

**UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE  
MILANO**

**Dottorato di ricerca in Istituzioni e Politiche  
ciclo XXXIII  
S.S.D: SPS/05 - SPS/03 - M-STO/04**

**“CHANGE THE SYSTEM FROM WITHIN”  
PARTICIPATORY DEMOCRACY E RIFORME ISTITUZIONALI  
NEGLI STATI UNITI DEGLI ANNI SETTANTA**

**Tesi di Dottorato di: Marta Gara  
Matricola: 4714507**

**Coordinatore: Prof. Paolo Colombo  
Tutor: Prof. Cristina Bon**

**Anno Accademico 2020 / 2021**

## Indice

Introduzione .....	2
Capitolo 1 – Le origini teoriche della participatory democracy .....	17
1.1 L'EREDITÀ DEGLI ANNI SESSANTA .....	17
1.2 LE RADICI DELLA PARTICIPATORY DEMOCRACY NELLA STORIA DELLA DEMOCRAZIA AMERICANA .....	22
1.3 LA CRITICA ALLA DEMOCRAZIA PLURALISTA: ARNOLD KAUFMAN E LA “CRITICAL TEMPER” .....	26
1.4 I PRIMI MODELLI PARTECIPATIVI DELLA POLITICAL THEORY: PATEMAN E MACPHERSON .....	33
1.5 IL PROGETTO ISTITUZIONALE PIÙ COMPIUTO: BENJAMIN BARBER .....	38
1.6 LE TEORIE MILITANTI: LA PARTECIPAZIONE NEL QUARTIERE .....	40
1.7 GLI ISTITUTI PARTECIPATIVI DELLA DEMOCRAZIA AMERICANA .....	42
Capitolo 2 - La citizen participation nelle politiche federali (1964-1980) .....	50
2.1 LA CITIZEN PARTICIPATION DA JOHNSON A CARTER (1964-1980) .....	50
2.2 POLITICHE FEDERALI: CITIZEN PARTICIPATION O PARTICIPATORY DEMOCRACY? .....	59
2.3 GLI EFFETTI DELLA CITIZEN PARTICIPATION SUI RAPPORTI INTERGOVERNATIVI .....	70
2.4 POLITICHE FEDERALI E INTRAPRENDENZA LOCALE: ALCUNI CASI ESEMPLARI .....	74
Capitolo 3 - La dimensione statale e locale della participatory democracy: tradizione storica ed innovazione istituzionale fra anni '60 e '70 .....	84
3.1 SCHOOL DISTRICT, SPECIAL DISTRICT E HOME RULE: LA GOVERNANCE LOCALE IN TRASFORMAZIONE .....	84
3.2 PUBLIC HEARING: L'ANTICO ISTITUTO RAFFORZATO A LIVELLO STATALE .....	95
3.3 INITIATIVE: IL RITORNO DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA .....	102
Capitolo 4 - Progressive Politics: il focus su stati e governi locali .....	112
4.1. FROM PROTEST TO POLITICS: LA CONFERENCE ON ALTERNATIVE STATE AND LOCAL POLICY .....	112
4.2 IL PROGRESSISMO TRA DUE GENERAZIONI: ATTIVISMO E AMMINISTRAZIONI .....	121
4.3 BERKELEY “CITTÀ MODELLO” .....	128
4.4 GLI STRUMENTI: INITIATIVE E CAMPAIGN FINANCE REFORM .....	131
4.5 GLI STRUMENTI: LA CHARTER REVISION .....	137
4.6 GLI STRUMENTI: L'AUDITING .....	142
4.7 IL GOVERNO “ESTESO” DELLA COALIZIONE PROGRESSISTA DI BERKELEY .....	146
Capitolo 5 - “Change the system from within”: Tom Hayden e la battaglia per la participatory democracy .....	151
5.1 TOM HAYDEN CANDIDATO ALL'U. S. SENATE: L'AFFONDO POPULISTA .....	151
5.2 LA SCELTA DELLA CALIFORNIA: “TESTING GROUND” PER LE POLITICHE PROGRESSISTE .....	155
5.3 AUTONOMIA E COLLEGIALITÀ: I PRINCIPI DELLA CAMPAGNA ELETTORALE .....	162
5.4 VANTAGGI E PROBLEMI DEL DECISION-MAKING PARTECIPATO .....	168
5.5 PRECINCT-WORK E SMALL DONORS: DUE VIE DI PARTECIPAZIONE PER L'ORDINARY CITIZEN .....	173
5.6 CED: LA RETE ORGANIZZATIVA COME STRUMENTO DI INFLUENZA POLITICA (1976 - 1986) .....	182
5.7 SUL CONFINE DELLA POLITY: INNOVAZIONE ISTITUZIONALE E PUBLIC ENTREPRENEURSHIP .....	187
Conclusioni .....	191
Fonti .....	197
Bibliografia .....	200

## Introduzione

La *participatory democracy* è una forma di governo democratico che prevede il coinvolgimento attivo dei cittadini, permettendo a ciascun individuo di poter contribuire alle decisioni politiche che lo riguardano. Si attestano in pratica diversi modelli e metodi di *participatory democracy*, che includono forme di democrazia diretta, democrazia deliberativa o democrazia rappresentativa. In quest'ultimo caso il principio di delega – mandatario o meno - è affidato a rappresentanti di più ampie assemblee di cittadini, senza che la delega sia necessariamente mediata da elezioni. La democrazia partecipativa è in sostanza una forma di governo che di fatto non si sostituisce alla democrazia rappresentativa, ma la integra con meccanismi di inclusione dei cittadini nei processi decisionali a più livelli di governo. Uno delle finalità della *participatory democracy* è infatti permettere ai cittadini di esercitare il proprio potere di scelta in merito alle politiche pubbliche anche al di là dell'esercizio periodico del diritto di voto costituzionalmente garantito. Per questo si ritengono inoltre propedeutici alla realizzazione della *participatory democracy* quei principi e quelle pratiche di governo che rientrano sotto l'ampia categoria di *open government*. Vi rientrano, ad esempio, le consultazioni popolari, l'*accountability* degli eletti, il processo di revisione delle politiche pubbliche (*auditing*), il libero accesso ai documenti di governo. Si tratta cioè di accorgimenti di governo che facilitano l'accesso dei cittadini alle istituzioni, consentendone il controllo e aprendo un dialogo tra eletti ed elettori. Con *participatory democracy* ci si riferisce infine sia a progetti di partecipazione dei cittadini che interessano l'intero sistema governativo, che a progetti episodici o parziali per l'impatto ricercato sulla governance delle istituzioni pubbliche<sup>1</sup>.

Invero, a minare qualsiasi tentativo di definizione della *participatory democracy* che voglia essere dettagliato ed esaustivo in termini giurido-istituzionali, resta l'assunto che la partecipazione stessa è teoricamente un "contested concept"<sup>2</sup>. Alla base c'è infatti una

---

<sup>1</sup> La presente definizione è da attribuire all'Autore. La difficoltà di elaborare una definizione esaustiva della *participatory democracy* esaustiva e al contempo condivisa dalla letteratura sarà via via motivata nel presente lavoro. Questa criticità in merito alla definizione è stata tuttavia più volte sollevata dalla letteratura e in ogni caso risolta in maniera congeniale al taglio della ricerca. Si veda, ad esempio, in diversi ambiti disciplinari: F. POLLETTA, *Participatory enthusiasms: a recent history of citizen engagement initiatives*, in "Journal of Civil Society", Vol. 12 (2016), n. 3, pp. 231-246; M. MENSER, *We Decide! Theory and Cases in Participatory Democracy*, Philadelphia, PA, Temple University Press, 2018, p. 10; J. W. VICK, *A 21st Century Defense of Participatory Democracy*, unpublished dissertation, University of California Irving, 2015, pp. 1-10.

<sup>2</sup> K. CALLAHAN, *Citizen Participation: Models and Methods* in "International Journal of Public Administration", Vol 30 (2007), n. 11, pp. 1179-1196, 1179-1180.

questione dirimente e ancora irrisolta della teoria politica, quale sia cioè il livello sufficiente di partecipazione dei cittadini per determinare un loro effettivo coinvolgimento nel processo di decision-making governativo. “Fortunately, democracy is not a static concept”, ha ricordato Josh Lerner, politologo che ha speso gli ultimi venti anni di ricerca nella sperimentazione di forme di coinvolgimento dei cittadini nella democrazia statunitense<sup>3</sup>. La constatazione di Lerner non risolve il dilemma teorico, ma sposta il fuoco sulla prassi sociale e sul piano empirico. Lo studioso richiama infatti un aspetto della democrazia in generale - e della participatory democracy in particolare - che è essenziale per affrontare la presente indagine.

La democrazia, com’anche il livello di partecipazione dei cittadini, sono variabili dinamiche, soggette a fattori storici. Questo in parte spiega perché la participatory democracy si concretizza in modo diversi e non sovrapponibili in diversi luoghi del mondo ed è tradotta in Italia non solo come ‘democrazia partecipativa’ ma anche con ‘cittadinanza attiva’<sup>4</sup>. La variabilità empirica della participatory democracy legittima anche la motivazione a situarla storicamente. Per questo, trattandosi di una forma di governo ideata e sperimentata per la prima volta negli Stati Uniti, come tale verrà analizzata nella presente indagine, partendo dalla sua origine.

Da un punto di vista storico, la *participatory democracy* è una delle principali eredità politiche dei lunghi anni Sessanta<sup>5</sup>. Dalla contestazione su più fronti del *cold war liberalism* emerse infatti anche una critica radicale e sistemica alla coeva accezione pluralista - ed allora più accreditata - della democrazia liberale. La rivendicazione di un profondo cambiamento sociale e politico animò sia il rinnovato attivismo che contraddistinse il decennio, che la coeva ricerca politologica di stampo liberal<sup>6</sup>. Le due sfere politiche - seppur non sempre comunicanti - condividevano l’urgenza che i cittadini ritrovassero una sostanziale efficacia politica all’interno dell’arena democratica e che al contempo il processo decisionale governativo divenisse più trasparente e ricettivo delle istanze popolari. La participatory democracy - seppur già allora concepita con diverse sfumature - rispondeva dunque a queste esigenze.

---

<sup>3</sup> J. LERNER, *Everyone Counts: Could "Participatory Budgeting" Change Democracy?*, Cornell University Press, 2014, p. 4

<sup>4</sup> Dato che la traduzione stessa in italiano sottente una elaborazione storico-politica nazionale in cui si situa il presente lavoro, di preferenza sarà utilizzata la dizione inglese come riferimento alla teoria complessiva della participatory democracy. Si veda: L. BOBBIO, G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in “Meridiana - Nuove forme di democrazia”, (2007), n. 58, pp. 45-67

<sup>5</sup> HELD, D., *Models of Democracy* (3° edizione), Hoboken, NJ, Wiley, 2006, pp. 639-640 (e-book)

<sup>6</sup> Per una rassegna degli studiosi interessati e delle critiche avanzate si veda il volume collettaneo: W. E. CONNOLLY (a cura di), *The Bias of Pluralism*, New York, NY, Atherton Press, 1969.

Mentre i politologi più affermati ritenevano che il sistema di governo americano “pluralista” fosse la massima realizzazione della democrazia liberale in epoca capitalistica<sup>7</sup>, i movimenti di protesta che irrupero sulla scena nazionale agli inizi degli anni Sessanta vi vedevano solo *The Power of Elites*, come recitava il titolo del celebre volume di Charles W. Mills del 1956 divenuto di culto tra i giovani più politicizzati<sup>8</sup>. La *participatory democracy* entrò nel lessico dei movimenti sociali grazie al Port Huron Statement, il manifesto d'intenti pubblicato nel 1962 dall'organizzazione studentesca Students for a Democratic Society (SDS)<sup>9</sup>. Da allora quella visione trasformativa, che in un crescente clima di sfiducia verso l'establishment<sup>10</sup> - restituiva al singolo individuo il potere politico di contribuire a decidere delle politiche pubbliche che lo riguardavano e lo spirito di farlo in comunità, prese piede come una delle più potenti idee del decennio<sup>11</sup>. Quella prospettiva divenne spesso sinonimo del sistemico cambiamento politico e sociale a cui aspirava la gran parte dei gruppi di contestazione. Per questo, in attesa di poterla realizzare, i gruppi studenteschi e giovanili iniziarono a introdurla come principio organizzativo delle loro azioni. La *participatory democracy* fu senza dubbio il trait d'union all'interno della New Left. Il riferimento in questo caso è all'American New Left intesa come *cluster concept*, cioè un movimento ombrella che iniziò negli anni Cinquanta con il movimento per i diritti civili, viaggiò attraverso il movimento degli studenti bianchi, il movimento contro la guerra in Vietnam, il movimento per la liberazione delle donne e il movimento per la liberazione degli omosessuali, riguardando anche l'ambientalismo che si sviluppò dalla fine degli anni Sessanta e si ampliò nel decennio successivo<sup>12</sup>. La storiografia è infatti concorde nell'attribuire un legame genetico della visione

---

<sup>7</sup> Uno dei primi e massimi esponenti del *Pluralism* fu Robert Dahl. R. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1956. Si intende infatti qui la versione classica e di maggior consenso del *Pluralism*. Il *Pluralism* nasce e viene elaborato a partire dalla precedente teoria del *Competitive Elitism* elaborata da Max Weber e Joseph Schumpeter.

<sup>8</sup> L'influenza culturale di Charles W. Mills sulla New Left è stata ampiamente documentata. Si veda: C.W. MILLS, *Letter to the New Left*, in “New Left Review”, Vol. 1 (1960), n. 5, pp. 18-23; H. BRICK, C. PHELPS, *Radicals in America. The U.S. Left since the Second World War*, New York, NY, Cambridge University Press, 2015, p. 95; T. HAYDEN, *Radical Nomad: Charles W. Mills and His Times*, Boulder, CO, Paradigm Publishers, 2006; D. GAERY, *Radical Ambition: C. W. Mills, The Left and American Social Thought*, California University Press, 2009, pp. 216- 219

<sup>9</sup> AA.VV., *The Port Huron Statement*, Students for a Democratic Society (SDS), 1962

<sup>10</sup> Il termine “establishment” è un prodotto coevo, dello spirito di contestazione diffusosi tra la fine dei Cinquanta e i primi anni Sessanta contro la vecchia classe di governo in Inghilterra. D. KYNASTON, *Modernity Britain. A Shake of the Dice, 1959-62*, London, Bloomsbury, 2014, p. 391

<sup>11</sup> F. POLLETTA, *Freedom is an Endless Meeting: Democracy in American Social Movements*, Chicago, IL, University of Chicago Press, p. 126

<sup>12</sup> L.GORDON, *Participatory Democracy from SNCC through Port Huron to Women's Liberation to Occupy. Strengths and Problems of Prefigurative Politics*, in T. HAYDEN (a cura di), *Inspiring Participatory Democracy. Student Movements from Port Huron to Today*, Boulder, CO, Paradigm Publishers, 2013, pp. 103-126, p. 103. Questa prospettiva interpretativa è condivisa da Van Gosse in V. GOSSE, *Rethinking the New Left: An Interpretive History*, Palgrave Macmillian, 2016

di participatory democracy elaborata e sviluppata in seno all'SDS con la pratica organizzativa affinata dallo SNCC, l'organizzazione giovanile nata nel Sud del Paese nel 1960 in seno al movimento per i diritti civili per mobilitare l'elettorato afroamericano<sup>13</sup>. In special modo Tom Hayden, uno dei fondatori dell'SDS e autore delle prime due bozze del Port Huron Statement, dichiarò fin da subito la sua ammirazione per la "rivoluzione" portata avanti dal movimento nel Sud - cui aveva partecipato direttamente in Georgia e Mississippi<sup>14</sup>. Attraverso travasi culturali e politici tra gruppi e movimenti, e nella traiettoria poc'anzi descritta, tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta le pratiche di participatory democracy arrivarono ad essere rivendicate (sulla carta o effettivamente realizzate) da innumerevoli organizzazioni di base, con identità e vocazioni diverse; come ad esempio comunità professionali che si aprivano alla democratizzazione del sapere, collettivi di attivisti, redazioni di *underground papers*, librerie, cooperative per la coltivazione e la vendita di cibo, centri sanitari o di assistenza legale pro bono<sup>15</sup>. Tale quadro non descrive l'interezza del *Movement of Movements*<sup>16</sup>. Alcune organizzazioni, affermatasi soprattutto nella seconda metà del decennio<sup>17</sup>, adottarono infatti filosofie politiche fortemente influenzate dal maoismo e dal marxismo-leninismo, secondo cui il successo della causa era condizionato dalla solidità della strutturazione gerarchica degli aderenti o l'organizzazione stessa era intesa come un partito di avanguardia rispetto all'azione popolare di massa. Tali visioni politiche - ideali o organizzative che fossero - si distanziavano dall'ethos della participatory democracy. La stessa SDS non fu immune da una deriva verticistica accentuatasi al termine del 1968. Questa tendenza è anzi annoverata tra le principali cause che portarono alla spaccatura dell'organizzazione nel 1969 e al suo graduale declino.

---

<sup>13</sup> Lo SNCC prendeva a sua volta ispirazione dai valori della *beloved community* messi in pratica e trasmessi agli attivisti più giovani dai leader della prima fase del movimento per i diritti civili, in particolare Martin Luther King ed Ella Baker. F. POLLETTA, *Freedom is an Endless Meeting*, cit., pp. 120-148; B. CARTOSIO, *Sui Movimenti sociali degli anni Sessanta e Settanta negli Stati Uniti*, in "Studi Bresciani. Quaderni della Fondazione Micheletti", 2009, n. 19, pp. 11-48. Per un profilo organizzativo dello SNCC e la filosofia cui era inizialmente ispirata l'organizzazione si veda: C. M. PAYNE, *I've Got the Light of Freedom: The Organizing Tradition and the Mississippi Freedom Struggle*, University of Carolina Press, 2007. Sulle motivazioni per cui lo SNCC a metà degli anni Sessanta abbandonò quella filosofia organizzativa partecipativa, si veda: F. POLLETTA, *How Participatory Democracy Became White: Culture and Organizational Choice*, in "Mobilization", Vol. 10 (June 2005), n. 2, pp. 271-288

<sup>14</sup> F. POLLETTA, *Freedom is an Endless Meeting*, cit., p. 125

<sup>15</sup> Ibid., p. 127; Per una disanima delle criticità e dei limiti del processo decisionale partecipato effettivamente applicato all'interno dei collettivi della New Left, si veda: W. BREINES, *Community and Organization in the New Left, 1962-1968: The Great Refusal*, New Brunswick, NJ, Rutgers University, 1981

<sup>16</sup> Per la definizione la definizione e periodizzazione di *Movement of movements* si veda: V. GOSSE, *A Movement of movements: The definition and Periodization of the New Left*, in J.C. AGNEW, R. ROSENZWEIG (a cura di), *A Companion to Post-1945 America*, Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell, pp. 277-302.

<sup>17</sup> Fra i più noti il Progressive Labour Party (PLP) con il gruppo giovanile May 2 Movement, il Black Panther Party, alcuni gruppi interni al Chicano Movement, il Weather Underground o lo Youth International Party, seppur estraneo alle ideologie di ascendenza marxista.

Tuttavia, si può segnalare a fini esemplificativi anche un caso di opposto orientamento<sup>18</sup>. Sempre a cavallo fra i due decenni, una delle due correnti in cui si divise il Black Panther Party rivide l'assetto partitico con cui si era mosso fino ad allora la formazione politica e sottolineò con forza la rilevanza del principio di *community control*, cioè l'organizzazione paritaria e inclusiva di comunità, come veicolo di avanzamento del cambiamento sociale<sup>19</sup>.

La participatory democracy emerse dunque dallo spaccato sociale dei movimenti degli anni Sessanta innanzitutto come una idea dalla forte funzione prefigurativa. In secondo luogo, l'ampia eco sociale e politica dell'idea, e la fluidità con cui il principio di decision-making partecipato venne adottato dai collettivi di contestazione del periodo, inquadrano i Sixties come un banco di prova e sperimentazione per la teoria stessa.

Ma cosa accadde quando tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta i militanti in gruppi di protesta iniziarono a candidarsi a cariche elettive ed assunsero l'autorità pubblica? Per quasi un decennio studenti, *working class*, minoranze etniche e sociali avevano manifestato la loro insoddisfazione per essere stati lasciati ai margini di decisioni di politica macroeconomica che incidevano direttamente sulle loro vite e per aver dovuto combattere una lunga guerra in Vietnam su cui nemmeno il Congresso era stato inizialmente consultato<sup>20</sup>. L'*Establishment* federale, ma anche i governi statali e locali, recepirono tempestivamente questa istanza di maggior coinvolgimento nel *policy-making*? La teoria della *participatory democracy* entrò insomma nelle istituzioni di governo degli Stati Uniti all'indomani dei lunghi anni Sessanta?

Il presente lavoro parte da queste domande di ricerca e si pone l'obiettivo di verificare, con gli strumenti dell'analisi storica, l'applicazione istituzionale della *participatory democracy* negli Stati Uniti dei lunghi anni Settanta<sup>21</sup>, a livello federale, statale e locale. In questa cornice, la ricerca punta inoltre a verificare se e come la *participatory democracy* influì sulle scelte dei politici progressisti ed ex attivisti degli anni Sessanta che entrarono allora nell'arena istituzionale. A questo proposito, si analizzerà in prospettiva nazionale l'agenda politico-

---

<sup>18</sup> Per la storia dell'SDS, si veda: K. SALE, *Sds*, Vintage Books, New York, NY, 1973; J. MILLER, *Democracy in the streets*: From Port Huron to the Siege of Chicago, Simon and Shuster, New York, 1987; J. VARON, *Bringing the War Home: The Weather Underground, the Red Army Faction, and Revolutionary Violence in the Sixties and Seventies*, Oakland, CA, University of California Press, 2004

<sup>19</sup> Si fa qui riferimento alla fazione guidata da Huey P. Newton e David Hillard, che rifondò il partito a Oakland, CA nel 1971 in opposizione alla frangia a vocazione internazionale e militarizzata guidata da Elridge Cleaver con sede a New York.

<sup>20</sup> G. MAMMARELLA, *Storia degli Stati Uniti dal 1945 a oggi*, Bari, Laterza, 2013, pp. 199-201

<sup>21</sup> La periodizzazione dei lunghi anni Settanta va dalla fine degli anni Sessanta-inizio Settanta con il graduale declino delle proteste sociali fino all'affermarsi dei caratteri peculiari del Reaganism nei primi anni Ottanta. Bruce J. Schulman, *The Seventies: The Great Shift in American Culture, Society and Politics*, Cambridge, MA, Da Capo Press, 2001, xvi

istituzionale della Conference on Alternative State and Local Policies (1975 - 1980), mentre il caso di studio della Progressive Coalition di Berkeley, CA tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta servirà a verificarne le innovazioni sul piano del governo locale. Si osserverà in ultimo la strategia elettorale di Tom Hayden in California tra il 1975 e il 1982. Convenzionalmente ritenuto il padre del Port Huron Statement e della prima elaborazione del concetto di participatory democracy in seno all' SDS, Hayden non solo dimostrò di essere un lungimirante community organizer della New Left bianca, ideatore e guida di campagne di coalizione durante i lunghi anni Sessanta, ma proseguì la sua carriera politica nelle istituzioni come legislatore statale in California dal 1982 al 2000 - restando un tenace animatore politico fino alla sua morte. Si ritiene perciò che l'indagine della sua strategia politica ed organizzativa negli anni di passaggio dall'attivismo alle istituzioni possa essere un rilevante caso di studio per la presente ricerca per due principali ragioni. Innanzitutto, l'analisi delle campagne elettorali fornisce un ulteriore spazio di verifica della sperimentazione di pratiche di participatory democracy al di fuori dei movimenti sociali e verso una eventuale istituzionalizzazione. In secondo luogo, per la sua lunga esperienza tra le fila della contestazione degli anni Sessanta in una posizione di influenza, il profilo di Hayden porta in dote tutte le topiche della stagione politica precedente, permettendo allo studioso di metterle a confronto con la conversione di immagine e strategia politica che riguardò tutti i radicali che come lui si candidarono negli anni Settanta a cariche pubbliche.

Analizzando l'origine e gli sviluppi della *participatory democracy* negli Stati Uniti degli anni Sessanta e Settanta, questa ricerca si inserisce innanzitutto nell'ambito storiografico di revisione degli anni Settanta<sup>22</sup>; in seconda istanza si propone, più in generale, di contribuire al dibattito scientifico sulle pratiche partecipative che coinvolgono i cittadini nelle democrazie liberali contemporanee.

La letteratura sulla storia degli Stati Uniti negli anni Sessanta si è concentrata lungamente sulle dinamiche di quel decennio in termini politici e culturali e sull'impatto trasformativo che hanno avuto sul lungo periodo<sup>23</sup>. Per molto tempo è stata però tralasciata

---

<sup>22</sup> Si veda: Stephen Paul Miller, *The Seventies Now: Culture as Surveillance* (Durham: Duke University Press, 1999). M. T. RODGERS, *Age of Fracture*, Harvard University Press, 2012; T. BORSTELMANN, *The 1970s: A New Global History from Civil Rights to Economic Inequality*, Princeton University Press, 2012; H. SOUNES, *Seventies: The Sights, Sounds and Ideas of a Brilliant Decade*, London, UK, Simon and Shuster, 2006; E. D. BERKOWITZ, *Something Happened: A Political and Cultural Overview of the Seventies*, New York, NY, Columbia University Press, 2006

<sup>23</sup> La letteratura in merito è sconfinata. Si veda, a titolo di esempio di differenti tagli alla questione: AA.VV., Special Forum, in "The Sixties", vol. 11 (2018), n. 2; B. CARTOSIO, *I lunghi anni Sessanta*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 2012. M. HALLIWELL, N. WITHAM, *Introduction*, in M. HALLIWELL, N. WITHAM (a cura di), *Reframing 1968*, Edimburgh, UK, Edimburgh University Press; B. VON BOHTMER, *Framing the*

l'influenza dei cambiamenti allora introdotti nel breve periodo. Questa tendenza è stata invertita negli ultimi quindici anni, restituendo una ricostruzione degli anni Settanta politicamente molto più complessa di quanto la visione unilaterale della *me decade* abbia per molto tempo lasciato immaginare. Gli anni Settanta - o lunghi anni Settanta - non furono solo l'anticamera del *Reaganism*, ma anche anni di fervente sperimentazione culturale, sociale e attivismo *grass-root*. Recenti studi, in particolare, hanno evidenziato la resilienza del fronte progressista cresciuto nei movimenti degli anni Sessanta. Malgrado infatti lo scemare del movimento contro la guerra in Vietnam con la fine del conflitto e il fisiologico sbandamento di numerosi attivisti di fronte alla repressione istituzionale e alla chiusura politica della Presidenza Nixon, molti gruppi hanno ripreso l'organizzazione di base con nuovi obiettivi e nuove forme di mobilitazione. A questo proposito, la letteratura ha dato recentemente conto anche di una nuova generazione di *public officer* progressisti eletti sui tre livelli di governo<sup>24</sup>. La storiografia che ha iniziato ad affrontare le principali innovazioni politico-istituzionali degli anni Settanta presenta tuttavia delle evidenti lacune. Per quanto riguarda la nuova generazione di progressisti eletti a cariche pubbliche, manca ancora una osservazione sistemica del fenomeno su scala nazionale e non esistono dati quantitativi ad alcun livello di governo. I pochi casi di studio approfonditi hanno infatti riguardato solo le figure di politici più note. Inoltre, la storiografia che ha considerato le ricadute istituzionali dell'istanza di maggiore partecipazione dei cittadini nell'arena di governo emersa con forza nel decennio precedente, lo ha fatto solo in maniera episodica o incidentale nell'ambito di trattazioni più ampie o con una diversa domanda di ricerca.

A fare eccezione su entrambe i fronti appena evidenziati è stata la storia urbana, rifulsita a partire da metà degli anni Novanta. Mossi dal rinnovato interesse per la dimensione di quartiere, gli storici urbani hanno messo in luce la relazione tra residenti, *community organizing* e istituzioni anche negli anni Sessanta e Settanta, ricorrendo alla *participatory democracy* come cornice ideologica e categoria interpretativa<sup>25</sup>. Il paradigma storico della *progressive city*

---

*Sixties: the Use and Abuse of a Decade from Ronald Reagan to George W. Bush*, Amherst, MA, University of Massachusetts Press, 2010;

<sup>24</sup> H. BRICK, C. PHELPS, *Radicals in America. The U.S. Left since the Second World War*, cit.; A. MCCOY, *No Radical Hangover: Black Power, New Left, and Progressive Politics in the Midwest, 1967-1989*, PhD dissertation, University of Michigan, 2016; H. A. THOMPSON, *Rethinking the Collapse of Postwar Liberalism: The Rise of Mayor Coleman Young and the Politics of Race in Detroit*, in D.R. COLBURN, J.S. ADLER (a cura di), *African-American Mayors: Race, Politics, and the American City*, Urbana, IL, University of Illinois Press, 2001, pp. 223-245. Per una ricognizione più ampia sugli attivisti left-wing che negli anni Settanta entrarono nei governi locali o statali, è d'aiuto un testo molto più datato ma ricco di dettagli come H. C. BOYTE, *The Backyard Revolution. Understanding the new citizen movement*, Philadelphia, PA, Temple University Press, 1980

<sup>25</sup> Per una rassegna della letteratura che delinea questo passaggio a partire dagli inizi del Ventunesimo secolo si veda: P. H. COLLINS, *The New Politics of Community Revisited*, in "The Pluralist", vol. 15 (2020), n. 1, pp. 54-

elaborato da Pierre Clavel rappresenta proprio uno dei primi frutti di quel filone di ricerca, basato sull'osservazione di più città tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta<sup>26</sup>.

Questo studio ha tuttavia sopperito solo in parte all'assenza di analisi di tipo propriamente storico-istituzionale sulla *participatory democracy*. Data la peculiare frammentazione della *governance* locale nel sistema federale americano, la storia locale o urbana non è infatti di per sé sufficiente a restituire una visione esaustiva, né a chiarire adeguatamente le origini storico-istituzionali dell'introduzione di pratiche di governo partecipate. Una analisi più completa richiede necessariamente l'adozione di una prospettiva nazionale e, quindi, anche lo studio dei livelli statale e federale.

Lo storico che si pone una prospettiva nazionale sulla *participatory democracy* in termini storico-istituzionali non trova però studi esemplari.

Il fermento intellettuale attorno al tema della *participatory democracy* non è invero mancato fin dagli anni Sessanta, toccando vari ambiti disciplinari. La teoria politica ha innanzitutto contribuito a fornire indicazioni sul peculiare sistema di governo, soprattutto tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta. L'idea della *participatory democracy* venne infatti avanzata dal filosofo politico Arnold Kaufman ancor prima che si affermasse in seno ai movimenti sociali della Controcultura e la letteratura politologica ha poi sviluppato un proprio modello divenuto canonico. Tale modello è tuttavia per sua natura ideale e prescrittivo ed è mancato l'interesse da parte degli studiosi di storia intellettuale di indagarne la costruzione o restituire una ricognizione storica dell'evoluzione sociale dell'idea.

Alla *participatory democracy* si è ampiamente interessata anche la sociologia, fin dalla fine degli anni Sessanta. Come da tradizionale interesse della disciplina sono però stati indagati finora quasi esclusivamente i movimenti sociali e le attività della società civile<sup>27</sup>.

Non sono mancati neanche tentativi di associare la *participatory democracy* ad un esame delle istituzioni politiche degli Stati Uniti<sup>28</sup>. Ad oggi l'analisi più organica resta quella

---

73; S. COWAN, *Back to the Neighborhood: ideas and Practices of Local Government*, in "Journal of Urban History", vol. 45 (2019), n. 5, pp. 1070-1075

<sup>26</sup> P. CLAVEL, *Activists in City Hall: The Progressive Response to the Reagan Era in Boston and Chicago*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2011; si ascrive al medesimo interesse per la prospettiva urbana anche un altro importante testo sulla *participatory democracy* che unisce analisi politologica, sociologica offrendo importanti suggestioni storico-istituzionali: J. M. BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington, DC, The Brookings Institutions, 1993

<sup>27</sup> W. BREINES, *Community and Organization in the New Left, 1962-1968*, cit. ; F. POLLETTA, *Freedom is an Endless Meeting*, cit.; F. POLLETTA, J. M. JASPER, *Collective Identity and Social Movements*, in "Annual Review of Sociology", vol. 27(2001), pp. 283-305.

<sup>28</sup> Si veda: C. S. SMITH, B. ANDERSON, *Political Participation through Community Action*, in G. PARRY (a cura di), *Participation in Politics*, Manchester, UK, Manchester University Press, 1972, pp. 303-318; R.L. COLE, *Citizen Participation and the Urban Policy Process*, DC Heath and Company, 1974.

pubblicata nel 1986 dallo scienziato politico Joseph Zimmerman. Intento dichiarato era contribuire alla diffusione della *participatory democracy* in ambito istituzionale e per questo Zimmerman scrisse un manuale sugli istituti partecipativi e di democrazia diretta in uso nel Paese. Zimmerman non adottò l'approccio prescrittivo tipico della teoria politica ma mancò al contempo di definire nel dettaglio che cosa distinguesse la *participatory democracy* come sistema di governo dalla cornice istituzionale coeva, fornendo allo storico delle istituzioni solo delle valide intuizioni<sup>29</sup>.

Un rinnovato interesse delle scienze politiche attorno alla forma di governo partecipativo è infine emerso nell'ultimo decennio, poiché a partire dal 2009 alcune città americane si sono per la prima volta dotate dell'istituto del *participatory budget*, il bilancio comunale partecipato, che prevede la partecipazione dei cittadini al processo di allocazione di una parte dei fondi messi a bilancio annualmente dalla città. Seppur con regolamenti molto diversi, il bilancio partecipativo nell'ultimo decennio è stato adottato da migliaia di città in tutto il mondo. Il bilancio partecipato è perciò divenuto anche uno dei più noti vettori di sensibilizzazione dei cittadini e dei legislatori verso le pratiche partecipative in generale, recentemente applicate soprattutto nell'ambito del governo locale e della pubblica amministrazione<sup>30</sup>.

Malgrado quindi la mancanza di una prospettiva sulla *participatory democracy* di taglio prettamente storico-istituzionale, la letteratura delle scienze sociali ha mostrato interesse per questa forma di governo.

Anzi, si può affermare che dagli anni Sessanta a oggi si è assistito a un fiorire di pratiche, discorsi e letteratura sulla *participatory democracy* che hanno oltrepassato l'ambito di competenza della *polity*. Il concetto politico è stato infatti introdotto in altre aree dell'attività sociale (formazione professionale, educazione, centri culturali, imprese ecc.) come ispirazione alla conversione dei processi decisionali dei vari settori in senso partecipativo. Nel 2016 il "Journal of Civil Society" ha definito questo fenomeno come una vera e propria svolta

---

<sup>29</sup> J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, Praeger Publisher, 1986

<sup>30</sup> A proposito dell'introduzione del participatory budget negli Stati Uniti G. BAIOCCHI, J. LERNER, *Could Participatory Budgeting Work in the United States?*, in "The Good Society", vol. 16 (2007), n.1, pp. 8-13; J. LERNER, *Everyone Counts*, cit, pp. 10-15; H. GILMAN, B. WOMPLER, *The Difference in Design: Participatory Budget in Brazil and the United States*, in "Journal of Public Deliberation", vol. 15 (2019), n. 1, pp. 1-30. Per una ricognizione di lunga durata su successi e limiti del participatory budget dal primo esempio a Porto Alegre in Brasile si veda: E. GANUZA, G. BAIOCCHI, *The Long Journey of Participatory Budgeting*, in S. ELSTUB, O. ESCOBAR (a cura di), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, elgaronline.com, 2019, pp. 77-89. Per una rassegna delle pratiche partecipative contemporanee diffuse a livello di amministrazioni locali si veda: A. W. DZUR, *Democracy Inside: Participatory Innovation in Unlikely Places*, New York, NY, Oxford University Press, 2019, pp. 93-119

culturale: “*the participatory turn*” o “*participatory democracy turn*”<sup>31</sup>. Una tale pervasività del discorso partecipativo non ha però giovato alla definizione delle tecniche e pratiche proprie della *participatory democracy* come forma di governo; né in letteratura, né nel discorso pubblico. Ha piuttosto creato confusione, sia nelle aspettative dei cittadini che in quelle dei funzionari pubblici, lasciando adito anche a operazioni che sono democratiche solo nel nome<sup>32</sup>.

Consapevoli delle criticità che questa fluidità pone, gli studiosi del “*Journal of Civil Society*” hanno concordato sulla necessità di tracciare chiari confini epistemologici nell’approccio scientifico all’argomento: se si vogliono misurare gli effetti e la rilevanza nel discorso democratico di una pratica partecipativa, ogni analisi deve tenere conto del costante processo di re-interpretazione contestuale del concetto stesso di *participatory democracy*<sup>33</sup>.

Ciò è tanto più necessario se l’osservazione si rivolge ai processi decisionali partecipati delle istituzioni pubbliche. Sono infatti emersi, come già detto, molteplici modelli e metodi di applicare la *participatory democracy* in ambito istituzionale ed ognuno di essi può essere diversamente posizionato in una ideale scala di gradienti di partecipazione e controllo da parte dei cittadini rispetto al processo decisionale governativo<sup>34</sup>. Di fronte a questo eterogeneo panorama, utile è la puntualizzazione di Francesca Polletta: “There are different logics of participation: different understandings of the purpose of participation and limits. There are different understanding of the demos; that is, of the people making up the participating group. These understandings matter for what participation looks like, and for whether it succeeds or fails”<sup>35</sup>. Proprio per meglio rintracciare gli obiettivi e gli assunti che ci sono dietro ad ogni progetto partecipativo contemporaneo, Polletta ha richiamato la necessità di una “fuller genealogy”. La sociologa ha cioè sottolineato l’utilità di una attenta ricostruzione storica ancora mancante, che evidenzi come le varie concezioni di partecipazione sono state trasmesse prima di arrivare alla pratica vera e propria in un dato contesto istituzionale: da quali ambienti sociali e politici derivano, con quali assunti, quali finalità e con quali esperienze istituzionali pregresse?<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> L. BHERER, P. DUFOUR, F. MONTAMBEAULT, *The participatory democracy turn: an introduction*, in “*Journal of Civil Society*”, vol. 12 (2016), n. 3, pp. 225-230

<sup>32</sup> A. BATORY, S. SVENSSON, *The Use and Abuse of Participatory Democracy*, in “*Policy & Politics*”, Vol 47 (2019), n. 2, pp. 227-244

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Modelli esemplari, seppur incompleti, sono la “ladder of participation” elaborata da Arnstein nel 1969 e il “locus of control” pubblicato da Brabham nel 2013. Si veda D.C. BRABHAM, *Crowdsourcing*, Cambridge, MA, MIT Press, 2013; S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in “*Journal of the American Institute of Planners*”, Vol. 35 (1969), no. 4, pp. 216-24

<sup>35</sup> F. POLLETTA, *Participatory enthusiasms*, cit., p. 232

<sup>36</sup> Ibid., p. 242. Primi esempi in questa direzione, seppure non in ambito politico-istituzionale, sono due ricerche condotte in merito alla storia della costruzione democratica e partecipata della conoscenza scientifica in Francia

Alla luce di queste considerazioni, si ritiene quindi quanto più urgente restituire almeno un primo inquadramento storico-istituzionale della *participatory democracy* nel Paese dove l'idea è nata e si è innanzitutto diffusa, a partire dalla sua introduzione nei primi anni Sessanta fino all'esordio degli anni Ottanta. In questo modo infatti si potranno individuare anche le prime re-interpretazione contestuali della *participatory democracy* - per riprendere le parole del *Journal of Civil Society* -, una evoluzione del concetto che in storiografia è altrimenti chiamata "social history of ideas"<sup>37</sup>

A questo scopo, la presente ricerca adotterà un metodo multidisciplinare e interdisciplinare. Il metodo storico-giuridico, istituzionale e dottrinale, tipico dell'approccio italiano ed europeo all'analisi delle istituzioni si accompagnerà infatti allo studio di taglio politologico incentrato sulla disanima della prassi sociale maggiormente in uso nelle scienze sociali di tradizione statunitense e anglo-sassone. Il primo sarà utilizzato principalmente per la ricostruzione del pensiero politico sulla *participatory democracy* e per l'analisi delle ricadute istituzionali sui tre livelli del governo federale statunitense, mentre il secondo ricorrerà più frequentemente nell'indagine delle fonti primarie e secondarie per la disanima delle politiche e strategie promosse in seno alle istituzioni dalla nuova generazione di progressisti negli anni Settanta, sia in qualità di eletti a cariche pubbliche che di candidati ed attivisti. Si crede infatti che tale approccio multidisciplinare, ispirato alla recente letteratura dei Social Movement Studies, sia il più adatto a cogliere la pienezza del portato istituzionale di una idea di governo come quella della *participatory democracy*, fortemente legata alla partecipazione popolare e segnata nel suo sviluppo storico dall'espressione in seno ai movimenti sociali<sup>38</sup>.

Questa peculiare metodologia e l'ampiezza dell'indagine hanno richiesto perciò un estensivo uso di fonti secondarie, concetti e paradigmi interpretativi afferenti a diverse aree disciplinari.

Innanzitutto, fondamentale per la comprensione delle radici storiche della *participatory democracy* è l'approccio allo sviluppo della democrazia americana elaborato dagli storici e

---

e in Inghilterra. Si veda: A. IRWIN, *The politics of talk: Coming to terms with the 'New' scientific governance*, in "Social Studies of Science", Vol. 36 (2006), n. 2, pp. 299-320; M. QUET, *Science to the people! (and experimental politics): Searching for the roots of participatory discourse in science and technology in the 1970s in France*, in "Public Understanding of Science", Vol. 23 (2013), n. 6, pp. 628-646

<sup>37</sup> D. T. RODGERS, *Paths in the Social History of Ideas*, in J. ISAAC, J. T. KLOPPENBERG, , M. O'BRIEN, J. RATNER-ROSENHAGEN (a cura di), *The worlds of american intellectual history*, Oxford University Press, 2016, pp. 307-323

<sup>38</sup> Uno degli esempi più noti, tra i movimenti sociali del XX secolo, che hanno richiamato la *participatory democracy* è stato Occupy Wall Street. Si veda a proposito: R. MENDEL, *The Occupy Wall Street Movement in the American Radical Tradition*, in "USAbroad", Vol. 3 (2020), pp. 53-69

politologi dell'American Political Development<sup>39</sup>. Altrettanto utili le indagini e riflessioni portate avanti in seno alla medesima scuola di pensiero in merito ai meccanismi di *policy change* e *theory of action* nel contesto istituzionale statunitense.

La ricostruzione storica delle forme di coinvolgimento dei cittadini nell'ambito dei tre livelli di governo americani deve poi moltissimo alla letteratura politologica. Analisi di dati empirici e casi di studio coevi al periodo indagato diventano infatti essenziali fonti alla base della ricostruzione storica. In particolare, gli studi più aggiornati sulle politiche di *governance* contribuiscono a mettere a fuoco le potenziali variazioni nella distribuzione del potere decisionale tra gli attori della polity che sono al cuore della traduzione istituzionale della *participatory democracy*.

Come già anticipato, l'ultima ma non meno importante area disciplinare a cui la presente ricerca si appoggia è quella dei *Social Movement Studies*. Dato che la *participatory democracy* emerse storicamente come pratica organizzativa di movimento e dato che gli anni Settanta negli Stati Uniti furono il teatro dell'affermazione su larga scala del *community organizing* e della *citizen action* come leva trasformativa politica e sociale, la letteratura sociologica offre chiavi insostituibili per comprendere quelle dinamiche collettive. Inoltre, lo stimolo ad indagare la creatività del pensiero politico progressista nel momento di avvicinamento e transizione verso le istituzioni è emerso proprio dagli studi sociologici e politologici sul *boundary of polity*, cioè l'intersezione tra movimenti e macchine elettorali, uno dei filoni di indagine più recenti dei *Social Movement Studies*<sup>40</sup>.

L'analisi storica della presente ricerca si è avvalsa infine di un consistente volume di fonti primarie: archivistiche, pubblicistiche e pubbliche. Le fonti archivistiche appartengono per lo più al fondo personale di Tom Hayden, denominato *Tom Hayden Papers*, conservate dal 2014 presso lo Special Collections Research Center della University of Michigan Library ad Ann Arbor, MI. Gli altri documenti analizzati fanno invece riferimento al fondo relativo agli anni di permanenza di Arnold Kaufman all'University of Michigan, denominato *Arnold Kaufman Papers* e conservato presso la Bentley Library dell'University of Michigan e l'archivio dell'Institute of Policy Studies (IPS) di Washington, DC, denominato *Institute for Policy Studies Records* e conservato presso la Wisconsin Historical Association con sede all'University of Wisconsin, Madison, WI. Le principali fonti primarie a stampa sono invece

---

<sup>39</sup> K. ORREN, S. SKOWRONEK, *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, 2004

<sup>40</sup> Sul tema si veda ad esempio: S. TARROW, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, 2011, p. 270

le pubblicazioni della Conference on Alternative State and Local Policy (CASLP), consultate alla Library of Congress di Washington, DC e presso la libreria personale del professore John Stumberg del Georgetown University Law Center.

Nel primo capitolo verrà ripercorsa la storia intellettuale della *participatory democracy* come teoria di governo, contestualizzandola nella storia del pensiero democratico americano e indagando il dibattito in merito al superamento della teoria della democrazia liberale sviluppato dai teorici politici dagli anni Sessanta alla metà degli anni Ottanta. Si rintracceranno inoltre i principali contributi della New Left alle pratiche decisionali partecipative e si cercherà di chiarire quali siano i diversi significati, storicamente fondati, attribuibili alla *participatory democracy*.

Nel secondo capitolo si indagherà come il principio di *citizen participation* sia stato introdotto nelle politiche federali negli anni Sessanta e Settanta e quali effetti ebbe sulle relazioni intergovernative del Paese. In particolare, la ricerca affronterà una attenta disamina del concetto degli effetti dei programmi avviati in seno alla War on Poverty di Lyndon B. Johnson e poi proseguiti con intenti ed esiti differenti sotto le successive amministrazioni, sia quelle repubblicane che quella democratica di Carter fino al 1980. Anche per questo motivo, l'analisi cercherà di chiarire le differenti interpretazioni contestuali del concetto di *participatory democracy*, illustrandone le ricadute istituzionali e sui rapporti intergovernativi.

Nel terzo capitolo l'analisi affronterà le principali trasformazioni in senso partecipativo avvenute nei sistemi di governo statali e locali negli anni Settanta, mettendole in relazione a dinamiche intergovernative di più lungo periodo. Si cercherà inoltre di capire come l'istanza di un maggior coinvolgimento dell'*ordinary citizen* nei processi decisionali, abbia interagito negli anni Settanta con contrapposte declinazioni politiche dell'anti-statalismo e dell'uso di forme di democrazia diretta.

Nel quarto capitolo si osserverà l'ingresso della nuova generazione di politici progressisti nelle amministrazioni locali e statali negli anni Settanta attraverso la prospettiva di una organizzazione nazionale a loro dedicata, la Conference on Alternative State and Local Policy. In particolare, si cercherà di identificare le ricadute istituzionali della reinterpretazione della *participatory democracy* nel governo locale attraverso l'esperienza della coalizione progressista di Berkeley.

Nel quinto capitolo verrà preso in esame come caso di studio il tentativo di Tom Hayden di entrare nell'arena istituzionale. In particolare, si indagheranno la governance della sua prima campagna elettorale e della successiva *Campaign for Economic Democracy* (1975-1982). Finalità dell'analisi sarà capire come la formazione politica di Hayden, fondata sulla pratica

della *participatory democracy*, abbia influito sulle sue scelte nello spazio di confine tra attivismo e macchina elettorale.

Come illustrato da questo breve excursus, il focus della ricerca abbraccerà un complesso di problemi che interessarono la governance e le politiche pubbliche delle istituzioni governative americane nei lunghi anni Settanta. L'analisi delle tecniche istituzionali di coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale di governo e la verifica della loro legittimità durante quel periodo implica infatti anche la presa in esame degli spazi politici per una efficace amministrazione locale e la trattazione della questione della lotta alla povertà. I tre temi sono invero strettamente interconnessi, data la lunga fase di trasformazione dei rapporti intergovernativi in cui entrarono le istituzioni degli Stati Uniti dalla metà degli anni Cinquanta e l'attenzione crescente sulle disuguaglianze sociali emersa nel Paese durante gli anni Sessanta seguita dalla crisi economica che investì l'Occidente e gli Stati Uniti a partire dalla prima metà del decennio successivo. In particolare, le relazioni tra le tre questioni appena indicate, centrali per le politiche pubbliche americane nel periodo oggetto di indagine, emergeranno in maniera più evidente nell'analisi della prassi politico-amministrativa del secondo e terzo capitolo.

Dati tale premesse, la presente ricerca intende dunque contribuire alla definizione storico-istituzionale della *participatory democracy* in seno alla democrazia rappresentativa degli Stati Uniti offrendo una visione di sintesi dei cambiamenti e delle riforme che hanno caratterizzato gli anni Settanta. Parallelamente si intende consolidare il dibattito scientifico sulla nuova generazione di amministratori progressisti arrivati ad incarichi di governo in quel decennio.

In secondo luogo, la presente ricerca mira a inserirsi nel dibattito pubblico contemporaneo sulla *participatory democracy* chiarendo alcuni aspetti storici del suo sviluppo teorico e pratico finora tralasciati.

La realizzazione di questa ricerca ha reso necessario un periodo di studio e ricerca archivistica negli Stati Uniti. L'opportunità di consultare i Tom Hayden Papers si è avuta grazie alla 2019 William P. Heidrich Fellowship, borsa di studio per la valorizzazione del patrimonio bandita dalla Joseph A. Labadie Collection dell'University of Michigan di Ann Arbor, MI. L'assegnazione della Fellowship ha inoltre garantito il libero e completo accesso alle risorse dell'University of Michigan Library e ai fondi archivistici conservati presso la University of Michigan Bentley Library. Ringrazio perciò la direttrice della Labadie Collection per la preziosa guida ai fondi e alle risorse bibliografiche. Colgo occasione per ringraziare sentitamente anche il professore Howard Brick, per l'accoglienza al campus, il tempo speso a seguire le mie ricerche in archivio e i fondamentali ragguagli per comprendere la politica

progressista americana negli anni Settanta. Allo stesso modo ringrazio il professor Michael T. Heaney per il suo ruolo di mentore e per avermi introdotta all'approccio interdisciplinare dei Social Movement Studies. Chiarificatore infine è stato il ruolo del professore Robert McKey per avvicinarmi alla scuola dell'American Political Development. Il secondo periodo di studio negli Stati Uniti è stato trascorso invece a Washington, DC, in qualità di *visiting reasearcher* presso il Department of History della Georgetown University, sotto la supervisione del professor Michael Kazin. Grazie allo status di *visiting researcher* ho potuto avere accesso alle risorse della Georgetown University Library e partecipare attivamente ai seminari periodici del dipartimento quali insostituibili opportunità per avere uno sguardo sulle attuali tendenze storiografiche. Ho inoltre avuto l'opportunità di accedere alle collezioni della Library of Congress e della Law Library of Congress e di consultare numerosi fondi archivistici conservati presso il DC History Center e il centro per le Special Collections della Washington DC Public Library.

