

# PARTECIPAZIONE E UGUAGLIANZA

Marvi Maggio

## 1. Il fondamento della democrazia

La domanda e l'offerta di partecipazione pubblica nei processi decisionali relativi alle trasformazioni territoriali sono entrambe in crescita (Fareri, Giraudi, 2009; Paba *et al.*, 2009; Paba, 2010; Morisi, Perrone, 2013; Commissione nazionale partecipazione, 2013; Silver, Scott, Kazepov, 2010; Sclavi, Susskind, 2011). La pluralità di esperienze, di scopi, di promotori, di metodi, di mezzi e strumenti, di partecipanti richiede di discernere ogni volta di quale partecipazione stiamo parlando, con quali esiti e a partire da quali contesti politici, sociali e territoriali.

Un importante filone di ricerca (Friedmann, 1987; Marcuse, 2005; Brenner, Marcuse, Mayer, 2012) riguarda l'indagine su quali siano le condizioni per dare voce alle persone e ai gruppi sociali, alle classi che sono escluse oppure marginalizzate, oppure ridotte ad una partecipazione di facciata, mentre il loro punto di vista non pesa sui processi decisionali neppure quando si tratta della trasformazione dei territori in cui vivono o che attraversano. La questione da affrontare in questo caso è come l'obiettivo di una maggiore giustizia sociale e ambientale possa mettersi in relazione con i caratteri salienti della partecipazione: chi debba promuoverla e secondo quali modalità, coinvolgendo quali gruppi e soggetti, distribuendo quali risorse, usando quali metodi e strumenti, adottando quali regole del gioco in termini di rapporto fra contesto partecipativo e società nel suo insieme.

La partecipazione si qualifica in primo luogo per i suoi scopi e per le sue interrelazioni con la trasformazione

del contesto sociale e politico, cioè delle condizioni stesse in cui la partecipazione si esplica. Un criterio di valutazione è proprio la misurazione degli effetti che possono essere osservati a vari livelli territoriali, micro, intermedio e macro, e per le varie sfere della struttura sociale: le tecnologie e le forme organizzative; le relazioni sociali; l'organizzazione istituzionale e amministrativa; i sistemi di produzione e i processi lavorativi; la relazione con la natura; la riproduzione della vita quotidiana e della specie; le concezioni intellettuali sul mondo (Harvey, 2012). Queste sfere assumono caratteri specifici in ogni società e contesto, intrecciandosi fra loro in modi singolari, e ognuna di esse influenza e può essere influenzata dalla partecipazione.

Si può affermare che agli estremi si trovino due insiemi opposti di teorie e pratiche di partecipazione: quelle *system maintaining* che pongono in essere forme di interazione sociale finalizzate al mantenimento della società e della città esistenti e ad una maggiore efficienza e consenso; e quelle *system transforming* che comprendono le forme di coinvolgimento degli abitanti che puntano a modificare la distribuzione esistente del potere, della ricchezza e della felicità (Paba *et al.*, 2009, p. 37). Queste due tipologie utilizzano la partecipazione per ragioni opposte. Le prime intendono rispondere a possibili o esistenti fronti di opposizione e di conflitto; le seconde riconoscono che, nelle nostre società, gli interessi e le domande delle classi subalterne non sono rappresentati e vanno invece trovate delle risposte. Le prime vorranno decostruire il conflitto per ricomporlo a vantaggio delle classi al potere; le seconde intendono contribuire a modificare

la situazione esistente in una direzione di maggiore giustizia sociale e ambientale.

Questa dicotomia fra tipologie mostra tutta la complessità del tema e le poste in gioco in termini di democrazia reale e concreta e di giustizia sociale. Infatti, ogni caso di partecipazione riceve il suo carattere e il suo significato complessivo dall'interazione con il contesto sociale e politico, economico e territoriale. Le cognizioni fondate sulla descrizione dei metodi partecipativi hanno spesso il limite di non dare sufficientemente conto del significato che essi ricoprono in un contesto specifico che è contemporaneamente multilivello, dove processi locali, regionali, nazionali, internazionali si intrecciano nelle loro specificità spaziali e temporali. Per interpretare il senso della partecipazione è necessario conoscere la strutturazione della società, il suo grado di disegualanza, la capacità rappresentativa delle istituzioni e della politica, effettiva o solo formale. Inoltre, quando lo scopo è tendere ad una maggiore giustizia sociale, il potere e i rapporti di potere non possono essere analizzati solo in astratto perché è necessario conoscere le relazioni e i processi sociali in cui si sostanziano in ogni specifico luogo.

