non aiuta a capire se tali obiettivi sono modesti o ambiziosi, se si tratta di qualcosa che un'azienda avrebbe comunque fatto o del massimo sforzo possibile. Non a caso è stato notato che «le partnership si sviluppano solo quando l'impresa è interessata all'obiettivo da conseguire ... [e] la gamma e il livello degli obblighi che deve rispettare sono largamente lasciati alla sua discrezione» (Newell, 2005, pp. 545-546). Questioni importanti come l'impatto delle infrastrutture industriali sulla sussistenza delle popolazioni locali o la libertà delle imprese di investire e disinvestire come e quando vogliono sono solitamente «escluse dal contenuto degli standard di Rsi» (Frynas, 2005, p. 587). Anche le imprese più sensibili ai temi sociali e ecologici trovano difficoltà a riconoscere e confrontarsi con gli interessi pubblici nella misura in cui la redditività rimane il *meta-frame* entro cui ogni altra considerazione viene inquadrata⁸. Così, quando i programmi di sviluppo producono benefici concreti per le comunità locali, essi sembrano spesso più «gesti filantropici» (Frynas, 2005; Newell, 2005) che risposte a bisogni e richieste.

Nella partecipazione immunitaria, insomma, l'interesse pubblico viene definito privatamente, in modo auto-riflessivo. Nessuna regola superiore può, per definizione, esservi applicata. Le parti negoziali, l'impresa che si auto-regola e il consumatore critico hanno una fisionomia familiare. È quella del sovrano di Carl Schmitt: colui che si chiama fuori da ogni norma sociale e decide sullo stato di eccezione. In questo senso la sovranità del consumatore è qualcosa di più di una metafora. La sovranità è insita nella logica della partecipazione immunitaria; nella figura «giuridicamente "privatistica" e logicamente "privativa" del contratto» (Esposito, 2006, p. xxii). Contraenti e attori auto-obbligati, infatti, sono individui (soggetti non-divisi, propri a se stessi, separati dagli altri) legati gli uni agli altri limitatamente alle prestazioni in oggetto e definitivamente liberati dopo la loro effettuazione. L'obbligazione è un sistema auto-referenziale: il mondo vi entra solo in base alle sue regole. Nulla di ciò che esiste o avviene ha rilevanza se non secondo quanto specificato. I terzi compaiono solo per come le parti, unici soggetti abilitati a stabilire la posta in gioco, li definiscono: un pubblico fatto a misura del mondo contrattuale da essi costruito. Ciò che è pubblico e ciò che è privato viene deciso privatamente. L'esterno diviene una categoria dell'interno. Il terzo viene incluso solo nel senso che esso «ri-entra» (Luhmann, 1993) come descrizione codificata. È anzi in quanto la distinzione tra interno e esterno viene internalizzata che essa diviene «visibile», «dotata di senso». Così le imprese introiettano la distinzione tra profitto e protezione ambientale, tutela del lavoro o promozione delle comunità, nella valutazione economica delle iniziative ecologiche e di sviluppo locale: la differenza tra valori monetari e non monetari, come la vita umana o l'estinzione di una

⁸ Se non si tratta direttamente di denaro si tratta di aspetti economicamente rilevanti come l'immagine d'impresa o il mantenimento di un clima aziendale sereno e non conflittuale.

specie vegetale, ri-entra nell'attribuzione di un valore monetario a questi ultimi. Analogamente i consumatori ri-entrano la differenza tra gusti e questioni etiche o politiche introiettandola negli acquisti, ossia nelle proprie scelte di gusto.

Il problema strutturale della partecipazione contaminante è invece l'occultamento del pubblico, la sussunzione della terzietà nella relazione duale tra i partecipanti. È strutturale in quanto in sé non dipende da insufficienze di disegno o applicazione dei modelli deliberativi o da impedimenti che soffocano l'effervescenza sociale. Al contrario, quanto più le procedure sono inclusive e la mobilitazione di base ha opportunità di esprimersi, tanto più l'esistenza del pubblico, di posizioni terze rispetto a ciò che viene rappresentato, risulta negata nel momento stesso in cui è celebrata. Vi è una tendenza costitutiva nelle arene deliberative o nei gruppi di base ad accogliere e privilegiare il punto di vista di chi è presente, qui e ora, a interpretare gli interessi altrui a partire dai propri, a internalizzare i benefici e esternalizzare i costi: spesso una soluzione è pulita perché produce sporco altrove, ed è facile giustificare le proprie preferenze parlando a nome della cittadinanza o delle generazioni future. Allargare l'inclusione tuttavia non costituisce di per sé una risposta: può semplicemente rafforzare l'autoreferenzialità di un'arena o un gruppi di attivisti, con conseguente maggiore difficoltà e resistenza a riconoscere le esternalità residue.