In particolare, ringrazio sentitamente il professor Kazin per le indicazioni puntuali sulle fonti da selezionare e per aver condiviso con me un po' della sua lunga esperienza nella storia politica americana. Un ringraziamento particolare va anche alla professoressa Chandra Manning e al professor Robert Stumberg.

Ringrazio infine, ma con egual valore, la Facoltà e il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica di Milano, nelle persone del professor Colombo e della professoressa Cristina Bon. In special modo, ringrazio la professoressa Bon per aver creduto in questa ricerca ed averla sostenuta lungo i tre anni di sviluppo.

## Capitolo 1 – Le origini teoriche della participatory democracy

### 1.1 L’eredità degli anni Sessanta

Da un punto di vista storico, la participatory democracy è una delle principali eredità politiche dei lunghi anni Sessanta negli Stati Uniti, intesi come periodo di contestazione su più fronti del Cold War liberalism, dell’Establishment e del sistema politico statunitense<sup>41</sup>.

Convenzionalmente si far risalire l’enunciazione della participatory democracy al Port Huron Statement del 1962, manifesto dell’organizzazione studentesca Students for a Democratic Society (SDS). Il manifesto venne rielaborato collettivamente dai membri dell’SDS, prima in un confronto epistolare e poi durante la convention dell’organizzazione nella località di cui il testo porta ancora il nome, Port Huron, vicino Detroit, MI. Le prime due bozze del manifesto vennero scritte da Tom Hayden, leader dell’organizzazione e da allora considerato colui che introdusse il concetto di participatory democracy nel lessico dei movimenti<sup>42</sup>. L’SDS, nata ufficialmente due anni prima e mantenutasi con una direzione unitaria fino al 1969, è stata la culla ideologica della New Left americana<sup>43</sup>. L’SDS fu anche la più grande organizzazione politica studentesca del periodo per diffusione e numero di aderenti e una delle principali forze di azione del cosiddetto *Movement of movements*<sup>44</sup>. Grazie alla condivisione di pamphlet, proteste e pratiche di movimento, durante gli anni Sessanta la participatory democracy divenne, per buona parte del *Movement*, la massima espressione del cambiamento socio-politico ricercato. Per l’SDS la participatory democracy era una visione eminentemente politica, che avrebbe dovuto trasformare il funzionamento del processo decisionale governativo e investire contestualmente diverse aree della vita degli individui, come l’educazione e l’ambiente professionale. La participatory democracy venne

---

<sup>41</sup> HELD, D., *Models of Democracy* (3° edizione), Hoboken, NJ, Wiley, 2006, pp. 639-640 (e-book)

<sup>42</sup> Per gli studi più esaustivi si veda: R. FLACKS, N. LICHTESTEIN (a cura di), *The Port Huron Statement: Sources and Legacies of the New Left's Founding Manifesto*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press, 2015); H. BRICK, G. PARKER (a cura di), *A New Insurgency: The Port Huron Statement and Its Times*, Ann Arbor, MI, Michigan Publishing, University of Michigan Library, 2015, Chapter 24, <http://dx.doi.org/10.3998/maize.13545967.0001.001> [ultima cons: 30 ottobre 2020].; J. MCMILLIAN (a cura di), *The new left revisited*, Philadelphia, PA, Temple University Press, 200

<sup>43</sup> H. BRICK, C. PHELPS, *Radicals in America. The U.S. Left since the Second World War*, New York, NY, Cambridge University Press, 2015, pp. 88-120

<sup>44</sup> V. GOSSE, *A Movement of movements: The definition and Periodization of the New Left*, in J.C. AGNEW, R. ROSENZWEIG (a cura di), *A Companion to Post-1945 America*, Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell, pp. 277–302

formulata nel Port Huron Statement in modo essenziale: ne emergeva la centralità del valore di autodeterminazione dell'individuo all'interno della polity, il ruolo della comunità e si sottolineava con forza come ciascun cittadino avrebbe dovuto sentirsi pienamente artefice delle politiche che influivano sulla sua vita. Tuttavia non veniva illustrato come quell'inno al cambiamento avrebbe dovuto concretizzarsi nelle istituzioni della democrazia rappresentativa americana, né quali cambiamenti legislativi o costituzionali sarebbero dovuti essere attuati. Con la diffusione dell'idea, la participatory democracy venne tradotta da gran parte dei gruppi che animavano i vari movimenti sociali come un sistema organizzativo interno. Le organizzazioni tendevano cioè ad adottare un processo decisionale il più orizzontale possibile, in cui la gerarchia tendeva a scomparire o ad avere mere funzioni di coordinamento, in modo da valorizzare il contributo e le potenzialità di ciascun componente nell'azione collettiva. Questo approccio, paritario e basato sulla condivisione, ispirò l'agire di una grande varietà di gruppi di protesta per tutti i lunghi anni Sessanta. In questo senso venne utilizzato anche per innovare l'organizzazione e la produzione di conoscenza in settori fino ad allora gerarchici. Non va dimenticato che l'aspirazione politica a processi decisionali maggiormente partecipati dai cittadini all'interno delle istituzioni governative accomunò all'esperienza statunitense anche i movimenti di contestazione che nella seconda metà degli anni Sessanta si attivarono in Europa e nel resto del mondo. È infatti acclarato che l'afflato anti-elitista e mirato a restituire centralità di azione e di parola ai cittadini e alle comunità di base nelle istanze politiche che li riguardavano direttamente - che essi fossero studenti, lavoratori o religiosi - contraddistinse i Sixties come paradigma internazionale e movimento transnazionale. Alla stessa maniera, molteplici furono i modelli organizzativi anti-gerarchici, orizzontali o consensuali che vennero adottati e sperimentati in diversi contesti nazionali e regionali. Gran parte di essi erano invero molto simili. Portando ad esempio le innovazioni nel solo ambito della produzione del sapere, l'educazione alla pari e la critica della gerarchia della conoscenza fino ad allora impartita nelle accademie erano le premesse con cui vennero organizzati i teach-in negli Stati Uniti, le autogestioni studentesche in Francia e i controcorsi in Italia - accomunati da una cultura che nasceva dalla collaborazione e dal basso. Alla base di quella trasmissione internazionale di esperienze di rottura e protesta c'era del resto la solidarietà delle lotte, valore ad oggi riconosciuto come una delle principali eredità di quel periodo. Tuttavia, sebbene la storiografia abbia superato l'approccio eccezionalista all'esperienza dei Sixties americana, è negli Stati Uniti che la teoria della participatory democracy viene per la prima volta elaborata in quanto tale - e come si vedrà non solo a livello di attivismo. Lo stesso non si può certamente dire dall'emergere della New Left, che si

attestò con obiettivi simili seppure in dimensioni numeriche molto ridotte già dalla fine degli anni Cinquanta in Inghilterra e a quel manipolo di giovani era indirizzata la celebre *Letter to the New Left* di C. W. Mills. Lo stesso Tom Hayden fece riferimento anche ai coevi intellettuali inglesi nello stendere le prime due bozze del Port Huron Statement. Tuttavia, lo sviluppo che ne derivò ampliò le ispirazioni e i primi modelli di critica, così come le pratiche organizzative. Più avanti lungo il decennio furono ricchi gli scambi atlantici, con il Sudamerica e internazionali. L'impatto che questi ebbero sulla diffusione della teoria della participatory democracy o la sua cross-fertilizzazione negli Stati Uniti sono ancora per lo più da esplorare, ma esulano in questa sede dagli obiettivi di indagine<sup>45</sup>

Nell'organizzazione interna all'SDS la participatory democracy rappresentava un ethos, uno stile decisionale, più che un completo capovolgimento della struttura. L'organizzazione non abbandonò del tutto la struttura gerarchica e le procedure parlamentari che caratterizzavano i gruppi di attivisti o politici tradizionali su scala nazionale; aveva una presidenza, un comitato, un ufficio centrale, delle convention periodiche di delegati e una serie di chapter decentrati in gran parte del Paese. Tuttavia, il processo decisionale si basava su pratiche di consultazione ed elaborazione paritarie ed orizzontali che miravano a raggiungere il consenso tra i membri e a lasciare autonomia di azione alle sezioni decentrate sul territorio (*chapter*), in virtù della vicinanza alle cause locali. Lo stile egalitario e consensuale che l'organizzazione assunse fin dalla sua fondazione la contraddistinse quindi dalle strutture gerarchizzate della Old Left americana e dai processi decisionali centralizzati delle principali organizzazioni del Movimento per i diritti civili. Le pratiche ispirate alla participatory democracy durante gli anni del Movement erano ad ogni modo sperimentali e cangianti e non sempre risultavano sufficientemente inclusive come si pretendeva. All'interno della stessa SDS le attiviste donne già dal 1965 denunciarono infatti la persistenza de facto di una evidente egemonia maschile tra le fila dell'organizzazione, chiedendo che venissero quindi messi realmente in pratica i principi di partecipazione paritaria alle scelte organizzative e di movimento<sup>46</sup>.

Fin dagli studi seminali di Wini Breines, la sociologia ha riconosciuto come le pratiche partecipative adottate dai movimenti sociali avessero dunque una funzione principalmente

---

<sup>45</sup> J VARON, *Why we care about 1968*, in "The Sixties", Vol. 11 (2018), n. 2, pp. 232-236; S. CHRISTIANSEN, Z. A. SCARLETT, *The Third World in the Global 1960s*, Berghahn Books, Inc., 2012; C. JIAN, M. KLIMKE, M. KIRASIROVA, M. NOLAN, M. YOUNG, J. WALEY COHEN (a cura di), *The Routledge Handbook of the Global Sixties: Between Protest and Nation- Building*, New York, NY, Routledge, 2018.

<sup>46</sup> F. POLLETTA, *Freedom is an Endless Meeting*, cit., p 127

prefigurativa (*prefigurative politics*), poiché servivano a dare delle anticipazioni tangibili della società desiderata quando questa non era ancora completamente realizzabile<sup>47</sup>. Le innovazioni che l'idea di participatory democracy aveva introdotto nella governance dei gruppi di attivisti si proiettavano idealmente anche nella vita civile e politica. In aggiunta, la partecipazione in prima persona a processi decisionali paritari negli spazi di movimento aveva un valore educativo per gli attivisti in termini di empowerment politico. Da tali premesse si può dedurre come le pratiche di participatory democracy sperimentate negli anni Sessanta in seno ai movimenti potessero potenzialmente avere un sostanziale impatto anche sulle istituzioni politiche.

Negli stessi anni del *Movement* anche la teoria politica iniziò a riflettere sulla participatory democracy. L'origine della teoria politica propriamente detta è da ascrivere alla riflessione del filosofo politico Arnold Kaufman, che ne scrisse per la prima volta in un suo saggio del 1960, "Human Nature and Participatory Democracy"<sup>48</sup>. La teoria si sviluppò poi in quel decennio recependo le rivendicazioni di maggiore rappresentanza politica e sociale delle minoranze, degli studenti e dei gruppi grass-roots. L'elaborazione di una nuova teoria democratica si situava infatti in un contesto intellettuale di crescente critica dell'interpretazione pluralista della teoria liberale che si era affermata negli anni Cinquanta e che aveva celebrato la democrazia statunitense come la sua più completa esemplificazione storica. La teoria della participatory democracy venne quindi formulata in maniera più puntuale negli anni Settanta e Ottanta, in particolare con le opere dedicate di Carole Pateman (1970), Crawford Brough Macpherson (1977) e Benjamin Barber (1984).

La teoria politica recepì prontamente le istanze sociali e come vedremo Kaufman ispirò lo stesso Tom Hayden nella scrittura del Port Huron Statement. Tra gli anni Sessanta e i primi Settanta infatti la participatory democracy fu spesso al centro del dibattito pubblico e intellettuale, inducendo anche una ampia produzione di pubblicistica sul tema e tentativi di definire che cosa realmente significasse "participation". E' per questo motivo che Carole Pateman già nell'incipit della sua prima opera nel 1970 scriveva: "During the last few years of 1960s the word 'participation' became part of the popular political vocabulary"<sup>49</sup>. E poco più avanti aggiungeva: "The widespread use of the term in the mass media has tended to mean that

---

<sup>47</sup> L.GORDON, *Participatory Democracy From SNCC through Port Huron to Women's Liberation to Occupy. Strengths and Problems of Prefigurative Politics*, in T.HAYDEN (a cura di), *Inspiring Participatory Democracy. Student Movements From Port Huron to Today*, Boulder, CO, Paradigm Publishers, 2013, pp. 103-126

<sup>48</sup> J. D. HILMER, The State of Participatory Democratic Theory, in "New Political Science", Vol. 32 (2010), n. 1, pp. 43-63,

<sup>49</sup> C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1970, p.

any precise, meaningful content has almost disappeared: ‘participation’ is used to refer to a wide variety of different situations by different people”<sup>50</sup>.

Ciò era accaduto anche a ragione dell’ampia diffusione delle pratiche partecipative nell’ambito delle proteste che toccavano molti ambiti della vita sociale. A proposito, cambiamenti organizzativi ed epistemologici sono stati introdotti in eterogenei campi disciplinari o di azione collettiva, come i sindacati, l’accademia, i servizi sociali, liberi professionisti, gruppi politici o di movimento, istituzioni pubbliche, cooperative etc. Questo pluralismo semantico e di pratiche partecipative, che andavano molto al di là della gestione della polity, ha avuto effetti di lungo periodo, nel dibattito pubblico e nella letteratura scientifica.<sup>51</sup>

Perciò, in vista di valutare l’impatto istituzionale della participatory democracy si ritiene opportuno chiarire le due nature storiche del concetto affermatosi negli anni Sessanta negli Stati Uniti. La prima è quella che qui definiamo come principio di agency per il cambiamento politico, ispirazione all’azione collettiva mirata al cambiamento sociale e politico in senso partecipativo - elaborata e praticata in seno all’attivismo e alle organizzazioni dei movimenti sociali dei lunghi anni Sessanta.

La seconda è la forma di governo sviluppata dai teorici della politica, concernente l’implementazione istituzionale della partecipazione dei singoli cittadini ai processi decisionali nelle democrazie liberali altrimenti basate sul principio di delega. Questa seconda accezione trovò origine nella medesima temperie politica della precedente, ma era esplicitamente diretta a informare le istituzioni democratiche, in particolare quelle americane, verso il superamento del modello di democrazia liberale pluralista.

Capire quale delle due ebbe più influenza sulla cornice istituzionale della democrazia rappresentativa americana negli anni Settanta dovrebbe essere uno dei risultati a cui giungere al termine della presente ricerca. Nel mentre, il presente capitolo sarà dedicato a delineare le radici della participatory democracy nella storia della democrazia americana, gli strumenti partecipativi di cui era allora dotato il sistema istituzionale americano e la ricostruzione del pensiero politico intorno alla nuova teoria di governo.

---

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Si veda: L. BHERER, P. DUFOUR, F. MONTAMBEAULT, *The participatory democracy turn: an introduction*, in “Journal of Civil Society”, vol. 12 (2016), n. 3, pp. 225-230

## 1.2 Le radici della participatory democracy nella storia della democrazia americana

Il termine participatory democracy e la relativa teoria di governo sono un prodotto innovativo degli anni Sessanta<sup>52</sup>. Tuttavia, la rivendicazione di una maggior partecipazione dell'*ordinary citizen* ai processi decisionali quale principio di cambiamento del sistema politico e istituzionale è un elemento ricorrente nella storia della democrazia americana. Tale istanza si può infatti ritrovare fin dalle origini: nella pensiero politico americano, nella storia dei movimenti sociali e nello sviluppo storico-istituzionale del Paese. I tre ambiti si sono mossi invero, molto spesso, in maniera correlata, come la letteratura prodotta dagli studiosi dell'*American Political Development* ha dimostrato esaurientemente<sup>53</sup>.

In particolare, lo scienziato politico James A. Morone ha definito la fede degli americani nella partecipazione diretta dei cittadini al governo, “democratic wish”, come la forza retorica che ha animato lo sviluppo politico istituzionale del Paese<sup>54</sup>. Il democratic wish è infatti secondo Morone l'unica leva che ha permesso agli americani di gestire l'altrettanto forte e innata paura per il potere pubblico quale minaccia delle libertà personali e procedere così nello state-building del Paese. Sia l'anti-statalismo che l'anelito democratico trovano ragion d'essere, secondo Morone, nell'immaginario scaturito dalla fondazione del Paese. Da una parte la repressione dell'auto-governo delle colonie da parte del governo britannico, lontano ed usurpatore: il “trauma alla nascita”<sup>55</sup> della nazione che ha perciò generato un sistema costituzionale frammentato e basato sull'ideale del *check-and-balance*. Dall'altra l'immagine mitica di gruppi di cittadini come i Sons of Liberty e i Committees of Public Safety, che per il bene pubblico bypassarono le autorità costituite inglesi, facendosi carico direttamente del governo delle proprie comunità e dando vita alla Rivoluzione. Quest'ultima è anzi diventata l'immagine centrale del democratic wish. Invocare dunque, anche solo retoricamente, di restaurare il potere al popolo di rivoluzionari contro un governo percepito come lontano o irresponsabile, ha permesso alle forze riformatrici che si sono avvicendate nella storia

---

<sup>52</sup> A supporto si riporta anche un dato quantitativo, cioè le ricorrenze della formula “participatory democracy” nei testi considerati a livello internazionale dal Google Books Ngram Viewer per l'intervallo temporale 1800 – 2019: [https://books.google.com/ngrams/graph?smoothing=3&year\\_end=2019&year\\_start=1800&corpus=26&content=&participatory+democracy&direct\\_url=t1%3B%2Cparticipatory%20democracy%3B%2Cc0#t1%3B%2Cparticipatory%20democracy%3B%2Cc0](https://books.google.com/ngrams/graph?smoothing=3&year_end=2019&year_start=1800&corpus=26&content=&participatory+democracy&direct_url=t1%3B%2Cparticipatory%20democracy%3B%2Cc0#t1%3B%2Cparticipatory%20democracy%3B%2Cc0) [ultima cons: 14 novembre 2020]

<sup>53</sup> K. ORREN, S. SKOWRONEK, *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, 2004.

<sup>54</sup> J.A.MORONE, *The Democratic Wish. Popular Participation and the Limits of American Government*, Yale University Press, 1990, p. 1. Quest'opera valse a Morone il Gladys M. Kammerer Award dell'*American Political Science Association* nel 1990

<sup>55</sup> Ivi, p., 3

americana di superare la connaturata resistenza anti-statalista e creare nuove istituzioni designate a rafforzare la democrazia. Morone ha rintracciato questo meccanismo durante la Jacksonian democracy nella prima metà dell'Ottocento, quando una rudimentale burocrazia venne introdotta per fare in modo che anche l'uomo comune avesse accesso alle cariche pubbliche - seppur sotto il controllo dei partiti; durante l'Età Progressista, quando riforme amministrative mirate a incrinare i potentati locali dei partiti furono giustificate dalla necessità di rendere di nuovo i cittadini consapevoli della politica, attraverso un processo di empowerment e i lumi della conoscenza tecnica. Proprio nello stesso periodo, tra la fine del XIX secolo e gli anni Venti, vennero introdotti anche i primi strumenti di democrazia diretta statale (*initiative, referendum, recall*), il suffragio femminile e si diffuse una cultura favorevole all'aggiornamento della Costituzione (*living Constitution*), proprio perché ritenuta troppo rigida nel prevenire la formazione di centri di potere e la capacità di questi ultimi di rendere il governo della nazione più efficiente<sup>56</sup>. Più tardi invece, secondo Morone, i processi riformatori mossi dal democratic wish hanno fatto pressione perché nuove *constituency* fossero rappresentate all'interno del sistema istituzionale, rendendo il significato sostanziale di cittadinanza sempre più inclusivo. E' il caso ad esempio del Movimento per i diritti civili degli anni Cinquanta e Sessanta, in risposta al quale, sul piano strettamente istituzionale, la politica della War on Poverty di Lyndon B. Johnson diede il via a una serie di programmi federali e creò apposite *field agencies* per la loro attuazione, prevedendo spazi partecipativi con potere consultivo a livello di comunità e quartiere<sup>57</sup>. In questo modo in effetti, da una parte si rendeva la distribuzione di fondi apparentemente più ricettiva delle esigenze del cittadino e dall'altra si consolidava il processo di centralizzazione burocratica. La lettura dell'American Political Development offerta da Morone in *The Democratic Wish* è quindi qui utile non solo perché lo studioso ha già osservato la posizione occupata dall'istanza di partecipazione dei cittadini nella storia istituzionale del Paese, sottolineandone la centralità. Morone ha anche e soprattutto individuato un forte nesso tra la rivendicazione di un coinvolgimento civico diretto nel governo e l'espansione istituzionale dello stato, in particolare nell'apparato amministrativo<sup>58</sup>.

Il politologo fornisce inoltre degli elementi chiave per identificare, lungo la storia del Paese, l'espressione ricorrente del *democratic wish* come principio riformatore del sistema

---

<sup>56</sup> Ivi., pp. 4-8,15, 24; S. SKOWRONEK, S. M. ENGEL, Introduction: The Progressives' Century, in S. SKOWRONEK, S. M. ENGEL, B. ACKERMAN (a cura di), *The Progressives' Century*, Yale University Press, 2016, pp. 1-13, p. 7

<sup>57</sup> J.A.MORONE, *The Democratic Wish*, cit., pp-20-21; Per I programmi federali della War on Poverty si veda Capitolo 2

<sup>58</sup> La tesi di Morone è che la ricerca della democrazia diretta abbia, di volta in volta, inaspettatamente contribuito ad ampliare i limiti dell'autorità statale oltre lo stesso controllo dei cittadini.

istituzionale. Il più riconoscibile è senza dubbio il sotteso richiamo alla comunità. La comunità è infatti il luogo prima fisico e poi metaforico in cui si riuniscono i cittadini per esprimere direttamente la propria volontà politica. Nella formulazione storica originale le comunità erano piccole, omogenee e rurali; i *ward* come intesi da Thomas Jefferson<sup>59</sup>. Poi con il tempo il termine ha iniziato ad abbracciare differenti contesti politici: le comunità artigiane delle città sotto Jackson; le comunità professionali durante l'Età Progressista o le comunità nazionali corporative e sindacali nella retorica New Dealista. In ogni caso il potere metaforico della comunità risiede nell'evocare una intimità tra i cittadini basata su valori condivisi. Nella prospettiva di Morone il concetto di comunità è ciò che ha reso il *democratic wish* politicamente efficace, poiché la comunità è una forma unitaria per convogliare il sentimento collettivo che in uno stato che diffida del big government risulta "accettabile". Lo spirito comunitario può inoltre mitigare l'individualismo senza negarlo, per focalizzare l'attenzione del cittadino su beni pubblici anche immateriali. Il senso di appartenenza e di identità che si acquisiscono con il gruppo-comunità permisero ai New England town-meeting di emergere come le prime forme assembleari di auto-governo del Paese su base associativa e volontaria<sup>60</sup>. Gli stessi sentimenti, provati per la prima volta dagli studenti bianchi della New Left nelle campagne per il voto nel Sud segregato a contatto con le comunità afroamericane, hanno convinto l'SDS a inserire nel Port Huron Statement l'idea che la comunità sia il primo orizzonte, politico ed esistenziale, della partecipazione del cittadino al governo della polity in una cornice di participatory democracy<sup>61</sup>. Questi due esempi storici, distanti secoli tra loro, segnalano la forza latente e durevole del concetto di comunità nella democrazia americana.

Oltre al richiamo alla comunità, altri tratti distintivi hanno caratterizzato la richiesta di maggior partecipazione dei cittadini al governo nella storia del pensiero e dello sviluppo istituzionale americano. L'approccio populista alle istituzioni è senza dubbio fra i principali: "the populist call", "Americans attack the status quo and demand changes that will empower the people"<sup>62</sup>. Così ha definito quell'approccio Morone, indicando in particolare che si tratta del metodo usato di preferenza da chi si appella al democratic wish per cambiare le istituzioni. Lo storico della politica Michael Kazin l'ha più precisamente definita retorica populista, *populist persuasion*. A questo proposito, lo studio paradigmatico di Kazin sul populismo negli Stati Uniti si allinea all'indagine sul democratic wish di Morone e mette in luce come il

---

<sup>59</sup> Si veda il motto di Thomas Jefferson "I [conclude] every opinion with the injunction, 'divide the country into wards.'" citato in Morone, p. 5

<sup>60</sup> J.A.MORONE, *The Democratic Wish*, cit., p. 4

<sup>61</sup> CARTOSIO, *I Lunghi Anni Sessanta*, cit., p.

<sup>62</sup> J.A.MORONE, *The Democratic Wish*, cit., p. 10

populismo abbia attraversato la storia dei movimenti sociali negli Stati Uniti fin dal sorgere del People's Party nel 1892<sup>63</sup>.

Come si è accennato, sia il valore della comunità che la retorica populista accompagnarono la nascita dell'idea di participatory democracy in seno alla New Left e ai movimenti sociali degli anni Sessanta. E questo si rifletté anche sulle pratiche partecipative che gli attivisti misero in campo. In particolare per la New Left, la participatory democracy si concretizzò proprio nella creazione di "face-to-face community"<sup>64</sup>. Questa formula era del resto la più congeniale a processi decisionali paritari e trasversali. Tale approccio permise, ad esempio, la scrittura collettiva del Port Huron Statement. Ancora, circa da metà anni Sessanta, quando cioè il Movement iniziò a rafforzarsi, la preferenza per azioni di comunità permise di creare e sostenere le cosiddette *counter-institutions*, delle istituzioni alternative a quelle ufficiali e mainstream, dalla forte valenza prefigurativa. Si pensi all'*underground press*, la stampa alternativa, le *free health clinics*, centri sanitari a prezzi calmierati, i coop food stores, dei negozi di cibo su base cooperativa o i centralini telefonici di informazioni o primo aiuto gestiti da redazioni e collettivi. Espressione di participatory democracy come principio organizzativo di comunità fu anche l'Economic Research and Action Project (ERAP), promosso nel 1964 dall'SDS in accordo, almeno inizialmente, con l'organizzazione studentesca parte del *Civil Rights Movement*, SNCC. Con questo progetto gli studenti della New Left cercarono di uscire dal mondo universitario e giovanile e mettere le loro competenze organizzative a disposizione dei residenti poveri di città medio-grandi, come Chicago, Newark o Detroit. Gli attivisti si insediarono in piccole comunità nei quartieri più difficili delle città, creando opportunità di incontro per i residenti e corsi sull'organizing. Intento iniziale era creare un *interracial movement of poor*<sup>65</sup>. Gli attivisti ritenevano infatti che la lotta per i diritti sociali ed economici avrebbe unito le forze degli strati più poveri della società, sia bianchi che tra le minoranze. In apertura al primo numero dell'"ERAP newsletter" i redattori dell'SDS scrivevano che il progetto puntava a sviluppare "organization and action to confront economic problems in local communities"<sup>66</sup>. Nella newsletter inoltre, si parlava già di "economic democracy"<sup>67</sup>, peculiare declinazione dei principi di auto-determinazione del singolo e

---

<sup>63</sup> M. KAZIN, *The Populist Persuasion: an American History*, New York, NY, BasicBooks, 1995, pp. 1-7

<sup>64</sup> M. KAZIN, *The Populist Persuasion: an American History*, cit., p. 204

<sup>65</sup> Marcia interrazziale che attraversò il Paese

<sup>66</sup> ANONIMO, cover box, in "ERAP Newsletter", vol. 1, n. 1, February 1964, conservata presso Special Collections Labadie Collection, University of Michigan Library, Ann Arbor, MI.

<sup>67</sup> Ibidem.

uguaglianza della participatory democracy in ambito economico<sup>68</sup>. L'ERAP funzionò parzialmente, e solo alcuni progetti cittadini rimasero in piedi oltre il 1965, tra cui quello coordinato da Tom Hayden a Newark, NJ. L'ERAP fu tuttavia una delle esperienze esemplari dell'approccio politico populista della New Left. Come ha sottolineato Kazin riferendosi agli studenti, "They had taken on the task of traslating conceptions of participatory democracy that were rooted in an academic Left into the language of mostly apolitical people"<sup>69</sup>. In quel progetto emergevano in maniera evidente anche i caratteri che differenziavano il populismo della New Left dai precedenti movimenti che avevano rivendicato il potere del popolo e dei cittadini contro lo status quo. Inediti era ad esempio lo spirito interrazziale e la mobilitazione dei poveri sulla base di cause di interesse comune, quali parte attiva della società e della polity<sup>70</sup>. Contraddistingueva poi la New Left la critica tranchant alla politica federale, se comparata ad esempio con il movimento sindacale degli anni Trenta. La New Left, infatti vedeva la participatory democracy anche come una risposta al big government e al big business che aveva sottratto potere ai cittadini ed era causa sistemica della marginalizzazione dei cittadini dalla politica. Per questo l'ERAP era pensato anche come alternativa alla War on Poverty di Lyndon B. Johnson, che a loro parere espandeva il big government liberale e l'assistenzialismo, senza restituire alcuna reale opportunità di partecipazione politica ai cittadini che beneficiavano dei sussidi federali<sup>71</sup>.

### 1.3 La critica alla democrazia pluralista: Arnold Kaufman e la "critical temper"

Fu Arnold Kaufman il primo intellettuale a parlare di teoria della participatory democracy come forma di governo negli Stati Uniti, malgrado la letteratura di riferimento

---

<sup>68</sup> Con l'ERAP e l'economic democracy l' SDS anticipò istanze che sarebbero poi state riprese successivamente; da Martin Luther King, in special modo nella Poor People's Campaign del 1968, la marcia interrazziale di poveri conclusasi dopo la sua morte e da Derek Shearer e dal fronte progressista per l'economic democracy alla metà degli anni Settanta. Si veda a proposito Capitolo 4 e 5.

<sup>69</sup> M. KAZIN, *The Populist Persuasion: an American History*, cit., p. 203

<sup>70</sup> L'organizzazione dei poveri basata su pratiche di participatory democracy si era affermata all'interno dei movimenti degli anni Sessanta in contrasto con i metodi della civic organization tradizionali riconducibili alla scuola di Saul Alinsky, secondo cui la leadership serviva un'organizzazione gerarchica e basata esclusivamente sulla base di piccoli gruppi come quelli delle parrocchie e stimolando gli interessi personali degli individui.

<sup>71</sup> M. KAZIN, *The Populist Persuasion: an American History*, cit., p. 202-205

sembri scarsamente considerare il suo ruolo<sup>72</sup>. Nel 1960, quando Kaufman scrisse il suo primo saggio sul tema, insegnava filosofia politica all'Università del Michigan (U-M) ad Ann Arbor e da alcuni anni stava guidando come *faculty advisor* un gruppo studentesco di discussione di nuove linee politiche. Anche Alan Haber, più tardi il primo presidente SDS, ne era entrato a far parte alla fine degli anni Cinquanta quando era ancora matricola<sup>73</sup>. Kaufman fece anche parte dello sparuto gruppo di docenti che nel 1965 organizzò alla U-M il primo *teach-in* della storia, per protestare contro l'autorizzazione del Congresso al dispiegamento di truppe in Vietnam<sup>74</sup>. In quegli anni anche Tom Hayden frequentava da studente l'University of Michigan e conosceva personalmente Kaufman; entrambe facevano parte del medesimo gruppo di attivisti di orientamento progressista, che diede vita anche a VOICE, la prima associazione politica studentesca dell'U-M<sup>75</sup>. Nell'inverno del 1962 Hayden scrisse quindi le prime due bozze del Port Huron Statement, la seconda dedicata in special modo alla *participatory democracy*<sup>76</sup>. E' utile tornare all'University of Michigan e al rapporto tra Arnold Kaufman e Tom Hayden, perché si ritiene che esso sia il riferimento storico minimo per situare il primo orizzonte di comprensione della *participatory democracy* di Tom Hayden; e con lui del circolo di promotori della Convention SDS del giugno del 1962 in cui i documenti preparatori di Hayden furono discussi e definita la stesura del Port Huron Statement.

Si legge infatti in una lettera di Kaufman del 1970:

You have to check this with Tom [Hayden], but it is my impression that he got turned on to the idea of a democracy of participation, and, in any event, first started to think seriously about the theoretical dimension on the topic, when he took one of my political philosophy courses - a course I devoted to defending participatory democracy, attacking the conventional views expressed by people like Schumpeter, Lipset, Dahl et. al. - that is, broadly, the countervailing power conception of democracy<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> J. D. HILMER, *The State of Participatory Democratic Theory*, cit., p. 45; Si veda anche: K. MATTSON, *Intellectuals in Action: The Origins of the New Left and Radical Liberalism, 1945-1970*, Philadelphia, PA, Penn State University Press, 2002; Arnold Kaufman, *Human Nature and Participatory Democracy*, in C. FREIDRICH (a cura di), *Responsibility*, New York, NY, The Liberal Arts Press, 1960, pp. 266-89; ristampato in W. CONNOLLY (a cura di), *The Bias of Pluralism*, New York, NY, Atherton Press, 1969, pp. 178-200.

<sup>73</sup> Alan Haber, intervista dell'autore, 25 maggio, 2019

<sup>74</sup> R. D. MANN, *The Ann Arbor Teach-In and Beyond: An Oral History*, in H. BRICK, G. PARKER (a cura di), *A New Insurgency: The Port Huron Statement and Its Times*, cit.

<sup>75</sup> Hayden fu iscritto al U-M College of Literature, Science and Arts dal 1957 al 1961: Thomas Emmett Hayden, *Alumni Files Index (1848-1968)*, Bentley Historical Library, University of Michigan, Ann Arbor, MI; T. HAYDEN, *Reunion. A Memoir*, New York, NY, Random House, 1988, p. 43

<sup>76</sup> T. HAYDEN, *Students for a Democratic Society: Convention Document #2*, in H. BRICK, G. PARKER (a cura di), *A New Insurgency*, cit., Prologue, <http://dx.doi.org/10.3998/maize.13545967.0001.001>

<sup>77</sup> Arnold Kaufman to George Abbott White, June 19, 1970, *Students for a Democratic Society 1960-1968*, Box 4, Arnold S. Kaufman Papers (1954-1971), Bentley Historical Library, University of Michigan, Ann Arbor, MI

Hayden ha poi confermato nel suo memoir di aver frequentato il corso di Kaufman nel 1960, nell'anno in cui il filosofo pubblicava "Human Nature and Participatory Democracy"<sup>78</sup>.

In quel primo saggio Kaufman mostrava che l'apparente incompatibilità tra la natura umana e la società industriale, affermata dai più accreditati teorici della democrazia liberale, non avesse prove. Il filosofo argomentava al contrario che ci fosse uno spazio teorico per sviluppare la principale funzione della participatory democracy: "the development of human powers of thought, feeling, and action". Questo aspetto chiariva fin dal principio l'influenza di John Dewey sul pensiero di Kaufman, in particolare per la ripresa dei benefici della partecipazione per l'individuo in termini di benessere psicologico e sociale<sup>79</sup>. Rispetto al "maestro" però, Kaufman esprimeva la necessità di una indagine empirica sistematica<sup>80</sup>. Era inoltre già evidente l'orientamento della riflessione di Kaufman verso le ricadute istituzionali della teoria. Così motivava infatti l'auspicio di indagini empiriche: "It is necessary not only in terms of justifying participation, but, just as important, it is by acquiring this kind of systemic knowledge that we will be able to implement participation in a way which minimize harmful consequences. The results of participation are not the same in very different situations"<sup>81</sup>.

Il risvolto fattivo della partecipazione che interessa Kaufman ben si contestualizzava nella sua vita di filosofo attivo tra le fila del Partito Democratico e nell'attenzione prestata alle vicende della nascente SDS, di cui sarà ospite con un suo intervento alla Convention di Port Huron<sup>82</sup>.

Se il primo testo di Kaufman sembra scritto per introdurre la participatory democracy nel discorso pubblico, il secondo, pubblicato nel 1968, ha già dall'incipit il ritmo di una riflessione dettata dall'urgenza dei tempi, che campiona la realtà dei movimenti e le evoluzioni della prassi partecipativa: "The foregoing essay [Human Nature and Participatory Democracy] was written in a time when few Americans defended participatory democracy. Ten years later the concept and the cause have been moved to the center stage"<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> Tom Hayden, *Reunion*, 42

<sup>79</sup> R.RODEWALD, R. WASSERTROM, *The Political Philosophy of Arnold Kaufman*, in "Social Theory and Practice", vol. 2 (Spring 1972), n. 1, pp. 5-31; J. D. HILMER, *The State of Participatory Democratic Theory*, cit., p. 45

<sup>80</sup> A. KAUFMAN, *Human Nature and Participatory Democracy*, cit., pp.184, 191

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Robert A. Haber and Sandra C. Hayden to Arnold Kaufman, May 12, 1962, Students for a Democratic Society 1960-1968, Box 4, Arnold S. Kaufman Papers (1954-1971), Bentley Historical Library, University of Michigan, Ann Arbor, MI

<sup>83</sup> A. KAUFMAN, *Participatory Democracy: Ten Years Later*, in "La Table Ronde", n. 251-252 (December-January 1968), pp. 216-228; ristampato in W. CONNOLLY (a cura di), *The Bias of Pluralism*, cit., pp. 201-212

Il contesto politico statunitense era cambiato così tanto dai tempi del primo saggio che nel 1968 l'obiettivo di Kaufman era definire i limiti della participatory democracy. A motivarlo l'impressione che nella visione degli attivisti radicali la participatory democracy fosse ormai considerata come l'unico rimedio a una ampia varietà di problemi della società americana, prima di tutto la sistemica mancanza di potere e rappresentanza (*powerlessness*) dei cittadini. Kaufman non rinnegava affatto quanto sostenuto nel saggio precedente, ma chiariva che la democrazia partecipativa non poteva essere forma esclusiva di governo nelle avanzate società industriali, se non a discapito dell'efficacia organizzativa. Inoltre, la disponibilità di aggiornate osservazioni sociologiche permettevano al filosofo di avanzare nella definizione della struttura istituzionale in cui implementare la partecipazione<sup>84</sup>. Kaufman, nello specifico, offriva un modello di integrazione della partecipazione dei cittadini nel sistema istituzionale statunitense. Nella sua visione, la democrazia partecipativa era una modalità di decentramento del decision-making e sarebbe dovuta restare a livello locale, funzionando attraverso assemblee a partecipazione diretta. I sistemi rappresentativi statali e nazionali avrebbero dovuto a loro volta lavorare come forze di bilanciamento, per evitare che i governi locali divenissero "municipal tyrannies"<sup>85</sup>. Il governo nazionale avrebbe dovuto cioè stabilire degli standard uniformi su tutto il territorio in tema di diritti e distribuzione nazionale di ricchezza e introiti fiscali (*tax revenues*). Al governo nazionale avrebbe dovuto poi spettare anche il compito fondamentale di pianificare la cornice legale dell'implementazione locale della participatory democracy, in modo da garantire e incoraggiare opportunità di partecipazione per i cittadini. Sviluppare due differenti sistemi istituzionali che erano in grado di coesistere (democrazia diretta e rappresentativa), come Kaufman si era già augurato nel saggio del 1960, permetteva infatti di conciliare la valorizzazione della dignità e della responsabilità del singolo grazie alla partecipazione con i vantaggi della democrazia liberale (ad esempio il mantenimento dell'ordine e l'efficienza di un sistema burocratico per la gestione su larga scala)<sup>86</sup>.

Kaufman nell'articolo del 1968 definiva anche il ruolo della leadership nei gruppi che adottavano la democrazia partecipativa; un altro aspetto cardine della teoria sia in termini politico-sociologici che nell'ambito del sistema istituzionale. Kaufman individuava il valore della leadership come un riconoscimento di competenza ed esperienza, utile a fini di efficacia strategica e a un più veloce raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione. Questa

---

<sup>84</sup> I principali riferimenti sociologici di Kaufman in questo saggio sono Kenneth Keniston in *Young Radicals. Notes on Committed Youth* (1968) e Michael Walzer in *A Day in the Life of a Socialist Citizen*, articolo uscito su "Dissent" nel gennaio-febbraio 1968.

<sup>85</sup> A. KAUFMAN, *Participatory Democracy: Ten Years Later*, cit., p. 205

<sup>86</sup> A. KAUFMAN, *Human Nature and Participatory Democracy*, cit., p. 198

convinzione gli derivava da uno degli elementi fondamentali della sua teoria: il cosiddetto “paradosso della participatory democracy”. Il filosofo così lo esplicitava: “before participatory decisions can become sound, they will be unsound - necessarily”<sup>87</sup>. Tale assunto implicava che le varie forme di partecipazione fossero veramente in grado di attivare un graduale empowerment di chi prendeva parte al processo decisionale. Tuttavia, prima di essere adottate, avrebbero dovuto essere apertamente discusse e modulate a seconda dei tempi di azione che si hanno a disposizione e dei vantaggi riscontrabili, evitando l’equivalenza tra leadership e manipolazione. Kaufman faceva chiaro riferimento alla recente ricerca di Keniston, in cui si rilevava una diffusa diffidenza verso i leaders proprio tra i gruppi della New Left<sup>88</sup>.

Nella teoria politica di Kaufman restavano irrisolti alcuni punti, come la definizione del sistema elettorale adeguato a esprimere i fini del governo partecipativo o una chiara divisione di competenze tra governo partecipativo e nazionale. Tuttavia il filosofo è una delle prime voci “radicali” a evidenziare i limiti costitutivi della democrazia partecipativa e a smentire la correlazione che da sistemi partecipativi derivassero esclusivamente soluzioni politiche radicali. Non mancava infatti di mettere in guardia dall’uso che ne facevano alcuni conservatori con il solo fine di consolidare il consenso.

Secondo Kaufman la democrazia partecipativa si integrava dunque con il sistema istituzionale rappresentativo-burocratico senza perdere i suoi valori caratterizzanti<sup>89</sup>. Nel definire i limiti della participatory democracy infine, Kaufman non rispondeva solo a un attivismo dal basso che nella prassi aveva percorso i tempi dell’elaborazione teorica, ma situava la sua riflessione in un più ampio orizzonte e fermento intellettuale a lui contemporaneo. Nelle conclusioni del suo saggio del 1968 scriveva infatti che la participatory democracy “is only an instrument of political change and accountability, and not necessarily the most valuable one”, implicando che anche altri strumenti erano disponibili per raggiungere il fine ultimo del cambiamento politico e della trasparenza verso i cittadini come correttivo del sistema istituzionale esistente<sup>90</sup>. L’orizzonte intellettuale in cui si collocava la participatory democracy di Kaufman verteva proprio sulla definizione di quegli strumenti.

Da quando Kaufman aveva pubblicato il primo saggio sulla participatory democracy nel 1960, non c’erano state solo le proteste studentesche e contro la guerra in Vietnam a contestare il sistema decisionale del liberal consensus. A fianco alle politiche di movimento,

---

<sup>87</sup> A. KAUFMAN, *Participatory Democracy: Ten Years Later*, cit., pp. 206-207

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Nel suo libro *Radical Liberal*, pubblicato sempre nel 1968, riprenderà questi assunti in un capitolo dedicato.

<sup>90</sup> A. KAUFMAN, *Participatory Democracy: Ten Years Later*, cit., pp. 206-207

diffuse dai pamphlets e dall'underground press, anche una corrente di critica intellettuale era cresciuta e si era rafforzata contro l'interpretazione pluralista della teoria democratica liberale, recuperando e approfondendo gli strali lanciati già nel 1956 da C. W. Mills in *The Power Elite*. Nello specifico, il saggio di Kaufman "Participatory Democracy: Ten Years Later" venne ristampato nel 1969 in un volume collettaneo intitolato *The Bias of Pluralism*, che mirava a raccogliere le principali istanze di quella corrente di critica<sup>91</sup>. Ad accomunare gli studiosi rappresentati - come Brian Barry, Theodore Lowi, David Kettler, Marc Pilisuk e Tom Hayden, tra gli altri - la convinzione che la competizione tra le elites avvenisse in un contesto "biased", che non permetteva realmente a tutti i gruppi di essere rappresentati nell'arena politica, soprattutto quando non potevano contare su una solida organizzazione e un'ampia legittimazione sociale e politica. Per questo motivo numerose cause, seppur di potenziale interesse pubblico, non erano prese in considerazione nelle sedi governative. In aggiunta, lo sviluppo personale delle capacità dei cittadini non era incoraggiato dal sistema lavorativo esistente - organizzato gerarchicamente e senza spazio per la responsabilizzazione individuale -, mentre il cosiddetto "status quo bias" bloccava ogni possibilità di riforma del sistema politico<sup>92</sup>. Il curatore William E. Connolly sottolineava che questa "critical temper" stesse trovando "increasing expression within the left wing of political science (and allied disciplines)" e le spettasse il compito di formulare una nuova teoria democratica<sup>93</sup>.

Come faceva inoltre notare Connolly, in quella medesima temperie di critica al pluralismo c'erano anche intellettuali più orientati a sondare la pratica politica e istituzionale del cambiamento. Premessa condivisa era il cosiddetto "status quo bias", cioè il processo di aggiustamento reciproco dei diversi interessi politici con cui procedeva il sistema decisionale pluralista e che in quanto tale si riteneva non lasciasse spazio all'innovazione politica e sociale. Gli strumenti con cui disinnescare questo meccanismo avrebbero interessato i politologi negli anni Settanta, spesso in connessione con attivisti o soggetti politici. Kaufman era tra questi, anche perché aveva allora appena pubblicato il suo lavoro più esaustivo riguardo la politica progressista, *The Radical Liberal* (1968).

Alla stessa maniera, dalla domanda "Quale sono le leve del cambiamento nella società americana?"<sup>94</sup> nacque ad esempio la pluriennale ricerca sociologica che ha portato William Gameson a pubblicare "The strategy of social protest" nel 1976, un testo seminale per la

---

<sup>91</sup> W. CONNOLLY (a cura di), *The Bias of Pluralism*, cit.

<sup>92</sup> W. CONNOLLY, *The Challenge to Pluralist Theory*, in W. CONNOLLY (a cura di), *The Bias of Pluralism*, cit., pp. 3-34, p. 18

<sup>93</sup> Ivi., pp. 19-23

<sup>94</sup> W. GAMESON, *The Strategy of Social Protest*, Homewood, IL, Dorsey Press, 1975, p. 7

sociologia dei movimenti e per l'analisi delle condizioni di successo dell'azione collettiva. Non è un caso che Gameson si fosse formato ed avesse insegnato all'University of Michigan a fianco a Kaufman, e con lui fosse stato tra gli ideatori del teach-in del 1965. Così aveva conosciuto anche Tom Hayden, divenuto amico e interlocutore nelle sue ricerche<sup>95</sup>.

Connolly presentava questa particolare area di ricerca sugli strumenti che avrebbero permesso di superare lo stallo dello status quo bias come “the strategy of social change” e ne elencava le numerose implicazioni e ricadute fattive. E' qui utile riportarle per avere una idea degli spazi che le idee progressiste, e quindi anche la participatory democracy, potessero percorrere nell'arena politica e a livello istituzionale in quegli anni.

Many questions are involved here, including identification of places where new information, moral consideration and pressure are likely to be most effective; development of tactics which promise the most long-run success; location of the societal segments whose position renders them actually or potentially interested in challenging prevailing practice; mobilizing the potential forces, and maintaining pressure over a long haul. The problem of strategy is the most difficult question faced by the critical temper<sup>96</sup>.

Connolly ricordava quindi alcune strategie di cambiamento fin lì avanzate dagli studiosi riconoscibili nella “critical temper”:

C. Wright Mills mentioned the ‘intellectuals’ as a possible agency for ‘radical change’. John Kennet Galbraith has exhorted the ‘educational state’ to use its increasingly strategic position to challenge existing priorities in the industrial system. Arnold Kaufman has recently explored the range of strategies open to the ‘radical liberal,’ seeking to escape the twin dangers of the ‘realist’s’ anticipatory surrender to the status quo and the ‘self-indulgent’ radical’s refusal to use established ‘pluralist’ structures to effect significant change. David Kettler (...) seeks to supplement these conventional strategies with the new infusion of ‘outside’ pressure which expose privileged elites to the substratum of groups and concerns presently ignored by the prevailing pressure system.<sup>97</sup>

Discriminante di peso per Connolly era che le ricerche menzionate tenevano conto del peso fondamentale delle organizzazioni nel canalizzare i comuni interessi ed esercitare pressione sui centri decisionali e che al tempo stesso cercassero di gestire il rischio di

---

<sup>95</sup> Ibidem.; R. D. MANN, *The Ann Arbor Teach-In and Beyond: An Oral History*, cit.

<sup>96</sup> W. CONNOLLY, *The Challenge to Pluralist Theory*, p. 27

<sup>97</sup> Ibidem.

sclerotizzazione e conservatorismo inerente ad ogni organizzazione individuato da Robert Michels<sup>98</sup>.

La prospettiva della *critical temper* permette dunque di illuminare l'orizzonte intellettuale in cui la teoria della participatory democracy era collocata alla fine degli anni Sessanta. Di fatti, era concepita come una delle numerose soluzioni per il cambiamento sociale offerte dai critici del pluralismo. E la molteplicità di soluzioni teoriche in cui il concetto era incastonato ha un valore dirimente nella sua interpretazione. Chi di lì in avanti si sarebbe richiamato alla participatory democracy in ambito di politics o riforme istituzionali avrebbe avuto a disposizione non solo una riflessione organica sul sistema politico, spendibile per politiche di coalizione, ma anche una "cassetta degli attrezzi" tale da poter implementare la partecipazione come strumento di decision-making in dialogo con altre pratiche politiche progressiste.

#### 1.4 I primi modelli partecipativi della political theory: Pateman e Macpherson

Gli anni Settanta marcarono una cesura nella sistematizzazione del modello di governo basato sulla participatory democracy. Se Kaufman ne aveva fin lì indagato il significato ed eventuali applicazioni all'interno della democrazia liberale rappresentativa e Connolly aveva auspicato una maggiore concettualizzazione della critica al sistema liberale pluralista, in qualche anno entrambe gli intenti sembrano compiersi. La participatory democracy venne formalizzata con *Participation and Democratic Theory* di Carole Pateman pubblicato nel 1970 e *The Life and Times of Liberal Democracy* di Crawford Brough Macpherson pubblicato nel 1974. Il terzo testo che completò la letteratura ancora oggi più esaustiva sul modello politico della participatory democracy fu *The Strong Democracy* di Benjamin R. Barber, del 1984. La profondità di analisi e la visione globale raggiunte da Barber furono il frutto degli studi e della intensa sperimentazione politica avvenuta nel decennio tra il declino delle mobilitazioni di massa e l'avvento del Reaganism.