In particolare, è necessario affrontare alcuni nodi che riguardano il contesto in cui la partecipazione si muove e si origina: quali regole del gioco strutturano la partecipazione e da chi sono definite, in che modo sono influenzate dalle regole sociali dominanti e dalle inegualanze di ricchezza e di potere che articolano le nostre società; il rapporto fra lo specifico contesto spazio-temporale e sociale, ovvero il confine in cui concettualmente si inscrive il tema su cui la partecipazione è attivata, e l'esterno, in termini di relazioni spazio-temporali e sociali che travalicano quelle locali; quali sono gli effetti della partecipazione non solo sulla decisione, ma sulle regole del gioco sociali e sui rapporti di forza nella società; il rapporto fra la partecipazione e le forze sociali che si muovono nella società, sia in termini di influenza del-

le classi dominanti e degli interessi immobiliari sia in termini di sostegno a chi, comitati e movimenti urbani, propone soluzioni innovative che superano le *empasses* esistenti attraverso la modifica delle regole del gioco (sociale) ai vari livelli. Circoscrivere e creare un confine territoriale e sociale attorno al caso di partecipazione oppure, al contrario, vederne le continue interrelazioni con l'esterno sono alcuni degli elementi cruciali e dirimenti. Il confine o l'apertura funzionano come discriminante sia nella pratica sia nell'analisi.

## 2. Il campo dei significati

David Harvey offre una definizione del diritto alla città – il noto slogan di Henri Lefebvre coniato in concomitanza con il movimento francese del 1968 – che spinge il senso della partecipazione semplicemente più in là: «The question of what kind of city we want cannot be divorced from that of what kind of social ties, relationship to nature, lifestyles, technologies and aesthetic values we desire. The right to the city is far more than the individual liberty to access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city. It is, moreover, a common rather than an individual right since this transformation inevitably depends upon the exercise of a collective power to reshape the processes of urbanization. The freedom to make and remake our cities and ourselves is, I want to argue, one of the most precious yet most neglected of our human rights» (Harvey, 2008, p. 23). Harvey punta al cuore del problema: la questione è che tipo di città vogliamo, che tipo di legami sociali, relazioni con la natura, stili di vita, tecnologie e valori estetici. Perché si tratta del diritto di cambiare noi stessi mentre cambiamo la città: la domanda, in conclusione, è che tipo di persone vogliamo essere? Questa interpretazione è un'apertura di possibilità perché niente viene dato

per scontato: la realtà si costruisce collettivamente e il percorso non è segnato. Altri mondi urbani sono possibili e sono già in costruzione.

Lefebvre, da parte sua, contrappone partecipazione e autogestione. Egli affronta attraverso l'analisi critica alcuni caratteri della pratica sociale in Francia nella seconda metà del xx secolo nelle città, che individua nell'essere integrativa, nella segregazione, nella coerenza, e nella partecipazione: «Altro tema ossessivo: la partecipazione (legata all'integrazione). Ma non si tratta di una semplice ossessione. Nella pratica, l'ideologia della partecipazione permette di ottenere al minor prezzo l'acquiescenza delle persone interessate e di cui si tratta. Dopo un simulacro più o meno spinto di informazione e di attività sociale essi rientrano nella loro tranquilla passività, nel loro ritiro. Non è forse chiaro che la partecipazione reale e attiva porta già un nome? Si chiama autogestione» (Lefebvre, 1970, p. 119). Questa presa di posizione appare rilevante perché si tratta di una critica che continua a riapparire e mostra come la partecipazione possa essere utilizzata in modo mistificato e manipolatorio. Ma non è l'unica possibilità. Infatti Lefebvre indica anche una forma di partecipazione a tutto campo e che non si limita a condizionanti forme regolamentate a priori da qualcuno che di fatto decide chi ha diritto di partecipare e fino a quale punto può incidere sulle decisioni. Questa forma di partecipazione a tutto campo elabora «Progetti urbanistici molto avanzati, corrispondenti "modelli" di forme spaziali e di tempi urbani senza preoccuparsi della realizzabilità o del loro carattere utopico. [...] Le forme spazio-temporali saranno – salvo esperienza contraria – inventate e proposte alla prassi. L'immaginazione deve manifestarsi: non l'immaginario che permette la fuga e l'evasione, che trasporta ideologie, ma l'immaginario che s'investe nell'appropriazione (del tempo, dello spazio, della vita fisiologica, del desiderio). Perché non opporre alla città eterna città effimere e centralità mobili a centri stabili?

Tutte le audacie sono permesse. Perché limitare queste proposte alla sola morfologia dello spazio e del tempo? Non è escluso che certe proposte riguardino lo stile di vita, il modo di vivere la città, lo sviluppo dell'urbano su questo piano» (ivi, pp. 130-1).

La sintesi dell'analisi della realtà urbana connessa ad una strategia appartiene al politico, non all'urbanistica – ci ricorda Lefebvre –, ma il termine politico è assunto come portato ed espressione delle forze sociali. Il rischio di un'urbanistica come dottrina e cioè come ideologia si sostanza, per Lefebvre, nel fatto che questa «interpreta le conoscenze specialistiche, giustificando le applicazioni, elevandole (per estrapolazione) a una generalità mal fondata e mal legittimata» (ivi, p. 60). La decisione, invece, non può derivare da elaborazioni di carattere tecnico-disciplinare, perché è, invece, sempre politica: «Confutando le ambizioni delle discipline specialistiche e anche dei tentativi interdisciplinari si è precedentemente affermato che la sintesi appartiene al politico (cioè che ogni sintesi di dati analitici concernente la realtà urbana dissimula, sotto una filosofia o una ideologia, una strategia). Si tratterà di rimettere nelle mani degli uomini dello Stato la decisione? Certo no. Non più che agli esperti e specialisti. Il termine politico non è stato suggerito in questa accezione ristretta. Tale proposizione deve essere intesa nel senso opposto a quello enunciato. La capacità di sintesi appartiene a forze politiche che sono in realtà forze sociali (classi, frazioni di classi, raggruppamenti o alleanze di classi)» (ivi, p. 140).