È interessante come nelle arene deliberative la questione emerga indipendentemente dalle procedure di selezione adottate. Che si scelga il campionamento statistico o la selezione «esemplare», l'ideale è riprodurre la comunità nella sua interezza, «nessuno escluso». Ma quanto più ci si approssima a tale obiettivo, perfezionando le procedure selettive, tanto più il pubblico scompare. Analogamente, quanto più inclusiva è l'agenda, tanto più l'esistenza di problemi ulteriori, prospettive diverse, esce dalla visuale di chi partecipa alla discussione. E quanto più i comitati si diffondono sul territorio, si pluralizzano nelle tematiche e sono trasversali rispetto alla stratificazione sociale, tanto più le «assenze» residue passano inosservate. Ci siamo tutti, quindi non abbiamo che da decidere fra di noi. Non c'è nessun «altro» da ascoltare o da immaginare, nemmeno come momento di dubbio. Al massimo di pubblicismo corrisponde insomma il massimo di privatismo: la negazione di un altrove.

In questo quadro il pubblico emerge spesso per via indiziaria o controfattuale. Nuvole capricciose e frutta luccicante che restituiscono i veleni esportati. «Interessi generali» o «necessità tecniche» assunti quale punto di partenza anziché fulcro della discussione, come nella retorica delle grandi opere. Attori invitati a entrare nelle arene che scelgono di starsene fuori. La scomparsa di conflitti residui su una *issue*, l'apparente consenso generale su una scelta. L'ossessione di esperti e amministratori per la statistica come fonte di legittimazione delle arene deliberative⁹. La contraddizione latente nella *mise en généralité* (Trom, 1999) delle rivendicazioni dei comitati, nella misura in cui si afferma ciò che al

⁹ Le ragioni di chi ha rifiutato di farsi campionare scompaiono dietro l'oggettività della procedura ed emergono solo in negativo, come *biases* socio-demografici e di opinione nei campioni selezionati (cfr. p. es. French e Laver, 2005).

tempo stesso viene contestato: l'esistenza a priori di un ordinamento condiviso dei valori e degli interessi.

7. Conclusione

Il tema della partecipazione riferito alle politiche pubbliche costituisce un campo di indagine affascinante ma insidioso, che richiede innanzitutto un lavoro di rifinitura dei concetti. L'interesse per la partecipazione, che si manifesta nella comparsa di forme innovative di attivazione nei processi di *policy* quali quelle sopra discusse, indica una crisi del legame sociale la risposta alla quale segue strade diverse, con esiti altrettanto differenziati. Se poi il pubblico è un risultato e non un presupposto il privatismo si insinua nelle pieghe di qualunque politica, tanto più inavvertitamente quanto più il suo carattere pubblico sembra evidente.

L'autoreferenza come ri-entro fittizio del terzo o sua scomparsa in un «noi» totalmente inclusivo sembra, al di là delle differenze segnalate, un problema comune alla partecipazione immunitaria e contaminante. Ciò si deve probabilmente al fatto che essa soggiace all'idea moderna di integrazione sociale, quale relazione tra individui «assoluti» – assolutamente autonomi, dunque del tutto identici nei loro connotati pubblici. Non c'è spazio per un fuori o un altrove, se non come condizione temporanea o conflitto violento con attori «che non accettano il dialogo» o le cui pretese risultano incomprensibili.

«Cittadini» o «barbari», dunque. Una politica è pubblica, invece, nella misura in cui essa oltrepassa il privatismo insito nell'auto-referenza del contratto, del solipsismo individuale, della frammentazione delle arene deliberative e della sfera pubblica in generale. Ho argomentato altrove (Pellizzoni, 2006) che la chiave per recuperare il senso del pubblico è probabilmente offerta dalla distinzione tra barbaro e straniero nel mondo antico: diversamente dal primo il secondo era infatti provvisto di uno status riconosciuto, era parte di accordi volto a stabilire diritti e doveri reciproci. Il principio di pubblicità richiede il riconoscimento dello straniero, soggetto o istanza che non si lascia arruolare nel «noi» di una politica, figura ineliminabile e preziosa in quanto, come notava Simmel (1989a), essa ci guarda da fuori, ci interpella, mette in discussione le nostre convinzioni.