La domanda di ricerca di Pateman si può sintetizzare nella verifica della desiderabilità della participatory democracy<sup>99</sup>. Il suo può quindi ritenersi uno studio preparatorio alla

---

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1970, p.1

costruzione di un modello di governo partecipato. A questo primo tassello Macpherson aggiunse un esame di fattibilità dell'implementazione istituzionale della participatory democracy nel contesto di una società liberale capitalistica su scala nazionale e fornisce anche due elementari modelli di applicazione. Barber completò il quadro descrivendo nel dettaglio tutti gli strumenti che riteneva necessari per l'integrazione dei principi fondamentali della democrazia partecipativa nel sistema costituzionale statunitense. La successione incrementale dei tre studi e la loro natura sistemica è probabilmente la principale ragione per cui sono ancora considerati dalla politologia quali cardini della teoria politica sulla participatory democracy. Eppure si tratta di testi fortemente legati al dibattito politico progressista coevo, a cui devono ragion d'essere e debiti intellettuali.

I sistemi teorici di Pateman, Macpherson e Barber sono accomunati da altri due caratteri distintivi: la natura etica della democrazia e il radicamento storico delle ipotesi elaborate. Le loro intuizioni nacquero infatti dalla considerazione delle principali dinamiche sociali ed economiche della realtà nazionale e internazionale in cui vennero proposte.

Pateman in *Participation and Democratic Theory* tese a dimostrare i benefici di politiche partecipative osservandone il funzionamento negli esempi di gestione partecipativa del lavoro collettivo, riferendosi in particolare al modello di autogestione dei lavoratori nelle industrie dell'allora Repubblica di Jugoslavia<sup>100</sup>. Tale contesto empirico di verifica sarebbe stato ampiamente usato come caso studio negli anni a seguire a supporto delle istanze di maggior potere di autodeterminazione dei cittadini nelle decisioni di carattere economico, sia in ambito aziendale che in termini di politiche pubbliche, la cosiddetta teoria dell'*economic democracy* divenuta popolare alla metà degli anni Settanta<sup>101</sup>. Per Pateman, l'influenza positiva sullo sviluppo umano riscontrata nelle forme organizzative industriali più democratiche dimostrava che la partecipazione comportasse dei benefici per i cittadini, in termini di educazione ed efficacia politica. Con il coinvolgimento collettivo nei processi democratici inoltre, secondo Pateman si costruiva una cultura che proteggeva il governo da tentazioni anti-democratiche, giovando alla sua stabilità. Per contrastare la mancanza di interesse nella politica attiva constatata dalle teorie democratiche pluraliste, Pateman recuperava un argomento della

---

<sup>100</sup> Ivi., pp. 85-102

<sup>101</sup> In realtà il caso studio delle autogestioni delle fabbriche in Jugoslavia era stato prima analizzato anche da Paul Blumberg, in *Industrial Democracy: The Sociology of Participation* (1969). Per una rassegna dei lavori sull'industrial democracy ed economic democracy tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta si veda: D. CHRISTIE, *Recent Calls for Economic Democracy*, in "Ethics", vol. 95 (Ottobre 1984), pp. 112-128. Per una esaustiva comprensione dell'economic democracy come ideologia degli anni Settanta si veda: M. CARNOY, D. SHEARER, *Economic Democracy*, New York, NY, Pantheon books, 1980

tradizionale democratica liberale: “we do learn to participate by participating”<sup>102</sup>. La politologa, che doveva molto agli studi sociologici, definiva questo processo come “the socialization aspect of the participatory theory of democracy”. In altre parole, se i lavoratori si abituavano a esercitare la loro efficacia politica nelle relazioni industriali, avrebbero poi saputo gestire la stessa responsabilità anche verso la *polity*. Pateman riprendeva dunque il concetto del cooperativismo e dell’*industrial democracy* e lo estendeva a tutta la società.

Fu Pateman infatti la prima studiosa a formalizzare la cosiddetta “participatory society”, cioè la sistematica applicazione della “participatory authority” nei processi decisionali di una ampia gamma di contesti sociali (l’industria, la famiglia, le università o i local boards su politiche pubbliche) dove uomini e donne avrebbero potuto essere politicamente autorizzati a far valere la loro voce. Di fatti, era questo che i movimenti sociali dei lunghi anni Sessanta e la Controcultura avevano già sperimentato e immaginato per la società futura, nei loro affinity groups e nelle organizzazioni, quale esemplare critica alla prassi gerarchica dei processi decisionali della società mainstream e dell’Establishment. Secondo Pateman infine, nella participatory society c’era la chiave per rivitalizzare e nutrire la democrazia liberale a lei coeva<sup>103</sup>.

C. B. Macpherson da parte sua elaborò un modello, o meglio, come lui li definì, due “abstract approximation”, della participatory democracy come forma di governo. Macpherson inseriva la sua riflessione sulla participatory democracy nel volume *The Life and Times of Liberal Democracy*, una teoria complessiva e per stadi storici della democrazia liberale. In apertura si chiedeva però esplicitamente se la democrazia liberale potesse definirsi superata. La domanda era ovviamente retorica e provocatoria. E la risposta era condizionata proprio al recupero del valore etico della partecipazione quale libera espressione dell’individuo, il cuore della teoria liberale classica. Se non fosse accaduto la democrazia liberale era destinata a scomparire<sup>104</sup>.

Quel che determinava una ratio così estrema in Macpherson era il peso che attribuisce al sistema capitalistico, individuato quale causa principale delle progressive distorsioni del sistema liberale delle origini. Macpherson individuava due possibilità di coinvolgimento dei cittadini in un sistema nazionale che, così specificava, “beyond the neighborhood it would have to be an indirect or representative system rather than face-to-face direct democracy”. Il modello

---

<sup>102</sup> C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, cit., p. 105

<sup>103</sup> Ivi., pp. 42-43; 108-109

<sup>104</sup> C. B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, MA, Oxford University Press, 1977, p. 1

più semplice sarebbe stato secondo Macpherson un sistema piramidale con democrazia diretta alla base e democrazia delegata per ogni livello successivo. La democrazia face-to-face, funzionante tramite discussione e deliberazioni per consenso o maggioranza, avrebbe potuto avvenire su base di quartiere o di azienda. Queste assemblee avrebbero poi eletto i propri delegati riuniti in consiglio in un livello successivo abbastanza inclusivo come il city borough, ward o township. Il medesimo meccanismo rappresentativo si sarebbe ripetuto fino ai consigli locali, regionali e a un consiglio nazionale, con relative competenze a seconda del tipo di interesse da rappresentare. Ad ogni livello, che avrebbe potuto lavorare attraverso dei committee, sarebbe stato necessario che la democraticità del sistema fosse garantita dalla responsabilità e dall'accountability degli eletti verso gli elettori, sanzionata dal potere di rielezione o recall.

Macpherson sottolineava tuttavia che il principio di responsabilità sarebbe in realtà difficilmente garantito - anche fosse stato costituzionalmente statuito - e la somiglianza del suo modello con il "centralismo democratico" dell'Unione Sovietica ne era, ai suoi occhi, la dimostrazione. Tale sistema piramidale, oltre a mostrarsi fallace verso altre problematiche urgenti della democrazia contemporanea, non prevedeva l'esistenza dei partiti che invece contraddistinguevano le democrazie occidentali. Fatta quindi salva la via rivoluzionaria non auspicabile, non sarebbe stato attuabile. Per questo Macpherson proponeva "a second approximation: the combination of a pyramidal direct/indirect democratic machinery with a continuing party system". In sostanza si sarebbe dovuta mantenere la forma di governo esistente e far sì che i partiti operassero al loro interno secondo la partecipazione piramidale. Macpherson riteneva che questa soluzione fosse auspicabile e percorribile, perché avrebbe permesso anche ai partiti di introdurre la participatory democracy in maniera sostanziale attraverso una struttura parlamentare e congressuale<sup>105</sup>. Macpherson non faceva cenno alle riforme messe in atto dalla McGovern-Fraser Commission in seno al partito democratico a partire dal 1968, che tra i numerosi punti miravano a rafforzare la partecipazione dal basso nella selezione dei delegati tramite il sistema delle primarie (soprattutto by caucuses in prima battuta) e a intensificare le occasioni congressuali a livello nazionale<sup>106</sup>. Il politologo tuttavia segnalava come i tentativi di rendere le leadership di partito più ricettive e trasparenti verso la base avessero in passato fallito, dato che la responsabilità verso la membership del partito non si combinava con i margini di compromesso che la trattativa tra le parti nel governo di una

---

<sup>105</sup> Ivi., pp. 108-114

<sup>106</sup> J. S. JACKSON, and Robert A. Hitlin, "The Nationalization of the Democratic Party", in *The Western Political Quarterly*, 34:2 (June 1981): 270-286

società *class-divided* implicava. Tale ostacolo richiamava la visione complessiva di Macpherson in cui si collocava l'introduzione della participatory democracy nella gestione della *polity*.

La *conditio sine qua non* perché il processo funzionasse erano i cambiamenti preliminari sul piano socio-economico. L'assunto da cui Macpherson si muoveva era infatti che i bassi livelli di partecipazione del vigente sistema liberale erano legati a doppio filo alle iniquità sociali e di classe. L'estrazione sociale era al tempo stesso effetto e causa dell'inabilità dei cittadini degli strati più bassi di articolare le loro richieste e acquisire efficacia politica. E le teorie del consenso dei teorici pluralisti, o dell' "apathetic equilibrium", come lo chiamava Macpherson, avevano avallato questa scarsa partecipazione come necessaria alla stabilità del sistema dei partiti oligopolistici. Macpherson non credeva inoltre che una maggiore partecipazione dei cittadini di per sé avrebbe risolto il problema, perché sarebbe stata inficiata da un altro elemento fondante della società di mercato: la mentalità dei cittadini quali consumatori. Se restavano tali difficilmente avrebbero sfruttato l'opportunità di attivarsi per veder sviluppate le loro stesse potenzialità. Avrebbero inoltre continuato a prendere decisioni individuali, mentre la democrazia richiede di relazionarsi con gli altri e sviluppare un senso di comunità. Questi cambiamenti sociali, secondo Macpherson, erano lontani dal realizzarsi.

Rispetto all'analisi di Pateman, Macpherson si muoveva dunque dal piano etico della participatory democracy - che comunque riconosceva - all'indagine delle forze socio-economiche contestuali. Ne derivava una interconnessione tra istituzioni politiche e sistema socio-economico che richiamava l'approccio realista dei pluralisti che Macpherson stesso criticava e sembrava paralizzare il sistema. La participatory democracy era dunque destinata a restare un modello astratto? Secondo Macpherson sarebbe stato probabilmente così. Il politologo non rinunciava però ad osservare la realtà dei cambiamenti sociali in atto, seppur non ancora sistematici. E qui, ai fini della di quella "strategy of social change" individuata da Connolly, vale la pena elencare quelli che Macpherson definiva "loopholes anywhere in the circle". Il politologo ne segnalava tre. Il primo era che sempre più persone, pur nell'ottica di valutazione costi/benefici che guidava il cittadino medio che tendeva a massimizzare il proprio interesse, stavano considerando l'inquinamento come un costo inaspettato della progressiva espansione del PIL, che danneggiava direttamente la qualità della vita. Tale consapevolezza, sottolineava Macpherson, avrebbe potuto portare a sviluppare un un attaccamento al bene pubblico che sarebbe andato oltre sia l'interesse privato del cittadino-consumatore che il meccanismo di competizione delle élite. La seconda novità notata da Macpherson era che anche l'apatia politica o il basso coinvolgimento iniziavano ad essere percepiti dagli individui come

un costo. Lo scarso interesse dei cittadini permetteva infatti ai poteri industriali di avere un ruolo incontrastato nel regolare la vita dei quartieri, dei posti di lavoro, della sicurezza e quindi in generale di determinare la qualità della vita dei cittadini. Per dimostrare tale nascente consapevolezza Macpherson portava ad esempio i movimenti di quartiere o di comunità che in alcune città statunitensi si erano opposti ad interventi urbani di grande impatto guidati dal cosiddetto “commercial-political complex”. Con la stessa filosofia erano nati movimenti di lavoratori per la partecipazione democratica alle decisioni aziendali, come già approfondito da Pateman. Entrambe i casi, secondo Macpherson, provvedevano delle arene per l’esercizio di participatory democracy e in particolare i lavoratori che lottavano per un maggior controllo della produzione avevano occasioni ideali per uscire dalla mentalità del cittadino-consumatore. In ultimo Macpherson sottolineava che esisteva una crescente sfiducia verso la capacità del capitalismo di soddisfare a pieno i propri consumatori e aumentare la qualità della vita, viste le persistenti disuguaglianze sociali e la crisi economica che negli anni Settanta stava attanagliando tutte le democrazie occidentali<sup>107</sup>. Macpherson sottolineava dunque alcune innovazioni sia nell’immaginario che nelle attitudini consuete dei cittadini della democrazia liberal-capitalista. Non si spingeva a indagare eventuali riforme o cambiamenti istituzionali già in corso, perché nell’economia del suo modello il peso dei “loopholes” necessari al superamento della morente democrazia liberale era di diversa natura:

changes already visible or in prospect either in the amount of democratic participation or in social inequality or consumer consciousness. (...) changes which are not only already perceptible but which are attributable to forces or circumstances which are likely to go on operating with cumulative effect, than we can have some hope of break-through. And if the changes are of a sort that encourages reciprocal changes in the other factors, so much the better (...) So my exploration of possible forces making for it [a move to a more participatory democracy *ndr*] is not to be taken as a prophecy, but only as a glimpse of possibilities<sup>108</sup>.

## 1.5 Il progetto istituzionale più compiuto: Benjamin Barber

---

<sup>107</sup> C. B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal Democracy*, cit., pp. 101-108

<sup>108</sup> Ibidem.

*The Strong Democracy* di Benjamin Barber, pubblicato nel 1984, segnava l'ultima evoluzione nella definizione della teoria della participatory democracy nel periodo osservato, prima del rinnovato interesse alla metà degli anni Novanta<sup>109</sup>. Il lavoro di Barber si distingueva per aver delineato un dettagliato programma di riforme per l'integrazione di elementi partecipativi nel sistema istituzionale statunitense. Secondo Barber la democrazia forte era una forma di governo democratica dove "the people govern themselves, in at least some public matters at least some of the time"<sup>110</sup>.

Inoltre, ispirandosi esplicitamente come Kaufman all'approccio esistenzialista dell'American Pragmatism - che basava la partecipazione democratica dei cittadini sullo sviluppo delle loro relazioni umane -, la democrazia intesa da Barber "is the theory of talk, judgement and public seeing"<sup>111</sup>. Per questo l'aspetto deliberativo era uno degli elementi chiave del suo discorso partecipativo, sia in termini valoriali che esplicitato attraverso istituzioni dedicate. La discussione collettiva infatti, nell'ottica di Barber, permetteva al singolo di sviluppare la capacità di persuasione e di apprendimento, due componenti fondamentali della partecipazione del cittadino ai processi decisionali pubblici<sup>112</sup>. Sul piano istituzionale tale impianto filosofico si traduceva in una serie di spazi partecipativi da includere nella cornice delle istituzioni rappresentative tradizionalmente a servizio delle società organizzate su larga scala.

Barber tuttavia, a differenza dei precedenti modelli di teoria della participatory democracy, prevedeva una estensione della partecipazione diretta anche ai processi decisionali a livello federale. Per questo, a chiusura di *The Strong Democracy*, il politologo propone una vera e propria agenda integrata di riforme, pensate per il sistema costituzionale statunitense. Il programma si strutturava nello specifico in dodici punti, ognuno dei quali corrispondeva a una nuova istituzione partecipativa. Solo per citarne alcune, si andava dalle assemblee di quartiere dedicate principalmente a definire l'agenda del governo municipale e a stimolare l'accountability degli eletti, locali e statali, ad assemblee della cittadinanza per via telematica a livello regionale; un servizio di educazione civica finanziata con denaro pubblico in caso di consultazioni referendarie; la possibilità di indire referenda e *initiatives* nazionali sulla legislazione del Congresso, con risposta multipla per differenti sfumature di accordo e disaccordo in modo da orientare i legislatori e un processo di approvazione in due tornate di

---

<sup>109</sup> J. D. HILMER, *The State of Participatory Democratic Theory*, cit., p. 44

<sup>110</sup> B. R. BARBER, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley and Los Angeles, CA, University of California Press, 2003 (1984), p. xxxiv

<sup>111</sup> Ivi., p. xxxii

<sup>112</sup> Ivi., p. 265

consultazioni distanziate temporalmente per garantire un voto ponderato e il più possibile indipendente dall'influenza dei gruppi di interesse; un servizio civile universale e su più aree di servizio, per rafforzare la cura dei cittadini per il bene pubblico e un sostegno economico pubblico per facilitare la diffusione della gestione democratica dei luoghi di lavoro. Un aspetto fondamentale, secondo Barber, era che le dodici riforme istituzionali, per essere realmente efficaci, avrebbero dovuto essere introdotte tutte insieme. Ciò sarebbe stato possibile, secondo lui, sfruttando sul piano politico il peso delle numerose constituencies già attivate negli anni Settanta e favorevoli ad un maggior coinvolgimento dei cittadini nelle politiche pubbliche<sup>113</sup>. Di fatto, la prospettiva di Barber sull'implementazione istituzionale della participatory democracy non era solo una teoria, ma un manifesto per i *progressive democrats*. Negli anni Settanta si assistette infatti alla mobilitazione di gruppi progressisti di orientamento riformista su base comunitaria, al fiorire di *campaign coalition* e *public interest group*<sup>114</sup>. La spinta alla partecipazione e all'apertura a nuove istanze e alle politiche identitarie interessò anche il partito democratico e si unì a una stagione di decentramento amministrativo su base locale. Barber non solo prendeva in considerazione tali esperienze diffuse, ma le sistematizza e ne traeva spunto come riferimento empirico della fattibilità della sua teoria.

## 1.6 Le teorie militanti: la partecipazione nel quartiere

A fianco alle speculazioni della teoria politica anche una riflessione più militante e meno raffinata sulla participatory democracy si sviluppò negli anni Settanta. Era stata sollecitata dall'urgenza politica degli anni Sessanta come la "critical temper" e gli altri teorici, ma sembrava procedere indipendentemente, attraverso canali ed aree di indagine differenti. Per avere una idea delle basi di tale orizzonte di interpretazione della participatory democracy, il volume collettaneo *Participatory Democracy* del 1971 offre una panoramica esemplificativa. Curata da Terrence E. Cook e Patrick M. Morgan, allora giovani docenti alla Washington State University, la collezione era concepita come una mappa del dibattito corrente sulla complessità della participatory democracy e raccoglieva estratti di pubblicazioni di intellettuali come Paul Goodman e Robert A. Dahl, attivisti come Tom Hayden, Staughton Lynd e lo scomparso Frantz

---

<sup>113</sup> B. R. BARBER, *Strong Democracy*, cit., pp. 261-311

<sup>114</sup> Per un'idea del fermento sociale evocato da Barber si veda H.C. BOYTE, *The Backyard Revolution: Understanding the New Citizen Movement*, Philadelphia, PA, Temple University Press, 1981

Fanon, fino a Lenin e Jean Jacques Rousseau. I curatori credevano nei riscontri positivi, umani e politici, di una maggiore partecipazione dei cittadini, ma consideravano ancora aperti e da discutere aspetti critici della sua implementazione istituzionale, malgrado la teoria politica avesse già iniziato ad affrontarli in maniera sostanziale. Si chiedevano ad esempio quale fosse la dimensione auspicabile dell'unità di partecipazione, quali le modalità di funzionamento del processo decisionale partecipativo o come si sarebbe dovuta strutturare la relazione tra l'unità partecipativa con le altre strutture della società che mantenevano differenti principi di autorità<sup>115</sup>. In realtà quello che poi emergeva dal volume era piuttosto l'apertura alla sperimentazione sul campo, specialmente da parte dei *community group*. La collezione ospitava infatti alcuni contributi ottimisti e visionari in questo senso, che finirono di fatto per avere un certo impatto sociale negli anni a seguire. E' il caso della selezione di *Neighborhood Government* (1969) di Milton Kotler<sup>116</sup>. Kotler argomentava in sostanza che la participatory democracy potesse essere implementata nelle città attraverso l'organizzazione decentrata dei quartieri. Questa idea sarebbe poi stata ripresa ed ampliata da Karl Hess nel 1975 in *Neighborhood Power: The New Localism*, scritto a quattro mani con David Morris. Mentre Kotler aveva concepito l'auto-governo del quartiere come una corporation, regolamentata dall'amministrazione statale e della città, Hess sottolineava invece la totale autonomia dalle istituzioni esterne e l'autosufficienza economica dell'unità-quartiere. Kotler e Hess divennero presto i più conosciuti promotori del neighborhood movement, che ebbe un esteso seguito durante gli anni Settanta. La rete creata dai due ideologi ricevette fin dagli esordi il sostegno dell'Institute for Policy Studies di Washington DC, allora dinamico collettore di politiche progressiste su base locale e statale. Per questi motivi il fenomeno del new localism è stato ampiamente studiato dalla storia urbana e sociale e un nuovo gruppo di neighborhood-based studies ha recentemente focalizzato la dimensione locale come una scala rilevante per osservare i discorsi pubblici e le politiche nazionali<sup>117</sup>.

Le tesi alla base del *neighborhood movement* esprimevano dunque una interpretazione della participatory democracy come una forma di governo basato sulla democrazia diretta su

---

<sup>115</sup> T. E. COOK, P. M. MORGAN, *An Introduction to Participatory Democracy*, in T. E. COOK, P. M. MORGAN (a cura di), *Participatory Democracy*, New York, NY, Harper & Row Publishers, 1971, pp. 1-40. Lo stesso approccio approssimativo e militante alla participatory democracy si trova in D. C. KRAMER, *Participatory Democracy: Developing Ideals of the Political Left*, Cambridge, MA, Schenkman Publishing, 1972.

<sup>116</sup> M. KOTLER, "Neighborhood Government", in T. E. COOK, P. M. MORGAN (a cura di), *Participatory Democracy*, cit., pp. 239-246. Sul localismo si veda anche, nella medesima raccolta, T. HAYDEN, *On Trial*, in T. E. COOK, P. M. MORGAN (a cura di), *Participatory Democracy*, cit., pp. 43-48

<sup>117</sup> S. COWAN, Back to the Neighborhood: ideas and Practices of Local Government, in "Journal of Urban History", vol. 45 (2019), n. 5, pp. 1070-1075, p. 1071

base locale e tendente all'auto-sufficienza<sup>118</sup>. In questo senso, è facile intuire come nel mito del neighborhood government che si sarebbe pienamente sviluppato negli anni Settanta, la richiesta di participatory democracy prese connotati diversi da quelle originari della New Left. Perciò l'originaria opposizione al centralismo e al big government dell'Establishment liberale finì per confondersi spesso, nel governo di quartiere, con istanze anti-stataliste di altra matrice.

## 1.7 Gli istituti partecipativi della democrazia americana

Quali strumenti offriva la democrazia rappresentativa americana al cittadino interessato a partecipare direttamente al governo della polity all'inizio degli anni Sessanta? Quali erano le istituzioni partecipative attraverso cui i cittadini comuni potevano contribuire al policy-making a livello locale, statale e federale negli anni in cui iniziava la riflessione sulla nuova teoria politica della participatory democracy e la New Left rivendicava una società autenticamente democratica?

Con istituzioni partecipative si intendono qui tutti gli strumenti istituzionali che prevedono un coinvolgimento diretto dei comuni cittadini nei processi decisionali del governo, al di là del voto per l'elezione dei public officers, che è invece l'atto attraverso cui nelle democrazie rappresentative si concretizza la delega del potere sovrano del popolo<sup>119</sup>. Le istituzioni partecipative possono essere sia con potere consultivo che deliberativo, legalmente istituite o di prassi, di forma attiva o passiva. Nelle forme di partecipazione attiva i cittadini danno attivamente un proprio contributo al processo decisionale delle istituzioni. Nelle forme passive invece è il public officer a informare o rendere noto ai cittadini il progredire di un processo decisionale ai fini di trasparenza o monitoraggio dello stesso o a sondare la loro

---

<sup>118</sup> B. LOCKER, Visions of Autonomy: The New Left and the Neighborhood Government Movement of the 1970s, in "Journal of Urban History", vol. 38 (2012), n. 3, pp. 577-598

<sup>119</sup> La definizione qui utilizzata si distanzia dal significato di 'partecipazione dei cittadini' comunemente inteso dalla scienza politica relativamente alle democrazie rappresentative. In quel caso infatti con partecipazione si è soliti indicare solamente la partecipazione dei cittadini al seggio elettorale; per le elezioni di rappresentanti politici e amministratori o, laddove sia previsto, per il voto referendario.

opinione, senza però che i cittadini siano autorizzati a contribuire attivamente. Il riferimento a una interpretazione tanto inclusiva delle istituzioni partecipative è motivato da una parte dalle modalità di coinvolgimento civico sperimentate nella storia istituzionale americana e dall'altra dall'assunto che la partecipazione in senso ampio al governo della polity si realizzi quando i cittadini instaurano un rapporto di vicinanza e scambio non episodico con le istituzioni politiche, in modo da incidere positivamente sui processi decisionali<sup>120</sup>. In quest'ottica le forme di partecipazione passiva rendono le istituzioni più trasparenti verso gli elettori ma non necessariamente ricettive delle istanze dei cittadini. Tuttavia, la trasparenza dei processi decisionali ha una funzione propedeutica alla costruzione di un policy-making partecipato e per questo motivo le forme passive sono incluse nella presente classificazione.

Come si vedrà in seguito infatti, spetta all'analisi storica verificare le relazioni istituzionali tra le forme di partecipazione passiva e quelle di partecipazione attiva e i differenti gradi di incidenza del volere popolare sui processi decisionali.

La Costituzione degli Stati Uniti non prevede alcuna forma di democrazia diretta e ogni implementazione in questo senso della *governance policy* è avvenuto nel corso della storia del Paese a livello statale e locale; e in quest'ultimo livello a seguito di previsioni costituzionali degli stati. Nella Costituzione degli Stati Uniti, infatti, si può ravvisare solo una graduale espansione storica del diritto di voto tramite emendamento (14°, 15°, 19°, 23°, 24° e 26°), con due casi in cui è stato ampliato anche il novero degli scopi per cui i cittadini hanno diritto di voto (17° e 23° emendamento)<sup>121</sup>

Le istituzioni partecipative come anche la democrazia diretta sono il portato dello sviluppo storico istituzionale del Paese. All'inizio degli anni Sessanta del Novecento esistevano solo istituzioni partecipative a livello di governo statale e locale. Inoltre, la regolamentazione del governo locale, a parte quello di Washington DC, spetta di regola agli stati tramite emendamenti costituzionali o leggi ad hoc. In base poi ai mandati speciali o generali concessi ai governi locali, le istituzioni partecipative legalmente istituite possono essere autorizzate anche su base statutaria dalle varie forme di municipalità presenti nel Paese. Data dunque la complessità della *governance* locale, anche la diffusione di istituzioni partecipative a livello locale resta ad oggi eterogenea sul territorio nazionale.

---

<sup>120</sup> Per la presente definizione si fa riferimento a J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, Praeger Publisher, 1986, pp. 7-8

<sup>121</sup> T. DONOVAN, *Expanding Direct Democracy in the US: How Far is Too Far?*, Paper prepared for The Democracy Symposium. Williamsburg, VA. February 16 - 18, 2002; disponibile nella sezione "Articles and Working Papers" dell'Initiative & Referendum Institute (IRI): <http://www.iandrinstitute.org/reports-papers.cfm> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

Osservando le principali istituzioni partecipative di forma attiva, la più antica è il *town meeting* di origine coloniale, una vera e propria forma di governo locale basata sulla democrazia diretta nel *meeting*, l'assemblea dei cittadini. Nella forma più consolidata del XVII secolo, quando nacque come espressione di auto-governo delle comunità di coloni puritani, l'*open town meeting* si riuniva circa una volta l'anno per risolvere le principali questioni riguardanti la comunità e nella stessa sede eleggeva dei magistrati (*selectmen*) che con competenze specifiche avevano il compito di eseguire i lavori nel resto dell'anno e indire nuove assemblee. Le costituzioni statali e la fondazione della federazione non intaccarono il modello di gestione delle *township*, che restarono governi informali e su base associativa come nello spirito originario. Con il crescere però della popolazione e della complessità delle questioni da dibattere, nel XIX secolo anche i town meeting andarono incontro a delle modifiche. La maggior parte consolidò il ruolo dei citizen committees permanenti, dei gruppi di cittadini che volontariamente si riunivano durante l'anno per studiare le questioni da affrontare nell'*open town meeting*, soprattutto fiscali e di pianificazione urbana e fornire così consigli informati al resto della cittadinanza. In altri il potere legislativo divenne condiviso tra il consiglio di *selectmen* (*board of selection*) e l'*open town meeting*, con la possibilità della cittadinanza di richiedere un referendum entro un tempo prestabilito nel caso alcuni cittadini fossero in disaccordo con l'ordinanza approvata dal *board of selection*. Ci si riferisce convenzionalmente a questa forma di governo a partecipazione diretta come *New England town meeting* perché il modello di democrazia diretta adottato dai coloni della Nuova Inghilterra, pur diffondendosi verso sud e verso ovest con il procedere della conquista, è stato conservato fino all'età contemporanea solo in New Hampshire, Connecticut, Rhode Island, Vermont e Maine. Nel resto del Paese il governo locale si strutturò fin dal XVIII secolo con modalità differenti. In Massachusetts invece, dove sorsero le prime comunità organizzate di coloni, all'inizio del XX secolo gran parte delle città, densamente popolate, iniziarono a sostituire l'*open meeting* con il *representative town meeting*, una assemblea rappresentativa su base elettiva composta da una media di duecento delegati. Nel secondo dopoguerra la democrazia diretta era dunque una opportunità molto limitata negli Stati Uniti. Malgrado ciò la longevità dei town meeting aveva senza dubbio contribuito a rafforzare l'immagine idealizzata del democratic wish e del potenziale politico della comunità di cittadini che si faceva carico delle questioni che la interessano. Alla fine degli anni Cinquanta non mancavano detrattori alla effettiva funzionalità dei town meeting, denunciando una partecipazione in declino e mancanza di dibattito<sup>122</sup>. La

---

<sup>122</sup> J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, Praeger Publisher, 1986, pp.31, 159

partecipazione alle assemblee tuttavia, seppur inversamente proporzionale alle dimensioni della città, restava tendenzialmente più alta che nelle occasioni di voto o partecipazione diretta offerte dagli altri tipi di governo locale. Non va inoltre tralasciata la prassi del *pre-meeting meeting*, cioè i tavoli di discussione aperti dai committee o da altre associazioni di comunità prima dell'assemblea deliberativa, contribuendo ad approfondire ed estendere la fase di elaborazione trasversale delle policy. La carenza di dibattito in sede assembleare poteva però derivare anche un tendenziale consenso tra i cittadini dovuto all'omogeneità etnica, sociale ed economica della popolazione delle township, tendenzialmente bianca rurale o middle-class<sup>123</sup>.

Come si è detto, l'*open town meeting* di origine consuetudinaria è una forma di governo locale che riguarda una percentuale residuale delle municipalità. Per il resto il governo locale è un *charter government*, che funziona cioè secondo uno statuto (*charter*), di regola autorizzato dallo stato. La Charter solitamente determina il tipo di governo e quindi anche se la città è una town, in cui l'organo di governo è l'*open town meeting* o il *representative town meeting*, o una city, retta da un consiglio cittadino con potere legislativo e un ufficiale con potere esecutivo (*mayor/manager*). Le city si dividono poi ulteriormente in base al piano di governo adottato, risultato delle riforme che dall'Età Progressista. I piani sono tre e differiscono l'uno dall'altro in base alla relazione e alla distribuzione di potere tra sindaco e consiglio: *mayor-council plan*; *council-manager plan*; *commission plan*. Tutti sono però accumulati dalla presenza di un consiglio, cioè una assemblea elettiva. In particolare, nel *mayor-council plan*, sia il consiglio che il sindaco sono eletti direttamente dai cittadini: al primo spetta il potere legislativo e al secondo quello esecutivo, con la variabile di sindaco debole e sindaco forte. Nel *council-manager plan*, i cittadini eleggono un consiglio (che di regola non supera le dieci unità) e a volte anche un sindaco. Tutti i poteri dell'esecutivo sono però delegati a un professionista, il *city manager*, nominato dal consiglio e da esso revocabile. Al consiglio spetta il potere legislativo e di indirizzo del *city manager*. Secondo la forma di governo denominata *commission plan* infine, è un consiglio elettivo, la *commission*, a detenere potere esecutivo e deliberativo. Il *commission plan* venne tuttavia adottata all'inizio del Novecento in un numero molto contenuto di governi locali<sup>124</sup>.

L'istituzione partecipativa di forma attiva più antica nei governi locali con un consiglio elettivo sono i *public hearing*. Si tratta di audizioni formali in cui i cittadini possono esprimere il proprio punto di vista e/o porre domande ai rappresentanti e ai funzionari amministrativi

---

<sup>123</sup> Ivi., pp. 17-33; L. BOBBIO, *I governi locali delle democrazie contemporanee*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2002, pp. 26-28

<sup>124</sup> L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie americane*, cit., pp. 179-180

relativamente a specifiche politiche pubbliche. I cittadini hanno in questo caso solo un potere consultivo, ma le procedure amministrative statali di solito prevedono che le audizioni pubbliche si tengano prima che la politica in discussione al governo diventi legge o che un progetto sia avviato. Ciò implica che politici e funzionari tengano conto dei pareri espressi dai cittadini, o almeno rispondano formalmente ai cittadini motivando le loro scelte in base alle sollecitazioni ricevute. Data la natura consultiva dei *public hearing*, il numero e il grado di informazione dei partecipanti all'audizione diventa discriminante. Per questo ed altri motivi, come vedremo più avanti, i public hearing riceveranno una rinnovata attenzione politica durante gli anni Settanta<sup>125</sup>.

Oltre a *town meeting* e *public hearing*, le più note istituzioni partecipative del sistema costituzionale americano sono *referendum*, *initiative* e *recall*. Si tratta dei cosiddetti strumenti di *plebiscitary democracy*, in cui i cittadini sono chiamati ad accettare o rifiutare una proposta tramite voto affermativo o negativo. Il referendum è un voto che viene richiesto sia dall'assemblea legislativa, statale o locale, che dai cittadini. Nel primo caso il legislatore può incorrere in *mandatory* o *voluntary* referendum. Il mandatory referendum è il voto dei cittadini obbligatorio per dettato costituzionale o per legge. Tutte gli stati tranne il Delaware prevedono che sia sottoposta a referendum l'adozione di una nuova costituzione o di un emendamento costituzionale approvato dall'assemblea legislativa. Questa pratica risale all'epoca di fondazione del Paese, quando all'indomani della Dichiarazione di Indipendenza per prime le convention costituzionali di Massachusetts e New Hampshire sottoposero al voto dei cittadini le bozze delle nuove costituzioni. La giurisprudenza non è sempre stata concorde su questa delega del potere legislativo dell'assemblea dei rappresentanti al popolo ma dalla metà dell'Ottocento circa il mandatory referendum in materia di modifiche costituzionali è stata ripreso uniformemente. In molti stati è previsto il voto affermativo al referendum anche per cambiamenti negli statuti dei governi locali e per nuove *incorporation*, cioè quando vengono create nuove municipalità o fusioni tra le esistenti. La crescente sfiducia dei cittadini nei confronti degli eletti durante l'Ottocento ha poi portato a inserire nelle costituzioni statali delle *conditional laws*, delle specifiche leggi che possono essere approvate solo a condizione di un mandatory referendum. Il primo stato a introdurre questa restrizione al mandato dell'assemblea legislativa in costituzione è stato la Rhode Island nel 1842, dove era proibito all'assemblea di incorrere in un debito superiore ai \$50.000 senza il consenso dei cittadini; se non in caso di

---

<sup>125</sup> Sui public hearing e le funzioni dell'istituto si veda: B. ADAMS, *Meetings and the Democratic Process*, in "Public Administration Review", vol. 64 (Jan- Feb. 2004), n. 1, pp. 43-54

guerra, insurrezione o invasione. Le conditional laws riguardano infatti per lo più la materia fiscale e finanziaria dello stato, come ad esempio emissione di bond o incremento della tassazione oltre date percentuali. Il legislatore può infine chiedere ai cittadini di esprimersi via referendum su una serie di questioni di coscienza o non ideologiche. Le cosiddette “moral issues” infatti possono risultare divisive anche all’interno di uno stesso schieramento politico, ritardando il decision-making. Per questo motivo alcuni stati autorizzano che anche i governi locali tengano referendum su tali questioni. Principalmente tali referendum hanno un valore consultivo di indirizzo della policy in materia per il legislatore; in altri casi invece gli statuti sono più vincolanti per i consigli e le assemblee.

Il potere dei cittadini di proporre il referendum è invece essenzialmente un potere di veto alla legislazione statale e locale, introdotto nelle costituzioni statali solo a partire dagli ultimi anni dell’Ottocento. Quando sono i cittadini a chiedere un referendum si parla infatti di *protest* o *petition referendum*, poiché viene sottoposta al voto popolare una legge o alcuni articoli di una legge già approvata dall’assemblea legislativa, che il comitato promotore del referendum vuole impedire o rinviare. Il *protest referendum* può essere richiesto prima che una legge entri in vigore, cioè nel *waiting period* di notifica successivo all’approvazione della legge e che di solito è di 90 giorni. Per essere approvato il *protest referendum* deve essere richiesto da una percentuale che oscilla tra il 2 e il 10 per cento di votanti alle precedenti elezioni per il governatore, in base alle legislazioni statali. Una volta che i cittadini approvano con voto di maggioranza di essere contrari all’entrata in vigore della legge o di una parte di esse, il legislatore può procedere modificando la legge o rifiutando la decisione degli elettori. Solo in pochi stati di quelli che prevedono il *protest referendum*, il legislatore è obbligato ad aderire alla decisione popolare. Le previsioni costituzionali per il *protest referendum* comunemente convergono su una serie di materie che sono sottratte all’azione di questo tipo di referendum: la religione, gli stanziamenti di fondi, l’ordinamento giudiziario e la legislazione speciale per la regolamentazione di singoli governi locali<sup>126</sup>.

L’*initiative*, risalente alla stessa temperie di riforme fine ottocentesca del *petition referendum*, è uno strumento di legislazione diretta vera e propria, che permette ai cittadini di approvare una legge senza passare per il vaglio dell’assemblea dei rappresentanti che normalmente detiene quel potere. Nella *direct initiative* infatti una certa percentuale di votanti alle precedenti elezioni può sottoporre una propria misura direttamente al voto. In caso di approvazione maggioritaria, la misura diventa automaticamente legge. Con l’*indirect initiative*

---

<sup>126</sup> J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., pp. 35-48

invece, se la misura presentata ottiene il sostegno della maggioranza del voto popolare, viene allora sottoposta all'assemblea legislativa con l'obbligo di legiferare in materia entro un tempo prestabilito. Se l'assemblea non legifera o se la petizione non viene rispettata, la misura originale dell'*initiative* viene a quel punto rinviata ai seggi come se fosse una *direct initiative*. Anche per l'*initiative*, la percentuale di firme da raccogliere per far sì che la misura venga messa al voto varia in base alla legislazione statale e locale.

Il *recall* è infine un voto in cui si chiede ai cittadini se vogliono rimuovere uno o più *public officer* prima del termine del loro mandato regolare. Anche in questo caso sono i cittadini i promotori del voto, secondo i requisiti di legge. In caso la maggioranza dei cittadini si esprima a favore del *recall*, cioè del ritiro del *public officer*, quest'ultimo decade e si va *special election* per l'elezione del sostituto. Gli stati che autorizzano il *recall* prevedono anche che chi avanza la petizione giustifichi la propria richiesta, sottolineando eventuali illeciti del politico o funzionario che si vuole far decadere, sue negligenze nell'esercizio del potere o eventuali violazioni del giuramento tenuto prima di insediarsi. Il *recall* è un modo per controllare l'operato degli eletti in maniera continuativa. Anche per questo è impropriamente chiamato "imperative mandate", per sottolineare l'intrinseca contraddizione con la delega di potere alla base dell'elezione di rappresentanti politici<sup>127</sup>. Il *protest referendum*, l'*initiative* e il *recall* sono istituzioni basate proprio sul maggior controllo dell'operato dei rappresentanti, introdotte a livello statale nel medesimo periodo storico, sotto la pressione di riformatori populistici e progressisti, tra la fine dell'Ottocento e i primi due decenni del Novecento. Il primo stato ad autorizzare *petition referendum*, *initiative* e *recall* è stato il South Dakota, con la ratifica popolare di un apposito emendamento costituzionale nel 1898. Al 1918 altri 19 stati avevano autorizzato l'*initiative*, ma nessun altro si aggiunse alla lista fino all'ingresso dell'Alaska nell'Unione nel 1959. L'idea della democrazia diretta come strumento istituzionale per portare all'attenzione delle assemblee legislative statali la voce e i bisogni dei cittadini comuni attecchì facilmente nel malcontento, intellettuale e popolare, che si sollevò negli anni Ottanta e Novanta dell'Ottocento. Arrivavano infatti da più parti le critiche verso una classe politica che nella ricostruzione del Paese dopo la Civil War e nell'espansione di infrastrutture e trasporti si era fatta corrompere dai profitti dei monopoli, concedendo privilegi di legge agli interessi dei grandi trusts. La denuncia dell'irresponsabilità della classe dirigente era partita con il movimento dei granger nel Midwest agrario, ma poi confluì nel movimento populista negli anni Novanta dell'Ottocento. Nel 1892 infatti il People's Party incluse l'introduzione di

---

<sup>127</sup> Ivi., p. 12, 105, 109; 68-78; 105-112

initiative, petition referendum e recall nella sua piattaforma nazionale<sup>128</sup>. All'inizio del Novecento, a supportare la necessità di riforme istituzionali furono poi gli intellettuali progressisti e riformatori del governo municipale come Robert M. La Follette, governatore del Wisconsin dal 1900 al 1906. La direzione del Paese, secondo i riformisti, avrebbe dovuta essere affidata a un management professionale e scientificamente informato, in modo da promuovere efficacemente la volontà del popolo e senza che quest'ultima fosse inquinata da interessi di parte. Per questo alla cosiddetta Età Progressista risalgono anche le principali riforme del governo locale. Insieme ai già citati sistemi di governo, i municipal reformers che riuscirono ad essere eletti nei governi locali introdussero in molti casi anche le elezioni *non partisan*, in cui cioè il candidato non è associato a un simbolo di partito e le elezioni dei consiglieri comunali *at large* o *citywide*, cioè con voto proporzionale su un collegio elettorale unico per l'intera città invece che in collegi uninominali (*single member district*)<sup>129</sup>.

Sia la breve rassegna di istituti partecipativi qui presentata che lo sviluppo del governo locale, conferma dunque come la richiesta di partecipazione dell'ordinary citizen al governo locale e statale avesse fortemente contribuito alla formazione storico-istituzionale della democrazia americana. La critica sociale ed intellettuale che negli anni Sessanta vide nella participatory democracy la chiave per restituire alla democrazia americana maggiore legittimità si rivolgeva dunque a un sistema che aveva già in sé gli strumenti per reagire.

---

<sup>128</sup> S. L. PIOTT, *Giving Voters a Voice. The origins of initiative and referendum in America*, Columbia, MO, Missouri University Press, 2003, pp. 2-6; 16-18

<sup>129</sup> L. BOBBIO, *I governi locali delle democrazie contemporanee*, cit. pp. 177-178; Sui principi a cui si ispirava il municipal reform movement si veda anche S. SKOWRONEK, S. M. ENGEL, Introduction: The Progressives' Century, in S. SKOWRONEK, S. M. ENGEL, B. ACKERMAN (a cura di), *The Progressives' Century*, cit.; G. BORGOGNONE, *Tecnocrati del Progresso*, Torino, UTET, pp. 42-44

## Capitolo 2 - La citizen participation nelle politiche federali (1964-1980)

### 2.1 La citizen participation da Johnson a Carter (1964-1980)

“Citizen participation in government is a deep-rooted American tradition. In recent decades, there has been an enormous growth in citizen activism among interest groups and of citizen involvement programs within government agencies. At the same time, there has been a growing interest in the phenomenon of citizen participation among policymakers, scholars, and students of government”<sup>130</sup>.

Così Stuart Langton, Executive Director del Lincoln Filene Center for Citizenship and Public Affairs di Medford, MA, riassumeva agli inizi degli anni Ottanta l’impatto che il principio di partecipazione dei cittadini al governo della polity aveva avuto su vari fronti della vita politica degli Stati Uniti nei precedenti due decenni. La lucida sintesi serviva ad introdurre la prima rassegna bibliografica prodotta dal suo istituto su teorie e pratiche di *citizen participation*. Il Lincoln Filene Center, così chiamato dal 1961 al 1989, era nato come istituto di *civic education* all’indomani della Seconda guerra mondiale, operando dagli anni Cinquanta in associazione con la locale Tufts University. Il Centro si era distinto nei decenni per il suo ruolo di supporto alla cittadinanza attiva, accostando agli interventi educativi sul territorio pubblicazioni su cittadinanza, governo e affari pubblici. Le parole di Langton sull’impennata di interesse per un maggior coinvolgimento dei cittadini nella gestione delle istituzioni pubbliche non peccavano di ottimismo. La rassegna bibliografica, che conta nel complesso più di quattrocento testi di approfondimento, pubblicati per lo più tra gli anni Sessanta e Settanta negli Stati Uniti senza includere monografie e pamphlets prodotti dai *community groups*, permette di saggiare quanto il tema fosse diffuso nel discorso pubblico e scientifico, con un approccio già multidisciplinare. Il Lincoln Filene Center sondò la portata del fenomeno e

---

<sup>130</sup> S. LANGTON, *Forward*, in J. BERRY, R. HORN, *The Theory and Practice of Citizen Participation: a Bibliography*, Medford, MA, Tufts University, (early 1980s), pp. 3-4. La data di pubblicazione della bibliografia non risulta dai dati di corredo del volume: il periodo è perciò desunto dai contenuti del testo. Interrogata in merito, l’archivista della Tufts University, che ha fornito il materiale in formato digitale, ha confermato l’assenza di data. Altrimenti può essere citato come materiale d’archivio nella seguente modalità: Name of collection. Series title. Folder title. Title or identifying information. Call number. Tufts University. Digital Collections and Archives. Medford, MA.

supportò tempestivamente un processo di formalizzazione del discorso pubblico intorno alla *citizen participation*<sup>131</sup>.

La creazione di maggiori spazi di influenza nel policy-making del Paese per le istanze che arrivavano dai cittadini, e dai gruppi che li rappresentavano al di fuori dei partiti, interessarono negli anni Settanta tutte e tre i livelli di governo degli Stati Uniti. Tale processo di riforma si inserì in un più ampio quadro istituzionale già caratterizzato, nel periodo, da numerose innovazioni. Nel decennio segnato fin dall'inizio da shock economici e politici (la lunga crisi economica, iniziata con la fine di Bretton Woods e proseguita con la stagflazione e lo scandalo del Watergate, che portò per la prima volta alle dimissioni di un Presidente nella storia del Paese, solo per citarne alcuni), il modello di governance del Paese entrò infatti in una fase di trasformazione, formale e di prassi. Per quanto riguarda il livello federale, negli anni Settanta si assistette innanzitutto alla cosiddetta *Congressional Reform*, una riforma che interessò le due Camere in merito ai regolamenti per la discussione delle proposte legislative, orientata al superamento della prassi tradizionale nella formazione dei committee e del loro potere di controllo sulla produzione legislativa. La riforma di natura procedurale fu contestuale all'emergere del peso dei primi grandi *caucus* nei processi decisionali di Camera e Senato<sup>132</sup>. Dietro alla revisione delle regole di funzionamento del processo decisionale e alla formazione dei caucus, cioè di gruppi informali di deputati e senatori legati da interessi politici al di fuori dei ranghi di partiti e *committee*, c'era prima di tutto la concreta necessità di rispondere a una agenda del Congresso sempre più fitta. Tra anni Sessanta e Settanta infatti crebbe drammaticamente il numero di gruppi di interesse (*special interest group*) e le materie che questi portarono all'attenzione dei legislatori. Negli anni Settanta anche i *public interest group* iniziarono a reclamare la loro presenza sistematica a Washington e questo influì ulteriormente sulla relazione tra i gruppi di lobbying e le reti di coalizione dei membri del Congresso. Il

---

<sup>131</sup> Nel 1978 il Centro sponsorizzò la *National Conference on Citizen Participation* a Washington, DC. Dal 1979 lanciò la rivista "Citizen Participation Newsmagazine" e nel 1980, in associazione con il dipartimento di Scienze Politiche della Tufts University, avviò il primo corso di laurea del Paese in *Public Policy and Citizen Participation*. Nel 1981 fondò il *Citizen Participation Institute* per l'educazione di leader politici e funzionari di governo. *ibidem*.

<sup>132</sup> Sulla *Congressional Reform* si veda: J. E. ZELIZER, *On Capitol Hill: The Struggle to Reform Congress and Its Consequences, 1948–2000*, New York, NY, Cambridge University Press, 2004. Per esempi di caucus si pensi, ad esempio, ai primi gruppi formalizzati come il Democratic Study Group (DSG), risalente alla fine degli anni Cinquanta ma stabilizzatosi tra gli anni Sessanta e Settanta, o alla fondazione del Congressional Black Caucus (CBC) nel 1971. Per comprendere le implicazioni della iniziale affermazione di caucus autonomi dai partiti agli inizi degli anni Sessanta sul sistema di formazione e controllo legislativo tradizionale dei committee si veda: J. E. ZELIZER, *The Fierce Urgency of Now: Lyndon Johnson, the Congress and the Battle for the Great Society*, New York, NY, Penguin, 2015, pp. 32-45; Per l'impatto specifico del DSG si veda: E. C. BAER-BOSITIS, *Organizing for Reform: the Democratic Study Group and the Role of Party Fractions in Driving Institutional Change in the House of Representative*, unpublished dissertation, University of Minnesota, 2017.

processo di policy-making infine, congressuale e legislativo in generale, a partire dagli anni Settanta iniziò a recepire l'influenza della cosiddetta *leadership by integration*, basata cioè sui valori comuni più che sulle ideologie e gli stakeholders tradizionali; un fenomeno trasversale ai partiti e che contribuì a cambiare anche le dinamiche interne alle camere e ai committee. Tra i principali fattori di cambiamento esterni ed interni al Congresso, si inseriva (e interagiva) anche la domanda delle constituency di avere politiche più *responsive*, più ricettive delle proprie istanze<sup>133</sup>. Tale richiesta si era manifestata nelle proteste del decennio precedente e si acuì con una crescita della sfiducia nel governo a metà anni Settanta<sup>134</sup>.