Le decisioni, la sintesi appartengono alle forze sociali. Non possono essere ridotte a questioni tecniche perché ogni decisione implica una strategia. E la politica non può essere ridotta al potere decisionale degli organi elettivi, perché le istituzioni democratiche, anche quando non sono fondate sulla frode elettorale e la compravendita dei voti, sono solo una debole approssimazione rispetto a quello che potrebbe e dovrebbe essere la rap-

presentanza delle popolazioni. Una politica da rifondare. L'eco dei problemi della rappresentanza echeggia in ogni tentativo di aprire la partecipazione a chi altrimenti non vi avrebbe accesso e proprio perché altrimenti non vi avrebbe accesso.

Se la partecipazione riguarda soprattutto chi sarebbe altrimenti escluso dai processi decisionali delle politiche pubbliche, riguarda anche quei territori che non hanno rappresentanza, cioè quelli che sfuggono alla definizione di proprietà privata.

Il dibattito sui *commons*, sui beni comuni, è oggi molto diffuso e propone la riappropriazione collettiva dei beni che dovrebbero essere comuni e vengono appropriati, invece, da imprese pubbliche e private. Come l'accumulazione originaria del capitalismo della rivoluzione industriale è avvenuta attraverso la privatizzazione dei suoli comuni, così il capitalismo neoliberale torna ad appropriarsi di beni comuni configurando quella che David Harvey (2006) ha definito «accumulation by dispossession», una accumulazione che non è più all'origine, ma si ripete nel corso del tempo e in tutte le fasi del processo di valorizzazione. La consapevolezza che alcuni beni siano comuni, ed essi comprendono non solo beni mobili e immobili, ma anche diritti sociali, comporta un diritto comune e collettivo a decidere su di essi e a fruirne. Alberto Magnaghi e Anna Marson (2005, p. 64) ritengono che una immediata conseguenza del definire il territorio come bene comune «è il riconoscimento del diritto di partecipazione dei cittadini alla definizione degli elementi statutari di questi beni e al loro governo». Il diritto alla partecipazione dovrebbe esplicarsi «in tutte le fasi del processo di costruzione di una decisione di governo del territorio (quadro conoscitivo, statuto dei luoghi, progetti di trasformazione, gestione delle trasformazioni) e a tutti i livelli della competenza istituzionale relativa al governo stesso. Gli istituti di partecipazione devono garantire sia la produzione "sociale" del territorio sia l'esercizio del controllo su azioni (locali

e sovralocali) lesive dei diritti collettivi» (ivi, pp. 64-5). I due autori ritengono che il presupposto di una reale democrazia partecipativa sia l'individuazione di regole procedurali definite in anticipo e che «i principi devono in particolare garantire agli enti pubblici territoriali e all'insieme dei cittadini ruoli privilegiati rispetto agli attori privati portatori di interessi economico-finanziari» (ivi, p. 65). Con enti pubblici territoriali ci si riferisce, in particolare, ai consigli eletti «oggi relegati a svolgere funzioni marginali rispetto alle procedure di costruzione delle decisioni» (*ibid.*). Qui viene evidenziato un elemento cruciale che le pratiche partecipative devono affrontare in modo soddisfacente: gli squilibri di potere e i rapporti di forza nelle trasformazioni territoriali. Oggi gli attori privati portatori di interessi economico-finanziari hanno un potere troppo forte e, quindi, bisogna disporre di opportuni strumenti che risolvano questo squilibrio in modo positivo attraverso l'assegnazione di ruoli privilegiati ai soggetti che dispongono di minor potere. In questo caso, i consigli eletti e i cittadini sono entrambi indicati come entità che devono guadagnare o riguadagnare potere decisionale. Per far questo occorrono opportuni strumenti e regole. La partecipazione pubblica è un lavoro lungo e difficile e non si può ricorrere a improvvisazioni. Emerge spesso una contrapposizione fra chi ritiene che funzioni meglio se è sottoposta a norme e chi crede che le norme alla fine chiudano delle possibilità alla creatività sociale e siano impercettibilmente votate a sedare i conflitti senza risolverli, anzi lasciando i rapporti di potere quali sono: sperequati e ingiusti. Sullo sfondo di ogni tentativo istituzionale di offrire partecipazione pubblica si staglia comunque un'altra traiettoria «[...] insurgent planning practices are instigated by mobilised communities, acting as planners for themselves...and possibly using the technical assistance of a committed professional [...]» (Sandercock, 1999, p. 42). In questo caso, il ruolo della teoria non è

tanto quello di valutare positivamente l'attivismo sociale, ma di aprire campi di azione attraverso la sua capacità interpretativa e propositiva.