Come e quando ci si approssima a questa idea regolativa di pubblico? I dati sono prevalentemente indiziari e invitano a esplorazioni approfondite. Si tratta ad esempio di analizzare come viene risolto di volta in volta dagli *stakeholders* il dilemma fra entrare nei processi, acquisendo peso nelle decisioni al prezzo di perdere autonomia (in particolare di non toccarne le premesse: ad esempio il profitto come obiettivo legittimo e benefico per tutti), oppure tenersene fuori assumendo il ruolo dei disturbatori. Si tratta anche di studiare i casi riusciti di *governance* (cfr. p. es. Vitale, 2003; Frynas, 2005; Boström, 2006; Vogel, 2006) e il ruolo svolto a tale proposito da aspetti come la cooperazione incondizionata di

attori che «mostrano mete comuni condivisibili rinunciando nello stesso tempo a ottenere specifici vantaggi per sé» (Bobbio, 2006, p. 73) o la definizione della *issue* in termini assiologici piuttosto che strumentali, di doveri anziché di vantaggi (Piana, 2001). Ancora, si tratta di esplorare come e con quali effetti i confini delle arene deliberative possono essere resi permeabili (modificabilità della *issue* e dell'agenda ecc.), i ruoli mobili e la pressione al consenso bilanciata con il confronto agonistico. Un tema di grande importanza per il Cp è il rapporto tra azione individuale e azione collettiva. Per esempio, se è vero che i consumatori critici sono spesso coinvolti in altre forme di partecipazione, fino a che punto ciò promuove un passaggio dall'*agenda taking* all'*agenda setting*? E quanto conta il coordinamento tra i comitati di cittadini sulla loro capacità di aggirare gli scogli opposti della strumentalizzazione politica e dell'antipolitica?

Non è facile prevedere gli sviluppi futuri delle politiche pubbliche e dei processi partecipativi che vi si svolgono. Propongo qui, per concludere, quattro possibili traiettorie. La prima è la *contrattualizzazione*, l'ulteriore espansione della logica dominante nella *governance*. La seconda è la *segregazione*, la frammentazione della vita collettiva in sfere sempre più autonome. La contrattualizzazione è in effetti una particolare forma di segregazione coerente con l'individualizzazione e la differenziazione funzionale ma che potrebbe perdere inopinatamente di peso a fronte dell'approfondirsi di linee di divisione quali quelle cognitive, etniche, culturali, religiose, territoriali (*security*, qualità della vita ecc.) che stanno profilandosi in questi anni.

La terza traiettoria, spesso occultata dalla retorica della globalizzazione e del post-moderno, va in direzione opposta: è la *gerarchizzazione*, l'assunzione di centralità da parte di vecchi o nuovi soggetti politici, economici, religiosi, culturali, attorno a valori quali efficienza, competitività, conoscenza, salute, sicurezza, innovazione. Ne scorgiamo le tracce nel riemergere degli interessi nazionali, nei forum di Davos, nel potere accumulato dal Wto e dai capi religiosi, nell'accentramento dell'informazione e nel declino del *public domain* della conoscenza, nel rinnovato vigore del lessico della filantropia e della pastoraltà rispetto al lessico dei diritti.

Ciascuna di queste traiettorie porta a una riduzione degli spazi pubblici o della loro permeabilità, o di entrambi. La quarta traiettoria dovrebbe allora consistere nell'affermazione di una logica di azione pubblica improntata all'inclusività, all'apertura e più in generale alla permeabilità e mobilità dei confini tra ambiti tematici e sociali, a cominciare dalla soglia pubblico/privato. Una logica che lascia spazio al terzo e all'asimmetria che esso introduce nelle strutture di relazione esistenti. La potremmo chiamare *pattuizione*¹⁰, se per patto intendiamo un impegno volto al futuro, aperto a ulteriori soggetti o atti, e asimmetrico ossia privo di vincoli specifici alla reciprocazione, come troviamo nel dono anonimo e nel «primo dono» di cui parla Simmel (1989b) – per esempio l'iniziale gesto distensivo in un conflitto –, nei legami primari, nella cooperazione incondizionata che sta al cuore dei movimenti