Nel presente capitolo si osserverà come quella richiesta abbia trovato spazio nel sistema istituzionale negli anni Settanta, su impulso di amministrazioni federali e Congresso e quali modifiche alla governance e alle dinamiche intergovernative ne conseguirono.

A partire dalla metà degli anni Sessanta fino all'avvento dell'Amministrazione Reagan si assistette per la prima volta nella storia degli Stati Uniti all'ingresso del principio di governo della *citizen participation* nelle politiche federali. Il principio fu infatti esplicitamente enunciato negli atti legislativi del Congresso e venne inserito in particolare nelle politiche di aiuti federali destinati ai governi statali e locali, i cosiddetti *grants-in-aid*. Se prima del 1960 la *citizen participation* era stato un requisito pressoché assente nei *grants-in-aid*, nella seconda metà degli anni Sessanta comparve in almeno il 10% dei programmi intergovernativi<sup>135</sup>. Ad introdurlo come vincolo all'erogazione di fondi fu l'Amministrazione di Lyndon B. Johnson con l'avvio della *War on Poverty*, a partire dall'*Economic Opportunity Act* (EOA) del 1964. Secondo la clausola di partecipazione mandataria, i governi locali che si candidavano a ricevere i fondi federali dovevano prevedere dei meccanismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione dei fondi stessi. Il requisito della *citizen participation* venne poi applicato - seppur con enfasi altalenante -, anche da programmi di aiuti lanciati durante le

---

<sup>133</sup> S. W. HAMMOND, *Congressional Caucuses in National Policy Making*, Baltimore, MA, The John Hopkins University Press, 2001, pp. 13-15; Per una introduzione storica al ruolo della leadership nella politica istituzionale degli Stati Uniti e casi esemplari sulle innovazioni dell'istituto tra anni Sessanta e Settanta si veda: B. MIROFF, *Leadership and American Political Development*, in S. SKOWRONEK, M. GLASSMAN (a cura di), *Formative Acts. American Politics in the Making*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press, 2007, pp. 13-31, pp. 23-24

<sup>134</sup> Dai sondaggi Gallup sulla fiducia dei cittadini verso le tre branche del governo federale, nel 1974, il 56% del campione aveva una opinione negativa verso l'esecutivo: 36% non molta fiducia e 20% nessuna fiducia. Quest'ultima percentuale risultava dimezzata due anni dopo (9%). La fiducia nel potere legislativo rimase stabile per tutte e tre le annate di rilevazione del decennio (1972,1974,1976): poco più del 50% del campione si diceva mediamente fiducioso. Infine, sulla capacità del governo federale di risolvere problemi domestici, il campione risultava particolarmente diviso tra chi aveva una media fiducia e chi ne aveva poca nella rilevazione del 1976: 44% media fiducia, 42% non molta fiducia. GALLUP, *Trust in Government*, disponibile online: <https://news.gallup.com/poll/5392/trust-government.aspx> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>135</sup> Advisory Commission on Internal Relations (ACIR), *In Brief. Citizen Participation in the American Federal System*, Washington, DC, August 1979, p. 9

amministrazioni di Richard Nixon e Gerald Ford. I due presidenti repubblicani, come anche Jimmy Carter estesero inoltre lo stesso principio ad ulteriori politiche federali, in particolare quelle inerenti il *regulatory process*. Quasi ad esemplificare la parabola storico-istituzionale di quegli anni, nel 1980 l'*Advisory Commission for Intergovernmental Relations* (ACIR), in un report dal titolo *Citizen Participation in the American Federal System*, chiosava:

“Participation by the public now is provided not only within each level of government, but also as a principle of government transmitted by the intergovernmental grant system”.<sup>136</sup>

Come la dichiarazione riportata lascia intuire, l'adozione di tale principio di governo nelle politiche federali ebbe un impatto sostanziale sull'intero sistema istituzionale del Paese. I primi programmi che permisero di applicarlo, con esiti controversi, furono i *Community Action Programs* (CAP) lanciati con l'EOA e il *Model Cities Program*, sancito dal *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act* del 1966. Entrambi furono pensati per riqualificare le aree urbane a più alto tasso di povertà, coinvolgendo nella programmazione i cittadini in qualità di beneficiari ultimi degli investimenti. Il primo portò alla creazione delle Community Action Agency (CAAs) agenzie coordinate da staff federali e funzionari locali nei quartieri poveri, con l'obiettivo di agevolare l'erogazione di servizi al lavoro e servizi di prossimità cercando un rapporto diretto con i residenti in modo da far emergere le loro esigenze. Con i fondi di *Model Cities* invece, un programma quinquennale andato a regime nel 1969, i quartieri selezionati venivano interessati da piani globali di riqualificazione, che includevano l'edilizia popolare e un ampio numero di servizi per i residenti - come l'assistenza legale, l'avviamento al lavoro, corsi di educazione civica il supporto ai bisogni primari. Gli investimenti erano tutti destinati alle fasce di popolazione a basso reddito e rappresentati delle comunità di quartiere partecipavano insieme ai funzionari del governo locale all'amministrazione dei fondi. La letteratura politologica e sociologica contemporanea allo sviluppo dei due programmi mise universalmente l'accento proprio sulla partecipazione dei cittadini nella gestione dei fondi, quale “dominant issue”<sup>137</sup> dei programmi stessi. In prospettiva, il risorgere dell'interesse tra gli studiosi a partire dall'inizio degli anni Duemila ha confermato l'impatto della *citizen participation* all'interno dei programmi, perché fruttuosa in termini di educazione alla cittadinanza, creazione di nuovi spazi istituzionali utili alla rappresentanza locale e allo

---

<sup>136</sup> ACIR, *Citizen Participation in the American Federal System*, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1980, p. 2

<sup>137</sup> F. L. HRUZA, "Seattle Model Cities Program: A Case Study of Citizen Participation in the Planning Process During the Initial Planning Year, 1967-68" (PhD diss., University of Washington, 1972), 205, 220-22 citato in B. A. WEBER, *Revealing the Empowerment Revolution: A Literature Review on the Model Cities Program*, In "Journal of Urban History", vol. 38 (2012), n. 1, pp. 173-192, pp. 177-178

sviluppo di una solida leadership per le minoranze, in particolare quella afroamericana che era spesso la più colpita da fenomeni endemici di povertà. Come intuirono J. David Greenstone e Paul E. Peterson già nel 1976 la vera eredità della *War on Poverty* non consisté tanto nell'eliminare la povertà nel breve periodo, quanto nell'offrire una risposta politica a un problema politico. In questo senso, secondo i due studiosi, l'importanza del principio di *citizen participation* risiedeva nel valorizzare l'"intersection of racial and political authority"<sup>138</sup>. Gli effetti di lunga durata sul tessuto cittadino dei due programmi della War on Poverty, e in particolare di Model Cities, furono tuttavia possibili perché i *grants-in-aid* vennero rifinanziati e poi riformulati sotto le successive amministrazioni repubblicane; integrati nel *New Federalism* di Nixon e rilanciati in chiave di sostegno alla rete di quartiere da Ford. L'analisi sequenziale degli interventi federali che hanno previsto la *citizen participation* e si sono avvicendati da Johnson a Carter permette quindi di osservarne più agevolmente l'eredità di medio periodo sul piano istituzionale.

A beneficiare dei fondi dei CAP furono più di mille agenzie, le Community Action Agencies (CAAs) gestite da organizzazioni no-profit private o pubbliche distribuite in comunità povere di tutto il Paese<sup>139</sup>, mentre 150 città parteciparono a Model Cities. In molte città, e spesso negli stessi quartieri, i board locali del Model Neighborhood sorsero a fianco alle agenzie di amministrazione dei CAP. Model Cities in realtà era stato inizialmente pensato come un progetto sperimentale, per poche città, in modo da avere dei "modelli" concreti dell'approccio alla povertà promosso dall'Amministrazione. Questi quartieri, ben finanziati, sarebbero poi dovuti essere d'esempio per le future politiche statali e municipali contro il disagio urbano. In breve però, anche a seguito dei *riots* urbani che segnarono la seconda metà del decennio, le candidature si moltiplicarono. Il programma perse così la sua funzione dimostrativa - che si legge ancora nel titolo della legge del 1966 - e al momento delle approvazioni dei piani i singoli progetti di quartiere finirono per essere sotto-finanziati. I progetti finanziati da *Model Cities* erano quinquennali con rinnovi annuali e andarono completamente a regime nel 1969, quando ormai l'amministrazione Johnson si era conclusa. Nell'ottica di rifinanziamento dei programmi di Model Cities venne approvato nel 1971 il programma federale *Planned Variations*, che autorizzava le città ad estendere i progetti pilota

---

<sup>138</sup> B. A. WEBER, *Revealing the Empowerment Revolution: A Literature Review on the Model Cities Program*, cit.

<sup>139</sup> S. A. LEVITAN, *The Community Action Program: A Strategy to Fight Poverty*, in "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", Vol. 385 (Sep. 1969), pp. 63-73, p.70; ADYBSKA, *Where the War on Poverty and Black Power Meet: A Right to the City Perspective on American Urban Politics in the 1960s*, in "European journal of American studies", a.10 (2015), n. 3, online

avviati con il precedente programma ad altri quartieri e a contare per questo su ulteriori finanziamenti federali. Di fatto solo 20 municipi sul totale dei progetti *Model Cities* ancora in piedi (poco meno di quelli originariamente attivati) sfruttarono questa opportunità<sup>140</sup>.

Il primo atto legislativo con cui l'Amministrazione Nixon diede una impronta più marcatamente conservatrice al principio di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali dei governi locali fu il *General Sharing Revenue* (GRS) del 1972<sup>141</sup>. Si trattava per la prima volta di aiuti federali per la cui assegnazione le città non dovevano rispettare particolari requisiti mandatori, assecondando la tendenza all'autonomia locale nell'allocazione dei finanziamenti intergovernativi che i municipi avevano dimostrato di riuscire a perseguire anche sotto *Model Cities*. La partecipazione dei residenti all'amministrazione dei fondi venne favorita, ma senza essere un requisito per l'approvazione. Si perse inoltre del tutto, nel dettato legislativo, l'accento sul supporto alle reti sociali di comunità, ai progetti interrelati e al training civico dei cittadini, quei *software benefits* che avevano distinto la *War on Poverty*<sup>142</sup>. Con il GRS il legislatore spostò il focus sull'*hardware*, il sostegno alla riqualificazione intesa come decoro urbano e quindi finalizzata all'edilizia. Fu abbandonato anche il requisito della concentrazione degli aiuti federali in zone urbane a basso reddito e spesso i fondi vennero utilizzati per finanziare l'espansione di zone già abbienti<sup>143</sup>. Venne dunque meno l'esplicito impegno contro la povertà che aveva impresso alla legislazione della precedente amministrazione una missione nazionale e che aveva permesso di coordinare le differenti iniziative municipali, bilanciando il principio di flessibilità amministrativa cui erano ispirati gli interventi. Al contrario, l'autonomia locale con il GRS fu massima. La discontinuità con la *War on Poverty* non era dovuta ovviamente solo al cambio di rotta politica a livello federale, quanto anche a una evoluzione delle dinamiche tra decisore nazionale e governi locali. Non a caso, già nel 1972 le analisi dei programmi *Model Cities* segnalavano come fosse evidente l'avvio di un processo di *devolution*, "the shifting authority from the national to the local already evident in *Model Cities* programs by which the priorities of social, economic and physical programs to be developed by cities will be determined at the local [soon the state] rather than the national level"<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> G. J. WASHNIS, *Community development strategies; case studies of major model cities*, New York, NY, Praeger, 1974. Published in cooperation with the Center for Governmental Studies, p. 15

<sup>141</sup> S. MAGUIGE, *General Revenue Sharing: Background and Analysis*, Congressional Research Service Report for Congress, January 2009

<sup>142</sup> B. A. WEBER, *Revealing the Empowerment Revolution*, cit., p. 175

<sup>143</sup> B. A. WEBER, *Revealing the Empowerment Revolution*, cit., p. 178

<sup>144</sup> F. L. HRUZA, *Seattle Model Cities Program*, inedito, 1972, citato in B. A. WEBER, *Revealing the Empowerment Revolution*, cit., p. 177

Questo trend proseguì con l'Amministrazione Ford, con l'approvazione dei *Community Development Block Grants* (CDBG) nel 1974. La legge poneva fine alla moratoria al finanziamento dei programmi diretti dall'*Housing and Urban Department* decisa da Nixon nel gennaio del 1973<sup>145</sup> e confermava il modello di aiuti federali senza requisiti mandatori per le amministrazioni locali avviato con il GRS. In questo caso inoltre, i fondi per l'attivazione dei CDBG erano assegnati automaticamente a tutti i centri urbani con più di 50.000 abitanti, senza alcuna necessità di approvazione dei piani da parte dei tecnici federali. I fondi erano destinati a *low and moderate-income areas*, ma furono utilizzati piuttosto discrezionalmente. Come era già accaduto con l'Amministrazione Nixon, i fondi miravano a sostenere l'edilizia abitativa, favorendo l'inserimento di imprenditori privati. Nei due anni successivi venne costruito il più alto numero di abitazioni per famiglie a basso reddito mai raggiunto fino ad allora<sup>146</sup>. Il programma, secondo Ford, era un esempio sia della politica di semplificazione burocratica che della dottrina del New Federalism abbracciate dall'Amministrazione. Per questo i CDBG si sostituivano ai sei programmi di aiuti federali fino ad allora esistenti, Model Cities incluso, mettendo fine alle ultime vestigia della War on Poverty. Appellandosi allo spirito della *community action* tradizionale e tipico del repubblicanesimo americano, anche i CDBG richiedevano che i cittadini fossero consultati dalle amministrazioni locali per la gestione dei *grants*. La previsione di legge tuttavia non era associata al controllo federale preventivo dei piani da finanziare, né a strumenti di enforcement del principio di partecipazione locale<sup>147</sup>.

Archiviata sul fronte politico la War on Poverty, il principio della citizen participation sopravvisse ed entrò in una ampia gamma di legislazioni. Vennero previsti dei percorsi di confronto con i cittadini di leggi federali sulla regolamentazione di aree di interesse specifiche, come l'*Airport and Airways Development Act* del 1970, il *Coastal Zone Management Act* del 1972 e l'*Energy Reorganization Act* del 1974. Dati i crescenti livelli di sfiducia nel governo e gli anni di contestazione della Presidenza, era parere popolare tra i policymaker che bisognasse dare un segno di riforma della democrazia americana. E l'apertura alla partecipazione era una

---

<sup>145</sup> C. BONASTIA, *Hedging His Bets: Why Nixon Killed HUD's Desegregation Efforts*, in "Social Science History", vol. 28 (2004), n. 1, 2004, pp. 19-52

<sup>146</sup> ANONIMO, *40 Years Ago: August 22, President Ford Signs Housing and Community Development Act*, National Low Income Housing Coalition, August 18, 2014, disponibile online: <https://web.archive.org/web/20180305202643/http://nlihc.org/article/40-years-ago-august-22-president-ford-signs-housing-and-community-development-act-1974> [ultima cons: 30 ottobre 2020]; U.S. Dept. of Housing and Urban Development, Office of Community Planning and Development (HUD), *Guidebook on citizen participation in the community development block grant program*, Washington, D.C., HUD, 1979, p. 1-2, disponibile online: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951p00930772h&view=1up&seq=7> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>147</sup> Ibidem.

chiave spendibile anche per i conservatori<sup>148</sup>. Se spogliato delle istanze di sostanziale cambiamento sociale e politico cui l'avevano associato minoranze di radicali e progressisti, il principio della partecipazione era infatti assimilabile alla tradizione istituzionale americana. Entrò così anche nel discorso pubblico repubblicano. Sia con Nixon che con Ford, il rinnovato protagonismo dei cittadini nella gestione della spesa pubblica fu dunque uno dei punti inseriti nel New Federalism, e risultò perfettamente conciliabile con lo spirito anti-statalista del programma repubblicano. A proposito, cos'aveva detto Nixon durante il discorso sullo Stato dell'Unione del gennaio 1971: "To all Americans let us say: (...) We are giving you a new chance to have more to say about the decision that affect your future - to participate in government"<sup>149</sup>

Con la Presidenza Carter il principio di partecipazione dei cittadini venne rivendicato fortemente dai liberali, come rivalse sulle politiche delle due amministrazioni repubblicane<sup>150</sup>. A proposito, non mancarono operazioni mediatiche per provare che anche il governo statale e quello federale potessero mettersi in ascolto delle istanze dei cittadini. E' il caso della hot-line installata dal Congresso nel settembre 1978, in cui una batteria di congressmen si mise ai telefoni per ricevere chiamate da parte di ordinary citizen di tutto il Paese desiderosi di portare la loro opinione a Capitol Hill. Il Presidente Carter lo aveva già fatto, accanto a una serie di comparsate in town meetings per rispondere di persona alle domande dei cittadini riuniti<sup>151</sup>. Concretamente, nel rinnovo dei fondi intergovernativi, l'Amministrazione rimarcò il requisito mandatario del coinvolgimento dei residenti affinché i governi municipali potessero accedere ai finanziamenti. Per quanto riguarda il General Revenue Sharing, nel 1976 il programma venne rinnovato, esteso ed emendato. In particolare, mentre secondo la legge del 1972 stati e governi locali che ricevevano fondi avevano solo l'obbligo di pubblicare annualmente dei report sull'effettivo uso del denaro per trasparenza verso i cittadini, nella legge del 1976 il processo di informazione della cittadinanza venne rafforzato. Oltre alla pubblicazione dei report, stati e città dovevano tenere dei public hearing nella fase iniziale di programmazione della spesa e illustrare come gli interventi proposti con i fondi federali si relazionassero al proprio budget di governo<sup>152</sup>. Lo stesso anno il Congresso intervenne anche nel rinnovo del programma dei CDBG varato da Ford due anni prima. Dati i disparati risultati ottenuti fino ad

---

<sup>148</sup> J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington, DC, The Brookings Institutions, 1993, pp. 34-35

<sup>149</sup> T. E. COOK, P. M. MORGAN, *Participatory Democracy*, cit., p. IX

<sup>150</sup> J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, cit., p. 38

<sup>151</sup> ACIR, *Citizen Participation in the American Federal System*, cit., p. 91

<sup>152</sup> ACIR, *Citizen Participation in the American Federal System*, cit., p. 82

allora in merito alla partecipazione della cittadinanza, quando la legislazione venne rinnovata il Congresso emendò il testo specificando il tipo di citizen participation richiesta. La piena responsabilità del programma e della gestione dei fondi spettava ai governi locali, città e contee. Ai cittadini era invece concesso un ruolo consultivo, da espletare tramite public hearings e commenti sull'andamento dei programmi. Le amministrazioni erano poi tenute ad informare i cittadini, soprattutto quelli a basso reddito maggiormente interessati, fin dalle fasi iniziali della pianificazione<sup>153</sup>.

Carter cercò inoltre di modificare in maniera sostanziale la rappresentazione degli interessi nel governo federale a favore dei principali public interest group del Paese. Per farlo, appena insediato nominò più di cinquanta esponenti delle principali organizzazioni di cittadini nelle posizioni di vertice di diverse agenzie federali. Ad esempio, David Hawkins del Natural Resource Defense Council fu nominato *assistant administrator* dell'Environmental Protection Agency (EPA), mentre Peter Shuck del Consumers Union divenne *deputy assistant secretary* al dipartimento di Health, Education and Welfare (HEW). L'intenzione sottesa a questo tipo di nomine era che da quelle posizioni apicali gli attivisti potessero far funzionare la partecipazione dei cittadini relativamente ai processi decisionali delle singole agenzie<sup>154</sup>.

Carter puntava a riequilibrare i rapporti di forza tra gli interessi politici attraverso la concessione di spazi ai tavoli del policy-making federale. Seguendo questa direzione il Presidente si fece promotore anche di una agenzia di protezione del consumatore federale. L'agenzia avrebbe dovuto avere un ruolo di controllo su tutto il resto dell'esecutivo, con potere di intervento nell'operato di dipartimenti ed agenzie. La proposta tuttavia scontò in Congresso la strenua opposizione della *Federal Trade Commission* e delle business lobby e nel 1978 fu definitivamente sconfitta. Carter tentò allora di raggiungere il suo obiettivo sfruttando il potere amministrativo del Presidente<sup>155</sup>. Con l'Executive Order 12160 del settembre 1979 decretò che ogni agenzia o dipartimento federale provvedesse ad avere al proprio interno un *consumer affair staff*, che avrebbe dovuto stilare un piano di revisione e modifica dei processi decisionali dell'ente in modo che venissero considerate le esigenze e gli interessi dei cittadini 'consumatori'. Questo sarebbe potuto accadere, secondo l'executive order, ascoltando il parere di autorevoli professionisti della materia e il parere dei consumatori in prima persona. I primi avrebbero dovuto essere autorizzati a partecipare direttamente ai processi decisionali di agenzie e dipartimenti. Per i secondi invece si dovevano predisporre delle procedure "for early and

---

<sup>153</sup> HUD, *Guidebook on citizen participation in the community development block grant program*, cit., pp. 1-3

<sup>154</sup> J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, cit., p. 38

<sup>155</sup> Ivi., pp. 38-39

meaningful participation in the development and review of all agency rules, policies, and programs”<sup>156</sup>. Vie preferenziali erano i forum in cui i consumatori potevano incontrare i decision-maker dell’agenzia e la sistematica informazione dei cittadini sulle opportunità di partecipare. I piani di revisione di ogni agenzia dovevano quindi essere pubblicati nel Federal Register, aprendo un ulteriore intervallo di tempo per i commenti del pubblico prima di entrare ufficialmente in vigore. Obiettivo del provvedimento era far sì che tutto il governo iniziasse ad adottare il punto di vista del cittadino-consumatore, attuando meccanismi di scambio di informazione con i diretti interessati ispirati a una modalità di “two-way communication”<sup>157</sup>. Nel giugno successivo avevano già depositato e pubblicato i loro piani di revisione richiesti dall’executive order l’Interstate Commerce Commission, la Postal Rate Commission, la Commodity Futures Trading Commission e perfino il Department of Defense. Tuttavia nel novembre 1980 Carter non venne rieletto e l’executive order non venne confermato. Con Ronald Reagan la tutela dei consumatori in seno all’esecutivo federale non era più una priorità

158.

## 2.2 Politiche federali: citizen participation o participatory democracy?

Ripercorso velocemente lo sviluppo storico delle politiche federali che negli anni Sessanta e Settanta promossero la partecipazione dei cittadini al governo della polity, è qui rilevante chiarire due questioni di portata generale: il significato di “citizen participation” nella legislazione federale e le dinamiche intergovernative attivate dai programmi federali di intervento sulle città. Che cosa intendeva il Congresso per “citizen participation” alla metà degli anni Sessanta? Johnson aveva finalmente raccolto l’agency, cioè lo spirito trasformativo della participatory democracy enunciata nel Port Huron Statement?

Con l’introduzione del principio di “citizen participation” il legislatore federale non fornì maggiori dettagli su come i residenti avrebbero dovuto partecipare alla gestione dei fondi intergovernativi a livello locale. Nell’Economic Opportunity Act (EOA) del 1964, il Congresso si limitò a definire come requisito di finanziamento che nei quartieri poveri candidati a ricevere

---

<sup>156</sup> Executive Order 12160 of Sept. 26, 1979, 44 FR 55787, 3 CFR, 1979 Comp., p. 430

<sup>157</sup> ACIR, *Citizen Participation in the American Federal System*, cit., p. 61; HUD, *Guidebook on citizen participation in the community development block grant program*, cit., pp. 11-20

<sup>158</sup> Executive Order 12160 of Sept. 26, 1979, 44 FR 55787, 3 CFR, 1979 Comp., p. 430; J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, cit., pp. 38-39

i fondi si prevedesse la “maximum feasible participation” delle persone che avrebbero goduto dei servizi<sup>159</sup>. Le CAAs avevano una composizione del personale e poteri decisionali variabili da una città all'altra. Un anno dopo la promulgazione della legge, in un *House report* sull'andamento del programma si puntualizzava l'importanza di coinvolgere la cittadinanza fin dalla progettazione dei servizi, attraverso tutte le fasi del processo decisionale che sovrintendeva all'amministrazione dei fondi, allo scopo di prendere tutte le misure necessarie a correggere “any program in which the principle of maximum feasible participation of the poor does not extend to alla levels and stages of planning and administration”<sup>160</sup>.

Infine, nel 1966, il Congresso approvò un emendamento all'EOA proposto dal deputato repubblicano del Minnesota, Albert Quie, che richiedeva che almeno un terzo di membri dei board locali che amministravano i CAP fossero composti da poveri<sup>161</sup>.

Nel *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act* del 1966 si richiedeva invece esplicitamente che i cittadini partecipassero alla pianificazione dei servizi. Il requisito venne però espresso come “widespread citizen participation”, senza alcuna specifica ulteriore in merito alle modalità di nomina, elezione o potere decisionale dei cittadini. La sibillina formula suscitò immediatamente un fitto dibattito perfino all'interno del *Department of Housing and Urban Development* (HUD), che avrebbe poi dovuto assistere le città nella compilazione delle candidature al *Model Cities* e nella revisione dei progetti, insieme agli altri dipartimenti coinvolti<sup>162</sup>. Come per la legislazione in merito ai CAP la vaghezza del dettato legislativo contribuì a sollevare dubbi sull'effettiva portata del principio di partecipazione<sup>163</sup> e anche per questo motivo il programma non andò a regime prima del 1969, in un clima politico nazionale ben diverso da quello della promulgazione della legge nel 1966.

---

<sup>159</sup> Secondo il dettato di legge, ogni CAP doveva essere “developed, conducted, and administered with the maximum feasible participation of residents of the areas and members of the groups served”. Economic Opportunity Act of 1964 (P.L. 88-452), title II

<sup>160</sup> Economic Opportunity Act Amendment of 1965, S. Rept. 599, 89 Cong. I sess. (GPO, 1965), p. 6, citato in J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, cit., p. 28

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ivi., p. 29

<sup>163</sup> Le voci di opposizione più frequentemente citate dalla storiografia sono quelle del Senatore Daniel P. Moynihan (1969), della HUD assistant secretary Sherry R. Arnstein e degli attivisti e studenti dell'SDS impegnati nel progetto denominato Economic Research Action Project (ERAP), che si sviluppò in una dozzina di città partecipanti al programma federale con il fine di supportare la popolazione locale, e in special modo i poveri, nello sperimentare l'organizzazione di comunità come metodo per rivendicare l'attenzione delle municipalità e delle CAAs. Si veda D. P. MOYHINAN, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community: Action in the War on Poverty*, New York, NY, Free Press, 1969; S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in “Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35 (1969), no. 4, pp. 216-24 J. FROST, *An Interracial Movement of the Poor: Community Organizing and the New Left in the 1960s*, New York, NY, New York University Press, 2001;

In realtà tra i numerosi obiettivi dell'intervento federale elencati nel *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act* compariva anche il raggiungimento di una "greater participatory democracy"<sup>164</sup>, ma essenzialmente la citizen participation era intesa dall'Amministrazione Johnson in ottica di contrasto alla povertà.

Per rintracciare la genealogia istituzionale dell'approccio comunitario al contrasto alla povertà adottato nell'Economic Opportunity Act, concentrato cioè sul coinvolgimento dei residenti e l'incremento dei servizi di assistenza al lavoro e legali (*software benefits*) piuttosto che sulla distribuzione di reddito, bisogna guardare all'influenza che la Scuola di sociologia dell'University of Chicago ebbe sullo staff dell'Amministrazione Kennedy. Dalla Scuola di Chicago arrivava infatti l'innovativa *opportunity theory* elaborata da Ohlin e Colwart sulla base della quale venne ideato il programma federale *Mobilization for Youth*, un piano varato e annunciato dal Presidente Kennedy nel 1962 per destinare 2.1 milioni di dollari in aiuti intergovernativi a progetti urbani su base di quartiere per il contrasto della delinquenza giovanile. Il reclutamento della criminalità urbana tra le fasce di popolazione più giovane e la formazione di gang di giovanissimi che davano spesso vita a scontri diretti per le strade cittadine era infatti considerato come uno dei problemi sociali più impellenti negli anni Cinquanta e fu preso in carico nel 1960 dall'allora Attorney General Robert F. Kennedy. Secondo alcuni esponenti della Scuola di Chicago la delinquenza era un problema che riguardava principalmente i ghetti urbani afroamericani (*slum*) e le radici del problema andavano ricercate nel sistema sociale in cui essa prosperava. In quei quartieri – secondo Ohlin e i sostenitori della *opportunity theory* - non solo ai giovani erano garantite scarsissime opportunità legali di educazione e lavoro (vista la bassa offerta della scuola pubblica e le esigue chance di crescita professionale), ma anche le occasioni di guadagnare illegalmente si stavano erodendo data l'economia di sussistenza dei ghetti. Da ciò derivava la creazione di gang per il controllo territoriale degli illeciti. La soluzione prospettata dai ricercatori era dunque che si agisse proprio sulla riorganizzazione del tessuto sociale del quartiere in modo da ricostruire il senso di comunità venuto meno - offrendo spazi ai giovani e alle famiglie di dialogo con le istituzioni locali, di conoscenza dei propri diritti e doveri di cittadini e di educazione professionale. A prescindere dagli esiti dei progetti urbani avviati sotto *Mobilization for Youth*, l'approccio della teoria delle opportunità trovò credito anche tra i collaboratori di Walter Heller, economista dell'Amministrazione Kennedy incaricato di elaborare un'azione del governo federale mirata a intervenire sulle gravi difficoltà economiche che in tempi di

---

<sup>164</sup> *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act*, 42 U.S.C. § 103, 1256 (1966)

espansione della produzione nazionale continuavano a interessare circa quaranta milioni di americani<sup>165</sup>. Heller divenne il diretto interlocutore di Johnson al momento di predisporre il piano che il Presidente avrebbe poi chiamato “War on Poverty” nel suo discorso sullo Stato dell’Unione nel gennaio 1964. L’economista comunicò al Presidente che la sua squadra considerava superati i costosi piani federali diretti alla creazione di posti di lavoro. Al loro posto venne avanzata una proposta secondo cui gli aiuti federali dovessero andare ai governi locali e ad organizzazioni gestite dai cittadini, in modo che potessero insieme definire i piani di intervento più adeguati a servire le esigenze delle comunità. Inoltre, si sarebbe dovuto provvedere con un programma dedicato ad educare la giovane forza lavoro<sup>166</sup>. Come per la delinquenza giovanile insomma, secondo la prospettiva di Heller le perequazioni economiche potevano essere affrontate efficacemente migliorando le opportunità offerte dal contesto locale e dal rafforzamento del tessuto sociale, stimolandone l’attivazione di comunità. Da qui il nome della legge proposta da Johnson e approvata nel 1964, Equal Economic Opportunity Act e del primo programma intergovernativo, intitolato alla community action (CAP). Secondo la prospettiva degli estensori dell’EOA, gli interventi previsti dai CAP e da Model Cities avrebbero perfino dovuto invertire le condizioni sistemiche della povertà sul lungo periodo, perché grazie agli strumenti di auto-consapevolezza economica e politica forniti ai residenti di quartieri poveri (educazione e accesso facilitato ai servizi), questi avrebbero a loro volta saputo indirizzare successivamente i membri delle comunità di appartenenza<sup>167</sup>.

Se la proposta di Heller da una parte pareva dunque assecondare al meglio l’esigenza contingente di Johnson di provvedere a un intervento eclatante e di respiro nazionale ma con una spesa ridotta e in linea con il risicato budget garantito dalla riforma fiscale da poco varata, dall’altra toccava senza dubbio il Presidente anche sul piano strettamente biografico. L’innovativa strategia della War on Poverty che obbligava le città beneficiarie a far partecipare i residenti alla gestione delle risorse richiamava infatti il modello già sperimentato da Johnson in Texas quando era stato responsabile statale della National Youth Administration (NYA) nel 1935. La NYA era stata avviata dall’allora Presidente Roosevelt attraverso un *executive order* per fornire istruzione ed educazione professionale a giovani disoccupati in cambio di un salario mensile; Johnson si era distinto per la migliore conduzione statale del programma,

---

<sup>165</sup> A. J. MATUSOW, *The Unraveling of America: A History of Liberalism in the 1960s*, New York, NY, Harper, 1984, pp. 97–127

<sup>166</sup> Quello che sarebbe diventato il programma denominato Job Corps. Ibid.

<sup>167</sup> J. ZELIZER, *The Fierce Urgency of Now*, cit., pp. 171-173; G. DAVIES, *War on Dependency: Liberal Individualism and the Economic Opportunity Act of 1964*, in “Journal of American Studies”, , Vol. 26 (Aug., 1992), n. 2, pp. 205- 231, p. 211

indirizzandolo verso le comunità di messico-americani e afroamericani più colpite dalla crisi. Tra le sue iniziative, Johnson creò all'interno della NYA statale anche un *advisory council* informale di afroamericani - per assicurarsi che i finanziamenti servissero le loro necessità e raggiungessero più celermente i giovani delle comunità cui erano destinati. Il giovane politico aveva cioè già coinvolto di sua sponte i cittadini nel processo decisionale dell'agenzia di sua pertinenza, riunendo una rappresentanza dei beneficiari con potere consultivo<sup>168</sup>.

Alla luce di quanto detto, si può quindi dedurre come su un più ampio piano ideologico la partecipazione dei cittadini alla definizione degli interventi a loro destinati promossa dalla War on Poverty era una declinazione coeva dei principi dell'etica del lavoro di origine protestante, e del modello americano del cittadino che si fa da sé e conosce quali sono le sue esigenze. In sostanza il modello di ricostruzione del tessuto sociale si associava nelle aspettative dei legislatori all'applicazione dei valori dell'individualismo popolare. La retorica del self-help infuse infatti la promozione dei programmi intergovernativi, sia da parte dell'Amministrazione che nello stesso dettato legislativo dell'EOA.

Questo tipo di intervento mirato a supportare l'auto-determinazione dei poveri è stato perciò rinominato dallo storico Gareth Davies come una "War on Dependency", in linea con la tradizionale ostilità popolare verso la dipendenza del singolo individuo dagli aiuti governativi e il sistema distributivo del welfare state<sup>169</sup>.

Nella contingenza politica dei primi anni Sessanta, un tale approccio rispondeva anche ai dubbi dei democratici liberal in Congresso, in special modo quelli riuniti nel Democratic Study Group, che chiedevano una azione forte del governo federale contro la povertà ma lamentavano gli scarsi successi finora ottenuti dai programmi di aiuto al reddito – proprio perché, sottolineavano, il governo non era a conoscenza delle esigenze effettive dei poveri. Al contempo i liberal erano propensi al supporto federale alle città, soprattutto quelle del Nord, investite in quegli anni da evidenti mutazioni demografiche e servizi la cui funzionalità era spesso messi a dura prova<sup>170</sup>.

Johnson da parte sua non poteva definirsi liberale - anche se coltivava i rapporti con la coalizione più progressista in seno al Congresso -, ma come loro si riteneva un erede dei principi del New Deal (seppur non sempre fedele) e proprio per questo riteneva che il governo federale avesse il compito di aiutare quanti più cittadini possibili a uscire dalla povertà e avvicinarsi alla sicurezza economica della classe media, possibilmente senza creare dipendenza

---

<sup>168</sup> J. ZELIZER, *The Fierce Urgency of Now*, cit., pp. 94-95

<sup>169</sup> G. DAVIES, *The War on Dependency*, cit., p. 205

<sup>170</sup> J. ZELIZER, *The Fierce Urgency of Now*, cit., pp. 171-173

dallo stato. Nel contempo, le misure dell'EOA permettevano al governo federale di mettersi a fianco dei cittadini più svantaggiati nella lotta per riconquistare fiducia e ascolto in una società che per la carenza di opportunità, la lontananza della politica e dei potentati economici, li aveva lasciati ai margini. In questo senso il modello di participatory democracy proposto poteva assumere i toni demagogici utili a Johnson nell'imminente corsa elettorale contro Goldwater, ma anche richiamare fortemente i lineamenti del Populismo che il Presidente aveva respirato fin dalla giovane età seguendo il padre nella sua carriera di Senatore in Texas ai primi del Novecento<sup>171</sup>.

Infine, il modello comunitario e partecipato nell'allocatione dei fondi saldava l'intervento di Washington di stampo democratico con l'idea fondante del Federalismo. Theodore Barry, che diresse i CAP per l'Office of Economic Opportunity, chiarì in un'audizione al Congresso del 1965: "Community Action is rooted deep in the American tradition of local initiative: local answers to local problems and opportunities". Con maggiore enfasi retorica, Johnson confermava nel suo memoriale pubblicato nel 1971: "This plan had the sound of something brand new and even faintly radical. Actually, it was based on one of the oldest ideas of our democracy, as old as the New England town meeting - self-determination at the local level"<sup>172</sup>. Per questo la partecipazione a livello locale venne confermata dai nuovi e più ampi finanziamenti a Model Cities sotto l'Amministrazione Nixon. Gli interventi federali a sostegno dei governi locali infatti vennero integrati nella politica presidenziale del *New Federalism* e il Presidente ne promosse di nuovi a differenti condizioni.

Era dunque quella appena delineata la cornice istituzionale, scientifica e ideologica in cui si inseriva il principio di "citizen participation" promosso dall'Amministrazione federale nel 1964 e nel 1966. La storiografia ha inoltre chiarito come il coinvolgimento attivo nella pianificazione fosse destinato ai poveri con un approccio dello staff e del legislatore "color blind", che non considerava cioè il problema razziale dei ghetti più poveri come un fattore dirimente nella costruzione dei modelli di intervento. Tale verifica sul piano prettamente istituzionale non smentisce il peso politico che nel contempo stava acquisendo la pressione delle rivendicazioni razziali anche al Nord e che il Presidente annoverò tra le questioni urgenti da risolvere fin dall'inizio della campagna elettorale del 1964<sup>173</sup>. Johnson aveva invero

---

<sup>171</sup> Ibid, pp. 97-99; 171-180; G. DAVIES, *The War on Dependency*, cit., p. 205-207

<sup>172</sup> J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, cit., p. 26

<sup>173</sup> All'estate del 1964 risale la prima rivolta razziale nel quartiere di Harlem, New York. Tuttavia le ricerche più recenti hanno smentito che la War on Poverty in generale, e i modelli partecipativi per i residenti dei quartieri svantaggiati in particolare fossero stati congegnati fin dall'inizio dall'Amministrazione come strumenti di controllo sociale sulle minoranze. Per questa teoria interpretativa si veda: F.F. PIVEN, R. CLOWARD,

dichiarato a Martin Luther King, e ai leader del movimento per i diritti civili riuniti alla Casa Bianca all'indomani dell'introduzione alla Camera del Civil Rights Act, di intendere il riconoscimento di pari diritti civili e politici per gli afroamericani come interrelato al contrasto alla disparità economica che affliggeva le minoranze<sup>174</sup>. Che la maggioranza dei poveri fossero afroamericani e appartenenti ad altre minoranze etniche era infatti evidente ed è per questo che, di fatto, si è attestato sul lungo periodo un impatto dei sistemi decisionali partecipati introdotti su base locale con i programmi della War on Poverty sull'empowerment politico di attivisti e comunità afroamericane – come già menzionato.

Si può dunque evidenziare quella che era la principale differenza tra il significato della partecipazione nei programmi avviati sotto l'Amministrazione Johnson e la partecipazione in una prospettiva di participatory democracy come espressa fino ad allora da Arnold Kaufman e dal movimento di contestazione studentesco. Come nella War on Poverty di Johnson, anche secondo la teoria della participatory democracy di Kaufman il luogo privilegiato per la partecipazione dei cittadini era il livello locale. Per il politologo tuttavia, come per l' SDS, la partecipazione attiva ai processi decisionali era mirata a restituire efficacia politica a tutti i cittadini, non solo a quelli in condizione di difficoltà economica. Anche la critica dei giovani radicali e degli studiosi progressisti al sistema vigente era stata acuita dal constatare i drammatici effetti sociali, tra anni Cinquanta e Sessanta, della *powerlessness* di afroamericani e bianchi poveri. La loro visione politica auspicava interventi sistemici che coinvolgevano l'intera cittadinanza<sup>175</sup>. Infine, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali promossa dai programmi federali si concretizzò principalmente attraverso rappresentanti delle comunità interessate. Come accennato, ad amministrare localmente i programmi federali erano agenzie con board locali di nomina municipale o elettivi. I beneficiari dei programmi federali erano chiamati cioè ad eleggere i propri rappresentanti su base di quartiere e quando potevano partecipare a delle assemblee aperte alla cittadinanza, queste ultime avevano un potere consultivo. Malgrado si ricorresse al principio di delega, il controllo dell'allocazione dei fondi su base di quartiere era comunque una innovazione rispetto alle modalità di gestione dei servizi locali allora più comuni. Le esperienze di Model Neighborhood più partecipati e apprezzati dai residenti potevano anche rappresentare, accidentalmente, dei primi esempi concreti di

---

*Regulating the Poor : The Functions of Public Welfare* , New York, NY Vintage, 1971. Per la storiografia più recente si veda: J. ZELIZER, *The Fierce Urgency of Now*, cit.; G. DAVIES, *The War on Dependency*, cit.; J. T. PATTERSON, *America's Struggle Against Poverty, 1900-1985*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1986.

<sup>174</sup> J. ZELIZER, *The Fierce Urgency of Now*, cit., p. 124

<sup>175</sup> Si veda Capitolo 1

applicazione del *community control*, una delle espressioni dell'auto-governo della comunità cui si ispiravano le pratiche coeve di participatory democracy e che avrebbe avuto una forte influenza sugli attivisti e i politici progressisti del decennio successivo. Inoltre, i board di quartiere creati sia con i CAP che soprattutto con Model Cities rappresentavano per i cittadini un presidio formale di controllo e influenza sul governo locale e parte della sua attività. Nelle intenzioni dell'EOA le agenzie di community action di quartiere (CAAs) avrebbero dovuto invero sollecitare dei processi di riforma delle istituzioni del governo locale perché diventassero stabilmente più ricettive delle istanze dei cittadini in maggiore difficoltà economica<sup>176</sup>. In questo senso, la realtà andò diversamente dalle aspettative del legislatore. All'indomani dell'insediamento dei primi CAP gli stessi sindaci democratici avevano fatto pressione sull'Amministrazione Johnson per ottenere un programma di aiuti che fosse sotto la piena responsabilità delle amministrazioni cittadine e per questo Model Cities venne pensato in modo che i progetti fossero interamente gestiti dall'autorità locale. Le amministrazioni cittadine dovevano prevedere dei board di rappresentanza dei residenti ma a City Hall spettava formalmente l'ultima parola su ogni decisione. Ciò non impedì che si assistesse comunque a un processo di *empowerment* politico dei cittadini coinvolti nei programmi federali ed eletti nei board rappresentativi che detenevano potere consultivo. Soprattutto Model Cities permise alla minoranza afroamericana di capitalizzare capacità organizzative e di leadership nell'allocazione dei fondi e, negli anni Settanta, di spendere queste capacità nelle candidature alle elezioni municipali per istituzioni di governo tradizionali come il consiglio comunale e la carica di sindaco.

Complessivamente, si può quindi desumere che almeno per la stagione della War on Poverty, nella seconda metà degli anni Sessanta, l'Amministrazione federale non assorbì direttamente le pratiche sperimentate dalle forze di movimento attorno all'idea di participatory democracy, né i valori universalistici cui era ispirato il cambiamento sociale avanzato del Port Huron Statement. Non si può invero escludere che ci fossero dei contatti tra la "critical temper" che dagli anni Sessanta iniziava a contestare il funzionamento del modello pluralista sul piano istituzionale, politico e sociale e le avanguardie sociologiche con cui entrò a contatto l'Amministrazione Kennedy prima e quella di Johnson poi per congegnare innovativi piani per affrontare le più stringenti problematiche sociali. Alla "knowledge revolution" come principio di risoluzione delle battaglie della società, in altre parole la grande fiducia riposta allora nelle

---

<sup>176</sup> ZELIZER, *The Fierce Urgency of Now*, cit. pp. 173-174

scienze sociali dall'ala liberal del partito democratico, fece diretto riferimento anche Hubert Humphrey nel suo libro *War on Poverty*.

Sia Tom Hayden che Alan Haber hanno confermato di esser stati parte della ristretta delegazione di militanti che dal lago Michigan guidò fino a Washington per portare una copia del manifesto all'Amministrazione Kennedy e fu ricevuta da Schlensinger Jr<sup>177</sup>. Tuttavia, l'analisi fin qui condotta prova che quell'incontro non sortì diretti riconoscimenti pubblici da parte dell'Amministrazione delle eventuali innovazioni politiche suggerite dai giovani della New Left. Né che ci fu una comunione di intenti tra il governo federale e l'avanguardia intellettuale della New Left. E' altrettanto chiaro però, che almeno i programmi di aiuti intergovernativi di Johnson andati a regime alla fine degli anni Sessanta sembrarono nei fatti contribuire a un ampliamento dell'accesso dei cittadini alle istituzioni locali.

Per capire come venne intesa la partecipazione dei cittadini dal governo federale nella seconda metà degli anni Settanta, i già evidenziati requisiti per l'accesso al finanziamento, previsti dai programmi GRS e CDBG mostravano un abbassamento delle aspettative da parte del governo federale. A questo proposito, si ritiene che il report ACIR del 1980 sulla citizen participation offra una efficace fotografia di tutto il periodo, inclusi gli anni dell'Amministrazione Carter. Il Congresso, in occasione del rinnovo del GRS del 1976, aveva incaricato l'ACIR di produrre uno studio su "the legal and operational aspects of citizen participation in federal, state, and local government fiscal decisionmaking"<sup>178</sup>. Il report venne pubblicato qualche anno dopo con il titolo *Citizen Participation in the American Federal System*, anticipato da una sintesi nel 1979 (*In Brief. Citizen Participation in the American Federal System*). Le due pubblicazioni, che nella sostanza differiscono di poco, sono rilevanti sia per la commissione cui rispondevano sia per i contenuti. Il fatto che il Congresso richiedesse uno studio complessivo sulla citizen participation indica che nei legislatori federali esisteva già una consapevolezza politica dei cambiamenti istituzionali in senso partecipativo introdotti negli ultimi dieci anni. Allo stesso tempo, la commissione all'ACIR sottolineava il già citato investimento politico dei Democratici - allora in maggioranza in Campidoglio - nell'ideologia di un sistema istituzionale aperto ai cittadini, in particolare su quel fronte fiscale che a livello popolare si stava surriscaldando in seguito alla crisi economica e all'avanzata delle tesi neoliberaliste e anti-stataliste. Il mandato congressuale affidato all'ACIR di illustrare come il processo decisionale sulla distribuzione delle entrate fiscali avesse coinvolto le istanze che

---

<sup>177</sup> Intervista dell'Autore ad Al Haber, 25 maggio 2019

<sup>178</sup> ACIR, *Citizen Participation in the American Federal System*, cit., p.1

arrivavano dai cittadini e quali pratiche ne fossero nate su tutto il territorio nazionale sembrava essere una strategia di comunicazione per rispondere all'insofferenza verso le spese del governo federale cavalcata dalle forze conservatrici.

La ricerca confermava nei contenuti l'attualità della questione sul fronte istituzionale e offriva una panoramica sul significato di citizen participation e sulla sua implementazione a livello locale, statale e federale, dedicando ampio spazio ai programmi intergovernativi. Il documento aveva una sua immediata utilità per la mole di dati accumulati, sia attraverso una mappatura di leggi e servizi nazionali che avevano prescritto una qualche forma di citizen participation sia attraverso interviste a funzionari, principalmente locali e statali. Tuttavia il concetto di citizen participation risultava aleatorio. Il rapporto contava infatti 31 forme di citizen participation nel governo del Paese e la lista introduttiva andava dal "Voting" agli "Special and Citizen Interest Groups", fino ai "Mass Media" e il "Mail Advertising". Comparivano anche "Government Records" e "Surveys", solo per citarne altre<sup>179</sup>. Si trattava di forme di citizen participation molto lontane dai modelli di participatory democracy del periodo, che miravano a una effettiva influenza dei cittadini sui processi decisionali istituzionali. Solo più avanti il report menzionava, ad esempio, strumenti di democrazia diretta allora in vigore a livello statale e locale, come il referendum e l'initiative, o indiretta, come gli advice committee o i public hearing. Come si evince da un passaggio del paragrafo intitolato *The Universality of Citizen Participation*, il principio di partecipazione dei cittadini nel report era così inclusivo perché lo si assimilava ai valori fondanti della democrazia americana:

Despite lapses in the practice of citizen participation at particular times and places, the American system of democracy is based upon theories of openness and involvement, and continues to move toward such ideals in actual practice. The jury system in the judiciary, and the campaigning, voting, and lobbying processes in the two political branches permeate the federal, state, and local levels of government. Beyond that, public information programs and hearings are widely used by all three levels, and by both the executive and legislative branches<sup>180</sup>.

La vaghezza giuridico-istituzionale del report finiva per appiattire invece che esaltare le innovazioni istituzionali della recente esperienza riformatrice sui vari livelli di governo. Si tendeva infatti ancora una volta ad utilizzare la retorica trasversale dello sviluppo peculiare della democrazia americana e dell'*Americanism*<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Ivi, p. 2

<sup>180</sup> Ivi, p. 91

<sup>181</sup> Si veda Capitolo 1

Una maggiore chiarezza di intenti istituzionali era rintracciabile nella lista degli obiettivi cui contribuiva la partecipazione dei cittadini: “giving information; getting information from, or about, citizens; improving public decisions, programs, projects and services; enhancing acceptance of public decisions, programs, projects and services; supplementing agency work; altering political power patterns and allocations of public resources; protecting individual and minority group rights and interests; and delaying or avoiding making difficult public decisions”<sup>182</sup>.

Se ne deduce dunque che, a voler delimitare il focus del report, i principali orizzonti della partecipazione dei cittadini allora indicati dall’ACIR fossero le due funzioni di circolazione delle informazioni e di consultazione, che andavano ad animare il rapporto tra governanti e governati, nella “two-way communication” indicata da Carter.

L’approccio dell’ACIR si allineava infatti con il significato di partecipazione trasmesso dalle politiche federali contemporanee alla redazione del report: flebili incentivi alla partecipazione locale e una interpretazione del coinvolgimento dei cittadini nei meccanismi di policy-making federali quale puro scambio e raccolta di informazioni. E’ dunque evidente che l’impatto della citizen participation promosso a livello federale fin dagli anni Sessanta, nella seconda metà degli anni Settanta risultava parecchio diluito, non solo rispetto a una potenziale implementazione istituzionale della coeva teoria di participatory democracy ma anche in comparazione all’empowerment politico dei cittadini meno abbienti promosso dai programmi della War on Poverty.