### 3. Fra conflitto e consenso

La partecipazione può essere definita in base alla relazione-contrapposizione fra consenso e conflitto. Il consenso si fonda sull'idea di una deliberazione razionale che riesce a mettere fra parentesi il potere in nome del raggiungimento della formazione discorsiva del volere collettivo: il riferimento teorico è il pensiero di Jürgen Habermas (1984). Il conflitto, invece, dichiara l'ubiquità dello scontro, delle ineguaglianze di potere e la loro natura costitutiva e, in realtà, creativa: il riferimento teorico è Foucault (1982). Questi due autori possono essere considerati gli ispiratori di due differenti tipologie di interpretazione della partecipazione e di due differenti famiglie di strumenti partecipativi. In realtà, gli aspetti che ognuno di essi evidenzia sono gli ingredienti necessari di ogni processo, seppure con delle contraddizioni interne.

Habermas è consapevole che il potere economico e il potere statale sono i principali mezzi effettivi di coordinamento sociale nelle società moderne. Tuttavia, egli rivendica un ruolo di coordinamento sociale al processo per raggiungere la comprensione e la formazione del volere collettivo. Per Habermas i requisiti dello stato di diritto, come l'inclusione di tutte le parti interessate da una discussione e lo *status* dei cittadini come autori della legge e non solo soggetti alla legge, sono aspetti chiave della democrazia per quanto riguarda l'*empowerment* dei cittadini. Queste procedure assumono la ragione illuminista e propongono una situazione di discorso ideale in cui le ineguaglianze pre-esistenti di potere sono neutralizzate, i partecipanti hanno uguali opportunità di presentare e criticare le proposte o le

rivendicazioni, e la formazione discorsiva del volere collettivo è possibile. Per Habermas l'accordo è un fine trascendente dell'azione comunicativa. Il discorso pubblico si pone come modello di agire comunicativo che si oppone all'agire strumentale organizzato sulla logica della tecnica e del dominio. L'agire comunicativo indica la possibilità di un'unione sociale non coercitiva, fondata sul criterio del riconoscimento intersoggettivo non violento, orientato all'intesa.

Per Foucault il potere genera le relazioni sociali. Esso non è concettualizzato come una fonte di interferenza o di distorsione sistematica delle relazioni sociali, perché queste sono inimmaginabili senza l'esercizio del potere. Il potere non è una esternalità che può essere messa fra parentesi, ma è intrinseco e costitutivo delle pratiche sociali e, fra queste, delle pratiche discorsive. Foucault adotta una nozione paradossale di governamentalità che suggerisce come la partecipazione democratica locale, in modo simultaneo, liberi e controlli i cittadini. In quest'ottica il potere non produce giochi a somma zero, ma può espandere le capacità. Infatti, la partecipazione può essere uno strumento di gestione degli svantaggiati, tuttavia anche una limitata possibilità di coinvolgimento dei gruppi privi di potere può migliorare lo *status quo* (Silver, Scott, Kazepov, 2010, p. 458). Nella prospettiva foucaultiana la lotta in se stessa è un momento di *empowerment*. E l'*empowerment* ha una relazione interna con la lotta fra le tecnologie di potere e le forze che vi si oppongono. In quest'ottica le procedure in sé non sono in grado di stabilire o garantire l'*empowerment* e per questo non viene proposto né un processo né un risultato prestabilito. Habermas ci suggerisce come organizzare le interazioni fra diversi soggetti cercando di promuovere un confronto fondato su argomenti, avendo cura di mettere fra parentesi i rapporti di potere, per quanto possibile, mentre Foucault mette in risalto che i rapporti di potere sono costitutivi e lì si devono affronta-

re, lì si devono utilizzare e non si possono mettere da parte. Questi approcci sono alla base di molte delle pratiche di partecipazione pubblica.

L'enfasi sulla deliberazione (à la Habermas), intesa nelle sue due accezioni di discussione e decisione, implica che si possa ottenere il consenso attraverso il ragionare insieme, trattando tutti con rispetto, dando a tutti una possibilità di parlare e di imparare dalle differenti opinioni e dai conflitti basati su interessi o identità. Ci sono studiosi che sottolineano l'importanza dell'inclusione dei cittadini come singoli, mentre altri danno maggior rilievo a quella delle loro associazioni. In ogni caso si tratta di elementi che amplificano la democrazia. Ma c'è anche una ragione pragmatica per adottare queste pratiche: una volta che la deliberazione ha prodotto consenso sugli obiettivi, il coinvolgimento dei cittadini nella *governance* migliora l'efficienza del governo e la responsabilità per i risultati. I partecipanti contribuiscono a monitorare la realizzazione degli obiettivi condivisi, approfondiscono la democrazia partecipativa e la rendono più efficiente. Nell'ottica di Foucault il conflitto è inevitabile, ma creativo, il potere è sempre presente, anche nella comunicazione. L'ineguaglianza sociale pervade tutta la vita sociale rendendo politiche tutte le relazioni sociali. Da questo punto di vista, promuovere la partecipazione nel processo decisionale deliberativo e nella *governance* rischia di servire per nascondere ineguaglianze, esclusione e conflitto. Le ineguaglianze di risorse e di *status* e le onnipresenti relazioni di potere pregiudicano il discorso pubblico e producono influenze ineguali sulla deliberazione. Il discorso deliberativo è finalizzato a persuadere delle persone a cambiare idea e raggiungere l'unità, il consenso o il bene comune. Per questo è competitivo, assertivo e antagonistico, oltre ad essere formale, generale e freddo. Malgrado la pretesa di neutralità, questi aspetti egemonici del discorso deliberativo, sia nel linguaggio che nello stile del discorso, creano un pregiudizio culturale a favore di quelli con la