¹⁰ Seguo qui in parte gli studi di Elazar sulla tradizione pattizia (p. es. 1997).

collettivi, nei momenti fondativi di una comunità politica. Un legame quindi diverso tanto dalla reciprocità, dove l'impegno è aperto ma tali vincoli sussistono, quanto dal contratto, dove l'impegno è chiuso e simmetrico (*quid pro quo*), e dai rapporti di dominio, dove la relazione è asimmetrica e chiusa (la grazia del sovrano, gli aiuti umanitari, la prestazione impersonale del servizio all'utente).

Tracce importanti di questo orientamento si manifestano in ambiti critici come ecologia, salute, tutela e dignità del lavoro. Esso allude a una ricostituzione su nuove basi della solidarietà sociale, oltre l'ipostatizzazione dell'individuo, dello stato e della comunità tradizionale. Si tratta di studiare a fondo questa prospettiva, il modo in cui le diverse tendenze si combinano e da cosa può dipendere il prevalere dell'una o dell'altra nel prossimo futuro.

Riferimenti bibliografici

Andretta M., 2004, «L'identità dei comitati tra egoismo e bene pubblico», in D. Della Porta (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 71-96.

Andretta M., 2006, «Il consumerismo critico: mercato o politica?», in S. Tosi (a cura di), *Consumi e partecipazione politica*, Milano, Angeli, pp. 133-159.

Bobbio L., 2000, «Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana», *Stato e mercato*, 1, pp. 111-141.

Bobbio L., 2005, «La democrazia deliberativa nella pratica», *Stato e mercato*, 73, pp. 67-88.

Bobbio L., 2006, «Le politiche contrattualizzate», in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 59-79.

Bohman J., 2003, «Reflexive Public Deliberation», *Philosophy & Social Criticism*, 29, 1, pp. 85-105.

Boström M., 2006, «Regulatory credibility and authority through inclusiveness: standardization organizations in cases of eco-labelling», *Organization*, 13, 3, pp. 345-367.

Buchanan A., 1996, «Choosing who will be disabled: genetic intervention and the morality of inclusion», *Social Philosophy and Policy*, 13, 2, pp. 18-46.

Capano G., 1996, «Policy legacy», in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis, pp. 265-267.

Ceri P., 1996, «Partecipazione sociale», in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. VI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 508-516.

Cotta M., 1979, «Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico», *Rivista italiana di scienza politica*, 9, 2, pp. 193-227.

Crosta P. L., 2007, «Interrogare i processi di costruzione di «pubblico», come “prove” di democrazia», in L. Pellizzoni (a cura di), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Gorizia, Isig-Dsu, pp. 47-71.

De Leonardis O., 1997, «Declino della sfera pubblica e privatismo», *Rassegna italiana di sociologia*, 38, 2, pp. 169-193.

Della Porta D., 2003, *I new global*, Bologna, il Mulino.