In questa cornice complessiva, va notato che l’Amministrazione Carter contribuì a rafforzare due direzioni già intraprese dai suoi predecessori e lo fece in particolare con la creazione dell’agenzia del consumatore. Innanzitutto Carter spinse affinché si rendesse il confronto con i cittadini per le policy federali non più un evento isolato e occasionale (come le tradizionali commissioni di studio o public hearing) ma obbligatorio e periodico. Mentre sotto le amministrazioni repubblicane questo cambiamento aveva interessato solo alcune aree dell’esecutivo attraverso la regolamentazione delle procedure di policy-making su specifiche aree di regolamentazione, con la politica sulla protezione del consumatore di Carter si andava ad estendere la pratica di confronto con i cittadini in maniera trasversale, in gran parte delle aree dell’esecutivo. Tuttavia, va anche sottolineato che la qualifica di “consumatore” per individuare chi era autorizzato a partecipare, non era neutrale. La considerazione del cittadino come consumatore era infatti riduttiva in termini giuridici – perché escludeva la natura di

---

<sup>182</sup> Ivi., p. 2

detentore di diritti civili e politici del cittadino, al contrario delle coeve teorie di participatory democracy. In special modo, Crawford B. Macpherson aveva proprio nel 1974 definito la participatory democracy come una visione della democrazia che necessariamente avrebbe dovuto spingere il cittadino a non pensarsi più solo come consumatore.

Se da un lato la definizione del cittadino-consumatore era quindi fortemente limitante, dall'altro estendeva considerevolmente il bacino per cui erano pensate le politiche di *empowerment*. Con Johnson la partecipazione era stata una via di redenzione delle minoranze e dei poveri e con il New Federalism inaugurato da Nixon si era estesa l'istanza alle municipalità, mentre alcune politiche federali avevano aperto alla partecipazione di cittadini interessati a particolari campi della politica. Con Carter l'invito a partecipare venne idealmente ampliato all'intera popolazione, in quanto tutti potenzialmente consumatori. Alcuni studiosi hanno visto nella fine dei programmi di welfare sociale e nell'inizio delle nuove politiche federali partecipate introdotte da Nixon in avanti il primo tentativo di declinare la partecipazione come attività istituzionale attraente anche per la middle-class<sup>183</sup>.

Tale cambiamento di prospettiva originava probabilmente nel riconoscimento politico da parte dell'esecutivo della crescita esponenziale dei public interest group e della citizen action, che, come già detto, vennero favoriti da Carter. Tra le cause di pubblico interesse più popolari del decennio c'era proprio la protezione dei consumatori che aveva dato origine a un vero e proprio movimento di gruppi organizzati. La risposta istituzionale al crescere del sostegno alla tutela dei consumatori si osservò a livello statale prima ancora dell'iniziativa di Carter. Fin dagli inizi della decade alcuni stati istituirono degli uffici di "proxy advocacy" incaricati di rappresentare i consumatori nelle commissioni che decidevano in merito ai servizi pubblici. In alcuni casi si trattava di agenzie indipendenti, altrove erano invece unità speciali all'interno dell'ufficio dell'Attorney General dello stato. Nel 1978 erano 31 gli stati che avevano adottato questa politica, che influenzò soprattutto in termini di correttezza formale delle policy<sup>184</sup>.

### 2.3 Gli effetti della citizen participation sui rapporti intergovernativi

---

<sup>183</sup> J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, cit., p.36-39

<sup>184</sup> W. T. GORMLEY, *The Representation Revolution, Reforming State Regulation Through Public Representation*, in "Administration and Society", vol. 18 (1986), n. 2, pp. 179-196, pp. 188-189

L'apertura di nuovi spazi politici grazie ai programmi federali per strati di popolazione fino ad allora sotto-rappresentati nel tessuto locale, andò di pari passo anche ai cambiamenti istituzionali che interessarono i governi locali. L'origine di queste innovazioni si può rintracciare nelle dinamiche intergovernative attivate dai programmi federali negli anni Sessanta.

Il fatto che il governo federale intrattenesse rapporti diretti con i governi locali bypassando l'autorità degli stati non era una novità. Il sistema dualistico puro del federalismo classico, con dipendenza formale ed esclusiva dei governi locali dagli stati, era già stato superato a partire dalle politiche rooseveltiane degli anni Trenta e l'avvento del primo stato sociale<sup>185</sup>. In questo senso i *grants-in-aid* degli anni Sessanta e Settanta si inserivano nella scia degli interventi federali dei decenni precedenti mirati ad ottenere la riqualificazione di quartieri cittadini decadenti o malfamati: gli *Housing Act* del 1937, del 1949 e del 1954<sup>186</sup>. Questi ultimi avevano in realtà già introdotto nelle linee guida di pianificazione anche l'obiettivo di *urban renewal*, uno scopo più ampio del mero finanziamento alla costruzione di nuove residenze e legato a prime forme di *community improving*, di progetti che cioè rafforzassero le reti sociali. La vera discontinuità sul piano istituzionale fu proprio quella di incentivare la partecipazione dei cittadini beneficiari degli stessi programmi federali e di creare appositi enti locali che potessero rappresentare il tessuto sociale e gestire i fondi insieme all'amministrazione locale. A poco più di un anno dal lancio dei CAP, gli interventi sui singoli progetti da parte dei funzionari dell'Office of Economic Opportunity chiari quale fosse la filosofia operativa dell'ufficio. L'attuazione dei programmi locali avrebbe dovuto fare affidamento sul contributo di funzionari del governo cittadino, delle organizzazioni private che fino ad allora avevano promosso il contrasto alla povertà e dei rappresentanti locali dei cittadini sotto la soglia di povertà (in gergo tale modalità di attuazione prese il nome di *three-legged stools*)<sup>187</sup>. Fin dall'inizio la convivenza dei tre rami non fu però affatto facile, malgrado le negoziazioni mediate dai funzionari federali. Come già detto, per via del carattere approssimativo del dettato legislativo l'implementazione dei programmi non fu uniforme, lasciando così spazio a reciproche recriminazioni delle parti in causa, soprattutto tra governi locali e organizzazioni di attivisti. Sindaci, consigli comunali ed establishment di partito locali entrarono spesso in conflitto con i nuovi organi territoriali creati per i programmi, arrivando anche allo scontro

---

<sup>185</sup> L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 135. Inserirsi anche saggio di Kincaid qui. Dovrei già avertelo mandato da tempo. Era quel saggio che faceva parte del libro interamente dedicato al Federalismo della Routledge.

<sup>186</sup> G. J. WASHNIS, *Community development strategies; case studies of major model cities*, cit., pp. V; 2-5

<sup>187</sup> J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, cit., p. 33

aperto con l'Amministrazione federale che li sponsorizzava<sup>188</sup>. Le relazioni intergovernative non si complicarono però solo sul piano politico. Sul piano istituzionale, le agenzie multi-purpose dei CAP ed i board di *Model Cities*, che si occupavano sul territorio dell'amministrazione dei fondi federali, incidevano sulla governance locale senza far parte del governo locale. Non erano infatti inseriti nelle Charter locali previa autorizzazione dello stato o consulto elettorale su base cittadina. Le agenzie e i board erano infatti autorizzati dal governo federale a permettere una gestione mirata dei programmi e far sì che i cittadini interessati potessero parteciparvi su base di quartiere. Da un lato avevano dunque una legittimazione politica diversa da quella dell'amministrazione municipale, dall'altro non erano però completamente indipendenti. Per questi motivi tali enti intrattenevano un rapporto ibrido con il governo municipale. Il risultato fu che City Hall non aveva piena sovranità su alcuni quartieri di propria competenza e allo stesso tempo era tenuta a offrire risorse umane ai progetti, rischiando anche perdite di consenso politico per l'intermediazione di nuovi istituti elettivi di quartiere. Come abbiamo già visto, l'autorità di sindaci e consigli comunali sul processo decisionale degli enti creati con i programmi federali aumentò già con *Model Cities* e sotto l'amministrazione Nixon ci furono varianti ulteriori nel bilanciamento dei poteri che definivano le relazioni tra agenzie di mandato federale e governi locali. Tuttavia i nuovi enti persistevano sul territorio, offrendo una fonte di rappresentanza politica alternativa a quella municipale.

La creazione di questa anomalia istituzionale a livello di governo locale è spesso tralasciata dagli studi sui programmi federali della War on Poverty. Tuttavia, è bene qui evidenziarla perché offre la misura del cambiamento istituzionale previsto dal legislatore federale e che contribuì fin dai primi anni Settanta a trasformazioni istituzionali in senso partecipativo di lunga durata.

L'assetto istituzionale appena descritto confermava la nota complessità della governance locale del sistema americano e il forte impatto in questo senso dell'incremento dello stato sociale novecentesco. I programmi federali di Johnson miravano a democratizzare la distribuzione delle risorse e a responsabilizzare i cittadini ma comportarono anche un comprovato appesantimento burocratico, a spese delle autorità locale e degli stessi cittadini. D'altra parte però i nuovi enti locali su base di quartiere creati grazie ai programmi federali e i processi decisionali partecipati avviati per ricevere i fondi nazionali costituirono le premesse istituzionali per una notevole creatività amministrativa su base statale e locale. Nella prima metà degli anni Settanta le innovazioni istituzionali trainate dai programmi federali si

---

<sup>188</sup> B. A. WEBER, *Revealing the Empowerment Revolution*, cit., p. 174-177

distribuirono in maniera disomogenea sul territorio nazionale e si concretizzarono principalmente nell'avvio del decentramento amministrativo e politico nei governi locali di città medio-grandi. Si dava quindi seguito su base locale al principio di partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali adottato in prima istanza dalla legislazione federale.

Le trasformazioni della governance locale che caratterizzarono gli anni Settanta saranno approfondite più avanti. Si intende tuttavia qui illustrare brevemente le dinamiche intergovernative attivate dai programmi federali che facilitarono tali riforme locali verso la rappresentanza dei cittadini su base locale. Va chiarito che sia la *devolution* che le trasformazioni locali furono il prodotto di un processo cumulativo, basato sulla consequenzialità dei programmi di grants-in-aid federali dalla metà dei Sessanta ai primi anni Ottanta e sull'intraprendenza di alcuni attori politici locali (gruppi di community organizing, sindaci e governatori).

Rispetto alla portata dei programmi intergovernativi federali, la storiografia è concorde nel ritenere che la genesi delle principali innovazioni istituzionali nei governi locali sia da rintracciare in Model Cities. Quest'ultimo fu Innanzitutto il primo programma della War on Poverty che attribuì la responsabilità finale della gestione dei piani di riqualificazione urbana sulle autorità locali, abbandonando la filosofia del *three-legged stools* che aveva contraddistinto l'operato dell'Office of Economic Opportunity nell'implementazione dei CAP. Con Model Cities, il dettato legislativo risolse solo in parte i conflitti di competenze tra City Hall e i board che rappresentavano i cittadini dei quartieri beneficiari del programma. Il Congresso infatti non chiarì come il potere decisionale in merito al programma dovesse essere effettivamente distribuito tra gli enti coinvolti. Questa fu perciò la principale causa di una implementazione eterogenea sul territorio nazionale. La legge del 1966 statuí però l'emancipazione dei governi locali dalla tutela degli staff federali nella gestione dei piani. E quella autonomia del livello locale sarebbe poi stata ribadita dai programmi intergovernamentali Planned Variations e Revenue Sharing, approvati, sull'onda della dottrina del New Federalism, durante l'amministrazione Nixon. La leva di potere dei governi municipali nei rapporti intergovernativi ne uscì quindi rafforzata.

Un'altra previsione di legge di Model Cities giocò a favore dell'autonomia della/e City Hall nella gestione dei programmi federali. Per la prima volta infatti il Congresso incentivò le città a presentare proposte di *comprehensive plan*, cioè piani di intervento globali per la riqualificazione, che provvedessero a servizi di diversa natura a seconda delle esigenze specifiche del quartiere interessato dagli aiuti: edilizia urbana, servizi al lavoro, centri sanitari, servizi educativi ecc. Le autorità locali, e in particolare gli stessi municipi, poterono dunque

godere di una sempre maggiore flessibilità nell'allocazione delle risorse federali, sperimentando di conseguenza maggiore autonomia decisionale nel definire l'agenda politica degli interventi. Anche la già citata approssimazione normativa federale in merito ai dispositivi di partecipazione della cittadinanza, pur disfunzionale nell'immediato e spesso soggetta a interventi discrezionali da parte di sindaci, facilitò sul medio periodo una attitudine di sperimentazione nelle modalità di coinvolgimento della cittadinanza da parte dei governi municipali desiderosi di incamerare i fondi federali<sup>189</sup>.

Sul medio periodo infine, la prosecuzione delle innovative prassi di governo cittadino implementate con Model Cities (ad esempio di cooperazione tra City Hall e board di quartiere oppure di decentramento amministrativo a favore dei board) fu incentivata dall'integrazione con i programmi intergovernativi di Planned Variations e dall'arrivo dei fondi non vincolati assegnati a città e stati tramite il programma Revenue Sharing, una politica che complessivamente durò fino al 1986<sup>190</sup>.

#### **2.4 Politiche federali e intraprendenza locale: alcuni casi esemplari**

Sullo sfondo di queste tendenze di medio periodo che si svilupparono lungo il decennio degli anni Settanta, già all'indomani dell'avvio di Model Cities emersero dei casi di studio che ricercatori ed analisti politici ritennero esemplificativi del potenziale del programma in vista dell'implementazione della citizen participation a livello locale. Dato che la storiografia recente ha scarsamente affrontato studi analitici comparativi del programma, gli studi pubblicati in concomitanza alla introduzione del programma Model Cities, rappresentano ancora oggi la fonte più affidabile. Si intendono qui rileggere le annotazioni coeve per una duplice funzione: non solo identificare i meccanismi partecipativi attivati ma mettere anche in evidenza la varietà di azioni autonome intraprese in quel senso dagli amministratori locali e statali. In alcune città infatti le iniziative locali avviate nell'alveo del progetto federale furono

---

<sup>189</sup> G. J. WASHNIS, *Community development strategies; case studies of major model cities*, cit., p. 9

<sup>190</sup> J. M. CANNON, *Federal Revenue-Sharing: Born 1972. Died 1986. R.I.P.*, in "The New York Times, Oct. 10, 1986

il volano per innovazioni istituzionali, che di Model Cities superarono i confini legali e temporali.

Prima di tutto, per comprendere la grammatica di governo di Model Cities, resta ancora valida la classificazione dei gradi di partecipazione dei cittadini redatta da Marshall Kaplan, Gans e Kahn nel loro studio su undici città, *A Comparative Analysis of the Planning Process in Eleven Cities*. Lo schema analitico definiva cinque tipi di governo del programma, che andavano dal piano “staff dominant” al cosiddetto “resident dominant”. Nel primo caso il controllo del piano era in mano ai funzionari municipali, che tenevano principalmente in considerazione gli interessi dettati dall’esecutivo (sindaco e dipartimenti); mentre i residenti e le loro organizzazioni venivano coinvolti solo per legittimare quanto già disposto. Il piano opposto era invece caratterizzato da un forte coinvolgimento dei cittadini, con il mero supporto dell’esecutivo e dello staff di City Hall. Tra i due estremi c’erano stadi intermedi di collaborazione e reciproca influenza delle parti. Secondo lo studio di Kaplan il modello ideale era chiamato “parity”, in cui i residenti erano coinvolti in tutte le decisioni inerenti il programma ma con l’aiuto dei funzionari di City Hall<sup>191</sup>.

Allo schema di Kaplan fece riferimento anche lo studio di George J. Washnis, pubblicato nel 1974 per il *Center of Governmental Studies* e finanziato dalla *Ford Foundation*, e intitolato *Community development strategies; case studies of major model cities*. Lo studio è considerato una delle più autorevoli analisi dell’epoca<sup>192</sup> e offre ancora oggi numerosi spunti per l’analisi storico-istituzionale dell’impatto del programma Model Cities perché Washnis illustrò i piani sviluppati in otto città (Chicago, New York City, Savannah, Seattle, Boston, Newark, Indianapolis e Dayton) situandoli nel contesto del governo e dell’amministrazione locale e statale. Si riprenderanno qui, a fini esemplificativi, i due casi che Washnis identificava nella condizione di “parity”, dato che tale era l’equilibrio auspicato dal legislatore con Model Cities. Come già menzionato, per legge ogni stanziamento cittadino doveva prevedere una formale collaborazione tra la comunità di residenti interessati dagli aiuti e City Hall; a quest’ultima spettava inoltre la responsabilità legale dell’approvazione e implementazione del programma di fronte all’Amministrazione federale. Le due città che Washnis riconduceva al modello di “parity” erano Seattle e Boston.

A Seattle, la zona denominata Central area, che era stata scelta come Model Neighborhood era rappresentata da un *Model Cities Advisory Council*, i cui membri erano

---

<sup>191</sup> M. KAPLAN, *A Comparative Analysis of the Planning Process in Eleven Cities*, Washington, DC, HUD, 1969

<sup>192</sup> B. A. WEBER, *Revealing the Empowerment Revolution*, cit., p. 177

nominati dalle svariate organizzazioni di cittadini preesistenti sul territorio. Per garantire una ampia rappresentatività etnica e socia, il Council era composto da 100 membri. Non mancarono dissidi interni al quartiere per le quote di rappresentanti che poteva nominare ciascuna organizzazione ma il consiglio mantenne una forte influenza su City Hall per tutta la durata del programma. Se City Hall deteneva il controllo finale sugli investimenti, il board di quartiere aveva il potere di iniziativa sulle policy di fronte all'esecutivo e la funzione di filtrare le proposte dei cittadini prima che fossero sottoposte all'attenzione dell'esecutivo della città. Dato il gran numero di delegati compresi nella sessione plenaria, il consiglio riusciva a svolgere gran parte del lavoro attraverso committee più piccoli. Tale sistema e il peso politico accumulato fecero sì che a un Model Cities Land Use Review Board, composto da cittadini del quartiere, fu affidata l'autorità finale su ogni decisione riguardante cambiamenti di zoning e land use<sup>193</sup> interni al Model Neighborhood. Con il programma Planned Variations, la città di Seattle incluse nel piano di aiuti altri tre quartieri e creò un organo di coordinamento municipale per tutte e quattro le comunità beneficiarie dei fondi di riqualificazione. Si trattava di un Advisory Council eletto dai cittadini beneficiari dei programmi, cui spettava la preliminare considerazione davanti all'esecutivo delle questioni di portata più generale riguardanti i Model Neighborhood. Quest'ultimo organo non rientrava tra i vincoli di finanziamento federali, ma era stato autorizzato da City Hall per rendere più efficiente la gestione partecipata dei due programmi federali nell'amministrazione centrale del municipio. Era infatti indicativo che i componenti fossero scelti tramite elezione diretta da parte dei residenti e non delegati dei Model Cities Advisory Councils. In questo modo, il consiglio centrale, forte della legittimazione popolare diretta, si configurava come un polo di bilanciamento dei board dei singoli quartieri. Alla metà degli anni Settanta il framework istituzionale creato per l'amministrazione di Model Cities e Planned Variations aveva dunque permesso di incrementare la partecipazione dei cittadini sia su base di quartiere che a livello centrale - con circoscritte forme di autonomia decisionale verso i quartieri. Per questo nel 1974 il sindaco decise di incaricare una task force dipendente dal suo ufficio che studiasse la possibilità di allargare a tutta la cittadinanza le opportunità di partecipazione fin lì garantita ai residenti dei *Model Cities Neighborhood*. Cardini del programma di riforma che ne emerse furono la creazione di *citizen (district) council* diffusi per tutta la città e un consiglio consultivo centrale che riunisse i delegati dei consigli distrettuali. I *citizen council* avrebbero funzionato

---

<sup>193</sup> Nelle politiche urbanistiche, con *zoning* ci si riferisce sia alla regolamentazione che alla definizione delle aree edificabili da parte di privati (aziende o singoli). Con *land use* invece ci si riferisce più propriamente allo sfruttamento dei terreni in termini di modifica delle proprietà naturali ed ambientali.

principalmente da network di informazione delle policy presentate dai diversi dipartimenti dell'esecutivo municipale, in modo da avvisare i cittadini e rendere quindi l'operato dell'amministrazione più trasparente. Nel piano della task force non si sarebbe dunque dovuta modificare l'esistente distribuzione di potere all'interno del governo cittadino. Una opzione più radicale di revisione della forma di governo locale venne avanzata l'anno successivo, con l'elezione di una assemblea ad hoc, detta dei *Freeholder*, incaricata di riscrivere la Charter. La nuova Charter prevedeva che all'elezione dei board di quartiere, già sperimentati con l'amministrazione dei *grants-in-aid* federali, fosse affiancata l'elezione dei membri del City Council su base di distretto (*single district member*). Fino ad allora l'elezione dei 9 consiglieri comunali del City Council avveniva sulla base di un sistema elettorale proporzionale *at-large*. Tale sistema risaliva all'Età Progressista e in particolare seguiva i dettami del cosiddetto *municipal reform movement*. Era stata introdotta con un emendamento nella Charter cittadina nel 1910 ed era sopravvissuta nella successiva Charter del 1946. La nuova Charter preparata dall'assemblea dei Freeholder, e presentata alla ratifica popolare nel 1975 venne rifiutata dalla cittadinanza. Tuttavia, l'istanza di elezioni su base distrettuale non venne mai completamente abbandonata da chi la riteneva la via più efficace per avvicinare le istituzioni di governo ai cittadini e sarebbe poi stata approvata nel novembre 2013<sup>194</sup>.

A Boston il Model Neighborhood Board (MNB), pur rappresentando un'area urbana povera che si estendeva su tre differenti quartieri, Lower Roxbury, riuscì dopo un'avvio incerto a superare le dispute interne tra i gruppi di cittadini ed acquisì credibilità di fronte ai residenti e all'esecutivo. Il Model Board di Boston ricevette infatti piena autorità decisionale tramite ordinanza del City Council. Tale delega di potere era straordinaria nel panorama dei piani di Model Cities. Solitamente infatti, spettando la responsabilità formale al City Council - che doveva quindi approvare ogni scelta di spesa come da dettato legislativo -, eventuali deleghe di competenza da parte dell'esecutivo ai board di quartiere venivano statuite tramite accordi amministrativi o per consuetudine. L'ordinanza invece aveva valore di legge in seno al governo della città. Il riconoscimento dell'autonomia decisionale del MNB tramite ordinanza

---

<sup>194</sup> Per le revisioni della Charter di Seattle si vedano: K. OLDAM, *Seattle voters approve new city charter and re-elect Mayor William F. Devin on March 12, 1946*, in "HistoryLink.org", March, 5 2014, disponibile nel sito web: <https://www.historylink.org/File/3560> [ultima cons: 30 ottobre 2020]; Il sito web del governo di Seattle, in special modo: <https://www.seattle.gov/cityarchives/seattle-facts/quick-city-info#citycharters> [ultima cons: 30 ottobre 2020]; P. GUPPY, *Overview of Seattle Charter Amendment 19 to Provide for District Elections to City Council Positions*, Sep. 20, 2013 nel sito web del Washington Policy Center: <https://www.washingtonpolicy.org/publications/detail/overview-of-seattle-charter-amendment-19-to-provide-for-district-elections-to-city-council-positions> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

consolidava dunque anche la funzione di rappresentanza dell'organo nell'ambito del governo, pur restando territorialmente circoscritta e temporanea la sua legittimazione elettorale. Controparte amministrativa dell'MNB era la Model Cities Administration (CDA??), diretta da un Administrator direttamente responsabile all'ufficio del sindaco. Il primato dell'MNB era garantito anche da un altro dispositivo decisionale. Nel caso in cui la CDA fosse in disaccordo con una scelta di investimento dell'MNB doveva aprire una disputa formale di fronte a tre arbitri: uno scelto dal board, uno scelto dal CDA e uno scelto di comune accordo. La procedura arbitrale era pensata proprio per raggiungere una soluzione di consenso tra le parti ed è quello che di fatto accadde nei casi di dissidio aperto. Quando in disaccordo, CDA e MNB ricorsero spesso anche alla convocazione di workshop di comunità, rimettendo quindi la decisione ai residenti e al raggiungimento del consenso tramite confronto allargato. E' rilevante ricordare che due aspetti facilitarono la creazione di questo dialogo bilanciato tra l'esecutivo e il board di quartiere. Innanzitutto il CDA disponeva di uno staff più ampio dell'MNB e quindi di maggiore expertise tecnica e legislativa; il che limitò l'influenza del Board e lo incentivò alla collaborazione in modo che le misure ne guadagnassero in efficacia. Ne derivava anche che il potere del Board si concretizzasse principalmente nella capacità valutativa e nella possibilità di essere change agent, portatore cioè di innovazione. In secondo luogo la Model Cities Administration divenne presto punto di riferimento cittadino per il supporto ai progetti di welfare avviati da organizzazioni di tutto il territorio cittadino. Oltre a interagire con l'MNB, l'ufficio si adoperò quindi per attivare fondi della City che non provenivano da Model Cities. Questa disponibilità dipese in maniera preponderante dalla direzione che Paul Parks imprese alla guida del CDA. Parks era stato attivista per i diritti civili con la NAACP e dopo l'incarico di Administrator a Boston sarebbe diventato il primo segretario afroamericano del dipartimento dell'Istruzione dello stato del Massachusetts, sotto l'Amministrazione Dukakis, nel 1975<sup>195</sup>. Il potenziamento del suo ufficio nella prima metà degli anni Settanta - che rese possibile anche grazie all'assunzione di un crescente numero di funzionari - rispondeva proprio alla sua filosofia politico-istituzionale, secondo cui l'Amministrazione doveva pianificare la costruzione del cambiamento sociale all'interno delle strutture esistenti - sia che esse fossero enti autorizzati o organizzazioni di cittadini già attive sul territorio<sup>196</sup>. Il medesimo principio di continuità aveva caratterizzato a Boston anche il lavoro dei quattro CAP già esistenti sul territorio del Model Neighborhood. La coesistenza, e contiguità territoriale, delle antipoverity

---

<sup>195</sup> *An interview with Paul Parks*, University of Northeastern Library, disponibile online: <https://repository.library.northeastern.edu/collections/neu:rx914579k> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>196</sup> *Ibidem*.

corporations con gli interventi del programma Model Cities, non creò dissidi tra gli enti come spesso accade in altre città. Le agenzie del CAP locale tendevano a vedere nell'MNB un collettore delle istanze da loro espresse o raccolte nelle aree di loro competenza, in una pratica di integrazione verticale dei due programmi.

Alla fase di selezione dei piani per il programma Planned Variations, Boston non riuscì a rientrare tra le città beneficiare. Tuttavia, la città fece proprio uno dei cardini del nuovo programma: l'estensione al resto della città delle amministrazioni di Model Cities. L'input federale si saldò infatti con la politica di decentramento amministrativo già avviata dall'allora sindaco Kevin White nel 1968, durante il suo primo mandato. White aveva promosso la creazione di 14 Little City Hall sul territorio cittadino, una rete di agenzie municipali che decentravano le comunicazioni tra esecutivo e quartieri. L'azione del sindaco progressista - già più giovane Segretario di Stato del Massachusetts prima di essere eletto alla guida della City nel 1967 - si richiamava espressamente all'idea del "neighborhood government", largamente sostenuta tra gli attivisti radicali e la sfera del community organizing alla fine degli anni Sessanta. L'operazione sembrava allora realizzabile a Boston, in anticipo su altri esperimenti metropolitani, perché il governo cittadino si basava sul mayor-council plan con un esecutivo particolarmente forte e poiché la città era caratterizzata da identità di quartiere storicamente definite. L'attivazione del 14 Little City Hall da parte del Mayor's Office of Public Service fu completa nel 1971 e i manager delle sedi divennero un link tra il sindaco e i residenti, particolarmente funzionali a farsi portavoce delle cause del quartiere in cui erano impiegati e a raccogliere le lamentele sui disservizi. Con la contemporanea esperienza del Model Neighborhood, White chiese anche di creare dei community council affiancando quindi all'apparato amministrativo del Little City Hall anche un vero organo di rappresentanza dei residenti. Lo sviluppo di questi enti risultò lento e controverso. Nel 1974 solo sei council erano attivi, con diversi metodi di selezione dei componenti. E nel 1975, a seguito di una difficile campagna di rielezione, White chiuse l'esperienza dei "Little City Hall"<sup>197</sup>.

Intanto tuttavia emerse chiaramente come l'istanza di decentramento avviata da White e testata con il Model Neighborhood si inserisse in più ampio contesto di riflessione costituzionale sul governo della città. Nel 1968 a Boston si era infatti insediata una Home Rule Commission, incaricata di studiare quali possibilità si aprivano per la città con il nuovo

---

<sup>197</sup> M.W. WEINBERG, *Boston's Kevin White: A Mayor Who Survives*, in "Political Science Quarterly", Vol. 96 (Spring, 1981), n. 1, pp. 87-106, pp. 93-94; E. NORDINGLER, *Decentralizing the City: A Study of Boston's Little City Halls*, Cambridge, Ma, MIT Press, 1972; AA.VV., *Biographical Notes*, in AA.VV. ed., *Guide to the Mayor Kevin H. White records*, City of Boston Archives and Records Management Division

mandato di “Home Rule” acquisito da tutte le municipalità del Massachusetts all’indomani dell’entrata in vigore dell’Home Rule Amendment nella Charter statale<sup>198</sup>. Proprio nel 1974, al termine dei lavori, la Commissione raccomandò alla città di implementare il decentramento politico, accanto a quello amministrativo, quale requisito essenziale per erogare servizi ai cittadini in modo responsive. Per farlo, secondo la Commissione si sarebbero dovuti creare dei district council, che avrebbero stabilito le priorità del distretto e sarebbero stati coinvolti nel processo di costruzione annuale del budget dell’esecutivo. Inoltre il City Council sarebbe dovuto essere eletto su base distrettuale. Entrambe le previsioni, secondo la Commissione, sarebbero state un primo step nel lungo processo di creazione di un *community self-government*.

E’ utile rilevare che la Commissione suggerì di implementare regolarmente nell’amministrazione cittadina anche un’altra pratica che il governo della City aveva dovuto osservare in ottemperanza alla legislazione federale su Model Cities, il cosiddetto *A-95 coordinating and review process* dei fondi federali e gli *Annual Arrangements*. Si trattava di processi di verifica e revisione annuali dei risultati ottenuti con i fondi federali, insieme a programmi su come l’effettiva disponibilità di aiuti potesse assecondare tempestivamente le aggiornate esigenze del quartiere. Si trattava in sostanza di una forma di *performance auditing*, cioè di verifica periodica dei risultati rispetto alle risorse, che prendeva ispirazione proprio dalla prassi amministrativa del programma federale e che saldava la spesa pubblica a bilanci periodici e all’evoluzione delle priorità dei cittadini. Tale prassi importata nel governo locale dal programma Model Cities veniva interpretata dalla Commissione come uno strumento in più per rafforzare i poteri dell’esecutivo e del sindaco. Dal punto di vista dei governanti invece, garantiva maggiore accountability dell’esecutivo e possibilità di dettare l’agenda degli interventi.

Le raccomandazioni della Home Rule Commission erano significative del grado di innovazione che la città avrebbe potuto intraprendere sfruttando le opportunità politiche e istituzionali che si erano aperte alla fine del decennio sul piano intergovernativo: da una parte i principi di governo federali promossi attraverso Model Cities e Planned Variations e dall’altra la procedura di Home Rule approvata a livello statale sulla spinta delle richieste di maggiore autonomia delle municipalità. Senza contare la forza dell’esecutivo nel governo cittadino di Boston previsto dalla Charter locale, capitalizzato dal sindaco White per mettere in pratica

---

<sup>198</sup> D. J. BARRON, G. E. FRUG, R. T. SU, *Dyspelling the Mith of Home Rule. Local Power in Greater Boston*, Cambridge, MA, Rappaport Institute for Greater Boston, 2004, p. 1

prime forme di decentramento. Come sopra illustrato, queste innovazioni operate pressoché sincronicamente da vari livelli istituzionali si intersecarono creando opportunità di riforma del governo locale, che avrebbero idealmente consentito di aprire nuovi spazi di citizen participation. Di fatto la città di Boston non procedette su quella via. A metà anni Settanta, la crisi razziale esplosa a seguito del mandato federale di desegregare le scuole cittadine attraverso il busing<sup>199</sup> e gli urgenti problemi finanziari catalizzarono le energie del governo e dello stesso White. L'Home Rule si rivelò poi per le municipalità del Massachusetts poco più di un vantaggio procedurale e molte città - tra cui Boston che già godeva di una maggiore autonomia, garantita da una "special act charter" - cercarono di ottenere dallo Stato mandati straordinari su alcune aree del governo locale tramite la procedura di Petition rivolta alla State Legislature, più agile sia dal punto di vista politico che tecnico di una completa revisione della tipologia di Charter<sup>200</sup>.

A prescindere dalla breve o lunga durata del decentramento amministrativo o politico avviato, i casi di Seattle e Boston mostrano alcuni aspetti dell'amministrazione dei programmi di Model Cities che Washnis evidenzia anche in altre esperienze. La gestione locale, ad esempio, avvenne tramite organi, regole e prassi anche molto diverse da città a città. Lo sviluppo delle strutture amministrative tendeva infatti ad assecondare il tessuto socio-politico che esisteva già nei quartieri beneficiari e a modificarsi secondo i tempi che la flessibilità della struttura del governo municipale richiedeva per inglobare i nuovi servizi. Come i due casi analizzati evidenziano, dal processo di aggiustamento ebbero origine le prime nuove funzioni amministrative durante l'attuazione dei piani, che esulavano di fatto dai requisiti federali. In seconda battuta, l'esperienza di Model Cities - o il suo intersecarsi con spinte riformatrici di diversa origine - convinse i governi locali a estendere l'autonomia dei quartieri e/o la loro rappresentanza diretta a City Hall. Anche in questa seconda fase, che accomuna sia Seattle che Boston, le città continuarono a procedere per grandi tentativi, cercando spazio di azione nel contesto politico e istituzionale.

In sostanza, l'input dei fondi federali provvide a creare quella complessità istituzionale che, come sottolinea Adam Shingate, è fondamentale a comprendere l'innovazione nello sviluppo istituzionale del sistema americano. Secondo Shingate, l'eterogeneità, l'incertezza dei risultati e l'ambiguità dei confini di competenza tipiche dei sistemi complessi permettono di

---

<sup>199</sup> Con busing si intendeva il trasporto di studenti afroamericani in quartieri lontani dalla loro abitazione per frequentare scuole non ancora desegregate della città. Il fenomeno ebbe un impatto sensibile sulla città dopo che la sentenza di una corte federale del 1974 ordinò la desegregazione immediata delle scuole nei quartieri a maggioranza bianca.

<sup>200</sup> Nel 1993 solo il 57% percento avevano avviato la procedura. Ivi., cit., p. 4

creare nuove combinazioni e ridefinizioni dell'autorità politica grazie a un *political entrepreneur*<sup>201</sup>. Il public entrepreneur è colui che riesce a trovare delle finestre di opportunità per introdurre cambiamento nello status quo. Nel caso delle città beneficiare di Model Cities, inoltre, l'innovazione istituzionale si generava a partire dall'interazione del livello locale e del livello federale, confermando l'analisi di Stephen Skowronek e Karen Orren secondo cui "developments in politics arise from multiple orders... [and] the conflict and irresolution built in their reciprocal interactions"<sup>202</sup>.

Come si vedrà nel seguente capitolo e come il caso di Boston già illustra, invero anche il livello statale spesso interagì con quello federale nell'indicare la via al decentramento e alla citizen participation. Una convergenza tra governo locale e statale, simile al caso dello Stato del Massachusetts con la città di Boston, si ebbe anche altrove. Ad esempio, all'indomani dell'implementazione di Model Cities nei tre quartieri più poveri di New York City, l'amministrazione dello stato di New York guidata da Nelson Rockefeller riunì una commissione apposita per imprimere una svolta a favore del decentramento amministrativo e politico nella metropoli. In quel frangente il rapporto con il governo locale si complicò ma in ultima istanza l'amministrazione Nelson si adoperò per accelerare un processo di creazione di district council già avviato dalla città<sup>203</sup>. Si comprende quindi come l'innovazione amministrativa a favore della citizen participation che si ebbe in diverse città a seguito dell'attuazione di Model Cities non fu solo il risultato della *political entrepreneurship* espressa dai governi locali, ma anche l'effetto di *entrepreneurial politics*, cioè di innovazioni cumulative dovute a "fragmented authority and multiple veto points"<sup>204</sup>.

Sia a Seattle che a Boston, inoltre, fu l'esecutivo municipale a prendere in mano a livello locale la spinta verso il decentramento amministrativo. A Boston questo processo fu favorito dalle stesse caratteristiche del sindaco White, dotato di solida leadership politica e abile nelle coalition politics che sostennero il suo incarico fin dal primo mandato. Tale base elettorale, unita alla conformazione peculiare della città, gli permise di affrontare scommesse come i Little City Hall e di tastare il terreno di una revisione della Charter.

I due casi esaminati confermano dunque che il mandato di Model Cities funzionò da acceleratore verso forme di maggiore partecipazione dei cittadini o di prossimità del governo, laddove c'erano già favorevoli premesse politiche (a livello locale o statale, di un singolo

---

<sup>201</sup> A. SHEINGATE, *The Terrain of Political Entrepreneur*, cit., pp. 13-14

<sup>202</sup> K. ORREN, S. SKOWRONEK, *The Search for American Political Development*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2004, p. 4 citato in A. SHEINGATE, *The Terrain of Political Entrepreneur*, cit., p. 16

<sup>203</sup> G. J. WASHNIS, *Community development strategies; case studies of major model cities*, cit., pp. 55-57

<sup>204</sup> A. SHEINGATE, *The Terrain of Political Entrepreneur*, cit., p. 21

attore, come il sindaco o il governatore, o di un gruppo socio-politico) per avviare un processo di decentramento<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> Anche se valutando risultati differenti in merito alla participatory democracy, alla medesima valutazione dell'impatto del mandato federale giungono anche Berry, Portnoy e Thomson identificando alcune costanti tra più casi di studio. J. M BERRY, K. E. PORTNEY, K. THOMSON, *The Rebirth of Urban Democracy*, cit., p. 48 [attenzione: questo, assieme a Washnis è quasi l'unico testo che viene citato in nota circa la participatory democracy. Non c'è altro in letteratura?]

## Capitolo 3 - La dimensione statale e locale della participatory democracy: tradizione storica ed innovazione istituzionale fra anni '60 e '70

### 3.1 School district, special district e home rule: la governance locale in trasformazione

Alla luce di quanto detto nel primo e secondo capitolo, e quindi da un lato le teorie sulla participatory democracy (che sottolineavano l'importanza della dimensione locale) e gli orientamenti delle politiche federali degli anni Sessanta (basate proprio sul coinvolgimento delle comunità locali) è evidente che la dimensione locale e il suo rapporto con il livello statale rappresentino un oggetto di analisi imprescindibile per comprendere le specificità della participatory democracy negli Stati Uniti. Il presente capitolo sarà perciò dedicato ai principali effetti che la domanda di participatory democracy emersa negli anni Sessanta e Settanta ebbe a livello statale e locale - due livelli di governo che vengono affrontati insieme in virtù della dipendenza formale che lega il secondo al primo<sup>206</sup>.

Il governo locale statunitense è tradizionalmente composito. Di regola i governi locali (ad eccezione delle township) sono autorizzati dallo stato e devono rispettare il principio *ultra vires*, non possono cioè prendere decisioni che non trovino esplicito fondamento in una legge statale<sup>207</sup>. Il territorio è diviso in contee, che generalmente inglobano le aree rurali e governi municipali, accentrati nelle aree urbane. Anche i governi municipali sono di natura associativa, volontaria e contrattuale come le antiche township e il sistema di governo scelto (*mayor-council plan, council-manager plan o commission*) è statuito nella Charter cittadina, approvata dallo stato e dai cittadini con voto popolare<sup>208</sup>. Oltre agli enti con mandato generale, ci sono gli enti locali a mandato speciale, organi cioè specializzati per uno o più servizi. I principali sono gli *special district*, sorti con le riforme dell'Età Progressista e gli *school district*, le cui origini si fanno risalire alle prime comunità di coloni inglesi<sup>209</sup>. Inoltre, fin dalla loro nascita con

---

<sup>206</sup> I governi locali non godono di protezione costituzionale federale e ci si riferisce al principio di proprietà che gli stati possono vantare su municipalità ed altri enti locali come *Dillon's Rule*, dalla sentenza emessa nel 1868 dal giudice John F. Dillon. Nella sentenza si sosteneva infatti che gli stati non incontrano alcun vincolo costituzionale al proprio potere di regolamentazione dei governi locali. Si veda L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 26-29;

<sup>207</sup> Ibidem. Si veda anche: U.B. SINGH, *Decentralized Democratic Governance in New Millennium. Local government in USA, UK, France, Japan and India*, New Dehli, India, Concept Public Company, 2009; M.A. PAGANO, *United States*, in N. STEYTLER (a cura di), *Local government and metropolitan regions in Federal Systems*, Montreal, CA, McGill-Queen's University Press, 2009

<sup>208</sup> Per una distinzione fra le diverse tipologie di governo municipale Si veda Capitolo 1

<sup>209</sup> J.F. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., p. 18

l'espansione dei coloni verso Ovest e verso Sud, le stesse municipalità possono godere di speciali autonomie che derogano al principio ordinario di *ultra vires*. Tra queste le più estesa ed inclusiva è l'*home rule*, concetto nato alla fine dell'Ottocento<sup>210</sup>. E' qui utile ripercorrere la tassonomia del governo locale, perché è tradizionalmente considerato "la cellula di base della partecipazione democratica"<sup>211</sup>. All'interno del sistema federale, inoltre, i governi locali sono quelli più vicini ai cittadini e immediatamente responsabili nei loro confronti per i servizi offerti, per la distribuzione delle risorse e per l'imposizione fiscale. L'autonomia del governo locale è dunque considerata un antidoto allo statalismo, in quanto presidio di tutela dei cittadini da politiche statali o federali giudicate troppo invasive<sup>212</sup>. Per questi motivi il governo locale può costituire anche una unità di analisi particolarmente importante per osservare il livello di partecipazione attiva dei cittadini<sup>213</sup>.

Complessivamente, la governance locale mostrava negli anni Settanta i primi marcati esiti di una trasformazione di lungo corso, iniziata alla fine degli anni Cinquanta. Se nel precedente capitolo sono già stati osservati gli effetti avuti in questo senso dai programmi di aiuto federali sul livello locale, qui affronteremo più da vicino la prospettiva degli stati e dei governi locali, animati da processi amministrativi e politici a volte indipendenti, seppur generalmente in linea, con i mandati federali.

L'idea di una riorganizzazione della governance locale nasceva alla fine degli anni Cinquanta dalla cultura manageriale e scientifica del "buon governo", che trovò allora terreno fertile nelle amministrazioni democratiche di Kennedy e Johnson. L'idea di governo della cosiddetta "tecnopolitica", che affascino il mondo *liberal*, prevedeva che solo attraverso la pianificazione e la razionalizzazione delle strutture esistenti la società e l'economia avrebbero prosperato. Questo approccio, secondo i riformatori, rendeva necessario un intervento positivo dello stato: la macchina amministrativa e gli organi di governo andavano ridefiniti, come era già accaduto con il New Deal e l'Età Progressista<sup>214</sup>. Storicamente, fino ad allora le più importanti innovazioni nella direzione di una maggiore democratizzazione ed efficienza amministrativa della dimensione locale erano state sperimentate proprio a cavallo fra Diciannovesimo e Ventesimo secolo. Risalivano ad esempio al *municipal reform movement* dei primi del Novecento innovazioni nel governo locale municipale come le *non partisan*

---

<sup>210</sup> D. KRANE, P.N. RIGOS, M. B. HILL, jr., *Home Rule in America. A Fifty-State Handbook*, Washington, DC, CQPress, 2001, p. 2

<sup>211</sup> L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 27

<sup>212</sup> Per la definizione del connaturato anti-statalismo della democrazia americana si veda il Capitolo 1

<sup>213</sup> Per gli effetti sui governi locali dei programmi federali ispirati alla citizen participation si veda in particolare paragrafo 2.4.

<sup>214</sup> G. BORGOGNONE, *Tecnocrati del progresso*, Milano, UTET, 2015, p. 253.

*election*, il *council-manager plan* e le elezioni *at-large*. Il *council-manager plan* metteva a capo del potere esecutivo un professionista, scelto dal City Council. L'elezione *at-large* del City Council era invece un sistema di voto proporzionale su base cittadina, che eliminava le elezioni su base distrettuale (*single member district*). Si mirava così ad incrinare il potere politico dei boss di partito, il cui consenso elettorale era tipicamente territoriale e legato alle clientele sviluppate a livello di quartiere e distretto. Risultati della medesima temperie culturale, in ambito extra-municipale, erano stati ad esempio anche il rafforzamento dei poteri delle contee, le istituzioni di città metropolitane (come New York City) e l'istituto dello *special district*, ispirato a una più efficiente fornitura dei servizi<sup>215</sup>. Una simile riorganizzazione della governance locale venne letta alla fine degli anni Cinquanta come possibile antidoto contro la crescita dei costi di governo a fronte di un parallelo incremento della domanda di servizi più efficienti e più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini (considerate anche le aspettative medie dovute al generale miglioramento della qualità della vita). Secondo i tecnocrati degli anni Sessanta avrebbero dovuto essere gli stati a guidare la riforma delle strutture di governo e la razionalizzazione della fornitura di servizi, rafforzando un ruolo di coordinamento delle amministrazioni locali coerente su tutto il territorio, che tradizionalmente i legislatori statali non curavano particolarmente. Per perseguire tali obiettivi, diversi stati istituirono delle *state commission on local government* (SCLG), commissioni con mandato di studio generale oppure incaricate di studiare specifiche problematiche relative alla gestione del governo locale. Dal 1959 al 1973 ne furono insediate sedici in quattordici stati: California, Florida, Illinois, Maryland, Michigan (2), Montana, New Jersey, New York (2), North Carolina, Ohio, South Dakota, Texas, Virginia e Wisconsin<sup>216</sup>.

L'azione di riordino produsse però solo parzialmente gli effetti desiderati, perché nel frattempo, negli anni Sessanta, la cultura *liberal* manageriale e di pianificazione dall'alto andò in crisi per le forti contestazioni da parte della New Left<sup>217</sup> e dei movimenti sociali che reclamavano il *community control* sul piano locale. I risultati di queste opposte spinte furono diversificati e spesso divergenti rispetto alle raccomandazioni dei report programmatici stilati dalle SCLG. Le stesse commissioni, inoltre, si insediarono in tempi diversi, recependo quindi stimoli differenti dagli amministratori locali che ne facevano parte. Data la cornice istituzionale

---

<sup>215</sup> V. L. MARANDO, P. S. FLORESTANO, *State Commissions on Local Government: A Mechanism for Reform*, in "State & Local Government Review", Vol. 9 (May, 1977), No. 2, pp. 49-53, p. 49

<sup>216</sup> *Ivi.*, pp. 50-51

<sup>217</sup> G. BORGOGNONE, *Tecnocrati del progresso*, cit., p. 253. Per una valutazione coeva del complessivo scarso impatto delle riforme statali si veda J. GILMER, J.W. GUEST, C. KIRCHNER, *The Impact of Federal Programs and Policies on State-Local Relations*, in "Public Administration Review", vol. 35 (December 1975), special issue *Policy Management Assistance: A Developing Dialogue*, pp. 774-779, p. 775

complessa e multiforme, si osserveranno qui solo le trasformazioni di lungo corso e che interessarono la ridefinizione degli spazi di partecipazione per i cittadini.