migliore abilità nell'argomentazione razionale. Privilegiano il discorso calmo e ragionevole. Secondo la Young (1996), la deliberazione svalorizza gli stili espressivi di donne, minoranze, dei lavoratori e dei poveri. Il consenso implica sempre un margine senza voce e rischia di essere egemonico ed esclusivo. L'obiettivo di Habermas dell'unanimità e dell'omogeneità è stato criticato da molti per essersi sempre rivelato fittizio e fondato su atti di esclusione. Mentre per chi interpreta il potere come onnipresente, è cruciale contestare il dominio, mettere in discussione i discorsi e rendere il potere e l'esclusione trasparente.

#### 4. Scale e scatole concettuali

Le scale della partecipazione, a partire da quella di Arnstein (1969), hanno indagato sulla redistribuzione di potere fra chi governa e chi è governato, articolandosi fra manipolazione, consultazione e potere ai cittadini: partenariato, potere delegato e controllo da parte del cittadino. Dopo la Arnstein molti studiosi hanno proposto le loro scale per rappresentare i differenti livelli di coinvolgimento della popolazione nelle politiche pubbliche. Alla base di molte di queste scale (Gangemi, 2009, p. 107) c'è l'idea che la democrazia rappresentativa costituisca la base formale e minimale per l'esistenza di uno Stato democratico e la democrazia partecipativa sia il risultato dell'andare oltre la democrazia formale verso forme di democrazia sostanziale. E l'*empowerment*, secondo Giuseppe Gangemi (*ibid.*), si può realizzare su differenti aspetti: nella decisione, il potere in senso stretto; nella produzione di significato in base alla competenza, *advice*; oppure nel controllo della realizzazione e degli effetti della decisione, *audit*. Nick Wates (2000, p. 10), autore di uno dei più noti e interessanti manuali di partecipazione intitolato *Community Planning*, individua 4 livelli di coinvolgimento della comunità: infor-

mazione (flusso di informazioni unidirezionali); consultazione (le autorità chiedono l'opinione della comunità); partnership (lavoro e processo decisionale condiviso); *self help* (controllo della comunità). Anche in questo caso il rapporto è fra le autorità pubbliche e la comunità. Wates propone una matrice con sulle righe i 4 livelli di coinvolgimento e sulle colonne le fasi del progetto: promozione; pianificazione o progettazione; realizzazione; gestione.

Giancarlo Paba (2010) propone cinque aree concettuali entro cui si possono ordinare le diverse modalità di costruzione interattiva delle politiche, dei progetti e delle azioni sociali: *governance*, democrazia deliberativa, progettazione interattiva o progettazione partecipata, auto-organizzazione sociale, conflitti urbani e territoriali (ivi, p. 67). Le esperienze di *governance* costruiscono le decisioni e le politiche attraverso il coordinamento tra istituzioni, amministrazioni, rappresentanze degli interessi economici e sociali, accompagnato da momenti di consultazione e di ascolto di alcuni settori, di solito i più strutturati e organizzati, della società civile. Le esperienze di democrazia deliberativa coinvolgono, nella costruzione delle decisioni e delle politiche, i diversi attori sociali interessati (enti pubblici e privati, associazioni) o i semplici cittadini, talvolta estratti a sorte, e utilizzano strumenti deliberativi formalizzati: *public hearings*, *town meeting*, sondaggi deliberativi, *consensus conferences*, *deliberation day*, e altre tecniche strutturate simili. Le esperienze di progettazione interattiva o di progettazione partecipata costruiscono progetti e scenari di trasformazione territoriale e sociale, attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini che partecipano attivamente alla redazione dei progetti. Le esperienze di auto-organizzazione sociale sono iniziative dirette e autonome di elaborazione e di gestione di progetti e di processi di trasformazione nati all'interno della società, spesso in contrapposizione e conflitto con le strutture amministrative, e rappresentano l'organizzazione dal