- Della Porta D., 2004, «Comitati di cittadini e democrazia urbana: una introduzione», in D. Della Porta (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 7-41.
- Della Porta D., 2005, «Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento “per la globalizzazione dal basso”», *Rassegna italiana di sociologia*, 46, 2, pp. 307-344.
- Della Porta D. e Diani M., 2004, *Movimenti senza protesta?*, Bologna, Il Mulino.
- Derrida J., 1997, *De l'hospitalité*, Paris, Calmann-Levy ; tr. it. 2002, *L'ospitalità*, Milano, Baldini & Castoldi.
- Dewey J., 1927, *The Public and its Problems*, New York, Holt.
- Donolo C., 2005, «Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di *policies*», *Stato e mercato*, 73, pp. 33-65.
- Donolo C., 2006, «Premessa», in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, pp. ix-xiv.
- Elazar D., 1997, *Covenant and Constitutionalism. The Covenant Tradition in Politics*, vol. 3, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers.
- Esposito R., 2002, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Torino, Einaudi.
- Esposito R., 2006, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, Einaudi, 2a ed..
- Forno F., 2006, «La protesta nei consumi: nuove forme (e luoghi) di partecipazione», in S. Tosi (a cura di), *Consumi e partecipazione politica*, Milano, Angeli, pp. 91-107.
- French D. e Laver M., 2005, «Participation bias and framing effects in citizens' juries», relazione presentata all'Annual meeting of the American Political Science Association, Washington (DC), 1-4 Settembre.
- Frynas J., 2005, «The false developmental promise of corporate social responsibility: evidence from multinational oil companies», *International Affairs*, 81, 3, pp. 581-598.
- Gallino L., 2005, *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi.
- Geuss R., 2003, *Public Goods, Private Goods*, Princeton, Princeton University Press; tr. it. 2005, *Beni pubblici, beni privati*, Roma, Donzelli.
- Giuliani M., 1996, «Politica pubblica», in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis, pp. 317-323.
- Hobson K., 2002, «Competing Discourses of Sustainable Consumption: Does the “Rationalisation of Lifestyle” Make Sense?» *Environmental Politics*, 11, 2, pp. 95-120.
- Holzer B., 2006, «Scelte private e influenza pubblica: i consumatori politici oltre lo specchio del mercato», in S. Tosi (a cura di), *Consumi e partecipazione politica*, pp. 161-177.
- Lascoumes P. e Le Galès P. (a cura di), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po.
- Lewanski R., 2004, «Il discorso della protesta», in D. Della Porta (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 199-230.
- Luhmann N., 1993, «Observing re-entries», *Graduate Faculty Philosophy Journal*, 16, pp. 485-498.
- Marris C. et al., 2001, *Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe*, rapporto finale, progetto PABE, www.lancs.ac.uk/depts/ieppp/pabe/docs.htm.
- Micheletti M., 2003, *Political Virtue and Shopping*, New York, Palgrave MacMillan.
- Micheletti M., Follesdal A. e Stolle D., 2004, «Introduction», in M. Micheletti, A. Follesdal e D. Stolle (a cura di), *Politics, Products, and Markets*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp. ix-xxvi.

- Newell P., 2005, «Citizenship, accountability and community: the limits of the CSR agenda», *International Affairs*, 81, 3, pp. 541-557.
- Pellizzoni L., 2005a, «Cosa significa partecipare», *Rassegna italiana di sociologia*, 46, 3, pp. 479-514.
- Pellizzoni L., 2005b, «Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa», in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 7-48.
- Pellizzoni L., 2006, «Pubblico e *governance* nelle politiche ambientali», *Rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 387-405.
- Piana D., 2001, «Quanto costa il sacchetto dei rifiuti? Come le scelte pubbliche fanno cambiare idea in materia di beni collettivi?», *Teoria politica*, 17, 1, pp. 115-136.
- Power M., 1997, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press.
- Prakash A., 2005, «Green clubs and voluntary governance: ISO 14001 and firms' regulatory compliance», *American Journal of Political Science*, 49, 2, pp. 235-248.
- Radaelli C., 1995, «The role of knowledge in the policy process», *Journal of European Public Policy*, 2, 2, pp. 159-183.
- Simmel G., 1989a, «Excursus sullo straniero», in *Sociologia*, Milano, Comunità, pp. 580-584 (ed. or. 1908).
- Simmel G., 1989b, «Excursus sulla fedeltà e sulla gratitudine», in *Sociologia*, Milano, Comunità, pp. 498-509 (ed. or. 1908).
- Steinzor R., 1998, «Reinventing environmental regulation: the dangerous journey from command to self-control», *Harvard Environmental Law Review*, 22, 1, pp. 103-202.
- Taylor C., 2004, *Modern Social Imaginaries*, Durham, Duke University Press; tr. it. 2005, *Gli immaginari sociali moderni*, Roma, Meltemi.
- Tosi S., 2006, «Dai consumi alla politica», in S. Tosi (a cura di), *Consumi e partecipazione politica*, Milano, Angeli, pp. 15-55.
- Tovey H., 2005, «“Civic privatism” or “personal environmentalism”? Implications for democracy of the greening of citizenship, relazione presentata al convegno *Environment, Knowledge and Democracy*, ISA RC24, Marsiglia, 6-7 luglio.
- Trom D., 1999, «De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante», *Revue française de science politique*, 49, 1, pp. 31-50.
- Vitale T., 2003, «Abbassare la soglia: confine ed apprendimento», in L. Bifulco (a cura di), *Il genius loci del welfare*, Roma, Officina, pp. 136-149.
- Vogel D., 2006, *The Market for Virtue*, Washington (DC), Brookings Institution Press.