La principale vittima dell'azione di razionalizzazione e modernizzazione delle strutture locali fu l'antica istituzione degli *school district*, enti locali a mandato speciale incaricati di gestire fondi, personale e programmi delle scuole pubbliche su scala urbana o di quartiere, diretti da un board elettivo e indipendenti dai governi di township o municipi. A partire dagli anni Cinquanta, venne intrapreso un processo di *consolidation*, cioè di razionalizzazione e fusione degli *school district* per ottenere economie di scala, diminuendo drasticamente le unità presenti sul territorio e la funzione di sussidiarietà. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta il numero di *school district* in tutto il Paese crollò, passando dai circa 70mila del 1952 a meno di 20mila nel 1972<sup>218</sup>. Questo taglio, accompagnato da una progressiva centralizzazione nei governi municipali delle funzioni prima affidate agli school board, ebbe delle ricadute immediate sul coinvolgimento delle comunità locali nelle attività scolastiche. La disaffezione della cittadinanza verso il sistema scolastico pubblico centralizzato si acuì negli anni Sessanta soprattutto nelle grandi città del Nord, dove spesso i sistemi scolastici unificati risalivano ad alcuni decenni prima. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta si assistette al progressivo insediamento di milioni di nuovi residenti afroamericani e ispanici a basso reddito nei centri urbani; di fronte a un tale cambiamento socio-economico il modello di gestione del sistema scolastico, affidato ad un unico *Board of Education* - fortemente burocratizzato e ispirato ai principi cultura bianca protestante - spesso non superò le sfide del tempo: né quella dell'integrazione né quella dell'educazione in un contesto mutato. La disparità di fondi e la segregazione di fatto delle scuole, tra i quartieri poveri di afroamericani e ispanici e quelli bianchi dei suburbs, si accompagnarono presto a bassi rendimenti educativi ed incomunicabilità, tra gli insegnanti e gli allievi e tra i cittadini e la burocrazia centrale. Delusi dal sistema pubblico centralizzato, minoranze, citizen group e organizzazioni progressiste iniziarono a far pressione perché anche la scuola fosse di nuovo sottoposta al *community control*, in virtù di una maggiore accountability degli educatori e degli amministratori e per agevolare la partecipazione delle famiglie in una prospettiva di rafforzamento delle comunità<sup>219</sup>. Conseguenze emblematiche si ebbero a New York City. Nel 1969 lo stato di New York approvò l'insediamento di un *federated school system*, un sistema scolastico urbano decentralizzato e diviso in 32 distretti, in ognuno dei quali la popolazione oscillava tra i 100mila

---

<sup>218</sup> L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 104 - 105

<sup>219</sup> D. ROGERS, *Does Decentralization Work?*, in "The Urban Lawyer", vol. 14 (Summer 1982), n. 3, special issue: Challenges to Urban and Suburban Education in the 1980's (Part I), pp. 515-561, pp. 515-520

e 500mila abitanti. In ogni distretto il community school board (CSB), eletto dai residenti del distretto, aveva giurisdizione sulle scuole di tutti i gradi fino alle superiori, controllava parte dei budget per l'edilizia scolastica e per il corpo docente e stabiliva i programmi in linea con gli standard cittadini e statali. Il sistema era coordinato da un *City Board of Education* di 37 membri, 27 dei quali eletti su base di distretto *single-member district* e i 10 restanti eletti su base cittadina (*at-large*). Il *Board of Education* controbilanciava l'autonomia dei CSB, avendo il potere di sospendere o rimuovere sia un intero CSB che uno dei suoi membri, oltre a detenere poteri finanziari e di gestione del personale. La legge statale assicurava inoltre una rappresentanza delle minoranze nei board proporzionale al peso elettorale di ciascun gruppo. Di fatto, fin dall'inizio tale garanzia rappresentativa venne concretamente attuata nei soli community board. Dal 1970, nel novero complessivo dei membri dei CSB crebbe progressivamente il numero di rappresentanti appartenenti alle minoranze etniche. Allo stesso tempo crebbe anche il numero di cittadini afroamericani e ispanici fra i membri del corpo docente e tra i presidi delle scuole. Durante gli anni Settanta non mancarono le frizioni tra i CSB e *Board of Education* e le proteste dei CSB a maggioranza bianca contro il tentativo di integrare le scuole del distretto attraverso il sistema federale del *busing*<sup>220</sup>. Tuttavia, da un punto di vista educativo, dopo la decentralizzazione le percentuali medie dei test di profitto degli studenti tornarono a salire e si ebbe un certo grado di innovazione nei metodi e negli approcci educativi<sup>221</sup>. Sul lungo periodo sono emerse valutazioni controverse sugli esiti complessivi dell'esperimento newyorkese di decentralizzazione, ma all'inizio degli anni Ottanta il consenso popolare verso il sistema scolastico da parte dei cittadini era notevolmente aumentato, soprattutto tra le minoranze dove un tale livello di gradimento in merito alla scuola non era mai stato raggiunto<sup>222</sup>. Il caso dei community school district di New York rappresenta in realtà un dato in controtendenza rispetto al generale processo di accorpamento degli *school district*. Dagli anni Settanta, tuttavia, anche il numero di school district nel resto del Paese rimase pressoché stabile<sup>223</sup>. Dal punto di vista dell'implementazione istituzionale della participatory democracy, i *community school district* rappresentarono un "quasi-neighborhood

---

<sup>220</sup> J.F. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., pp. 138-142

<sup>221</sup> D. ROGERS, *Does Decentralization Work?*, cit., p. 547

<sup>222</sup> Ivi., p. 546. Per una valutazione negativa, su più lungo periodo, dei CSD di New York City si veda a titolo di esempio: L. SYGAL, *The Pitfalls of Political Decentralization and Proposals for Reform: The Case of New York City Public Schools* in "Public Administration Review", vol. 57 (Mar-April 1997), n. 2, pp. 141-142

<sup>223</sup> Soprattutto negli stati dell'Ovest, gli school district indipendenti dai governi municipali restarono la modalità di organizzazione del sistema scolastico più comune. BUREAU OF THE CENSUS, *Government Organization, in 1992 Census of Governments*, vol. 1, U.S. Department of Commerce - Economics and Statistics Administration, 1994, p. VI

government”, come li definì in maniera esemplare Joseph F. Zimmermann<sup>224</sup>. Il decentramento scolastico newyorkese fu in effetti di tipo politico, seppur non spettasse ai *community board* il completo controllo finanziario e del personale delle scuole dei singoli distretti. E la partecipazione delle famiglie alla comunità scolastica si intensificò, anche attraverso il maggior coinvolgimento dei *community groups*<sup>225</sup>.

La seconda trasformazione di lungo corso cui andò incontro la governance locale dalla fine degli anni Cinquanta fu una crescita esponenziale del numero di *special district*<sup>226</sup>, perdurata fino alla fine degli anni Novanta<sup>227</sup>. Gli *special district* erano una forma di governo piuttosto rara prima di allora<sup>228</sup>. Tale impennata avvenne in pieno contrasto con la cultura liberal manageriale degli anni Sessanta e con gli intenti delle stesse SLGC. Le commissioni incoraggiavano gli stati ad eliminare gli *special district* o a rallentarne la creazione. Tali agenzie specializzate erano infatti ritenute un elemento di frammentazione della governance locale. Inoltre, rischiavano di creare sovrapposizioni di competenze con i governi municipali o restare celati al controllo del cittadino<sup>229</sup>. Dello stesso parere fu l’Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) nel suo report dedicato del 1964, aggiungendo che gli *special districts* rischiavano spesso di acquisire molto più potere delle municipalità e creare squilibrio tra i governi locali<sup>230</sup>. Solo tre SLGC si pronunciarono a favore della creazione degli *special district*. Tra le altre anche quella della California, uno degli stati in cui si accertavano i maggiori incrementi. La commissione della California si distinse invero per un approccio alla governance locale opposto a quello che informava le altre SLGC. I commissari californiani si ispiravano infatti alla cosiddetta “public choice”, teoria di governo che non considerava la coesistenza di molti governi necessariamente negativa. Infatti la commissione californiana fu, insieme a quella dell’Oregon, anche l’unica a consigliare la creazione di *neighborhood government*. Un decentramento così radicale, e fortemente sintonizzato con le spinte

---

<sup>224</sup> J.F. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., p. 154

<sup>225</sup> A registrarlo fu nel 1974 anche la State Charter Revision Commission for New York City, citata in J.F. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., p. 142

<sup>226</sup> Si fa qui riferimento al significato proprio di *special district* utilizzato dal Bureau of Census, cioè un ente locale per l’erogazione di servizi specifici indipendente. Gli *special district* sono perciò differenti dalle *authorities*, enti che si occupano dell’erogazione di uno o più servizi specifici ma sono dipendenti da una o più municipalità o contea. BUREAU OF THE CENSUS, *Government Organization*, cit., p. VII

<sup>227</sup> All’inizio degli anni Novanta il numero complessivo degli enti locali con mandato speciale superava quello degli enti a mandato generale (municipalità e township). BUREAU OF THE CENSUS, *Government Organization*, cit., p. V

<sup>228</sup> B. C. McCABE, *Special-District Formation among the States*, in “State & Local Government Review”, Vol. 32 (Spring 2000), n. 2, pp. 121-131, p. 121

<sup>229</sup> V. L. MARANDO, P. S. FLORESTANO, *State Commissions on Local Government: A Mechanism for Reform*, cit., p. 51

<sup>230</sup> ACIR,

partecipative del periodo, non trovò però il sostegno immediato né del Governatore né della Legislatura dello stato. La realtà, come si è detto, andò diversamente<sup>231</sup>. Il numero di special district arrivò infatti quasi a raddoppiare su scala nazionale tra i primi anni Cinquanta e la fine dei Sessanta e da allora l'incremento maggiore, dell'8 %, fu registrato dal Census proprio alla fine degli anni Settanta, tra il 1977 e il 1982<sup>232</sup>. La crescita degli special district ha fatto seguito alla richiesta sempre maggiore, da parte dei cittadini, di servizi pubblici specializzati, legati in particolare alla preservazione dell'ambiente e a una crescente sensibilità verso la qualità della vita urbana (ad esempio la gestione delle acque, la protezione dagli incendi, lo smaltimento dei rifiuti, i servizi di prestito delle biblioteche). E tali richieste iniziarono ad aumentare proprio con la prosperità del secondo dopoguerra.

Di norma, gli enti locali a mandato generale devono per loro natura provvedere a una variegata gamma di servizi di mantenimento e fornitura dei centri urbani (*public safety*) e generalmente, per più stretti vincoli fiscali fissati a livello statale o negli statuti cittadini, possono non riuscire a garantire la disponibilità economica necessaria per implementare nuovi programmi. Gli special district invece sono finalizzati all'erogazione di un servizio specifico, o di una serie di servizi molto limitata e godono di autorizzazioni statali ad hoc anche per la l'imposizione fiscale e l'accesso facilitato a prestiti e finanziamenti privati<sup>233</sup>. Come diversificata è la governance locale da stato a stato, anche la diffusione degli special district sul territorio degli Stati Uniti non avvenne in maniera uniforme. Alcune variabili storiche incisero proporzionalmente sulla diffusione degli special district: la densità di popolazione, il livello di urbanizzazione, la ricchezza pro-capite dei residenti di un'area e i limiti fiscali statali applicati a città e contee<sup>234</sup>. Lo stato che storicamente ha avuto il più alto numero di special district è la California, segnando una impennata nella crescita negli anni Settanta e primi anni Ottanta in linea con la media nazionale<sup>235</sup>.

Negli anni Settanta dunque l'espansione di questa tipologia di governo locale marcò un avanzamento nel decentramento politico associato all'erogazione di servizi. Gli aspetti più

---

<sup>231</sup> V. L. MARANDO, P. S. FLORESTANO, *State Commissions on Local Government: A Mechanism for Reform*, cit., p. 52

<sup>232</sup> BUREAU OF THE CENSUS, *Government Organization*, cit., p. VII

<sup>233</sup> Ivi., pp. VII-VIII; B. C. McCABE, *Special-District Formation among the States*, cit., pp. 121-123

<sup>234</sup> B. C. McCABE, *Special-District Formation among the States*, p. 122

<sup>235</sup> La California è stata superata nel numero degli special district dall'Illinois, con una generale crescita nel Midwest, solo nel primo decennio del XXI secolo. AMERICA COUNT STAFF, *From Municipalities to Special Districts, Official Count of Every Type of Local Government in 2017 Census of Governments*, October 29, 2019, disponibile nel sito web dell'United States Census

Bureau: [https://www.census.gov/library/publications/2019/econ/from\\_municipalities\\_to\\_special\\_districts.html](https://www.census.gov/library/publications/2019/econ/from_municipalities_to_special_districts.html) [ultima cons: 30 ottobre 2020]

evidenti di tale decentramento si possono riscontrare nello stesso processo istitutivo degli special district, che avviene attraverso formale richiesta di un gruppo di elettori-residenti nell'area del futuro distretto. Tali agenzie specializzate sono perciò il prodotto di una collettività che si organizza e richiede allo stato di soddisfare un proprio bisogno attraverso l'insediamento di questo istituto. Per questo, i board degli special district hanno per statuto l'obbligo di rendere conto del loro operato al bacino di residenti da cui sono eletti, oltre ad inviare i budget al Controller statale. Essendo incaricati di provvedere a servizi specifici, dagli special district i cittadini si aspettano di consueto anche una efficacia ed efficienza maggiore; in alcuni casi i residenti pagano delle tariffe dedicate. Dato tale profilo giuridico e il grado di attivazione della cittadinanza necessaria per la loro creazione, si ritiene che la crescita degli special district proprio negli anni Sessanta e Settanta permetta di ipotizzare una loro assimilazione a forme di community control e di partecipazione alla gestione del bene pubblico. In particolare, visto che gli special district aumentarono proprio nei decenni in cui la middle-class bianca iniziò a spostarsi nei suburbs e che erano creati per servizi non coperti dalle municipalità (o non in modo sufficiente), si ha motivo di credere che il loro incremento potesse essere legato anche all'attivazione volontaria di comunità di residenti di reddito medio-alto e per il servizio di aree periferiche<sup>236</sup>. Infine, nel periodo storico osservato gli *special district* rappresentarono un elemento di innovazione istituzionale poiché per soddisfare il bisogno di determinati servizi territoriali si iniziò a ricorrere a queste agenzie in maniera preferenziale. Se infatti un gruppo di elettori-residenti convergeva sulla necessità di un nuovo tipo di servizio e c'era disponibilità a pagare per averlo, era molto più facile attivarsi per ottenere il riconoscimento di uno special district da parte dello stato che cercare di ottenerlo dal governo municipale o di contea già gravato da difficoltà finanziarie.

In aggiunta, va considerato che la letteratura individua negli special district degli spazi di governo del territorio particolarmente adatti all'intraprendenza di imprese private e *civic organization*<sup>237</sup>. Questi attori sono infatti per loro natura particolarmente propensi a riconoscere l'esistenza di nuovi bisogni e aggregare *special* o *public interest* – interessi di parte o di pubblico interesse – stimolando così l'attivazione dei cittadini per modificare formalmente la gestione dei servizi sul territorio. In questo senso dunque si potrebbe ravvisare nella crescita degli special district anche una maggiore intraprendenza degli attori privati in ambito

---

<sup>236</sup> Si veda, ad esempio, il caso dei *community district* in California, possibili dal 1951 (legge riapprovata nel 1955) e che da allora coprono le aree rurali e *un-incorporated* <https://calafco.org/resources/special-districts-and-lafco/community-service-district-law> [ultima cons: 5 novembre 2020]

<sup>237</sup>B. C. McCABE, *Special-District Formation among the States*, cit. p. 124

istituzionale, in effetti in linea con l'affermazione dei citizen group negli anni Settanta e, nel decennio precedente, con l'ingresso dei gruppi di interesse legati al business nel *lobbying* presso tutti i livelli di governo<sup>238</sup>. Il carattere imprenditoriale dell'erogazione del servizio negli special district e la loro governance agile sono due caratteri che permettono di accostarli alle generiche *public corporation*<sup>239</sup>.

L'ultimo aspetto su cui è opportuno soffermarsi in merito alla riorganizzazione della governance locale negli anni Sessanta e Settanta è la rinnovata attenzione di amministratori statali e locali e dei cittadini sul tema dell'*home rule*, la più estesa delle autonomie speciali concesse dagli stati ai governi municipali. Con *home rule*, oggi si intende generalmente la capacità di un governo locale municipale di agire in maniera autonoma in tutte le aree che non sono di diretta o esplicita competenza statale. Un governo locale può ottenere l'*home rule* tramite emendamenti alla costituzione statale o leggi, iniziative e referenda<sup>240</sup>. Questa è ad ogni modo una definizione generale in letteratura, cui possono corrispondere diverse applicazioni. Per rimediare al silenzio della Costituzione degli Stati Uniti in merito ai governi locali, gli stati hanno infatti implementato in maniera non uniforme la regolamentazione delle competenze dei governi locali. Proprio per razionalizzare l'intricato quadro legislativo statale determinato dalla cosiddetta *special privilege legislation* - secondo cui gli stati approvavano leggi o emendamenti alle costituzioni ogni volta che dovevano concedere delle autonomie a una singola comunità - , una delle campagne dell'Età Progressista dal punto di vista amministrativo si concentrò sulla necessità di uniformare i processi di concessione di autonomia locale. Quello spirito riformatore venne chiamato *home rule movement*. Perciò si fa generalmente riferimento a quell'epoca per l'ideazione del concetto di *home rule*. I riformatori chiedevano infatti che gli stati si dotassero di emendamenti costituzionali ad hoc per regolare in maniera uniforme il processo di adozione di "charter" da parte delle municipalità a cui concedere determinati livelli di autonomia<sup>241</sup>. Ne conseguì che, con una prima ondata di modifiche tra la fine dell'Ottocento e i primi del XX secolo e una seconda negli anni Venti, al 1937 erano ventuno gli stati che avevano introdotto una qualche opzione di *home rule* nelle proprie costituzioni<sup>242</sup>.

---

<sup>238</sup> G. MAMMARELLA, *Storia degli Stati Uniti dal 1945 a oggi*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2013, p. 249

<sup>239</sup> In questa prospettiva, si veda il successivo sviluppo, negli anni Ottanta, della cosiddetta "civic governance", termine coniato dagli studiosi per indicare le partnership tra pubblico, privati e organizzazioni no profit per erogare servizi e soddisfare bisogni misurati sulle necessità di ristrette aree; soprattutto in aree di marginalità, geografica o sociale, dove la municipalità non riusciva ad arrivare. J.DEWITT, A.A.HALLEY, R.S.FOSLER, *Remapping Federalism: The Rediscovery of Civic Governance in the United States*, citato in D. KRANE, P.N. RIGOS, M. B. HILL, jr., *Home Rule in America. A Fifty-State Handbook*, cit., p. 5

<sup>240</sup> D. KRANE, P.N. RIGOS, M. B. HILL, jr., *Home Rule in America. A Fifty-State Handbook*, cit., p. 2

<sup>241</sup> *Ivi.*, pp. 10-11

<sup>242</sup> *Ivi.*, p. 12

L'accezione odierna di home rule cui si è accennato poc'anzi si riferisce tuttavia a una interpretazione più estesa che ha preso piede nella seconda metà del Novecento, all'incirca da quando, nel 1952, l'*American Municipal Association* decise di analizzare un nuovo approccio alle relazioni con gli stati e per farlo incaricò Jefferson B. Fordham. Fordham infatti suggerì un piano basato sulla "devolution of powers"<sup>243</sup> da parte dello stato: lo stato avrebbe dovuto garantire al governo locale un'autorità discrezionale attraverso una home rule charter. Per questo, mentre prima l'home rule era permessa entro una lista di materie che le singole costituzioni statali elencavano come di competenza locale (*imperium in imperio*), dopo il parere di Fordham si andò progressivamente verso un nuovo modello cooperativo tra stato e governo locale, il cosiddetto *legislative home rule*. Secondo quest'ultimo modello, il governo locale cui è riconosciuta l'home rule può esercitare il proprio potere su ogni materia che non sia proibita dalla costituzione statale o dalla Costituzione degli Stati Uniti<sup>244</sup>.

Negli anni Sessanta, in particolare, la riorganizzazione della governance locale impressa agli stati dai riformatori liberali intercettò anche questa istanza. Le SLGC auspicarono infatti che gli stati facilitassero i processi di home rule dei governi locali per un novero di competenze sempre più ampio. Tra queste, anche una maggiore autorità alle città per la imposizione fiscale e la possibilità di contrarre prestiti, in modo da agevolare la gestione finanziaria dei centri urbani spesso in sofferenza<sup>245</sup>. Come si è visto precedentemente, la rinnovata attenzione alla questione dell'home rule fece attivare stati come il Massachusetts, che introdusse l'Home Rule Amendment nella propria costituzione nel 1966. Nella stessa direzione andò lo stato di New York, insediando nel 1972 la cosiddetta Scott Commission<sup>246</sup>. In linea con la tendenza statale, ai primi anni Settanta risalgono anche i casi delle *home rule commission* riunite a Seattle e a Boston - già analizzate nel precedente capitolo - esemplari di un rinnovato interesse delle città ad ottenere un ampliamento delle aree di competenza dei propri governi municipali attraverso la revisione delle charter. Alla fine degli anni Sessanta inoltre, ben quindici stati introdussero nella costituzione la possibilità di ottenere l'home rule per le contee, anche se poche ne avrebbero usufruito nei decenni successivi<sup>247</sup>.

Passaggio fondamentale nell'implementazione istituzionale di una teoria dell'home rule che lasciasse sempre più discrezionalità ai governi locali fu l'approvazione nel 1970 della nuova

---

<sup>243</sup> Ibidem.

<sup>244</sup> Ivi., p. 14

<sup>245</sup> V. L. MARANDO, P. S. FLORESTANO, *State Commissions on Local Government: A Mechanism for Reform*, cit., p. 51

<sup>246</sup> G. J. WASHNIS, *Community development strategies; case studies of major model cities*, cit., p. 56

<sup>247</sup> D. KRANE, P.N. RIGOS, M. B. HILL, jr., *Home Rule in America. A Fifty-State Handbook*, cit., p. 13

costituzione dell'Illinois. In merito all'home rule, infatti, pur stabilendo una dettagliata regolamentazione dei processi decisionali per stabilirne la concessione, la costituzione stabiliva che "the powers and functions of home rule units shall be construed liberally". La costituzione statale dell'Illinois seguiva in sostanza il parere di Fordham.<sup>248</sup>

Negli anni Settanta la questione dell'home rule tornò ad essere al centro di molte battaglie politiche dei governi locali. Innanzitutto, si considerava tradizionalmente l'home rule come la massima espressione della democrazia locale. Solo con adeguati poteri, il governo locale poteva fornire i servizi in maniera *responsive* verso le comunità, come le diverse constituency urbane stavano sempre più reclamando. Allo stesso modo, solo se il governo locale fosse stato l'ultimo responsabile delle proprie azioni, avrebbe potuto essere autenticamente accountable verso i cittadini. Erano dunque molteplici le ragioni che rendevano l'home rule una cornice istituzionale in linea con le aspettative dei progressisti e per chi, in generale, auspicava un governo più vicino alle esigenze dei cittadini o un empowerment politico della cittadinanza.

Alla stessa maniera gli amministratori locali furono allora propensi a prendere in considerazione la richiesta di home rule perché gli incentivi politici al decentramento giungevano anche dalle politiche federali. Il New Federalism lanciato da Nixon interessava gli stati in prima battuta, ma poi, a cascata, riguardava anche le municipalità. Il peso del federalismo "decentrato" infatti ricadde sui governi locali soprattutto dalla fine del decennio, quando gli stati si ritrovarono con minori aiuti federali da devolvere alle municipalità e contemporaneamente minori entrate fiscali a causa della contemporanea *tax revolt*, che portò all'approvazione di numerose iniziative statali che limitavano la tassazione sulle proprietà dei residenti<sup>249</sup>. Al contempo, la stagnazione economica che si conclamò a metà decennio acuì ulteriormente le difficoltà finanziarie delle città. A quel punto, per le città, la richiesta di un riconoscimento formale da parte degli stati di maggiore autonomia amministrativa sembrò spesso l'unica via per tamponare gli squilibri economici.

In conclusione, il controverso declino degli school district, la crescita degli special district e la rinnovata spinta verso l'home rule furono elementi di trasformazioni di lungo corso che intersecarono gli anni Settanta. Tali trasformazioni sono qui di rilievo perché non solo comportarono delle mutazioni negli spazi di partecipazione dell'ordinary citizen al governo locale, ma anche perché furono segnali locali di un federalismo che stava cambiando. Se i

---

<sup>248</sup> Ibidem.

<sup>249</sup> Ivi., p. 5. Si veda paragrafo 3.2. Sull'estensione della tax revolt nel Paese si veda: B. C. CAMPBELL, Tax Revolts and Political Change, in "Journal of Policy History", Vol. 10 (1988), n.1, pp. 153-178

programmi intergovernativi avviati dal Congresso tra la metà degli anni Sessanta e il 1980 rinforzavano il modello di separazione multipolare - in cui tutti e tre i livelli di governo (nazionale, statale e locale) interagivano fra loro preservando una certa autonomia – l'evoluzione della governance locale – che affondava le sue radici nell'Età Progressista - mostrò una tendenza al decentramento che sbilanciava il rapporto contrattuale tra stato e governi locali. Queste dinamiche intergovernative non correvano ovviamente parallele, ma andarono spesso a convergere nel creare nuovi spazi istituzionali per l'attivazione diretta dei cittadini nella multiforme governance locale<sup>250</sup>.

### 3.2 Public hearing: l'antico istituto rafforzato a livello statale

Durante gli anni Settanta, la richiesta del governo federale di introdurre forme di partecipazione dei cittadini nell'amministrazione locale degli aiuti intergovernativi, gettò nuova luce sull'istituto del public hearing. Al 1978 infatti, di 155 programmi federali che prevedevano il coinvolgimento dei cittadini per ricevere i fondi (quasi un terzo del totale), 55 di essi rendevano obbligatorio la convocazione di public hearing. L'istituto tradizionale dell'audizione pubblica aperta ai cittadini diventava così il secondo metodo più incentivato dalle amministrazioni federali (dopo la creazione di specifici board di residenti) per stimolare il dibattito locale sulla gestione dei grants<sup>251</sup>. Come si è visto, in particolare dal 1976, il requisito dei public hearing tornò mandatario sia per la distribuzione dei fondi dei CDBG che del GRS, il più munifico dei programmi intergovernativi allora attivi<sup>252</sup>.

Ne seguì perciò un incremento notevole del numero di public hearing tenuti a livello locale e un sensibile allargamento della loro diffusione nel Paese. Questa contingenza non solo creò formalmente più frequenti spazi pubblici per il confronto tra governanti e governati, ma permise soprattutto di rivalutare l'effettivo funzionamento dell'istituto.

Il public hearing infatti, pur essendo la più antica forma di partecipazione attiva della cittadinanza nei governi locali con consiglio elettivo, erano stato fino ad allora piuttosto sminuito come reale opportunità per i cittadini di influenzare il policy-making. In più, malgrado

---

<sup>250</sup> J. KINCAID, *The United States of America. From dualistic simplicity to centralized complexity*, in J. LOUGHLIN, J. KINCAID, W. SWNDEN (a cura di), *Routledge Handbook on Regionalism and Federalism*, Routledge, 2013, pp. 157-257

<sup>251</sup> ACIR, *In Brief. Citizen Participation in American Federal System*, cit., p. 8

<sup>252</sup> Si veda Capitolo 2

l'audizione pubblica fosse un metodo consolidato e già in uso a tutti i livelli di governo, sociologi e politologi lamentavano ancora la mancanza di una significativa letteratura in merito. L'aumento dei dati disponibili e l'attualità della questione della citizen participation permisero a studiosi e politologi di invertire la tendenza, affinando l'analisi sui punti di forza dei public hearing<sup>253</sup>.

Le critiche comunemente avanzate alla pratica dei public hearing erano essenzialmente tre. In primo luogo, si riteneva che i commenti dei cittadini raccolti durante i public hearing non influenzassero realmente il processo decisionale. Lo sostenevano in maniera trasversale partecipanti, studiosi e amministratori pubblici. Tale obiezione si basava sul potere meramente consultivo in mano ai cittadini e sulla consueta prassi procedurale delle audizioni. Salvo eccezioni infatti, nei public hearing i cittadini avevano (ed hanno) la possibilità di prendere la parola uno alla volta per un tempo predeterminato, mentre gli amministratori non sono tenuti necessariamente a rispondere agli argomenti sollevati. Per questo motivo, nel caso delle audizioni per il GRS o per i CDBG, la legislazione federale invitava a tenere più di un public hearing sul medesimo piano di spesa: per i cittadini, di fatto, presenziare a più incontri e ribadire la propria posizione era l'unico modo di esercitare formalmente pressione politica. E, in caso di opposizione, avere il tempo di organizzarsi e intervenire tempestivamente.

Connaturato alla procedura consuetudinaria dei public hearing era anche il secondo problema più accreditato. Le regole sopra esposte non consentivano di creare un dibattito pubblico tra i partecipanti: né tra cittadini e amministratori, né tra gli stessi cittadini che venivano ascoltati. Così veniva meno a priori la possibilità, in quella sede, di cercare soluzioni costruttive o semplicemente manifestare consenso o disaccordo in modo da influenzare gli altri partecipanti. Questo aspetto non faceva che depotenziare la considerazione delle audizioni da parte dei governanti.

In ultima istanza, si riteneva comunemente che i public hearing potessero attirare solo campioni non rappresentativi dei veri interessi della cittadinanza. Richiedendo infatti ai partecipanti una esposizione pubblica delle proprie ragioni rischiavano di incentivare alla partecipazione solo chi era fortemente dedito alla causa in discussione: cittadini mossi da interessi personali e/o economici; estremisti a scapito di comuni cittadini più moderati; esponenti di spicco di citizen groups e organizzazioni politiche<sup>254</sup>.

---

<sup>253</sup> R. L. COLE, D. A. CAPUTO, *The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program*, in "The American Political Science Review", vol. 78 (June, 1984), n. 2, pp. 404-416, p. 405-406

<sup>254</sup> Per una rassegna delle principali critiche ai public hearing si veda: B. ADAMS, *Meetings and the Democratic Process*, in "Public Administration Review", vol. 64 (Jan- Feb. 2004), n. 1, pp. 43-54, p. 44

Negli anni Settanta, le numerose esperienze sui tre livelli di governo permisero da un lato di rivedere le criticità sistemiche delle audizioni e dall'altro di ravvisare esiti inaspettati e forieri di indicazioni pratiche per public officer o attivisti che volessero sfruttare al meglio il valore partecipativo dell'istituzione. Di pari passo, negli anni Ottanta la letteratura politologica tornò ad occuparsi in maniera sostanziale dei public hearing.

La gestione, su base locale, del GRS consentì ad esempio, già agli inizi degli Ottanta, di avere una serie decennale (1972-1982) e a condizioni uniformi di dati per comprendere meglio gli effetti dei public hearing, sia sul processo decisionale che sulle politiche di investimento dei fondi federali. Molte città infatti inserirono audizioni pubbliche nell'amministrazione dei propri piani di spesa anche prima che i public hearing divennero mandatori con il rinnovo del programma nel 1976. Nel 1973 il Survey Research Center dell'University of Michigan aveva attestato che ciò era accaduto per più della metà delle città del loro campione di indagine<sup>255</sup>. Ne emerse che, almeno per i primi anni del programma nazionale, le città che tennero dei public hearing ebbero risultati diversi da quelle che invece scelsero di non tenere audizioni. Innanzitutto, crebbe la spesa destinata a *health and social services*, servizi cioè che rientravano nella sfera del welfare sociale e che andavano quindi oltre i servizi tradizionali dei municipi, come polizia, pulizia delle strade, vigili del fuoco ecc. Questa tendenza assecondava di fatto l'interpretazione della citizen participation promossa da diverse organizzazioni di cittadini di orientamento moderato dalla fine degli anni Sessanta. Secondo gruppi come la League of Women Voters, la partecipazione dei cittadini al governo locale - anche tramite public hearing -, andava promossa proprio perché garanzia di un governo più "umano", vicino alla quotidianità e alle fasce più deboli<sup>256</sup>.

In secondo luogo, dai primi anni di public hearing nella gestione dei fondi del GRS, emerse che erano state tenute in maggiore considerazione gli orientamenti di spesa e i pareri offerti da leader dei public interest group ed esponenti del community organizing locale. L'incidenza dei progetti di welfare e del public interest negli investimenti del GRS, tuttavia, iniziarono a declinare all'indomani del rinnovo del programma, sia per le città che avevano già introdotto i public hearing, che per quelle che li stavano allora organizzando per la prima volta. Alla fine del decennio il 100% delle città beneficiarie aveva implementato i public hearing e per quelle che li avevano già sperimentati, spesso aumentò il numero complessivo di audizioni. Unica costante osservata in dieci anni del GRS fu la maggiore propensione a intraprendere

---

<sup>255</sup> R. L. COLE, D. A. CAPUTO, *The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program*, cit., p. 405, 408

<sup>256</sup> Ivi., p. 408

nuovi progetti associata alle municipalità con crescente numero di audizioni, soprattutto nelle città più grandi<sup>257</sup>.

Le policy emerse durante il decennio, invece, lasciano supporre che sui risultati osservati nei primi anni del programma (incremento delle spese in *health and social services*) influissero anche l'allora recenti dinamiche socio-politiche innescate dall'implementazione locale dei programmi della War on Poverty. Come è stato già evidenziato infatti, i programmi intergovernativi avviati da Johnson avevano fatto sì che la leadership e le istanze delle minoranze e dei poveri acquisissero peso politico, e così le loro organizzazioni. E' probabile dunque che l'influenza dei citizen groups e delle organizzazioni a supporto di maggiori misure di welfare che avevano occupato board e committee di gestione dei CAP e dei Model Cities Neighborhood avessero iniziato a rivendicare le proprie istanze anche nelle istituzioni tradizionali più accessibili come i public hearing, prima di candidarsi alle elezioni municipali. Oppure, in alternativa, è probabile che le esperienze con i programmi della War on Poverty avessero lasciato in eredità alle amministrazioni liberali una maggiore sensibilità politica verso certe cause. Si tratta di supposizioni, perché le analisi quantitative, pocanzi considerate, sulle tendenze decennali nei processi decisionali urbani relativi al GRS, non tengono ovviamente conto degli orientamenti politici delle città. Tuttavia, anche gli stessi studiosi che hanno revisionato tutti i dati disponibili, Richard L. Cole and David A. Caputo, fanno notare che le città che per prime scelsero di implementare volontariamente i public hearing nei piani del GRS potevano anche essere più propense a spese in servizi sociali.

Altra variabile che si ritiene di dover considerare, nell'osservare l'evoluzione delle cause sostenute con i finanziamenti federali, è l'incedere della crisi economica e della *revolt tax*, con la conseguente stretta che questa comportò sui governi locali. Si può supporre infatti che di fronte alla minore disponibilità di leva fiscale, i fondi federali ancora attivi venissero diretti di preferenza sui servizi tradizionali, che rientravano nella cosiddetta sfera della *public safety*.

In generale, l'implementazione locale del GRS smentiva l'idea tradizionalmente accettata dello scarso impatto dei public hearing sulle decision-making del governo locale, almeno a certe condizioni. Sembrava piuttosto che nella propensione all'innovazione dei progetti osservata con continuità nei public hearing si confermasse il ruolo della partecipazione dei cittadini quale change agent in seno al governo. La varietà di progetti che risultava dai

---

<sup>257</sup> R. L. COLE, D. A. CAPUTO, *The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism*, cit. pp. 407-409

processi decisionali con un più alto numero di public hearing comprovava inoltre la funzione delle audizioni di condizionare l'agenda dell'amministrazione, poiché i cittadini avevano occasione di porre all'attenzione dei public officer questioni che altrimenti non avrebbero notato.

Altri casi di studio, negli anni Settanta, provarono inoltre l'influenza dei public hearing nell'influire sulle concessioni di permessi di costruzione, a privati, da parte di autorità pubbliche statali. Questo tipo di impatto dei public hearing fu registrato in particolare in seno alle agenzie focalizzate sulla protezione ambientale. Ad esempio, dall'analisi delle 1.816 public hearing condotte dal 1973 al 1975 da tre commissioni della California Coastal Commission emerse che i commissari tendevano a negare il permesso di costruzione in aree a rischio ambientale se i cittadini durante i public hearing erano contrari alle operazioni<sup>258</sup>. La California Coastal Commission era l'agenzia di tutela del patrimonio costiero dello stato insediatasi nel 1972, grazie ad una iniziativa popolare e che con una legge del 1976 venne poi confermata dalla Legislature<sup>259</sup>. Un effetto simile al caso californiano, ebbero i public hearing tenuti dallo stato della North Carolina in merito alla discussione dello state water quality planning. Osservando la partecipazione pubblica ed altre variabili dal dicembre 1976 al luglio 1979, si osservò che delle 76 raccomandazioni considerate dalle varie autorità implicate nel processo di revisione, 50 erano state scelte o cancellate in accordo con il parere dei cittadini. Lo stato, proprio grazie ai public hearing, acconsentì dunque a modificare il piano sulla qualità delle acque seguendo specifiche preferenze espresse dai cittadini<sup>260</sup>.

I casi della California e del North Carolina erano ascrivibili a una più generale tendenza degli stati, intrapresa a partire dall'inizio degli anni Settanta, di implementare l'uso dei public hearing nel regulatory process - cioè la funzione di regolamentazione e controllo degli standard di sicurezza nella più ampia gamma delle attività produttive. Tale funzione è generalmente affidata a agenzie statali, specifiche per ogni settore produttivo ed insediate per effetto di una legge statale. I pareri dei cittadini all'interno del regulatory process furono allora in special modo considerati per quanto concerneva tematiche come l'inquinamento dell'aria e delle acque, la salvaguardia delle zone costiere, la gestione dei rifiuti tossici, la distribuzione di linee elettriche e la scelta dei siti per la costruzione di centrali energetiche.

---

<sup>258</sup> W. T. GORMLEY, *The Representation Revolution*, cit., p. 183

<sup>259</sup> California Coastal Commission (CCC), *Our Mission*, sito web della CCC: <https://coastal.ca.gov/whoweare.html> [ultima cons: 29 ottobre 2020]

<sup>260</sup> W. T. GORMLEY, *The Representation Revolution*, cit., pp. 184

Gli stati, pur muovendosi indipendentemente, aderirono a un cambiamento della politica nazionale. Anche in questo caso infatti l'incentivo federale ebbe il suo peso. Come si è visto nel precedente capitolo, a partire dagli anni dell'Amministrazione Nixon vennero approvate delle leggi che richiedevano ad alcune regulatory agencies federali - competenti su specifiche aree come le zone costiere o il traffico aereo - di inserire nelle loro attività il confronto con i cittadini. In questo senso vennero anche attivati programmi che premiavano gli stati virtuosi nella regolamentazione partecipata, come il Coastal Zone Management Act del 1972<sup>261</sup>. Il Congresso richiese inoltre agli stati di cooperare con l'EPA nel provvedere a creare spazi di partecipazione attiva per i cittadini nell'ambito del Federal Pollution Control Act, Resource Conservation and Recovery Act, the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act ed altre leggi che miravano a fissare standard di qualità e sicurezza nazionali. In questi modi, dunque, la prassi dei public hearing entrò nelle agenzie statali anche su spinta del Congresso.

Il fatto che le audizioni pubbliche fossero di preferenza introdotte nelle agenzie incaricate di proteggere l'ambiente, e che in quel caso la partecipazione delle comunità sortisse una comprovata efficacia, è un fenomeno da circostanziare per due motivi. Innanzitutto la causa ambientalista era allora molto sentita, sostenuta da un consenso trasversale che, con diverse sfumature di pensiero diverse, andava dagli attivisti progressisti, che per primi avevano manifestato una sensibilità ecologista alla fine degli anni Sessanta, a un ampio fronte del partito Repubblicano, dato che lo stesso Nixon aveva tenuto a battesimo l'Earth Day nel 1970. Sopraggiungendo continuamente nuovi allarmi ambientali, i programmi ambientalisti venivano sostenuti trasversalmente da partito democratico e repubblicano anche per ampliare il bacino elettorale. In aggiunta, le organizzazioni ambientali erano allora tra le più ricche del Paese (Sierra Club, Environmental Defense Fund, Natural Resources Defense Council e Friends of the Earth). Non solo quindi spostavano voti, ma potevano permettersi di competere con la burocrazia statale in expertise e analisi, grazie a consulenti di spicco e staff pagati. L'expertise e le informazioni a disposizione erano un fattore centrale per influenzare o contrastare le linee dei funzionari e dei tecnici delle amministrazioni<sup>262</sup>.

I casi di public hearing a livello statale, confermano nuovamente come anche istituti partecipativi con potere consultivo potessero esercitare un impatto sostanziale nella tutela delle

---

<sup>261</sup> Congress Research Service, Coastal Zone Management Act (CZMA): Overview and Issues for Congress, Updated January 15, 2019. Disponibile online: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45460/2> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>262</sup> W. T. GORMLEY, *The Representation Revolution*, cit., pp. 182; 192

istanze che arrivavano dai cittadini. Più in generale, inoltre, i cambiamenti sopra riportati sottolineavano un passaggio di rilievo nell'implementazione della citizen participation nel governo degli Stati Uniti. L'istituzionalizzazione di public hearing all'interno dei processi decisionali di regulatory agencies statali dimostrava che anche la burocrazia era un elemento del governo accessibile agli ordinary citizens e, soprattutto, poteva essere responsive rispetto ai loro pareri ed accountable. Per questo, il politologo William T. Gormley, Jr. ricondusse l'implementazione dei public hearing alla più vasta "Representation Revolution" che caratterizzò il regulatory process negli anni Settanta. Attraverso le audizioni pubbliche il regulatory process si apriva infatti anche al public interest laddove invece, precedentemente, i processi decisionali che non prevedevano il controllo del pubblico avevano tendenzialmente favorito gli special interest<sup>263</sup>. Gli studiosi ritennero questa funzione dei public hearing come una *substantive representation* in seno agli staff della pubblica amministrazione non elettivi. L'impatto registrato in quegli anni e alle condizioni sopra indicate emergeva infatti in contrasto ad altre forme di controllo sulla burocrazia, che erano risultate molto più deboli. Si pensi, ad esempio, alla cosiddetta *formalistic representation*, che si sostanzia con la supervisione indiretta di legislatori sul lavoro delle medesime agenzie<sup>264</sup>.

In conclusione, si è dunque osservato come la convergenza di più fattori politici ed istituzionali abbiano portato durante gli anni Settanta ad estendere l'utilizzo dell'istituto partecipativo dei public hearing e a rivalutarne l'efficacia. Rispetto alle già citate criticità delle audizioni evidenziate tradizionalmente (scarso impatto; assenza di dibattito; campione non rappresentativo della cittadinanza), gli studi più recenti che si sono basati anche sulle esperienze avviate negli anni Settanta a livello locale hanno ulteriormente ampliato l'indagine. Nel tempo i public hearing si sono confermati non particolarmente utili ai cittadini per incidere nel merito delle policy, ma hanno un valore nel dilazionare l'approvazione di decisioni che il pubblico giudica controverse, permettendo agli attivisti di organizzarsi per creare pressione popolare. In ultimo, pur non consentendo il dibattito e la persuasione, permettono alle organizzazioni dei cittadini di creare alleanze o collaborazioni su cause non ancora popolari e prepararsi insieme a mobilitare i cittadini<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> Gli special interest rappresentavano per di più quegli interessi particolarmente forti da un punto di vista economico il cui comportamento le agenzie di controllo della sicurezza pubblica avrebbero dovuto regolamentare più attentamente. Il processo inverso invece, osservato dagli studiosi nelle amministrazioni del regulatory process, viene detto "capture", a descrivere come le agenzie fossero cedute alle pressioni degli attori economici coinvolti. Si veda M. BERNSTEIN, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1955; citato in W. T. GORMLEY, *The Representation Revolution*, cit., p. 180

<sup>264</sup> <sup>264</sup> W. T. GORMLEY, *The Representation Revolution*, cit., pp. 180-181

<sup>265</sup> B. ADAMS, *Meetings and the Democratic Process*, cit., pp. 50-52

### 3.3 Initiative: il ritorno della democrazia diretta

A partire dagli anni Settanta, la democrazia diretta fu riscoperta dagli Americani e da allora il cosiddetto *ballot-box lawmaking* a livello statale crebbe in maniera esponenziale, fino a raggiungere il picco nell'ultimo decennio del Ventesimo secolo<sup>266</sup>. La risonanza politica del fenomeno fu tale che nel 1981 venne avanzata al Congresso anche una proposta di legge per *advisory referendum* a livello federale. La proposta, del deputato democratico del Missouri Richard A. Gephardt, prevedeva una consultazione popolare che avrebbe dovuto permettere agli elettori di esprimere un voto affermativo o negativo, con valore consultivo, su questioni di importanza nazionale. Una apposita commissione bipartisan (*joint committee*) interna alla Camera sarebbe stata incaricata di provvedere a selezionare un massimo di tre questioni da rimettere al voto popolare ad ogni *general election*. Anche se l'idea di un referendum nazionale sarebbe stata ripresa e approfondita dal teorico della politica Benjamin Barber nella sua principale opera sulla participatory democracy, *The Strong Democracy* (1984), la proposta di Gephardt non ebbe particolare seguito e non andò oltre l'House Committee on Rules<sup>267</sup>.

A livello statale e locale invece, gli strumenti di democrazia diretta (initiative, referendum e recall) affondano le loro radici nella Progressive Era e si sono consolidati nel tempo. L'initiative e il referendum consentono al voto popolare di intervenire direttamente nel processo legislativo<sup>268</sup>. Con il referendum, i cittadini (*popular referendum*) o un legislatore/ente governativo (*legislative referendum*) chiedono che il voto popolare approvi o rifiuti una specifica legislazione già passata al vaglio della legislatura o una proposta di legge. Con l'initiative invece, i cittadini rimettono direttamente al voto popolare di approvare o rifiutare una legislazione da loro proposta senza passare per l'assemblea legislativa (*direct initiative*); in alternativa, gli sponsor chiedono al voto popolare di approvare o rigettare una proposta su cui, in caso di esito positivo al seggio, la Legislature dovrà legiferare (*indirect initiative*). Se, in questo secondo caso l'assemblea legislativa non dovesse considerare la questione, la proposta torna al seggio nella prima tornata elettorale utile per permettere ai

---

<sup>266</sup> INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE (IRI), *Overview of Initiative Use, 1900-2019*, Dec. 2019, p. 1: [http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI-Initiative-Use-\(2019-2\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI-Initiative-Use-(2019-2).pdf) [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>267</sup> Per l'analisi dell'opera di Benjamin Barber si veda capitolo 1. La proposta di strumenti di democrazia diretta a livello nazionale è stata ripresa più volte successivamente

<sup>268</sup> Si veda Capitolo 1

cittadini di legiferare direttamente. Con il *constitutional initiative process*, inoltre, i cittadini possono avanzare anche emendamenti alle costituzioni statali e alla charter locali, sia in modalità *direct* che *indirect*; un intervento costituzionale con voto plebiscitario consentito altrimenti solo al *legislative referendum*.

Dal funzionamento dei dispositivi, si può intuire come mai l'*initiative process* sia considerato da molti più importante e potente del *referendum process* e il primo sia il più utilizzato dei due. In migliaia di county, city e town i due strumenti plebiscitari sono di norma usati molto più di frequente che sul fronte statale<sup>269</sup>.

Tuttavia la riscoperta della democrazia diretta negli anni Settanta fu un fenomeno che interessò prima di tutto l'uso e l'implementazione dell'*initiative* a livello statale. Ed è perciò questo piano che qui indagheremo.

In particolare, questo fenomeno politico-istituzionale si manifestò in due fattispecie. In primo luogo, tra il 1968 e il 1972, cinque stati aggiornarono le proprie costituzioni per implementare l'istituto dell'*initiative*: una serie di revisioni costituzionali a favore della democrazia diretta che non si verificava dall'Età Progressista.

Nel 1968 il Wyoming introdusse per la prima volta l'istituto dell'*initiative* a livello statale, con effetto solo in ambito legislativo. Rispettivamente nel 1970 e nel 1972, anche Illinois e Florida adottarono ex novo l'*initiative* statale; in forma diretta, sia per legiferare che per emendare la costituzione statale. Nel 1972 infine, sia il Montana che il South Dakota modificarono le vigenti previsioni costituzionali aggiungendo la possibilità di emendare la costituzione statale tramite *direct initiative*. Da allora, in 24 stati i cittadini hanno la possibilità di proporre l'*initiative* e in 18 possono utilizzare anche il *constitutional initiative process* (solo in 16 di questi però in forma diretta)<sup>270</sup>.

In secondo luogo, negli anni Settanta, e soprattutto a partire dal 1972, aumentò sensibilmente il numero di volte in cui i cittadini ricorsero all'*initiative* statale per far approvare leggi o emendamenti alle proprie costituzioni. I numeri del decennio si distaccarono già dalle basse frequenze annuali verificate in tutto il Paese tra gli anni Quaranta e Sessanta: si trattò dell'inizio della seconda ondata di *initiative* del XX secolo, dopo la prima che aveva interessato il periodo 1910-1938. Negli anni Ottanta il numero totale del decennio continuò a crescere,

---

<sup>269</sup> IRI, *Comparison of Statewide Initiative Process*, disponibile nella sezione "State I&R", del sito web dell'IRI: <http://www.iandrinstitute.org/states.cfm> [ultima cons: 30 ottobre 2020], p. n.d.

<sup>270</sup> *Ibidem.*, Come si vedrà più avanti un caso a sé stante rappresenta il District of Columbia, mai formalmente riconosciuto come uno stato dalla Costituzione degli Stati Uniti. Tuttavia, dato il riconoscimento dell'*Home Rule* per la municipalità avvenuto nel 1974 (23° emendamento), nel 1978 anche la città-stato di Washington, DC adottò l'istituto dell'*initiative process* con effetti legislativi e di revisione della Charter, nei limiti dell'autonomia cittadina statuita dal Congresso.

fino a raggiungere il picco di più di 350 iniziative statali negli anni Novanta<sup>271</sup>. Il tasso di approvazione dei quesiti posti al seggio crebbe ma non in maniera incisiva, oscillando alla fine del secolo tra il 40 e il 45% circa, percentuale poco più alta che nei precedenti decenni<sup>272</sup>. Gli stati con più alto ricorso alle iniziative si confermarono California e Oregon<sup>273</sup>.

I politologi ravvisano diverse ragioni dietro l'incremento dell'uso dell'iniziativa: mancanza di fiducia dei cittadini verso il governo statale e verso la politica in generale; la popolarità di alcune iniziative in singoli stati che toccavano temi sentiti a livello nazionale - come la Proposition 13 in California (1978) che divenne la più celebre manifestazione della tax revolt in corso nel Paese -; il crescente numero di questioni nell'agenda pubblica dei legislatori che tendeva a rallentare il processo decisionale di agenzie e assemblee legislative; e infine una maggiore familiarità dei cittadini con il pur oneroso initiative process statale, facilitato dagli investimenti di grandi attori economici nelle campagne di iniziative, l'uso di staff di professionisti e la scelta di politici di sponsorizzare delle iniziative prima di annunciare le proprie candidature a cariche istituzionale, in modo da preparare il terreno a future constituency<sup>274</sup>.

In generale, si ritiene che la democrazia diretta sia segno di una insofferenza popolare, o di un gruppo di interesse, non sanata dalle forze politiche al governo o attraverso le procedure legislative tradizionali. L'iniziativa, in special modo, è una procedura che apporta un cambiamento in merito a una policy o alla distribuzione del potere in seno al governo con drammatica velocità. E mira così ad aggiornare il sistema istituzionale in base alla volontà della maggioranza dei votanti. Per questi motivi il successo di un processo di iniziative è spesso interpretato come la sentinella di uno scollamento tra l'elettorato e il sistema istituzionale. Tale condizione si verifica più di frequente quando ci sono delle trasformazioni socio-economiche in corso, soprattutto se il ricorso all'iniziativa sul medio-periodo è ricorrente.

---

<sup>271</sup> Nei numeri presentati si considerano solo le iniziative qualificate per il seggio (sufficiente numero di firme raccolte in base alla soglia fissata dalla costituzione statale, certificazione delle stesse e del quesito elettorale da parte degli ufficiali competenti). Inoltre, le tendenze di lungo periodo qui mostrate registrano la frequenza assoluta decennale ma anche in decenni in crescita si sono verificati abbassamenti annuali del numero assoluto di iniziative. Stando ai dati del 2019, la parabola di crescita del periodo (1970-1990) sembra essersi chiusa con i primi anni Dieci del XXI secolo.

<sup>272</sup> IRI, *Overview of Initiative Use*, cit., p. 2

<sup>273</sup> C. W. SIMMONS, *California Statewide Initiative Process*, California Research Bureau, maggio 1997, p. 4-5. La letteratura politologica è solita riferirsi alla cosiddetta "West Coast experience" come a un osservatorio privilegiato per studiare le dinamiche socio-politiche e i risvolti istituzionali dell'iniziativa. Sulla California, in particolare, si veda: AA.VV., *Democracy by Initiative. Shaping California Fourth Branch of Government (second edition)*, Center for Governmental Studies (CGS), 2008

<sup>274</sup> Ivi., p. 5

Caroline J. Tolbert offre in questo senso una illuminante interpretazione delle ragioni che portarono alla riscoperta della democrazia diretta a partire dagli anni Settanta<sup>275</sup>. La sua analisi poggia su una comparazione dei contesti socio-economici da cui sono emerse le due ondate di intenso attivismo nell'uso dell'iniziativa lungo la storia degli Stati Uniti: "Both the very early and very late decades of the twentieth century"<sup>276</sup>. La prima, seppur con un picco negli anni Dieci e Venti, fu la messa in atto dell'implementazione statale della democrazia diretta in Età Progressista (1890-1917) e quindi a quest'ultima assimilabile per la natura delle istanze. La seconda invece è quella che va dagli anni Settanta agli anni Novanta.