basso di pratiche sociali che producono beni comuni e servizi di utilità collettiva. I conflitti urbani e territoriali sono «le azioni collettive di lotta, resistenza, protesta sociale e ambientale, opposizione a trasformazioni e progetti ritenuti nocivi, difesa di diritti territoriali e sociali, disobbedienza e contestazione, uso alternativo dei luoghi e degli spazi urbani, contro-information e comunicazione alternativa» (ivi, p. 68). Talvolta alcuni di questi conflitti tendono ad assumere un carattere organizzato e reticolare, nella forma di coordinamento di comitati, e coniugano l'antagonismo con la capacità propositiva e progettuale favorendo una maggiore efficacia delle iniziative. Mentre le prime tre tipologie di esperienze prevedono un ruolo di primo piano da parte della mano pubblica, le ultime due si muovono con le loro forze nell'arena sociale e politica. La democrazia deliberativa e la progettazione partecipata sono i due ambiti all'interno dei quali in questi anni sono stati utilizzati e sperimentati modelli e strumenti partecipativi. Essi hanno subito due *empasses* che riguardano il ruolo della pubblica amministrazione. Da un lato, soggetti sociali e comitati hanno scorto nella promozione della partecipazione da parte degli enti locali la possibilità di ottenere il sostegno pubblico in termini di risorse, di conoscenza e di potere decisionale per fermare interventi promossi da interessi immobiliari e finanziari forti. Tuttavia, malgrado il discorso dei comitati fosse fondato sul bene comune contrapposto all'interesse privato ed individuale, molto spesso l'amministrazione per molteplici ragioni ha preferito favorire gli interventi osteggiati dalla popolazione, anzi, talvolta, se ne è fatta promotrice attraverso forme di *public-private partnership* e di *project financing*. I rapporti di forza sociali pesano, insieme alla diffusa adozione del discorso neoliberale. Inoltre, a ridurre il potere di queste forme partecipative promosse dalle amministrazioni contribuisce il fatto che è sempre chiara e ben enunciata la distinzione fra processo deliberativo, nel senso anglosassone di apertura

alla discussione e all'argomentazione di una pluralità di attori, e processo decisionale affidato a coloro che hanno la responsabilità delle decisioni e della loro attuazione. Alla fine a decidere è chi ne ha il ruolo, gli organi eletti, che non devono neppure giustificare e argomentare le loro scelte e il loro discostarsi da quanto richiesto dalla maggioranza dei cittadini.

Archon Fung (2006, p. 70) afferma che i meccanismi partecipativi variano lungo tre dimensioni: chi partecipa, come i partecipanti comunicano fra loro e prendono decisioni insieme e come le discussioni si collegano con le politiche e le azioni pubbliche: «putting these three dimensions of participant selection, communicative mode, and extent of influence yields a three dimensional space – a democracy cube – of institutional design choices according to which varieties of participatory mechanisms can be located and contrasted with more professionalized arrangements». Per quanto riguarda la questione della giustizia, Fung ritiene che l'ingiustizia spesso emerge dall'ineguaglianza politica. I gruppi non sono in grado di influenzare l'agenda politica, di modificare il processo decisionale o di ottenere informazioni rilevanti, di valutare come politiche alternative rispondono ai loro interessi, perché esclusi, non organizzati o troppo deboli «they are likely to be ill served by law and policies» (*ibid.*). Alcune iniquità derivano, secondo Fung, dalle dinamiche elettorali e dal funzionamento dei gruppi di interesse organizzati, ma «while many strategies to increase political equality focus on directly improving the nature of the electoral or group system, participatory mechanisms can increase the justice of democratic governance in two ways. They can either replace authorized decision makers whose actions have become systematically unjust with direct citizen participation, or they can create popular pressures that compel authorized official to act justly» (ivi, p. 71).

Gli studi empirici esposti nell'articolo di Silver, Scott, Kazepov (2010, p. 471) mostrano che per interpretare i

casi è necessaria «(1) la sensibilità verso il contesto; (2) l'enfasi sulla scala e sugli aspetti spaziali della deliberazione e della partecipazione; e (3) focus sui risultati distributivi sostanziali: cioè occorre concentrarsi su chi guadagna e chi perde, piuttosto che focalizzare l'attenzione esclusivamente su processo o procedura».

## 5. Una deliberazione calda per far crescere la giustizia sociale

L'obiettivo di una maggiore eguaglianza e giustizia sociale può opportunamente avvalersi di una partecipazione fondata sul diritto alla città definito da Harvey (2008, 2012), il cui pregio è proporre il diritto a modificare il contesto spazio-temporale esistente, non solo quindi a ripartirne in modo più equo beni e risorse. È il diritto ad avere voce e ad agire in base ad una domanda di fondo: che tipo di persone vogliamo essere e che tipo di relazioni sociali vogliamo generare. Il riferimento è all'autogestione così come è concettualizzata da Lefebvre (1970).

L'idea di una partecipazione tesa a contribuire ad una maggiore equità ed eguaglianza sociale, non solo politica quindi, ma effettiva, parte da presupposti opposti a quelli dell'analisi delle politiche pubbliche proposte da Fareri (1998). Fareri assume una definizione di partecipazione come strumento e strategia di *management* dei processi decisionali, orientata ad aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica e delle politiche in situazioni di particolare complessità. L'obiettivo è l'aumento dell'efficacia e conseguentemente dell'efficienza del processo decisionale. Efficienza come capacità di decidere ed efficacia del processo: «La partecipazione come *policy instrument* interviene per facilitare la messa a punto di soluzioni efficaci, e per questo più facilmente realizzabili, in situazioni di particolare complessità, sviluppando processi di apprendimento fra gli attori, generati da modalità di interazione strutturata» (ivi, p. 15).