Secondo Tolbert, se si guarda in maniera complessiva ai temi oggetto di iniziative, entrambe i periodi storici sono accomunati dall'uso della democrazia diretta per introdurre per lo più riforme politiche e relative alla governance. Anche nella seconda ondata infatti, i quesiti più comuni erano riconducibili a tre tipologie: le questioni procedurali e sostanziali relative all'amministrazione e al sistema di governo; le questioni relative alla *public morality*, cioè alla regolamentazione di abitudini della collettività come le questioni ambientali o il gioco d'azzardo; quesiti afferenti alla limitazione della spesa di governo<sup>277</sup>.

Questo uso simile dell'iniziativa tra i due periodi storici rispondeva in entrambi i casi, secondo Tolbert, a un contesto socio-economico segnato da grandi trasformazioni, sia da un punto di vista demografico che economico-produttivo. Alla fine dell'Ottocento-primi del Novecento si era assistito alla progressiva presa del sopravvento politico ed economico da parte dell'industria, su un mondo agrario ancora esteso ma in sofferenza. Nel frattempo, l'arrivo della seconda ondata migratoria dal Sud e Est Europa creava frizioni etniche e ulteriori squilibri tra le campagne e i centri urbani. Alla fine del Novecento era invece il settore industriale e manifatturiero ad essere andato in crisi per la convergenza delle dinamiche del mercato globale e di una rivoluzione tecnologica e dell'informazione. Anche la composizione etnica del Paese era cambiata ulteriormente: da una parte il declino della maggioranza bianca e dall'altra l'arrivo di Latinos e Asiatici, in crescita negli ultimi due decenni del Novecento. Tali cambiamenti socio-economici, in entrambe i periodi storici, acuirono fortemente le disuguaglianze economiche tra una minoranza ricca e masse impoverite<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> C. J. TOLBERT, *Direct Democracy as a Catalyst for 21st Century Political Reform*, paper non pubblicato, disponibile sul sito web dell'IRI: <http://www.iandrinstitute.org/reports-papers.cfm> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>276</sup> Ivi., p. 5

<sup>277</sup> ibidem.; IRI, *Statewide Initiatives Since 1904 - 2000*, project coordinated and managed by Professor Rich Braunstein (University of South Dakota) with the help of Mark Cullen and Janet Benton, disponibile nella sezione "Data" del sito web dell'Institute for Initiative&Referendum (IRI): <http://www.iandrinstitute.org/data.cfm> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>278</sup> C. J. TOLBERT, *Direct Democracy as a Catalyst for 21st Century Political Reform*, cit., pp. 6-10

Tolbert sceglie di focalizzarsi sui due indicatori di massima che permettono di delineare un pattern storico comune per le due epoche di attivismo sull'initiative. La sua analisi è inoltre per lo più funzionale ad avviare una riflessione programmatica sull'inizio del XXI secolo e da questo intento deriva lo sbilanciamento dell'analisi del secondo periodo storico sui caratteri distintivi degli anni Novanta. Tuttavia, si ritiene che negli anni Settanta le trasformazioni evidenziate fossero alle prime drammatiche manifestazioni. Si pensi alla sola crisi economica del 1973 dovuta all'annoso deficit della bilancia commerciale del Paese e alla crisi petrolifera internazionale, con le conseguenze di lungo periodo in termini di salari e posti di lavoro. Da un punto di vista sociale invece, negli anni Settanta insieme alle prime avvisaglie delle trasformazioni che avrebbero acquisito visibilità nei decenni successivi, si consumarono gli effetti delle rotture degli equilibri del decennio precedente con la conquista dei diritti civili e politici degli afroamericani. Negli anni Settanta infatti le frizioni etniche fecero esplodere la *white backlash* e il *busing*, solo per citare due esempi.

Si comprende quindi come il desiderio di riforma politica e di cambiamento del sistema istituzionale per rispondere alle trasformazioni socio-economiche in corso si alzasse non solo da più parti ma anche da parti socialmente contrapposte. E' qui che è dunque utile riflettere su quello che Tolbert individua come espressione politica dei *cleverages* socio-economici e ultimo elemento del pattern storico comune ai due periodi storici: il populismo<sup>279</sup>.

Come si è già visto nel presente lavoro<sup>280</sup>, il populismo è un orientamento che si definisce e si afferma per la prima volta in Età Progressista e ritorna a partire dagli anni Sessanta, verso la fine del Novecento. Questo fenomeno è dunque particolarmente utile per comprendere l'attivismo verso le initiative negli anni Settanta. Il populismo è infatti, se ridotto all'essenza, una ideologia e un movimento che reclama il protagonismo dei cittadini nelle istituzioni. E questa istanza nasce da sentimenti di sfiducia verso l'Establishment politico, che occupa le cariche istituzionali. Tomberland, osservando i decenni finali del Novecento, lo identifica in particolare come un populismo right-wing: "A clear manifestation of the new populism is the use of ballot initiatives to circumvent representative institutions, especially state legislatures where blacks and Latinos have gained influence"<sup>281</sup>.

Tuttavia, si ritiene che questa accezione non descriva pienamente il ritorno del fenomeno politico nello specifico degli anni Settanta. In quel decennio infatti coesisterono due

---

<sup>279</sup> Ivi., p. 11

<sup>280</sup> Si veda Capitolo 1

<sup>281</sup> Ivi., p. 12

tipi di populismo: uno *left-wing* impersonato dai gruppi progressisti che ereditavano l'istanza della participatory democracy dalla New Left e dai movimenti sociali degli anni Sessanta e uno *right-wing*, che si saldava alla difesa delle posizioni socio-economiche della middle-class (soprattutto bianca) e all'anti-statalismo. I due filoni conversero sull'utilità della democrazia diretta e sull'uso dell'*initiative*<sup>282</sup> in particolare, ma la serie di quesiti portati al voto popolare negli stati negli anni Settanta mostrano chiaramente la dualità dell'orientamento. Se si osservano infatti le materie oggetto di *initiative* nell'intervallo di tempo tra il 1972 (primo anno del decennio in cui il numero totale delle *initiative* arrivate al seggio duplica rispetto alla media degli anni Sessanta) al 1984 (anno considerato il termine della periodizzazione dei lunghi anni Settanta con la rielezione di Reagan)<sup>283</sup> emerge come gruppi di orientamento progressista fecero ricorso alla democrazia diretta per promuovere politiche di salvaguardia dell'ambiente, rafforzamento dei civil rights negli statuti e costituzioni statali, depenalizzazione dell'aborto e delle droghe leggere e regolamentazione dei finanziamenti alle campagne elettorali. Il fronte conservatore invece utilizzò principalmente l'*initiative* per attuare limitazioni di legge e costituzionali alla leva fiscale degli stati. E questa causa, declinata in differenti previsioni, domina in assoluto il periodo indagato. Se si volesse tentare una periodizzazione si può dire che il populismo *left-wing* si mosse principalmente nella prima metà del decennio, quando infatti i gruppi appartenenti alla New Left degli anni Sessanta decisero di organizzarsi per percorrere la via istituzionale. Mentre il populismo *right-wing* emerse verso la fine del decennio, con il graduale affermarsi dell'ideologia neoliberista e l'avvento dell'epoca Reaganiana. E probabilmente non è casuale che le due tendenze si siano manifestate specularmente rispetto all'orientamento politico delle Amministrazioni federali, dato che l'Amministrazione federale era ritenuta espressione più alta del sistema che si avrebbe voluto riformare. Rispetto a questa approssimativa periodizzazione si possono evidenziare anche casi singolari, che testimoniano come le fratture sociali fossero dei forti vettori per l'*initiative*. In merito all'aborto, nel 1972 sia in Michigan che in North Dakota votarono ciascuno una *initiative*, di stampo progressista e pro-choice, che proponeva l'estensione delle condizioni in cui la pratica abortiva era permessa. Nel 1978 e nel 1982 il tema ritornava ai seggi come *initiative* rispettivamente in Oregon e Alaska. Tuttavia, in quel caso, il quesito era stato proposto da gruppi di orientamento politico opposto, dato che chiedeva ai cittadini di esprimersi sullo stop ai fondi pubblici per pratiche abortive. Anomala è invece un'altra politica

---

<sup>282</sup> La convergenza nelle scelte di governance policy dei due filoni di populismo si era del resto sottolineata anche in merito al consenso trasversale per il neighborhood government (Si veda Capitolo 1).

<sup>283</sup> IRI, *Statewide Initiatives Since 1904 – 2000*, cit.

ricorrente nella seconda metà del decennio: la regolamentazione più o meno restrittiva della costruzione di impianti nucleari<sup>284</sup>. La battaglia contro il nucleare fu ampiamente sostenuta infatti dall'ala progressista dei democratici. Spesso tuttavia, dato l'alto rischio ecologico, il tema interessava un pubblico politicamente trasversale.

Ad ogni modo, questo breve excursus dimostra che sia il populismo di sinistra che quello conservatore fecero in modo che gli americani riscoprissero le potenzialità dell'iniziativa e ne sfruttassero l'immediata forza di cambiamento per eterogenee finalità e diverse visioni della vita pubblica. Questo fu possibile perché, come ha scritto David D. Schmidt, con l'iniziativa process i Progressisti d'inizio Novecento crearono una "perpetual reform machine"<sup>285</sup>.

E' d'interesse dunque approfondire come la riscoperta della democrazia diretta, oltre ad essere essa stessa prova di una contingente conversione del processo decisionale in senso partecipativo, abbia anche determinato cambiamenti duraturi nel sistema di governo a favore dell'ordinary citizen. Nell'ambito dell'implementazione del principio di participatory democracy oggetto del presente lavoro, il cambiamento istituzionali più di frequenti avvocati dalle forze progressiste tramite il processo di iniziative negli anni Settanta concernevano la *campaign finance reform*, cioè la regolamentazione dei finanziamenti alle campagne elettorali. Proposte inerenti questa politica furono promosse tramite l'iniziativa process in nove stati diversi nell'intervallo di tempo già osservato (1972-1984). Comparvero al seggio negli stati di Colorado, Washington (1972), Alaska, California, Idaho, Massachusetts, Missouri (1974), Florida (1976) e Montana (1980)<sup>286</sup>. Furono tutte approvate e introdussero emendamenti costituzionali che prevedevano misure come la dichiarazione pubblica delle spese e dei nomi dei finanziatori delle campagne elettorali, degli interessi personali dei candidati, la pubblicazione delle liste di lobbisti e infine limitazioni alle spese e ai finanziamenti alle campagne elettorali. In ogni stato tali riforme vennero presentate con differenti declinazioni e in diversi stati alcune previsioni vennero invalidate nella seconda metà del decennio da corti statali e federali che ne sindacarono l'incostituzionalità, in particolare nella limitazione dei finanziamenti alle campagne di iniziative e referendum<sup>287</sup>.

E' quel che accadde ad esempio alla Proposition 9 approvata in California nel 1974. Il Political Reform Act introdusse limiti alle spese per le candidature a incarichi pubblici con

---

<sup>284</sup> ibidem.

<sup>285</sup> C. J. TOLBERT, *Direct Democracy as a Catalyst for 21st Century Political Reform*, cit., p. 5

<sup>286</sup> IRI, *Statewide Initiatives Since 1904 – 2000*, cit.

<sup>287</sup> J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., pp. 50-51

voto proporzionale in tutto lo stato e alle campagne per ballot measures a livello statale, impose alcune restrizioni alle agenzie di lobbying e richiese che agenzie statali e locali si premunissero di codici etici contro il conflitto di interessi. Inoltre bandì contributi anonimi superiori ai 100 dollari e introdusse l'obbligo di presentazione di report e ricevute delle spese sostenute per le campagne elettorali. In ultimo, creò una autorità centrale di sorveglianza per il rispetto della legge, la Fair Political Practices Commission, un raro esempio di enforcement delle leggi che prevedevano maggiore trasparenza e accountability nelle campagne elettorali. Nel 1976 la storica sentenza della U.S. Court *Buckley v. Valeo* dichiarò incostituzionale l'introduzione di limiti alla spesa per le campagne elettorali da parte di individui, gruppi indipendenti o dei candidati (attraverso l'uso di fondi personali); tale incostituzionalità venne sostenuta sulla base della violazione della libertà di espressione protetta dal Primo Emendamento della costituzione federale.. Lo stesso anno, la California Supreme Court si espresse allo stesso modo anche in merito ai contributi nelle campagne per le *ballot measures*. Su effetto delle due sentenze e di altri atti burocratici l'esito della Proposition 9 venne dunque sensibilmente modificato negli anni successivi all'approvazione<sup>288</sup>. Il ricorso alle corti era sintomatico dei vasti interessi in gioco.

Nella seconda metà del decennio gli investimenti nelle campagne per le *ballot measures* crebbero al punto che uno studio del dicembre 1983 di "The Initiative News Report" riportò che, per il periodo 1976-1983, l'80% delle initiative venivano rigettate quando gli avversari disponevano di budget più alti dei proponenti<sup>289</sup>. Tale indice offre la misura di quale attenzione politica, e mediatica, ci fosse attorno alle initiative in quel periodo.

Per questo le riforme che riguardavano i finanziamenti alle campagne elettorali condizionavano il comportamento di corporations o agenzie di lobby con grande capacità economica, che supportavano candidati o iniziative popolari per tutelare i loro special interest. Secondo i proponenti delle riforme, il peso di tali attori economici influiva sulle campagne elettorali in termini di copertura mediatica e staff e finiva per disincentivare l'ordinary citizen non solo a candidarsi, ma spesso anche a votare<sup>290</sup>. In questo senso, le campaign finance reform avevano l'obiettivo di democratizzare l'accesso all'arena politica e vennero fortemente sostenute da organizzazioni e politici progressisti. Fu Common Cause il più forte ed esteso

---

<sup>288</sup> *History of the Political Reform Act*, sito web della Fair Political Practices Commission (FPPC): <http://www.fppc.ca.gov/about-fppc/about-the-political-reform-act.html> [ultima cons: 30 ottobre 2020]; J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., pp. 50-51

<sup>289</sup> J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., p. 88

<sup>290</sup> Per le motivazioni si veda: AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Economic Control* in Berkeley, California, Washington, DC, Conference on Alternative State and Local Public Policies, 1976, p. 8

advocacy group a spendersi per questa causa, e per altre riforme amministrative e costituzionali, in tutto il Paese. Nel 1976, in un opuscolo di promozione delle riforme a livello statale, l'organizzazione esordiva sottolineando uno dei motivi che rese politicamente urgente la questione del finanziamento alle campagne elettorali negli anni Settanta e che probabilmente influenzò la scelta di voto di molti americani favorevoli:

The Watergate revelations brought to the attention of most Americans for the first time the significant campaign financing abuses made possible by weak laws and lax enforcement. Illegal contributions from corporations and labor unions were stockpiled in secret slush funds. Hundreds of thousands of dollars were secretly diverted from legitimate campaign purposes to be used for illegal activities. The problem of wealthy interests buying special access or government favors through large secret campaign contributions shown by the Watergate disclosures exists not just on the federal level but in state and local campaigns as well<sup>291</sup>.

Lo scandalo del Watergate divenne l'epitome di una insofferenza diffusa della popolazione verso la corruzione della politica e l'ennesima prova dell'esistenza di un *corporate state* a tutti i livelli di governo per quei radicali e progressisti che lo avevano già denunciato nei movimenti di contestazione degli anni Sessanta, dal movimento studentesco a quello contro la guerra in Vietnam. Le approvazioni di iniziative statali per la campaign finance reform degli anni Settanta si aggiunsero o resero più restrittive le leggi di "disclosure" e anti-corruzione già tradizionalmente esistenti nelle costituzioni degli stati<sup>292</sup>. Molte assemblee legislative statali, in quel periodo, legiferarono in materia. Common Cause, nel medesimo documento, dava conto dei cambiamenti avvenuti fin lì:

When the voters of Washington State overwhelmingly approved Initiative 276 with 72 percent of the vote in November of 1972, they touched off a wave of campaign finance reform that has reached nearly every state. Since that time, over 40 states have enacted significant new campaign finance laws. Louisiana, Michigan, and Tennessee enacted laws in 1975 requiring pre-election disclosure for the first time. This leaves only seven states that do not require candidates to file disclosure reports before elections -- Alabama; Indiana, Nevada, New Mexico, North Dakota, Pennsylvania, and Wyoming. (North Dakota does not even require post-election reporting.) Twenty states now require disclosure reports at least twice before every election -- Alaska, Arkansas, California,

---

<sup>291</sup> COMMON CAUSE, Campaign Finance in the States (gennaio 1976), in Conference on Alternative State and Public Policies, *Second Annual Public Policy Reader*, June 1976, pp. 80-88, p.80

<sup>292</sup> J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy. Populism Revived*, cit., pp. 50-51

Connecticut, Florida, Georgia, Idaho, Kentucky, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, New Jersey, New York, Oregon, Texas, Utah, and Washington<sup>293</sup>.

La campaign finance reform fu allora un tema oggetto di iniziative anche nelle città, come si vedrà più avanti<sup>294</sup> grazie al caso di Berkeley, in California. In prospettiva storica, le azioni di democrazia diretta a livello statale furono lo strumento più radicale con cui nel decennio osservato irruppe la critica all'impennata dei costi delle campagne elettorali. Nei *ballot box* dei primi anni Settanta iniziò infatti un processo controverso, complesso e di lungo periodo – fatto di tentativi di riforma, battute d'arresto, valutazioni e ricorsi giudiziari - che ha segnato tutti e tre i livelli di governo almeno fino agli anni Dieci del Ventunesimo secolo<sup>295</sup>.

---

<sup>293</sup> Ivi., p. 87

<sup>294</sup> Si veda cap. 4.

<sup>295</sup> Sul tema si veda D.A. GROSS, R.K. GOIDEL, *The states of campaign finance reform*, Columbus, OH, Ohio State University Press, 2003

## Capitolo 4 - Progressive Politics: il focus su stati e governi locali

### 4.1. From Protest to Politics: la Conference on Alternative State and Local Policy

*From protest to politics.* Così intitolava Bayard Rustin un paper pubblicato da “Commentary” nel 1965<sup>296</sup>. All’indomani della conquista del Civil Rights Act del 1964, nel suo saggio Rustin guardava al futuro del Civil Right Movement, ma complice la polisemia del termine *politics* e la lucida analisi delle sfide sociali che attendevano il movimento di liberazione degli afroamericani, quell’articolo divenne presto l’emblema di un’epoca per tutti i principali movimenti. Ancora oggi, a distanza di tempo, non si può fare a meno di constatare la lungimiranza dell’autore nel delineare gli obiettivi che sarebbero stati perseguiti dai movimenti radicali e dalle lotte delle minoranze (etiche e di genere) a partire dalla fine dei lunghi anni Sessanta. Rustin incoraggiava infatti i movimenti a formare coalizioni e puntare ad un capillare radicamento nelle istituzioni<sup>297</sup>.

In questo senso, dopo il biennio del 1973-1974 la costruzione di una *new majority* fu probabilmente la finalità più ricorrente tra i gruppi dell’attivismo progressista durante il decennio. Il declinare delle manifestazioni di protesta quale sintomatica fine dei lunghi anni Sessanta coincise con la perdita di fiducia verso gli orizzonti di trasformazione negli spazi extra-istituzionali - connaturata agli effetti della dura repressione del dissenso di fine decennio e al mancato successo elettorale delle riforme avviate all’interno del partito democratico – e al ritirarsi di un gran numero di attivisti. Tuttavia, il generale ripensamento dell’idea di attivismo associato al “Marciare non basta più”, emerso a cavallo con gli anni Settanta, si associò a nuove forme di resistenza culturale e politica: più minimali e ridotte ma al contempo decentrate e ramificate in diversi ambiti di intervento, tanto da rendere possibile alle istanze di non inaridirsi completamente<sup>298</sup>. Il ritiro delle truppe dal Vietnam, l’inizio della recessione economica e lo scandalo del Watergate permisero a chi protestava da anni per il cambiamento sociale e politico di andare oltre le cause delle minoranze e dei radicali. La crisi economica e la crisi dell’autorità

---

<sup>296</sup>B. RUSTIN, *From protest to politics. The Future of Civil Rights Movement*, in “Commentary”, vol. 39 (Feb. 1965), n. 2

<sup>297</sup> Ibidem.

<sup>298</sup> Questo momento di passaggio tra le due stagioni politiche, di ripensamento delle forme organizzative e degli obiettivi di attivismo, risulta particolarmente evidente nell’analisi degli underground papers a cavallo tra anni Sessanta e Settanta. Si veda a proposito l’estensiva ricerca dell’Autore: M. GARA, *I giornali della Controcultura negli Stati Uniti nella raccolta della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli. L’ultimo scorcio degli anni Sessanta nelle pagine dell’underground press*, tesi di laurea specialistica non pubblicata, Università degli Studi Roma Tre, pp. 239-299

pubblica mettevano infatti a nudo le distorsioni del capitalismo e la corruzione dell'establishment, che erano stati a lungo denunciati dal *Movement* e che, proprio in quegli anni avevano finito per ripercuotersi sulla vita della maggioranza dei cittadini. In risposta, la giustizia economica (o *economic democracy* come venne ribattezzata dalla *New Left*) divenne una delle questioni più popolari dell'attivismo negli anni Settanta, insieme all'ambientalismo, la protezione dei consumatori, il femminismo e la tutela dei diritti riproduttivi delle donne, il lavoro e la riorganizzazione sindacale. Queste cause erano spesso interrelate e sovrapposte in seno alle organizzazioni e univano in una battaglia comune nuove generazioni e veterani degli anni Sessanta<sup>299</sup>. Si trattava di un *below-the-radar organizing*, come l'hanno definito Howard Brick e Christopher Phelps<sup>300</sup>. Contestualmente cambiò anche l'atteggiamento generale dei movimenti nei confronti delle istituzioni pubbliche rispetto all'ondata di contestazioni del decennio precedente. Sotto questo aspetto si possono evidenziare tre principali novità.

Innanzitutto, si diffuse il cosiddetto di *citizen activism*, un attivismo derivante dal concetto di *community control*, finalizzato quindi a far sì che i cittadini riprendessero in mano il controllo economico, politico e amministrativo delle proprie città, partendo dalle comunità e di quartiere. Moltissimi i gruppi che sorsero allo scopo di creare reti di mutuo-aiuto su problematiche quotidiane come l'educazione, l'affitto, la gestione degli spazi dei quartieri e che attraverso cooperazioni ed alleanze formali si estendevano su vaste porzioni del Paese<sup>301</sup>.

Il secondo strumento di controllo politico-istituzionale che si rese disponibile per le forze progressiste negli anni Settanta fu quello degli *elected official*: radicali degli anni Sessanta o nuovi attivisti che furono eletti e assunsero cariche pubbliche, sia come candidati indipendenti, sia come candidati affiliati al partito democratico. Come vedremo più avanti, gli amministratori progressisti seppero sfruttare la loro posizione per promuovere riforme politiche e amministrative molto avanzate.

La terza novità del decennio sul fronte delle cause progressiste fu l'affermazione dei *public interest advocacy group*, organizzazioni in rappresentanza di cause di interesse pubblico, come la protezione dei consumatori, la salvaguardia dell'ambiente, i diritti civili, la responsabilità fiscale. I public interest group si occupavano, e si occupano tuttora, di fare lobbying - soprattutto a livello statale e federale - testimoniare alle audizioni in Congresso,

---

<sup>299</sup> H. BRICK, C. PHELPS, *Radicals in America. The U.S. Left since the Second World War*, New York, NY, Cambridge University Press, 2015, pp. 177-217

<sup>300</sup> *Ivi.*, p. 181

<sup>301</sup> C. SIRIANNI, L. FRIEDLAND, *Civic innovation in America: Community empowerment, public policy, and the movement for civic renewal*, Oakland, CA, University of California Press, 2001, pp. 35-84; H. C. BOYTE, *The Backyard Revolution. Understanding the new citizen movement*, Philadelphia, PA, Temple University Press, 1980, pp. XI-XII; 1-43

produrre indagini e *regulatory comments* <sup>302</sup> per l'implementazione delle leggi, mobilitare i gruppi grass-root in occasione di campagne pubbliche e sponsorizzare cause legali. La formazione dei *public interest group* ebbe due effetti di lungo periodo sull'organizzazione della società civile: la transizione del sostegno sociale verso cause cosiddette 'post-material', non agganciate cioè a benefici di immediato riscontro e l'abbandono di un attivismo su base volontaria continua dei membri a favore dell'assunzione di staff di professionisti retribuiti<sup>303</sup>.

I tre cambiamenti nel rapporto con le istituzioni pubbliche appena descritti - e già menzionati nei capitoli precedenti - sono anche quelli che meglio esemplificano la traduzione degli interessi dei movimenti sociali progressisti in seno alla governance istituzionale. Anche dall'interno degli apparati pubblici, gli esponenti di tali movimenti fecero della participatory democracy il proprio principio di agency e teoria di governo.

In ultimo, per completare la panoramica dei canali di avvicinamento dei movimenti sociali progressisti alle istituzioni, vanno menzionate le riforme avvenute dalla fine degli anni Sessanta in seno alla governance del partito democratico. Dopo la drammatica Convention di Chicago del 1968<sup>304</sup> e la sconfitta del candidato democratico, Hubert Humphrey, alle elezioni presidenziali del novembre dello stesso anno, la direzione nazionale del partito avviò un processo di revisione della propria organizzazione diretto dalla McGovern-Fraser Commission, per recepire le nuove istanze sociali e la critica al sistema partitico arrivate dall'ondata di contestazioni. A seguito della consultazione capillare e su base nazionale di numerosi affiliati statali, la commissione pubblicò una serie di linee guida per la selezione dei delegati. Tali linee guida favorivano il reclutamento e la partecipazione di gruppi sociali prima trascurati, in particolare donne, afroamericani e giovani. L'idea sottesa era infatti quella di aprire il partito (*opening up*) ad un più ampio ventaglio di candidati alle cariche pubbliche. Contestualmente si avviò anche un processo di nazionalizzazione del partito, che mirava cioè a bilanciare la forte autonomia degli establishment statali. Per farlo si pensò di privilegiare proprio gli incontri in sede plenaria nazionale: nel 1974, nella prima *off-year* Convention, venne messo a punto un nuovo statuto del partito e vennero istituite delle mid-term conference, la prima delle quali si tenne a Memphis nel 1978. Si riteneva infatti che si sarebbe rafforzata così la "porosità" del

---

<sup>302</sup> I *regulatory comments* sono commenti che il legislatore recepisce dagli esperti di una materia prima di produrre la regolamentazione attuativa di una legge.

<sup>303</sup> M.T. HEANEY, *Public Interest Advocacy*, in AA.VV., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2nd Edition, 2008, pp. 614-615

<sup>304</sup>

partito di fronte alle istanze sociali contingenti. A metà decennio iniziò anche una riflessione in seno all'organizzazione delle primarie<sup>305</sup>.

Questa volontà di allargare la base rappresentativa del partito coincise con il tentativo degli esponenti del *Movement* di entrare in politica. Da questo punto di vista, si ritiene che un punto di raccordo ideale tra le politiche di apertura del partito democratico e le leve delle forze progressiste fu, nella seconda metà degli anni Settanta, la *Conference on Alternative State and Local Policy* (CASLP). La CASLP era una organizzazione che dal 1975 ai primi anni Ottanta promuoveva l'incontro di *state e local officials (elected e appointed)* di tutto il Paese, per condividere esperienze e modelli progressisti di governo e di politiche pubbliche a livello statale e locale.

Le conferenze nazionali e regionali coordinate dall'organizzazione fornirono una rete di supporto per gli eletti democratici o indipendenti che avevano conquistato il primo incarico istituzionale appoggiati per lo più da constituency affermatasi sulla scena della politica nazionale grazie all'attivazione dei movimenti sociali degli anni Sessanta (come le minoranze, le donne, gli studenti, le organizzazioni di quartieri o gli *advocacy group*). A queste conferenze partecipavano anche *planners, community organizer*, esponenti del mondo sindacale e studiosi<sup>306</sup>. La formazione politica degli studiosi e policy-maker che promossero la *Conference* e le policy condivise dalla rete si radicavano in una cultura di participatory democracy in senso ampio, in cui i principi di accountability, trasparenza e coinvolgimento dei cittadini al governo statale e municipale erano elementi fondanti. La storiografia, a parte rare eccezioni<sup>307</sup>, ha fin qui trascurato il ruolo della CASLP come incubatore di politiche progressiste negli anni Settanta. In particolare, i politologi non hanno sufficientemente colto l'opportunità di esaminare gli input riformatori che l'organizzazione promosse e che negli anni Settanta e Ottanta trovarono applicazione nei governi statali e locali grazie agli amministratori che si riunirono sotto la sua egida<sup>308</sup>. Analizzando invece attentamente le origini e la storia dell'organizzazione, si possono cogliere due importanti specificità del ruolo svolto dalla

---

<sup>305</sup> J. J. JACKSON, III, R. HITLIN, *The Nationalization of the Democratic Party*, in "The Western Political Quarterly", vol. 34 (Jun. 1981), n. 2, pp. 270-286

<sup>306</sup> B. BICK, (senza titolo), in L. WEBB, D. SHEARER (a cura di), *Second Annual Public Policy Reader*, Washington, DC, The Conference on Alternative State and Local Public Policies, April 1976, p. I

<sup>307</sup> Per un'analisi storiografica si veda: P. CLAVEL, *Activists in City Hall: The Progressive Response to the Reagan Era in Boston and Chicago*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2011; per un breve resoconto dell'attività della CASLP nelle analisi coeve si veda H.C. BOYTE, *The Backyard Revolution. Understanding the new citizen movement*, cit., pp. 156-157.

<sup>308</sup> Per una veloce rassegna delle politiche pubbliche e riforme istituzionali promosse, si veda la selezione di materiale digitalizzato e raccolto online dalla Cornell University Library a partire dalle numerose pubblicazioni della CASLP: <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/40499> [ultima cons: 30 ottobre 2020] La presente analisi sarà condotta sulla base di quelle ed ulteriori fonti primarie e secondarie studiate dall'Autore.

CASLP . Innanzitutto la funzione di presidio progressista a livello nazionale negli anni Settanta, quale erede - non esclusivo - dei movimenti della New Left. Al contempo, la capacità di veicolare il principio di agency della participatory democracy emerso in seno ai movimenti degli anni Sessanta e di stimolarne l'introduzione nella cornice istituzionale, statale e locale, del decennio successivo.

La CASLP nacque come uno spin-off dell'*Institute for Policy Studies* (IPS) di Washington DC, centro di ricerca allora impegnato a dar supporto scientifico e politico alla base progressista del Paese, cresciuta nel decennio precedente. Ad ideare la conferenza erano stati i due IPS fellows Lee Webb e Derek Shearer<sup>309</sup>. Webb era stato National Secretary della *Students for a Democratic Society* (SDS) nel 1963, subito dopo la Convention di Port Huron ed aveva collaborato come obiettore di coscienza con la *National Urban Coalition* a Chicago, una organizzazione locale nata per affrontare le problematiche economiche delle *inner-city* dopo i *race riots* del 1967 attraverso la promozione di una collaborazione tra esponenti delle attività industriali, del governo locale e delle chiese locali impegnate nel sostegno del *Civil Rights Movement*<sup>310</sup>. Dalla fine degli anni Sessanta Webb si era trasferito in Vermont, per insegnare public policy al Goddard College di Plainfield e si era fatto notare a livello nazionale per aver concepito alcune leggi innovative in ambito di welfare per cittadini a basso-reddito, lavorando in seno al *Vermont Public Interest Research Group*. L'approvazione di tali leggi in Vermont fece sì che Webb iniziasse a ricevere richieste da amministratori statali che gli chiedevano di condividere i modelli legislativi per presentarli nelle proprie legislature. Secondo i racconti di Webb, era nata così l'idea di un forum nazionale<sup>311</sup>. Shearer - che nel 1994 sarebbe diventato ambasciatore dell'Amministrazione Clinton in Finlandia - agli inizi degli anni Settanta aveva appena conseguito un dottorato in public policy dopo una laurea a Yale. Iniziava allora ad impegnarsi attivamente nella ricerca e divulgazione di politiche economiche redistributive e anti-monopolistiche, che lo avrebbero portato nel 1980 a pubblicare il testo più completo sulla sua teoria, *Economic Democracy*, scritto insieme a Martin Carnoy<sup>312</sup>. Nel mentre, si era già fatto notare come giornalista a Boston , scrivendo per testate radicali come "Ramparts" e "The Nation" e nel 1972 insegnava American Corporate Project alla Goddard-

---

<sup>309</sup> AA.VV., *Conference on Alternative State and Local Policies*, sito web dedicato della Cornell University Library: <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/40499> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>310</sup> P.DELANEY, *Urban Coalition Will Meet Today*, in "The New York Times", May 30, 1973

<sup>311</sup> L. WEBB, interview by Pierre Clavel, June 30, 2005; disponibile online: <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/41471> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>312</sup> *Biographical/Historical Notes*, Derek Shearer and Ruth Goldway Papers, circa 1960-1995, John Hay Library Special Collections, Brown University, RI, finding aid online: <https://library.brown.edu/riamco/render.php?eadid=US-RPB-ms2011.042&view=title> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

Cambridge Graduate School, un master dedicato esplicitamente alla formazione per il cambiamento sociale che era stato appena inaugurato a Painfield, Vermont<sup>313</sup>. Fu lì che probabilmente conobbe Lee Webb<sup>314</sup>. Shearer era tuttavia di base in California e nel 1975, sotto l'Amministrazione statale di Jerry Brown, era *special consultant in economics* per il *Director of Employment Development*<sup>315</sup>. Nel 1976 sarebbe poi diventato consulente economico di Tom Hayden nella sua campagna elettorale per l'U.S. Senate in California ed ispiratore della successiva *Campaign for Economic Democracy* (CED)<sup>316</sup>.

Il primo incontro nazionale della CASLP, nel giugno 1975, radunò circa 150 persone a Madison, Wisconsin, ospitate dal radicale Peter Soglin, recentemente eletto sindaco della città<sup>317</sup>. In quell'occasione la CASLP, che era stata immaginata come una conferenza sporadica, su richiesta dei partecipanti divenne ufficialmente una organizzazione nazionale<sup>318</sup>. La sede venne stabilita a Washington, DC e il cosiddetto National Conference Center si presentava già all'inizio del 1976 come "A Clearing House of Alternative Legislation: a unique resource center of existing alternative bills, ordinances and proposals as well as new model legislation"<sup>319</sup>. Lee Webb divenne *national director* e Barbara Bick - già parte dell'IPS e organizzatrice del primo raduno - *national coordinator*, mentre a Shearer spettò il ruolo di *West coordinator*<sup>320</sup>. Il secondo incontro nazionale si tenne a Austin, Texas, invitato dal sindaco trentenne Jeff Friedman e dalla consigliera Emma Lou Linn. Friedman era stato un attivista per i diritti civili all'Università del Texas e aveva fatto parte della Presidential Commission on Campus Unrest nel 1970. Il consiglio cittadino eletto nel 1975 era rappresentativo di varie minoranze e principalmente sostenuto da una ampia coalizione tra alcune comunità universitarie e liberali cittadine con le constituency di afro-americani e ispanici di East Austin<sup>321</sup>. Nella città texana la conferenza raccolse più di trecento persone, in un periodo

---

<sup>313</sup> Derek Shearer to Gar (Alperovitz), June 22, (1972), Administrative Files, Box 76, Folder 15, Institute for Policy Studies Records, 1959-2005 (bulk 1963-1993), Wisconsin Historical Society, Division of Library, Archives, and Museum Collections, Madison, WI (WHS); Sul Goddard-Cambridge Graduate Program in Social Change è possibile trovare una breve informativa nel sito web di Social Network and Archive Context (SNAC): <https://snaccooperative.org/ark:/99166/w6xx0t47#biography> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>314</sup> Lee Webb nella già citata intervista a Pierre Clavel non fornisce maggiori dettagli in merito.

<sup>315</sup> Barbara Bick to Julius Hobson, April 21, 1975, Series 12: Topical Files, Box 49, Folder: City Council "B", Papers of Julius Hobson (1960-1977), DC Public Library, Special Collections, Washington, DC

<sup>316</sup> Si veda Capitolo 5

<sup>317</sup> AA.VV., *Conference on Alternative State and Local Policies*, cit.

<sup>318</sup> L. WEBB, D. SHEARER, *Introduction*, in AA.VV., *Public Policy Reader - second edition*, Washington, DC, Institute for Policy Studies, September 1975, p. I

<sup>319</sup> ANONIMO, *National Conference Center*, in "CASLP Newsletter", n. 1, January 1976, p. 10

<sup>320</sup> B.BICK, *n.d.*, cit., p. I; L.WEBB, D. SHEARER, *Introduction*, in L.WEBB, SHEARER (a cura di), *Second Annual Public Policy Reader*, Washington, DC, The Conference on Alternative State and Local Public Policies, April 1976, p. II

<sup>321</sup> ANONIMO, *Second Annual Conference Set for Austin*, in "CASLP Newsletter", n.1, January 1976, p. 1 - Per una panoramica sulla breve carriera politica di Friedman e le principali questioni affrontate dalla sua

cruciale per la politica nazionale: dopo le primarie e prima delle Convention di partito per le elezioni presidenziali di novembre. L'intento dichiarato della CASLP era infatti di continuare ad essere un supporto programmatico per amministratori statali e locali facendo però sentire il proprio peso sulla politica federale<sup>322</sup>.

Tale posizione politica era così motivata da Webb in vista della Conferenza di Austin:

1976 is the Bicentennial -- an appropriate year for reaffirming democratic principles. It is also a presidential election year. Our commitment to political change at the state and local level is a clear statement that real, far-reaching reform at the national level is unlikely without a strong reform movement in the cities and states. Without the base, federal action will most certainly be coopted and controlled by existing power elites. If there is to be a New Deal, it must be built from the bottom up, as well as from Washington, D. C.<sup>323</sup>

In queste poche righe il direttore sintetizzava sia la cultura politica di *left-wing populism*, di cui la Conferenza si faceva portavoce (“it must be built from the bottom up”), sia la strategia di pressione adottata dall'organizzazione sulla politica nazionale.

In primo luogo, consolidare le riforme partecipative nelle istituzioni locali e statali avrebbe permesso, secondo Webb, di riaffermare i principi originari della democrazia americana tra i cittadini con esempi concreti. Nella tradizione del federalismo americano, i governi locali erano gli autentici laboratori di democrazia e gli stati luoghi di sperimentazione per eccellenza<sup>324</sup>. In seconda battuta, l'attività progressista nei governi statali e locali avrebbe creato una base di consenso sufficiente controbilanciare l'eventuale controllo della politica federale da parte dell'Establishment e del big business (“existing power elites”). Concentrandosi su *local and state officials*, la CASLP sfruttava pienamente anche le autonomie e i *veto point* consentiti dal sistema federale in un decennio contraddistinto fino ad allora, a livello nazionale, dal ritorno dei Repubblicani alla guida dell'esecutivo. Il richiamo al New Deal era infine un modo per riportare alla memoria l'ultima stagione di grandi riforme democratiche (in termini di governance e politiche pubbliche) evocando insieme il carattere di coalizione delle forze politiche che quelle trasformazioni avevano sostenuto – al pari della “new majority” che negli anni Settanta i progressisti stavano cercando di creare. Negli anni

---

amministrazione si veda: Austin (Tex.) Mayor's Office. Jeffrey M. Friedman Records, Texas Historical Association, finding aid online: <https://legacy.lib.utexas.edu/taro/aushc/00558/ahc-00558.html> [ultima cons. 14 ottobre 2020]

<sup>322</sup> ANONIMO, *Second Annual Conference Set for Austin*, cit.

<sup>323</sup> L. WEBB, D. SHEARER, *Introduction*, cit., p. II

<sup>324</sup> Si veda Capitolo 3.1

successivi non sarebbero mancati anche diretti riferimenti di Webb alle connessioni con l'Età Progressista, per il focus riformatore di inizio secolo sulle istituzioni a livello statale e locale e l'afflato populista. Così scriveva infatti Webb nel 1983 per chiarire i termini di comparazione tra i progressisti degli anni Settanta e i loro predecessori:

This new generations is similar in many ways to the Progressives who wrestled with machine politicians for control of city government at the turn of the century, and in the process outlined a progressive agenda adopted later by state governments, and still later by Federal government, thanks to Woodrow Wilson and Franklin Delano Roosevelt. Like the Progressives, they face local governments that are unresponsive, poorly managed and ignorant of the needs created by a new national economy. Like the Progressives, they are motivated, ambitious and committed to public service. But unlike the Progressives, their ranks include women, blacks and Hispanics. And unlike the Progressives, they believe that issues of economic security and well-being are as central to the mission of local government as accountability and efficiency.<sup>325</sup>

La CASLP non era ufficialmente legata al Partito Democratico, malgrado molti dello staff fossero affiliati e così anche la maggioranza dei partecipanti agli incontri. Nelle pubblicazioni dell'organizzazione non si offre una motivazione esplicita per questa scelta, ma si possono qui ipotizzare due principali ragioni tattiche. Innanzitutto, molti statuti di governi locali - inclusi quelli di città popolate come ad esempio San Francisco, CA o Detroit, MI - prevedevano (e prevedono) candidature *non-partisan* per consiglieri, sindaci e boards. In secondo luogo, il taglio tecnico-giuridico delle conferenze e il focus su riforme e politiche pubbliche "alternative" invitava a una partecipazione trasversale e non legata all'affiliazione partitica. In una pubblicazione dell'organizzazione dei primi anni Ottanta, si affermava addirittura che tra gli amministratori interessati alle proposte della CASLP ci sarebbero potuti essere anche dei conservatori, perché anche loro parte dell'ultima generazione di politici degli anni Settanta: "innovative people trying to solve problem, while remaining very pragmatic"<sup>326</sup>. Tuttavia considerando il tipo di politiche e di valori promossi dall'organizzazione, si può escludere che il fine ultimo fosse quello di attrarre gli esponenti filo-repubblicani e della New Right. L'apparente neutralità probabilmente serviva all'organizzazione per assicurarsi una maggiore libertà di movimento in seno all'ambiente liberale e democratico. La CASLP promuoveva infatti riforme che spesso si posizionavano alla sinistra delle politiche del partito

---

<sup>325</sup> L.WEBB, *Introduction*, in D.JONES, L.WEBB (a cura di), *America's Cities and Counties: A Citizen Agenda, 1983-1984*, Washington, DC, Conference on Alternative State and Local Policy, 1983, p. IX-X

<sup>326</sup> *Ivi.*, p. IX

democratico e altrettanto spesso local official partecipanti alle conferenze si opponevano, nei propri consigli cittadini, a più moderati rappresentanti del partito democratico locale, di impronta *liberal*<sup>327</sup>.

Per introdurre ciò di cui si sarebbero occupati, gli organizzatori della CASLP redassero per i primi due incontri nazionali due *Reading* pensati per i partecipanti. Si trattava di miscellanee che raccoglievano esempi di legislazione e articoli di giornale sulle politiche “alternative”, selezionate sulla base dei suggerimenti di deputati statali, consiglieri municipali o *supervisor* di contea da tutto il Paese. I contributi erano raggruppati per temi quali economia, lavoro, salute, energia, tasse, politiche di lungo corso. Nel secondo Reader comparvero anche sezioni tematiche più specifiche come riforme di governo, neighborhood government, imprese pubbliche, *women's issues*, riforme fiscali, protezione del consumatore, controllo delle risorse naturali. Per indicare complessivamente la direzione intrapresa e gli obiettivi di lungo termine, così scrivevano Webb e Shearer nell'introduzione al Reader del 1976:

The basic theme discernible throughout the reader is that power, particularly economic power, should be more widely distributed. Concentrated power, whether in the hands of government or business, is undemocratic, particularly when it is unaccountable and not open to citizen participation. New strategies and programs are vitally needed in order to build toward a new democracy. Simply voting every few years for media-packaged candidates is inadequate. A new democratic ethic must be built into all the institutions of our society<sup>328</sup>.

Accountability, “citizen participation”, “power widely distributed” e “new democratic ethic” altro non erano che corollari di un sistema di governo ispirato alla participatory democracy; altrimenti indicata dai Webb e Shearer come “new democracy”. Altrettanto rilevante è il riferimento nell'introduzione all’ “economic power”. Le nuove strategie e le nuove politiche di governo che si volevano diffondere non erano infatti fine a sé stesse, ma gli strumenti attraverso cui sarebbe stato possibile ristrutturare il contesto socio-economico nazionale sul lungo periodo. In questa lettura della participatory democracy come declinazione del *political change* in senso lato si rivedono quindi non solo le radici socio-economiche della contestazione sociale dei movimenti degli anni Sessanta, ma anche il coevo sviluppo della teoria politica della participatory democracy. Nel 1976 Crawford Brough MacPherson pubblicava infatti titolo, in cui l'implementazione della participatory democracy era

---

<sup>327</sup> Si veda più avanti, a titolo di esempio, il caso della City of Berkeley (paragrafo 4.3) oppure i già citati casi di Madison, WI e Austin, TX sotto la guida, rispettivamente, di Peter Soglin e Jeff Friedman.

<sup>328</sup> L. WEBB, D. SHEARER, *Introduction*, cit., p. II

imprescindibile dal superamento del ruolo di subordinazione del consumatore nel sistema capitalistico<sup>329</sup>.

Le successive assemblee annuali della CASLP si tennero a Denver, CO (1977), St. Paul Minneapolis, MN (1978), Bryn Mawr, PA (1979) e Pittsburgh, PA (1980). In quegli anni si tennero anche conferenze tematiche e numerose conferenze regionali promosse dalla rete nazionale<sup>330</sup>. Nel 1977 l'organizzazione lasciò l'IPS, che, secondo Webb, era allora più interessato a tematiche relative al Terzo Mondo che alle politiche domestiche<sup>331</sup>. Con il cambio di gestione, nel 1978 venne inaugurata anche una nuova newsletter, "Ways&Means": si passò dalle uscite irregolari degli anni precedenti a un periodico bimestrale<sup>332</sup>. Di pari passo crebbe anche il numero di pubblicazioni. Con gli anni Ottanta l'organizzazione smise di tenere le conferenze nazionali e fino alla metà del decennio continuò l'attività pubblicistica sotto la direzione di Webb; vennero pubblicati manuali su come affrontare le principali questioni all'attenzione di governi statali e locali e testi di approfondimento dedicati ad approcci innovativi per specifiche aree di policy (come *health care, tax reform, women's legislation*), grazie a contributi di studiosi e policy-maker<sup>333</sup>. La direzione cambiò ancora negli anni successivi e il centro a Washington DC restò in piedi fino alle soglie del 2000, con i medesimi obiettivi di consulenza e formazione sulle politiche pubbliche ma con nomi diversi (Center for Policy Alternatives; National Center for Policy Alternatives)<sup>334</sup>. Di fatto, già alla metà degli anni Ottanta la CASLP aveva perso la missione originaria di aggregatore politico e si era consolidato come think-tank.

#### 4.2 Il progressismo tra due generazioni: attivismo e amministrazioni

Negli anni Settanta *la Conference on Alternative State and Local Policy* si distinse per un ruolo centrale nel contesto politico progressista americano. Dal 1975 al 1980 fu infatti

---

<sup>329</sup> Si veda Capitolo 1

<sup>330</sup> AA.VV., *Conference on Alternative State and Local Policies*, cit.

<sup>331</sup> Ibidem.; L. WEBB, interview by Pierre Clavel, June 30, 2005

<sup>332</sup> "Ways&Means", May-June, 1978; In "CASLP Newsletter" risultava come editor Barbara e assistant Mary Ann Fraulo, mentre nella seconda pubblicazione periodica non ci sono né colophon né riferimenti allo staff. Si veda "CASLP Newsletter", n. 1, January 1976, p. 1

<sup>333</sup> cita tutti i testi fino alla metà degli Ottanta + interview Lee Webb

<sup>334</sup> Si veda J. THOMPSON, *Progressive Innovation in the 1970s: Madison, Wisconsin, and the Conference on Alternative State and Local Public Policies*, in "Progressive Planning Magazine", a. (Winter 2007), pp. 22–25; M. TOTTEN, N. SETTINA (a cura di), *Energywise Options for State and Local Governments*, Washington, DC, Center for Policy Alternatives, 1993; P. PETERS, R. STUMBERG, R. WARD (a cura di), *Legislative Sourcebook in Financial Deregulation*, Washington, DC, National Center for Policy Alternatives, 2000;

osservatorio privilegiato dell'emergere di governi progressisti in città come Cleveland, OH, Hartford, CO, Berkeley, CA, Madison, WI, Washington, DC e più tardi i governi locali di città come Santa Monica, CA, Santa Cruz, CA, Burlington, VT, Chicago, IL, Boston, MA e San Francisco, CA<sup>335</sup>. Pur di fronte a una crescente popolarità, raggiungendo i 600 partecipanti nel 1978, l'organizzazione non era esente da limiti sistemici. Dopo i due primi meeting nazionali, David Smith, professore dell'University of Massachusetts, sottolineò nella newsletter della CASLP come la rete non fosse realmente ricettiva di tutte le variabili che condizionavano i governi locali. Erano infatti minoritarie le rappresentanze delle grandi aree metropolitane con consistenti sacche di povertà, soprattutto del Nord Est e pochi erano gli afroamericani che partecipavano agli incontri<sup>336</sup>. Dall'anno successivo ebbero più spazio i panel dedicati alle più urgenti problematiche economiche, come la chiusura degli impianti industriali e la conseguente necessità di politiche pubbliche di supporto all'impiego. Parteciparono rappresentanze da Hartford, Cleveland e New York<sup>337</sup>.