**TRENO ALTA VELOCITA', ITALIA.** Urbanizzazione presso Milano-Rogoredo (2013)

*(Google Street view)*

Assumendo un approccio egualitario, invece, quello che conta sono gli esiti sulla giustizia sociale. Ne consegue che il blocco di un processo decisionale deleterio per questo obiettivo sarebbe un buon risultato. Inoltre, l'approccio che proponiamo richiede un ribaltamento di quello proposto da Fareri per un aspetto chiave: l'idea che gli attori esistano solo nei processi osservati, e gli obiettivi perseguiti non dipendano dallo statuto formale dei soggetti attivati, ma debbano essere rilevati nei processi decisionali. Nella nostra proposta, invece, sono i ruoli nella società complessiva, sono le differenze di potere all'esterno dell'arena decisionale a condizionare le possibilità. Invece di osservare il caso circoscritto, bisogna guardare all'insieme delle relazioni, comprese quelle con l'esterno. Altrimenti si rischia di trovare false mediazioni che non rispondono davvero ai problemi

perché si situano volutamente su un altro piano, in cui relazioni e processi sociali cruciali sono negati e rimossi. Le stesse regole del gioco non sono mai circoscritte ad uno specifico processo decisionale. Secondo Fareri (ivi, p. 21) «la partecipazione assume l'obiettivo della costruzione di una visione collettiva, che appartiene alla comunità che l'ha prodotta più che ai singoli partecipanti». In questo modo si sottostima il peso fondante delle differenze di classe, di reddito, di potere: l'uso della categoria di comunità lascia che le differenze si esplichino come se fossero tutte uguali, senza vederne le peculiarità, per esempio in termini di squilibri di potere e di risorse, e favorisce mediazioni che mettono fra parentesi le differenti situazioni sociali proprio per poter trovare un accordo e un consenso su un processo decisionale specifico. Il conflitto viene fatto emergere

per poi addomesticarlo attraverso l'esclusione di chi ha convinzioni fondate e attraverso la manipolazione di chi non può difendersi perché non ne ha. L'approccio di parte è chiaro laddove l'epiteto di NIMBY è assegnato a chi difende il territorio da trasformazioni distruttive e riesce a bloccare interventi deleteri (ivi, p. 12).

Invece dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche pubbliche promossa da Fareri, propongo di guardare al contributo che la partecipazione può dare all'*empowerment* delle classi subalterne e alla costruzione di maggiore egualianza e giustizia sociale. La mia proposta è di considerare gli effetti sociali della partecipazione che travalicano il contesto decisionale specifico e registrare le modifiche delle sfere della struttura sociale. Ogni scala o dispositivo concettuale sulla partecipazione registra una propria dimensione analitica e/o propositiva: di volta in volta la cessione di potere da chi governa a chi è governato (Arnstein, 1969), oppure le diverse modalità di costruzione interattiva delle politiche pubbliche (Paba, 2010), oppure la disamina della varietà delle possibilità istituzionali per la partecipazione pubblica (Fung, 2006). Nella prospettiva che assumo è importante analizzare e dare risalto agli effetti sociali. Per misurare i risultati e gli effetti dei processi propongo di affiancare al cubo di Fung (2006) un cubo degli effetti sociali con tre nuovi elementi da disporre sui tre assi: sul primo, le sfere della struttura sociale che possono essere modificate dalla partecipazione oppure entrare in relazione o interagire con essa: le tecnologie e le forme organizzative; le relazioni sociali; l'organizzazione istituzionale e amministrativa; i sistemi di produzione e i processi lavorativi; la relazione con la natura; la riproduzione della vita quotidiana e della specie; le concezioni intellettuali sul mondo. Sul secondo asse, l'impatto e l'influenza sulle tre tipologie di spazio: lo spazio assoluto (nel quale si situano gli oggetti materiali, gli eventi e le pratiche), relativo (quello della distanza, dei flussi e della circolazione) e relazionale (lo spazio delle relazioni sociali,

dei valori, della cultura e della memoria) (Harvey, 2006). Sul terzo asse, i soggetti attivi nella partecipazione che hanno dato vita agli effetti sociali attraverso la loro azione: gruppi sociali omogenei o multiformi; coalizioni specifiche di differenti soggetti e associazioni. Le categorie possono essere molteplici: lavoratori, disoccupati, classi, generi, ambientalisti, intellettuali, aggregazioni culturali o politiche con specifici fini.

Per ottenere uguaglianza e giustizia sociale, gli strumenti utilizzati per la partecipazione e il lavoro comune dovranno tenere conto delle prospettive à la Foucault e di quelle à la Habermas. Ma abbiamo soprattutto bisogno di una modalità calda di interazione, come quella proposta da Mauro Giusti (2000, p. 457): «Le emozioni, la soggettività del ricercatore (certo non in sostituzione ma ad integrazione di strumenti più consueti) non sono qui considerate come un ostacolo alla conoscenza [...], ma al contrario rappresentano una opportunità, una risorsa da utilizzare nel processo partecipativo. La capacità di comunicare il loro coinvolgimento affettivo nel lavoro comune che si sta svolgendo insieme agli abitanti, la capacità di mettersi nei panni degli interlocutori, di guardare con gli occhi degli abitanti ai problemi ed alle risorse locali, la capacità di allacciare relazioni calde, anche conflittuali con gli attori locali [...]. Una prospettiva in cui le emozioni non sono tenute fuori dall'arena, ma sono una delle spinte forti verso una maggiore giustizia sociale.

Non va dimenticato che quando invece l'obiettivo è la razionalità e l'efficienza, «all'efficienza spesso non si arriva, ma di sicuro diminuiscono la gioia di vivere e il gusto di stare al mondo» (Muraro, 2009, p. 111).

La prospettiva che è necessario percorrere è quella a cui ci introduce la filosofa Luisa Muraro (ivi, p. 137): «pensate a tutta la giustizia che viene negata per rispettare la legge, a tutta la libertà che l'ordine sociale rende impraticabile, a tutta la bellezza che i canoni estetici ci rendono invisibile, a tutto l'amore pervertito

dalla legge morale, a tutti i piaceri che la tecnica ci fa perdere. La mente può restare schiacciata dallo spettacolo della giustizia iniqua, della crudeltà della morale, dell'autoritarismo delle scienze, e disperarsi. Ma può

invece rivolgersi, come insegnava Platone, al vero, al bello, all'amore, alla libertà, alla gioia, con la certezza che da qualche parte questo mancante si trovi [...]. Si tratta di muoversi attivamente alla ricerca.

## Riferimenti bibliografici

Arnstein S. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, in "Journal of the American institute of planners", 35, 4, pp. 216-24.

Brenner N., Marcuse P., Mayer M. (eds.) (2012), *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and Right to the City*, Routledge, New York-London.

Commissione nazionale partecipazione – INU (2013), *La partecipazione in Toscana*, Urbanistica Dossier, 129, anno xvii.

Fareri P. (1998), *Rallentare*, Note sulla partecipazione dal punto di vista dell'analisi delle politiche pubbliche, pubblicato in P. Fareri, M. Giraudi, *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, Franco Angeli, Milano 2009.

Foucault M. (1982), *The Subject and Power*, in "Critical Inquiry", 8, 4, pp. 777-95.

Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton.

Fung A. (2004), *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton-Oxford.

Id. (2006), *Varieties of Participation in Complex Governance*, in "Public Administration Review", 66, pp. 66-75.

Gangemi G. (2009), *Le varie forme della partecipazione (parte I)*, in "Foedus", 25.

Id. (2010), *Le varie forme della partecipazione (parte II)*, in "Foedus", 28.

Giusti M. (2000), *Modelli partecipativi di interpretazione del territorio*, in A. Magnaghi (a cura di), *Rappresentare i luoghi*, Alinea, Firenze.

Habermas J. (1987), *The Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston (ed.or. 1984).

Harvey D. (1996), *Cities or Urbanization?*, in "City", 1, 2.

Id. (2006), *Space as a Key Word*, in Id., *Spaces of Global Capitalism*, Verso, London-NewYork.

Id. (2008), *The Right to the City*, in "New Left Review", 53, September-October.

Id. (2012), *Rebel Cities*, Verso, London-New York.

Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova (ed. or. *Le droit à la ville*, Anthropos, 1968).

Id. (1974), *La production de l'espace*, Anthropos (trad. it. *La produzione dello spazio*, Moizzi, Milano 1976).

Macpherson C. B. (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. *La vita e i tempi della democrazia liberale*, il Saggiatore, Milano 1980).

Maggio M. (1999), *Negoziazione, concertazione e partecipazione. Strumenti di piano e di governo delle trasformazioni tra retoriche e conflitti di interesse*, in "Edilizia Popolare", 261-262, gennaio-giugno, pp. 120-33.

Id. (2005), *Movimenti urbani e partecipazione*, in "Archivio di Studi Urbani e Regionali", 82.

Magnaghi A., Marson A. (2005), *Un territorio da lupi. Un commento alla nuova legge urbanistica nazionale e alcune proposte alternative*, in AA.VV., *La controriforma urbanistica*, Alinea, Firenze.

Marcuse P. (2005), *Are Social Forums the Future of Social Movements?*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 29, 2, June, pp. 417-24.

Morisi M. Perrone C. (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET-De Agostini, Novara.

Muraro L. (2009), *Al mercato della felicità*, Mondadori, Milano.

Paba G. (2010), *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*, Franco Angeli, Milano.

Paba G., Pecoriello A. L., Perrone C., Rispoli F. (2009), *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze University Press, Firenze.

Sandercock L. (1999), *Introduction. Translations: From Insurgent Planning Practices to Radical Planning Discourses*, in "Plurimondi", 2, July-December.

Sclavi M., Susskind L. (2011), *Confronto creativo, et al.* Edizioni, Milano.

Silver H., Scott A., Kazepov Y. (2010), *Participation in Urban Contention and Deliberation*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 34, 3, September, pp. 453-77.

Young I. M. (1996), *Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy*, in S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton.

Wates N. (2000), *The Community Planning Handbook. How People Can Shape Their Cities, Towns & Villages in Any Part of the World*, Earthscan, London.