Oltre alla sua funzione formativa per la diffusione di politiche pubbliche progressiste, il network fu anche un forum per coalizzare politici che arrivavano dall'attivismo. Molti di loro avevano iniziato la loro formazione politica nei movimenti di contestazione degli anni Sessanta e se ne possono qui citare i più noti. Ad aprire la Conferenza regionale del gennaio 1976 in California fu ad esempio Ron Dellums, formatosi nelle fila del Black Panther Party di Oakland e dal 1970 deputato alla House of Congress, oltre che uno dei più vivaci membri del Congress Black Caucus<sup>338</sup>. Alla Conferenza del luglio 1978 aprì invece i lavori Marion Barry, allora consigliere comunale a Washington, DC, eletto nel 1974 alle prime elezioni municipali della città dopo essere stato militante tra le fila del black power come presidente dello SNCC e di Free DC. Barry aveva fatto parte per due anni del Conference Steering Committee della CASLP e il ruolo onorifico che gli venne offerto quell'anno alla conferenza annuale - proprio accanto alla rappresentante del comitato ospitante, la State Representative del Minnesota Linda Berglin - suonava come un endorsement della CASLP alla sua candidatura a sindaco della Capitale. Nel settembre successivo venne infatti nominato come candidato democratico alle

---

<sup>335</sup>P. CLAVEL, *Activists in City Hall*, cit., p. 4

<sup>336</sup>D. SMITH, *Updating Economic Populism*, in "CASLP Newsletter", n. 3, October 1976, p. 3

<sup>337</sup>P. CLAVEL, *Activists in City Hall*, cit., p. 20; AA.VV., *Fourth Annual National Conference on Alternative State and Local Public Policies*, in "Ways&Means", May-June, 1978, p. 7

<sup>338</sup>D.SHEARER, *California Conference*, in "CASLP Newsletter", n. 1, January 1976, p. 5; Sulla fondazione del Congress Black Caucus e il coinvolgimento di Ron Dellums si veda: C. P. DUBOSE, *The Untold Story of Charles Diggs*, Arlington, VA, Burton Publishing House, 1998. Sulla vita di Ron Dellums si veda la sua autobiografia: R.DELLUMS, H.L. HALTERMAN, *Lying down with the lions : a public life from the streets of Oakland to the halls of power*, Boston, MA, Beacon Press, 2000

primarie del partito locale e a novembre eletto<sup>339</sup>. Nella stessa conferenza di St. Paul Minneapolis del luglio 1978 chiudeva i lavori Tom Hayden, già leader della New Left e allora impegnato nella *Campaign for Economic Democracy* che dalla California si accingeva ad attraversare il Paese<sup>340</sup>. Come lui anche Peter Shapiro, deputato all'Assemblea statale in New Jersey dal 1975<sup>341</sup>, prese parola in una delle conferenze per illustrare le sue strategie innovative di cooperazione regionale per contrastare l'evasione fiscale delle corporations<sup>342</sup>.

Accanto agli esponenti dei movimenti del decennio precedente, alla Conferenza confluì anche una generazione di attivismo più recente, cresciuta nel tessuto del *community organizing* diffusosi a partire dai primi anni Settanta. Era il caso di Pat Roach, casalinga ed attivista eletta al consiglio comunale di Dayton e di Ruth Messinger, consigliera a New York dopo diverse battaglie a nome del suo quartiere contro il governo della città. Tra gli altri anche Bennie Thompson, giovane sindaco afro-americano di Bolton, MA o Miles Rapoport, che dopo essersi laureato ad Harvard nel 1971 divenne appena otto anni dopo staff director del Connecticut Citizen Action Group<sup>343</sup>. Rapoport sarebbe poi stato eletto alla Connecticut General Assembly alla metà degli anni Ottanta<sup>344</sup>. Si coglie quindi anche solo da questa breve rassegna l'ampiezza intergenerazionale della CASLP nel tentativo di creare una coalizione unitaria in seno all'area progressista del partito democratico.

Inoltre, la funzione primaria della CASLP come spazio di condivisione e circolazione di esperienze legislative - tra public officers, studiosi e attivisti - sembrava richiamare l'importanza attribuita all'informazione dalla teoria della participatory democracy; una costante sia nell'iniziale diffusione storica della pratica organizzativa tra i movimenti degli anni Sessanta sia, più tardi, nello sviluppo politologico della teoria di governo. Fin dai primi cenni della teoria di governo delineati da Arnold Kaufman e da Carole Pateman, l'informazione era infatti considerata propedeutica all'educazione politica del cittadino e allo sviluppo del senso di *political efficacy* che in ultima istanza lo avrebbe incitato a partecipare<sup>345</sup>. Per lo stesso

---

<sup>339</sup> AA.VV., *Fourth Annual National Conference on Alternative State and Local Public Policies*, in "Ways&Means", May-June, 1978, p. 7; L. WEBB, *Conference Launches Tax Reform Counterattack at October Meeting*, in "Ways&Means", November-December 1978, p. 4

<sup>340</sup> AA.VV., *Fourth Annual National Conference on Alternative State and Local Public Policies*, in "Ways&Means", May-June, 1978, p. 7

<sup>341</sup> J. F. SULLIVAN, "Peter Shapiro: Bent on Being the Youngest Governor", *The New York Times*, March 17, 1985; disponibile online: <https://www.nytimes.com/1985/03/17/nyregion/politics-peter-shapiro-bent-on-being-the-youngest-governor.html> [ultima cons: 14 ottobre 2020]

<sup>342</sup> H.C. BOYTE, *The Backyard Revolution. Understanding the new citizen movement*, cit., p. 156

<sup>343</sup> Ivi., p. 157

<sup>344</sup> M. PAZNIOKAS, *Miles Rapoport named national president of Common Cause*, in "CT Mirror", January 14, 2014, disponibile online: <https://ctmirror.org/2014/01/14/miles-raपोport-named-national-president-common-cause/> [ultima cons: 30 ottobre 2014]

<sup>345</sup> Si veda Capitolo 1

motivo, la fede nella libera circolazione della conoscenza - che era stata pratica anti-gerarchica nel movimento degli studenti della New Left - sopravviveva nella cultura politica di enti come l'IPS<sup>346</sup> ed alimentava anche la CASLP.

Lo si comprende chiaramente in una lettera del giugno 1972 in cui Derek Shearer abbozzava l'idea di una newsletter e di una conferenza su modelli economici alternativi al capitalismo americano e l'attivazione politica necessaria a poterli mettere in pratica. Il progetto, attraverso il confronto con Lee Webb e lo staff dell'IPS, qualche anno dopo avrebbe preso un taglio multi-issue e più politico e sarebbe diventato la prima Conference on Alternative State and Local Policy del 1975<sup>347</sup>. Così scriveva Shearer in merito alle ragioni che lo muovevano:

(...) the need (...) to get to work on radical programs and on a strategy for getting out information on such programs to noneconomists. (...) I feel particularly strongly about the importance of researching that issues and traslating that research into pamphlets, films, comic books, slide shows, political campaigns, and overall educational work. In fact, (...) my students have tried to do just this. One student helped prepare a 20 pages comic book on how American firms moving oversees to Taiwan, Korea, etc.<sup>348</sup>

Più avanti Shearer aggiungeva: “Slide shows can be easily reproduced and narrated by people in communities; political theater using live actors, songs, puppets (a few guerrilla theater groups have written excellent plays on the Indochina war; (...)); even games”<sup>349</sup>. Shearer indicava al suo interlocutore numerosi esempi di divulgazione (“traslating that research in (...)”), una necessità connaturata alla concezione democratica dell'informazione. Gli studi sulle dinamiche macroeconomiche del periodo o le informazioni su organizzazioni economiche alternative sarebbero infatti potute diventare di patrimonio comune solo grazie a un linguaggio pop e accessibile; a disposizione di candidati progressisti, comunità di cittadini e *public interest*

---

<sup>346</sup> Per una breve storia dell'IPS in cui la missione intellettuale è chiaramente espressa fin dal primo decennio di attività dell'istituto si veda: ANONIMO, *Biography/History*, Institute for Policy Studies Records, 1959-2005 (bulk 1963-1993), WHS, finding aid online: <http://digioll.library.wisc.edu/cgi/f/findaid/findaid-idx?c=wiarchives;view=reslist;subview=standard;didno=uw-whs-mss01057;focusrgn=bioghist;cc=wiarchives;byte=287808667> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>347</sup> La lettera di Derek Shearer arrivò infatti sul tavolo del direttore IPS Marc Raskin nel luglio del 1972, allegata a una missiva di Len Rodberg. Rodberg gliela presentava come canovaccio di idee per un progetto che consisteva in “newsletter-media service, and organize a conference next winter on alternative economic models and political organizing towards that end”. La prima CASLP iniziò poi ad essere organizzata dall'IPS tra la fine del 1974 e il 1975. *Len (Rodberg) to Marc (Raskin)*, July 3, (1972), Administrative Files, Box 76, Folder 15, Institute for Policy Studies Records, 1959-2005 (bulk 1963-1993), WHS; *Barbara Bick to Julius Hobson*, April 21, 1975, cit.

<sup>348</sup> *Derek Shearer to Gar (Alperovitz)*, June 22, (1972), cit.

<sup>349</sup> *Ibidem*.

*group*. Alla radice della diffusione della conoscenza c'era dunque, nell'ottica di Shearer, l'esigenza di sperimentare modalità innovative di informazione.

La stessa filosofia contraddistingueva in quegli anni tutto l'operato dell'IPS, di cui Shearer faceva parte. Tra la fine degli anni Sessanta e i primi Settanta alla guida dell'istituto di Washington DC si avvicendarono infatti studiosi e ricercatori che, pur intraprendendo successivamente percorsi professionali diversi, restarono accomunati dalla medesima concezione pedagogica dell'informazione. L'informazione era cioè considerata come uno strumento di empowerment dei cittadini<sup>350</sup>. Quest'approccio ebbe un'influenza culturale e politica di lungo periodo ed a testimoniarlo è anche uno dei tanti gruppi di ricerca dell'IPS. Nell'aprile del 1969 il direttore dell'istituto Marc Raskin coordinava un gruppo di ricerca sulla corsa agli armamenti dell'Amministrazione Nixon. Intento immediato del gruppo era raccogliere materiale da presentare al Senato durante i *public hearing* su questioni di sicurezza nazionale, a corredo della testimonianza del senatore Gaylord Nelson, democratico del Wisconsin<sup>351</sup>. Ebbene, di quel panel di lavoro facevano parte sia Derek Shearer che Seymour "Sy" Hersh: due nomi le cui successive carriere avrebbero richiamato il medesimo credo nella funzione pedagogica e politica dell'informazione. Mentre il primo si sarebbe specializzato infatti nella consulenza sulle politiche pubbliche per contrastare la crisi economica di metà anni Settanta impegnandosi attivamente nella CASLP, il secondo, già nel novembre del 1969, pubblicò per il "The Washington Post" il celebre reportage sul massacro di My Lai. Welsh inaugurò così una lunga carriera di giornalismo investigativo sui meccanismi più opachi del potere pubblico e, a partire dallo scioccante reportage sulla guerra in Vietnam del 1969, le sue rivelazioni hanno spesso avuto l'effetto di indignare e scuotere le coscienze politiche dei lettori.

Riprendere la già menzionata lettera di Shearer del 1972 è qui utile anche per identificare altri centri ispirati dalla sua stessa etica di ricerca e divulgazione e che operavano allora sul territorio nazionale. Osservare le connessioni che emergevano tra le righe consente non solo di ribadire l'orizzontalità e lo spirito di collaborazione che erano alla base del tipo di conoscenza politica di cui si alimentava il circolo dell'IPS, ma permette anche di identificare una rete informale di attivismo progressista allora in opera nel Paese. Dalla lettera emergeva cioè un vero e proprio network basato su comuni intenti, che all'occorrenza poteva diventare organizzativo e di reciproco supporto. Quest'ultimo era infatti l'intento di Shearer

---

<sup>350</sup> ANONIMO, *Biography/History*, Institute for Policy Studies Records, 1959-2005 (bulk 1963-1993), cit.

<sup>351</sup> *Memo: Marcus G. Raskin to Derek Shearer, R.J. Barnet, Seymour (Sy) Hersh, Lenny Rodberg*, April 22, 1969; *Notes on Friday's NSRP Meeting*, entrambe in Administrative Files, Box 76, Folder 15, Derek Shearer, Institute for Policy Studies Records, 1959-2005 (bulk 1963-1993), WHS

nell'illustrare i propri contatti al suo interlocutore e possibile finanziatore. In prospettiva storica, la rete intessuta da Shearer nel 1972 offre già una anticipazione di collaborazioni nascenti e progetti che si sarebbero sviluppati successivamente, tutti appartenenti alla medesima temperie progressista.

Shearer menzionava ad esempio Ralph Nader, con cui il suo destinatario sembrava già essere in contatto. Shearer auspicava una cooperazione con Nader per la sua già nota capacità di coinvolgere gli studenti nelle attività di ricerca, facendo riferimento in particolare ai Public Research Interest Group che si stavano formando in numerosi campus<sup>352</sup>. Anche l'operato di Nader e dei suoi associati si basava sull'informazione come strumento di attivazione dei cittadini. Intento dei report era infatti fornire degli esempi di indagine della macchina burocratica che il singolo cittadino avrebbe potuto replicare nella sua vita quotidiana<sup>353</sup>. Facendo domande, informandosi e reclamando il rispetto di regole e diritti in sua tutela a legislatori e funzionari, il cittadino avrebbe infatti esercitato il suo potere di autodeterminazione e partecipazione democratica.

Shearer credeva poi che fosse importante far circolare e mettere in comunicazione le *best practice* di politiche economiche radicali che stavano nascendo negli Stati Uniti e all'estero, ma che erano allora ancora disconnesse fra loro. Nella ricerca di modelli che potessero aiutarlo a sviluppare una newsletter o una comunicazione efficace in merito, Shearer guardava ancora ad un altro polo culturale. Citava infatti come degna di emulazione la newsletter "Notes from the First Year", pubblicata nel giugno 1968 da un gruppo di femministe con base a New York City<sup>354</sup>. La newsletter, cui seguirono "Notes from the Second Year" e le successive annualità, raccoglieva contributi provenienti da gruppi di rivendicazione dei diritti delle donne sia radicali che più moderate. L'obiettivo della pubblicazione era infatti quello di ritrarre il neonato movimento del *second wave feminism* in modo più inclusivo possibile. Secondo Shearer, l'ampiezza della proposta e la periodicità annuale era stata "very useful in stimulating research and organizing in the women's movement"<sup>355</sup>. Il collettivo newyorkese

---

<sup>352</sup> Derek Shearer to Gar (Alperovitz), June 22, (1972), cit.

<sup>353</sup> ANONIMO, *History*, nel sito web del Center for Study of Responsive Law fondato da Nader nel 1969: <https://csrl.org/about/> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>354</sup> Derek Shearer to Gar (Alperovitz), June 22, (1972), cit. Il collettivo si chiamava "New York Radical Women" e annoverava nomi noti del femminismo come Shulamith Firestone e Rosalyn Baxandall. Si veda: "Notes from the First Year", June 1968, p. 2, Women's Liberation Movement Print Culture, Duke University Library, Repository Collections & Archives, disponibile online: <https://repository.duke.edu/dc/wlmpc/wlmms01037> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>355</sup> Derek Shearer to Gar (Alperovitz), June 22, (1972), cit.

mirava a rappresentare un attivismo femminista “overground”<sup>356</sup>, che usciva dal particolarismo dei gruppi distinti per estrazione sociale, cause politiche e appartenenza etnica e si rivolgeva a tutte le donne, creando uno spazio di visibilità comune che lasciava alle lettrici scegliere autonomamente l’interpretazione a loro più congeniale<sup>357</sup>. Seppur non espressamente citato nella lettera di Shearer, si ritiene che anche la trasversalità della rivista newyorkese potesse essere un punto di contatto con l’etica di Shearer.

In chiusura alla sua lettera, Shearer chiedeva al destinatario se si fosse già messo in contatto con il “People Revolutionary Bicentennial group” a Washington DC, dato che a lui avevano chiesto di partecipare alle loro attività producendo dei pamphlet su questioni economiche<sup>358</sup>. E’ probabile che Shearer si riferisse più precisamente alla People’s Bicentennial Commission (PBC), fondata nell’autunno del 1971 da Jeremy Rifkin, allora studente di economia e attivista a Chicago. La PBC intendeva utilizzare le celebrazioni del Bicentenario della Rivoluzione americana, la cui organizzazione ufficiale era già iniziata in seno all’Amministrazione Nixon, per contestare la direzione politica del Paese e la sua stretta relazione con gli interessi delle corporations. Il Bicentenario era secondo Rifkin un’opportunità per recuperare la tradizione populista e rivoluzionaria americana ed attirare così l’attenzione verso le cause progressiste del presente. Negli anni seguenti la PBC avrebbe avuto un ruolo prominente sia nell’animare le proteste contro le celebrazioni dell’Amministrazione con che nella pubblicistica per modelli economici alternativi<sup>359</sup>. L’approccio divulgativo e il focus sulle criticità economiche del Paese facevano quindi del gruppo di Rifkin un altro polo di quella peculiare cultura politica progressista d’inizio anni Settanta, che promuoveva l’informazione come veicolo di partecipazione democratica e volano di cambiamento economico e sociale.

Come anticipato, la mappa di relazioni appena delineata restituisce sia riferimenti ad enti e ad attivisti che a temi di reciproco interesse: la tutela dei consumatori, la lotta alle sperequazioni economiche, i femminismi, la fiducia nella ricerca intellettuale e universitaria.

Il novero è parziale, ma la lettera di Shearer offre anche evidenza di alcune delle forme assunte dall’attivismo verso la participatory democracy e di come esse fossero interrelate. Nella parabola dei lunghi anni Settanta, quell’attivismo della conoscenza e dell’informazione

---

<sup>356</sup> REDAZIONE, *Editorial*, in “Notes from the Second Years” (1970), p. 2, Women’s Liberation Movement Print Culture, Duke University Library, Repository Collections & Archives, disponibile online: <https://repository.duke.edu/dc/wlmpc/wlmms01039> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>357</sup> Ibidem.

<sup>358</sup> Derek Shearer to Gar (Alperovitz), June 22, (1972), cit.

<sup>359</sup> M. J. RYMSZA-PAWLOWSKA, *History Comes Alive. Public History and Popular Culture in the 1970s*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2017, pp. 144-146

condivisa per la responsabilizzazione del cittadino - erede della *democratic print culture*<sup>360</sup> del movimento degli studenti della New Left del decennio precedente - si saldò alle esperienze di politiche progressiste nelle istituzioni statali e locali. La CASLP nasceva da questo tessuto culturale e politico e i principi della participatory democracy come sistema di governo ispirarono l'organizzazione fin dalle già citate parole introduttive di Webb e Shearer nel Reader del 1976.

### 4.3 Berkeley “città modello”

Nelle pubblicazioni della CASLP osservate non si ravvisano riferimenti espliciti alle teorie politiche della participatory democracy che furono sviluppate durante gli anni Settanta. Tuttavia la tendenza a rivedere i processi decisionali delle istituzioni locali e statali in senso partecipativo è evidente nella gran parte delle proposte dell'organizzazione, sia che riguardino specifiche policy tematiche sia il sistema di governo. Il principio venne infatti veicolato dalla CASLP tramite proposte di organi di controllo sull'operato dell'esecutivo e di organi di tutela dei diritti dei cittadini o dei consumatori; al tempo stesso la CASLP incentivò l'uso delle forme di democrazia diretta esistenti (*initiative; referenda; recall*) che implicavano una redistribuzione del potere legislativo o anche semplicemente la possibilità di influire sull'agenda politica; infine, l'organizzazione propose spesso un rafforzamento, in sede legislativa, dei principi di accountability, trasparenza e informazione libera da parte delle istituzioni oppure della protezione della privacy del cittadino e dei suoi diritti civili, sociali e politici.

Per l'implementazione istituzionale della partecipazione dei cittadini è particolarmente indicativa una pubblicazione della CASLP del 1976. Si trattava di *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, con cui l'organizzazione nazionale sponsorizzava una piattaforma di riforme governative e politiche pubbliche progressiste

---

<sup>360</sup> Con *democratic print culture* ci si riferisce alla pratica in uso originariamente nell'SDS, e poi nel movimento degli studenti della New Left in generale, di elaborare idee, progetti, manifesti e giornali in modo collettivo, tramite lo scambio di corrispondenza o pubblicazioni nella stampa underground. La definizione è dello studioso John McMillian. Si veda: J.McMILLIAN, *Smoking Typewriters: The Sixties Underground Press and the Rise of Alternative Media in America*, Oxford, MA, Oxford University Press, 2011.

sperimentate nella città di Berkeley<sup>361</sup>. Gli autori del volume facevano parte del *Community Ownership Organizing Project* (COOP) ed avevano lavorato con la Coalizione progressista allora attiva a Berkeley fin dagli anni Sessanta. La Coalizione aveva preso il nome di *Berkeley Citizens' Action* (BCA) nel 1975, ma era stata fondata dieci anni prima da veterani del *Civil Rights Movement*, delle campagne di contrasto alla povertà e dagli attivisti contro la guerra in Vietnam<sup>362</sup>. *The Cities' Wealth*, alla sua seconda edizione, nasceva come prontuario di riforme economiche e istituzionali che, nella prospettiva della Coalizione, sul medio-lungo periodo avrebbero condotto a una redistribuzione delle risorse da una ristretta cerchia di persone al resto della cittadinanza<sup>363</sup>. Gli autori presentavano già le esperienze politiche della Coalizione come dei casi di studio programmatici e potevano presentare il caso di Berkeley come un modello esemplare grazie all'appoggio della CASLP. L'organizzazione nazionale, stando alle parole di Lee Webb, auspicava infatti che l'approccio istituzionale della Coalizione californiana potesse essere seguito dagli altri gruppi progressisti attivi a livello locale<sup>364</sup>.

Il volume consente di avere una panoramica delle scelte politiche della Coalizione nell'arena del governo locale di Berkeley nella prima metà degli anni Settanta. Ai fini del presente lavoro, risulta di particolare interesse l'analisi degli strumenti istituzionali utilizzati dalla coalizione progressista al fine di incrementare la partecipazione dei cittadini al governo della città nel medesimo periodo. In questo senso si ritiene infatti che la Coalizione progressista di Berkeley della metà degli anni Settanta, essendo direttamente figlia del *Movement* degli anni Sessanta, rappresenti un osservatorio privilegiato di traduzione della participatory democracy nell'ambito delle istituzioni di governo.

La storia di Berkeley come una delle *Progressive City* degli anni Settanta è nota<sup>365</sup>. Dopo l'esplosione del movimento studentesco con il *Free Speech Movement* all'University of California Berkeley nel 1964, alla sinistra dell'establishment liberal del partito democratico locale si formò una prima coalizione a sostegno della candidatura di Robert Scheer alla U.S. House of Congress nel 1966, contro il democratico e deputato uscente Jeffery Cohelan. Scheer

---

<sup>361</sup> AA.VV. (Community Ownership Organizing Project - COOP), *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, Washington, DC, Conference on Alternative State and Public Policy, 1976

<sup>362</sup> L. WEBB, *Forward* in AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., n.d.

<sup>363</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 1

<sup>364</sup> L. WEBB, *Forward*, cit., p. n.d.

<sup>365</sup> Per la stagione progressista di Berkeley dal 1970 al 1986 si veda P. CLAVEL, *Activists in the City Hall*, cit., pp. 17-19; P. CLAVEL, *The Progressive: City: Planning and Participation, 1969-1984*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1986. Con *Progressive Cities* si intende qui la definizione data da Pierre Clavel: "the intersect of two dimensions, redistributive and participatory reforms initiated by the city government" in P. CLAVEL, *Activists in the City Hall*, cit., pp. 3-15

non ottenne il seggio parlamentare ma riuscì a mobilitare una vasta coalizione radicale che andava dai sindacati di matrice comunista agli attivisti contro la guerra in Vietnam, la New Left, le organizzazioni per il contrasto alla povertà e i gruppi rappresentativi delle minoranze della zona della East Bay, fino ai club democratici in rotta con la direzione statale del partito<sup>366</sup>. Quella coalizione elesse poi Ron Dellums al Berkeley City Council nel 1967 e tre anni dopo contribuì alla sua elezione alla U.S. House of Congress<sup>367</sup>. Nel 1971 il vasto fronte radicale assunse il nome di *April Coalition* in occasione delle elezioni primaverili del governo municipale (*council-manager plan*) e di contea. Tom Bates, esponente della Coalizione, venne eletto nel Board of Supervisors di Alameda County. Al City Council andarono invece per la Coalizione una donna bianca, Ilona Hancock e i due avvocati afroamericani, D'Army Bailey e Ira Simmons. Il programma dei *councilmember* era stato concertato attraverso dei *public meetings* e la Hancock diede continuità al dialogo con gli elettori creando un *community office* e appoggiando uno staff di volontari che si occupavano di ricerche, gestione delle informazioni al pubblico e *public hearing*. Nel 1973, la maggioranza liberale in consiglio chiese il *recall* di Bailey, ottenendolo alle elezioni di primavera. Nella stessa tornata elettorale entrò in consiglio un'altra candidata della Coalizione, Ying Lee Kelley. Due anni dopo, nel 1975, Hancock fu confermata con il più alto numero di voti tra i *councilmember* ed entrò in consiglio un altro esponente della BCA, John Denton. Contestualmente, l'esponente della BCA Florence McDonald ottenne l'incarico di City Auditor<sup>368</sup>. La Coalizione manteneva quindi ancora la minoranza di tre a nove nel consiglio cittadino, ma aveva già consolidato la sua presenza. Nel 1974 inoltre la Coalizione aveva sostenuto i riformisti Ken Meade e John J. Miller come *assemblymen* a Sacramento, mentre nel 1976 Tom Bates venne eletto alla California State Assembly e John George fu il primo afroamericano eletto come Supervisor di Alameda County<sup>369</sup>. Dopo anni di militanza e di impegno politico, la Coalizione riuscì infine a conquistare la leadership politica del governo locale nel 1979, quando Gus Newport, attivista afroamericano, ottenne l'incarico di sindaco e tre rappresentanti della Coalizione divennero membri del consiglio (quattro progressisti su nove)<sup>370</sup>. La prima metà degli anni Ottanta vide Newport impegnato in una accelerazione delle politiche economiche re-distributive e dei

---

<sup>366</sup> J. BELL, *California Crucible: The Forging of American Liberalism*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press, 2012, pp. 226 - 228

<sup>367</sup> Ivi., pp. 230-231

<sup>368</sup> Per le funzioni del City Auditor si veda più avanti.

<sup>369</sup> Per la biografia di Tom Bates si veda ANONIMO, Inventory of the Tom Bates Papers: <https://oac.cdlib.org/findaid/ark:/13030/kt90003870/admin/#bioghist-1.3.3> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>370</sup> L'introduzione del 1923 del *council-manager plan* come sistema di governo di Berkeley preservò la carica di sindaco, uno dei nove consiglieri del City Council.

programmi di assistenza ai quartieri più poveri. Questi programmi vennero realizzati anche grazie al raddoppiarono dei consiglieri del fronte di sinistra, che nel 1984 ottennero la schiacciante maggioranza di 8 a 1. Due anni dopo, tuttavia, i liberali riconquistarono margini e Newport si dimise. Al suo posto venne eletta Hancock, primo sindaco donna della città. Da allora la guida di Hancock fu più conciliatoria rispetto alle forze liberali in consiglio e più tardi lei stessa prese le distanze dalla BCA. L'amministrazione Newport segnò probabilmente l'apice dell'innovazione in termini di azione economica e sociale nel contesto progressista da cui si muoveva. Per la BCA quel periodo significò anche il ritorno a una solida rappresentanza in consiglio. All'indomani della prima elezione di esponenti della Coalizione nel 1971, tra Hancock, Bailey e Simmons l'alleanza si indebolì subito per dissidi interni sulle politiche a favore di donne e minoranze<sup>371</sup>.

Tracciata la parabola politica dei progressisti in due decenni di attività nella città di Berkeley, è qui utile approfondire la strategia istituzionale messa in campo negli anni dalla Coalizione progressista, prima ancora di ottenere la maggioranza al consiglio municipale.

#### **4.4 Gli strumenti: initiative e campaign finance reform**

In generale, l'azione della BCA si distinse per l'uso di strumenti di democrazia diretta e la promozione di riforme della forma di governo che incentivassero la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali sul lungo periodo. Questi strumenti sono ben illustrati in *The Cities' Wealth (1976)*. Nell'introduzione al volume, a dieci anni dalla prima battaglia elettorale per supportare Scheer nel 1966, gli autori enunciavano le principali leve del loro approccio trasformista alle istituzioni: "The tactics we have outlined are intended to be examples of structural, or non-reformist reform, extending the actual or potential realm of people's power. We have tried to avoid including techniques for conventional political shifts"<sup>372</sup>.

Più avanti, spiegando come mai la prima sezione del volume fosse dedicata a "Political Power and Citizen Participation", gli autori specificavano: "The issue here is not how to organize - local circumstances vary widely, and political organizers have their own assessments

---

<sup>371</sup> P. CLAVEL, *Activists in the City Hall*, cit., pp. 17-19; L. WEBB, *Forward*, cit., p. n.d.; AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., pp. 3-5

<sup>372</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 1

of their own communities. We will describe specific Berkeley programs which have been enacted to increase political participation and expand political bases”<sup>373</sup>.

“The realm of people’s power”, aggiungevano, si dividevano in “processes and institutions”<sup>374</sup>. Nel dettaglio, secondo la loro prospettiva, le principali risorse istituzionali in mano ai movimenti progressisti per ampliare il peso della cittadinanza erano: la riforma dei finanziamenti alle campagne elettorali, l’uso dell’*initiative*, la revisione della Charter, maggiori poteri ai quartieri e il rafforzamento del City Auditor’s Office. Tali strumenti non erano stati selezionati su basi meramente teoriche, ma erano il frutto dell’esperienza sul campo acquisita fino ad allora dalla Coalizione.

La riforma dei finanziamenti alle campagne elettorali era stata proposta dalla Coalizione nel 1974, tramite *initiative*. La Coalizione aveva scelto di bypassare l’azione politica dei propri rappresentanti al City Council e rimettere la decisione direttamente al voto popolare dopo anni di attesa che il governo cittadino legiferasse in materia. La proposta di riforma della coalizione prevedeva: limitazioni alle spese elettorali sia per i candidati a cariche elettive che per le campagne delle *initiative*; il divieto di finanziamento delle campagne da parte di corporations; un limite alle donazioni dei privati; la dichiarazione pubblica di tutte le donazioni al di sopra di una somma minima e l’istituzione di una *fair campaign practices commission* che decidesse in merito ai reclami delle parti o dei cittadini. Alla fine anche la maggioranza liberal al consiglio aveva supportato una *initiative* di contenuto pressoché identico ed essendo state entrambe confermate al seggio, divenne legge la riforma proposta dai consiglieri per il maggior numero di voti ottenuto<sup>375</sup>. Poco dopo tuttavia, la Pacific Gas and Electric Company si appellò con successo a una corte locale contro la parte della legge relativa alle *initiative* e restarono quindi validi solo i vincoli relativi alle candidature. Nel 1981 la U.S. Supreme Court ritenne incostituzionale anche la restrizione ai finanziamenti di privati<sup>376</sup>.

Come è già stato sottolineato nel precedente capitolo, la proposta legislativa della BCA rientrava in un programma comune dei progressisti, sia in California che nel resto del Paese<sup>377</sup>. E la Conference on Alternative State and Local Policy dedicò particolare attenzione al tema nei governi statali e locali<sup>378</sup>. Berkeley si distingueva tuttavia a livello statale, perché chiedendo

---

<sup>373</sup> Ivi., p. 7

<sup>374</sup> Ibidem.

<sup>375</sup> *Election Reform Act of 1974*, Berkeley, California, ordinance number 4700-N.S., 602

<sup>376</sup> Ivi., p. 8-9; J. ZIMMERMAN, *Participatory Democracy*, cit., pp. 50-51

<sup>377</sup> B. ADAMS, *Campaign Finance in Local Elections: Buying the Grassroots*, Lynne Rienner Publishers, 2009, pp. 193-194

<sup>378</sup> Modelli di legislazione in merito alla *campaign finance reform* vennero promossi periodicamente dalla CASLP tramite le proprie pubblicazioni. La prima menzione è nel Reader 1976: L. WEBB, D. SHEARER (a cura di), *Second Annual Public Policy Reader*, Washington, DC, The Conference on Alternative State and Local

l'istituzione di una *fair campaign practices commission* locale anticipava di qualche mese l'iniziativa legislativa statale detta Proposition 9. L'iniziativa della BCA andò infatti al seggio nell'aprile del 1974 e la Proposition 9 a giugno dello stesso anno. Le sorti della riforma di Berkeley furono poi le stesse della Proposition 9 e di altre riforme municipali dei finanziamenti elettorali, in particolare dopo la sentenza del 1976 *Buckley v. Valeo*. Le battaglie legali erano mosse per lo più da corporations, che contestarono su vari fronti la costituzionalità della limitazione ai finanziamenti alle campagne elettorali<sup>379</sup>.

Conviene qui riprendere l'iniziativa di campaign finance reform della BCA del 1974 perché la Coalizione interpretava l'auspicato cambiamento istituzionale come il primo passo di una più ampia strategia politica. Così gli autori di *The Cities' Wealth* introducevano la riforma: "(...) while campaign spending limitations and publication of funding sources do not accomplish structural reform, they are important steps in challenging the business and professional community that often control the financing of local campaigns"<sup>380</sup>.

L'obiettivo di lungo periodo della riforma era dunque fare in modo che le candidature e le campagne di *initiative* fossero accessibili, in termini di spesa, a una più ampia fascia di popolazione. Con la crescita della spesa media delle campagne elettorali anche su base locale, i cittadini che non erano sostenuti da *corporations* o dai fondi dei partiti erano di fatto tagliati fuori dalle corse elettorali e lo stesso valeva per *initiative*<sup>381</sup>.

L'effetto immediato era che una ampia parte della cittadinanza rinunciava a candidarsi o a proporre iniziative, con un forte contraccolpo negativo sulla fiducia dei cittadini verso l'equità del processo elettorale e verso il governo stesso. In alternativa, le organizzazioni di cittadini che presentavano candidature avevano l'alta probabilità di soccombere di fronte alle capacità di spesa delle controparti meglio sostenute economicamente, in grado cioè di spendere maggiormente in risonanza mediatica e staff pagato. A fronte di questa situazione, il tetto alle spese elettorali fissato per legge e il divieto di sostegno diretto da parte delle corporations ristabilivano, almeno idealmente, il principio di pari opportunità. La riforma non avrebbe certo invertito le posizioni di forza, ma avrebbe almeno ridotto gli squilibri. Secondo le proiezioni della BCA, con i vincoli ai finanziamenti i propri candidati avrebbero corso contro gli avversari

---

Public Policies, April 1976, pp. 80-104. Nel 1984 il tema ritornava ancora in una pubblicazione dedicata alla legislazione statale: J.R.LLOYD, *Campaign Finance Reform Act*, in M.BOCHANANNON, L. WEBB (a cura di), *Model Legislation for the States, 1984-1985*, Washington, DC, Conference on Alternative State and Local Policy, 1984, pp. 11-24

<sup>379</sup> Si veda capitolo 3.3

<sup>380</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 8

<sup>381</sup> Per un ulteriore approfondimento si veda ancora B. ADAMS, *Campaign Finance in Local Elections*, cit., pp. 193-202

liberal con uno svantaggio ridotto, che passava da una proporzione di cinque a uno a una proporzione di due a uno<sup>382</sup>.

Oltre a una selezione dei candidati più democratica, la riforma dei finanziamenti alle campagne elettorali comportava anche maggiore trasparenza nella gestione del denaro. Secondo la BCA sarebbero state così disincentivate donazioni da parte di enti che i candidati o i proponenti di *initiative* avrebbero fatto fatica a giustificare politicamente, cioè davanti agli elettori. Ne avrebbe perciò indirettamente beneficiato anche la coerenza delle politiche di governo, a scapito di appoggi di convenienza o associazioni di interesse su cui la cittadinanza non era messa a conoscenza. La Coalizione era convinta infine che le limitazioni alla spesa di candidati e iniziative avrebbero portato a una maggiore mobilitazione dell'elettorato nelle campagne. Secondo questa prospettiva infatti, "when voters feel they will not be outspent by huge contributions that can buy media time and campaign staff, they have a stronger impetus for participating. The battle become one of people against people, and the potential for community involvement is thereby increased"<sup>383</sup>.

Secondo i progressisti, con una limitazione della spesa si limitava anche il peso simbolico del denaro sull'esito delle elezioni e si tornava a mettere al centro del processo le persone. In altre parole, il contingentamento del denaro spendibile si sarebbe tradotto in un recupero del senso di efficacia politica degli attivisti e, in ultima istanza, anche in un potenziale incremento del loro coinvolgimento nelle campagne elettorali. Si scorge qui come l'assunto implicito fosse quello tipico della teoria della *participatory democracy*, per cui recuperando *political efficacy* il cittadino è portato automaticamente a partecipare<sup>384</sup>.

Sul piano pratico, la mobilitazione dei cittadini in campagna elettorale era un fattore non secondario nell'ottica del governo partecipato cui aspiravano i progressisti. La campagna era infatti una occasione di partecipazione democratica e di dialogo con i potenziali rappresentati, una palestra in cui volontari ed elettori potevano misurarsi con le necessità e le competenze della politica attiva. Inoltre, nello specifico della strategia di lungo corso della BCA, la campagna elettorale era un momento in cui la *power base* saldava il legame con il proprio candidato. A reggere tale costrutto c'era infatti una premessa che la BCA riteneva fondamentale e da considerare di fronte ad una eventuale riforma dei finanziamenti alle campagne elettorali: "Election reform is a means of improving the odds for progressive forces

---

<sup>382</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 9

<sup>383</sup> *Ibidem*.

<sup>384</sup> Si veda capitolo 1

in electoral campaign not a substitute for concrete organizing”<sup>385</sup>. Nella prospettiva della BCA il lavoro per rendere più accessibili le istituzioni si sommava a quello che si riteneva fosse il requisito essenziale dietro ad ogni campagna elettorale: l’*organizing*, cioè la mobilitazione strutturata di forze sociali e di elettori. Solo entrambe le variabili (*organizing* e *campaign finance reform*), se sviluppate insieme, avrebbero permesso ai cittadini di accedere alle istituzioni. Questa considerazione lascia intendere la profondità dell’azione trasformatrice che la Coalizione si prefiggeva. Il cambiamento politico cercato interessava infatti complessivamente il modo di fare politica: tentava di sgretolare tramite la riforma ai finanziamenti elettorali la professionalità della politica, ma non si accontentava che un ordinary citizen potesse così candidarsi. Il cambiamento doveva passare anche attraverso il supporto della collettività, dalla condivisione delle decisioni e dell’orizzontalità del policy-making, che affondava le proprie radici nella concezione della participatory democracy come principio organizzativo già sperimentato in seno ai movimenti sociali degli anni Sessanta.

Come già si evince dall’esperienza della BCA con la riforma dei finanziamenti elettorali, una leva che la Coalizione riteneva di grande valore nella costruzione di un governo partecipato dai cittadini era il potere di initiative. Come si è visto nel precedente capitolo, si trattava di una forma di democrazia diretta che a partire proprio dai primi anni Settanta è stata grandemente rivalutata, in particolare in California<sup>386</sup>. In linea con questa tendenza, la Coalizione progressista di Berkeley era riuscita in pochi anni, sfruttando il processo di initiative, a rimettere al voto della cittadinanza diverse questioni che riteneva rilevanti: il rifiuto della user utility tax (1971); il controllo del City Council sul mercato degli affitti (1972), l’insediamento di una Police Review Commission (1973), l’obbligo di approvazione da parte del consiglio municipale di trattati di fornitura stipulati dal comando di polizia con altre agenzie di sicurezza (1973), la legalizzazione della marijuana (1973), la già menzionata riforma dei finanziamenti alle campagne elettorali (1974), la *Fair Representation Ordinance*, la rappresentanza cioè di tutti i consiglieri comunali nei board e nelle commissioni del governo cittadino (1975) e la trasformazione in azienda pubblica del servizio di erogazione di gas ed elettricità (1975)<sup>387</sup>.

Una tale gamma di tematiche affrontate denotava l’ampia gamma di aree in cui era possibile legiferare direttamente tramite initiative nella città di Berkeley e soprattutto il frequente uso che ne fece la Coalizione progressista per dettare l’agenda politica della città. Va

---

<sup>385</sup> AA.VV., *The Cities’ Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 8

<sup>386</sup> Si veda capitolo 3.3

<sup>387</sup> AA.VV., *The Cities’ Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 9, 82

notato inoltre che la BCA si servì dello strumento di democrazia diretta per legiferare in materie ad alto impatto sociale, come gli affitti e il controllo dei cittadini sui comportamenti e le attrezzature della polizia. Il primo riguardava i due-terzi della popolazione, tanti erano allora gli affittuari a Berkeley a causa dell'alta presenza di studenti<sup>388</sup>. L'esercizio del potere di supervisione dei cittadini sulla polizia (*civilian policing oversight*) interessava invece fortemente le minoranze ed era il portato dell'idea di *police community control* concepita alla fine degli anni Sessanta in tutto il Paese come antidoto al diffuso fenomeno di *police brutality*, che colpiva principalmente gli afroamericani<sup>389</sup>. Le proposte tramite *initiative* toccavano poi anche la forma di governo, tramite emendamenti alla Charter. Le *initiative* proposte dalla BCA ebbero esiti altalenanti, sia al seggio che in momenti successivi all'approvazione, per via di successivi ricorsi nelle corti giudiziarie. Tuttavia, il solo superamento del laborioso processo di convalida dei quesiti di *initiative* davanti alla commissione elettorale cittadina per un così alto numero di volte offre la misura del peso politico e della mobilitazione generata dalla Coalizione in città. Le considerazioni offerte a proposito in *The Cities Wealth* mettevano in luce gli insegnamenti che la Coalizione aveva ricavato dall'esperienza con le campagne di *initiative*, andando oltre il merito politico delle proposte di legge.

Gli autori di *The Cities' Wealth* affermavano infatti che il valore del processo di *initiative* risiedeva innanzitutto nella sua funzione di empowerment dei cittadini. Ciò accadeva perché la prospettiva di poter ottenere un cambiamento istituzionale senza passare attraverso le istituzioni e la burocrazia - percepiti solitamente come intricati e letargici dal residente medio - permettevano ai cittadini coinvolti di sentire che "they [had] a certain degree of power"<sup>390</sup>. Inoltre, l'immediatezza di risultati ottenuta tramite *initiative* consentiva ai progressisti di sviluppare legittimità politica all'interno dell'arena politica anche quando non ancora avallata da una maggioranza in consiglio comunale. Questa posizione di forza avrebbe poi garantito maggiore credibilità e supporto tra l'elettorato nel momento in cui la Coalizione progressista avesse proposto, tramite i propri rappresentanti di minoranza, delle politiche pubbliche che minacciavano lo status quo politico ed economico<sup>391</sup>.

Ulteriori osservazioni evidenziate dagli autori di *The Cities' Wealth* in merito all'*initiative* furono altrettanto significative per la strategia della Coalizione. In primo luogo,

---

<sup>388</sup> articolo sulle cooperative mi sa

<sup>389</sup> Sul tema del *civilian policing oversight* e il suo sviluppo storico nelle istituzioni degli Stati Uniti si veda A. J. GOLDSMITH, C. LEWIS (a cura di), *Civilian Oversight of Policing. Governance, Democracy and Human Right*, Portland, OR, Hart Publishing, 2000

<sup>390</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 7

<sup>391</sup> Ibidem.

avevano notato che la coincidenza dell'*initiative* con l'*election day*, cioè con le elezioni per il consiglio, statali o nazionali, aveva il vantaggio di costringere i candidati a *councilmembers* a esprimersi in maniera netta sui quesiti referendari, per ragioni di visibilità mediatica<sup>392</sup>.

In secondo luogo, gli autori del volume raccontavano che l'esperienza delle iniziative aveva fatto capire ai progressisti che sarebbe stato meglio spendere meno energie nella raccolta delle firme preliminare all'approvazione del quesito referendario e più tempo per convincere elettori non allineati con le loro posizioni durante la campagna elettorale. Proprio da questa convinzione, scrivevano gli autori, era nata la proposta di emendamento della costituzione statale, portando al seggio una risoluzione per abbassare la quota percentuale di firme, sui votanti alle precedenti elezioni, necessaria per la convalida di una iniziative statale. L'emendamento aveva ricevuto l'appoggio dei cittadini dello stato e così nel 1974 la quota venne abbassata dal 15 al 10 per cento<sup>393</sup>.

#### 4.5 Gli strumenti: la Charter revision

Per agevolare la trasformazione politica di Berkeley in senso progressista, la BCA ricorse anche a uno strumento di riforma strutturale del governo cittadino: la Charter revision. La legge che nel 1974 abbassò la quota di firme necessarie per far convalidare una iniziativa statale ne era un esempio. Le Charter dei governi locali negli Stati Uniti sono autorizzate da leggi statali ma il potere di emendarle o riscriverle risiede nella sovranità cittadina. Ogni modifica della Charter deve cioè essere approvata in ultima istanza dal voto a maggioranza semplice della cittadinanza. E nella città di Berkeley era prevista anche la possibilità di una *constitutional initiative*, la proposta di modifica poteva cioè essere direttamente oggetto di *initiative*<sup>394</sup>. Quando invece la Charter revision è di ampia portata è prassi che sia una commissione ad hoc nominata dal consiglio comunale o una costituente eletta dai cittadini a elaborare gli emendamenti dopo un periodo di concertazione tra le parti politiche rappresentate. Fu questo il caso del Charter Review Committee che il City Council di Berkeley nominò nel 1974, perché prendesse in esame le possibilità di revisione della Charter e condividesse le proprie raccomandazioni con i councilmembers. All'interno del Charter Review Committee, il sottogruppo espressione delle forze progressiste denominato Charter

---

<sup>392</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 10

<sup>393</sup> Ibidem.

<sup>394</sup> Si veda capitolo 3.3

Action si fece portavoce delle riforme che la BCA riteneva allora più funzionali per incrementare la partecipazione al governo cittadino<sup>395</sup>.

Innanzitutto, la Coalizione criticava la forma di governo allora in vigore, il *manager-council plan*, che accentrava la gran parte delle responsabilità di budget, di spesa e di leva fiscale nelle mani del *city manager* di nomina consiliare, con soli poteri di revisione da parte del City Council. I progressisti auspicavano che si attuasse un decentramento politico e che questo avvenisse in prima battuta attraverso l'elezione dei consiglieri sulla base di *district* o *ward*. La Charter in vigore prevedeva infatti l'assegnazione dei nove posti al City Council tramite elezione *at-large*, con voto proporzionale e considerando i votanti in tutta la città<sup>396</sup>. Questo sistema aumentava la concorrenzialità della competizione elettorale e idealmente slegava i candidati dalla rappresentanza di singole parti del territorio cittadino.

Secondo la BCA invece la città avrebbe dovuta essere divisa in 29 mini-district di 4mila abitanti, ciascuno dei quali avrebbe eletto un consigliere (*single member district*), mentre altri sei consiglieri sarebbero stati ancora eletti *at-large*. In questo modo si riteneva di assicurare la rappresentanza in consiglio anche dei quartieri popolati per lo più da famiglie a basso reddito o da minoranze, che altrimenti rischiavano di non sentirsi rappresentati da candidati che per correre su base cittadina dovevano contare su appoggi trasversali e maggiori risorse economiche - facendo quindi leva sugli interessi degli strati più abbienti della popolazione<sup>397</sup>. La diatriba tra l'elezione su base *at-large* o su base *ward* aveva radici nell'Età Progressista, quando il *municipal reform movement* promosse il primo sistema in molti centri urbani insieme ad altre riforme del governo locale<sup>398</sup>. Lo stesso accadde anche a Berkeley, dove il sindaco socialista John Stitt Wilson riuscì a far approvare dallo stato la City Charter del 1923, la medesima ancora in vigore nel 1976. Alla Charter di Età Progressista risale anche la forma di governo *council-manager plan*<sup>399</sup>.

Con l'affermarsi delle *identity politics* negli anni Sessanta e il sorgere dell'istanze di *community control* (principalmente su polizia e sviluppo edilizio) e *neighborhood power* tra gli anni Sessanta e Settanta, il governo locale centralizzato di inizio secolo iniziò a perdere consenso e finanche legittimità politica tra le constituency progressiste, liberal e delle minoranze etniche. Il ritorno al *ward-government* (o *neighborhood government*) venne

---

<sup>395</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 10

<sup>396</sup> Ivi., p. 10

<sup>397</sup> Ivi., pp. 11-12

<sup>398</sup> Si veda capitolo 3.1

<sup>399</sup> ANONIMO, *Introduction*, in *City of Berkeley Charter*, pagina del sito web del municipio di Berkeley: [https://www.cityofberkeley.info/Clerk/Home/City\\_Charter.aspx](https://www.cityofberkeley.info/Clerk/Home/City_Charter.aspx) [ultima cons: 30 ottobre 2020]

particolarmente caldeggiato dalle organizzazioni civiche e politiche afroamericane, data la persistente segregazione abitativa e lo squilibrio socio-economico tra *inner cities* e *suburbs*, che iniziò a manifestarsi apertamente nelle città del nord alla fine degli anni Cinquanta in coincidenza con il compiersi della prima fase della delocalizzazione industriale verso le periferie urbane<sup>400</sup>. Nella medesima temperie politico cultura si inserivano dunque anche le istanze di decentramento politico della Coalizione progressista di Berkeley. E la BCA si mostrò aperta a percorrere diverse opzioni istituzionali per ottenerlo.

In alternativa alle elezioni su base distrettuale, secondo la Coalizione il decentramento avrebbe potuto essere implementato anche tramite la costituzione di *neighborhood councils*. Si trattava di consigli elettivi di quartiere che avrebbero dovuto essere interpellati nei processi decisionali del City Council ogni qual volta gli esiti li avrebbero direttamente interessati; sia che fossero questioni amministrative, di budget, di personale impiegato o di politiche pubbliche in generale. Secondo la BCA i *neighborhood councils* avrebbero dovuto avere anche potere di rappresentanza in boards e commissioni cittadine, riservando loro almeno la metà dei membri. I *neighborhood councils* avrebbero perciò potuto essere anche una via alternativa ai mini-district elettorali, poiché avrebbero ridato spazio alla voce dei quartieri nella concertazione cittadina. Il documento *The Cities' Wealth* non specificava se i consigli di quartiere ipotizzati avrebbero dovuto avere potere decisionale, potere di veto o solo consultivo; né scendeva nel dettaglio delle eventuali competenze<sup>401</sup>. Si confermava tuttavia la concezione del quartiere come polity prediletta per incoraggiare il coinvolgimento dei cittadini attraverso la mediazione di rappresentanze territoriali. Tale visione caratterizzava tanta parte del pensiero progressista degli anni Settanta e richiamava le declinazioni del decentramento politico già applicate in quegli anni in altre città. Si sono già visti l'esperimento di decentramento amministrativo di Boston con i *district council* e le durature le riforme di New York insieme alla successiva del governo locale di Washington DC<sup>402</sup>.

Berkeley sarebbe tornata ad uno schema elettivo dei consiglieri municipali sulla base di *single member district* (ad eccezione del sindaco, eletto at-large ogni quattro anni) solo nel

---

<sup>400</sup> Si veda Capitolo 3.1 per l'esempio dei Community School District a Nyc, radicato nelle medesima concezione di ward-government o neighborhood government.

<sup>401</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., pp. 11-12

<sup>402</sup> Per Boston si veda Capitolo 2.4, mentre per New York e Washington, DC si veda Capitolo 3.4. Sperimentazione molto avanzata fu anche quella portata avanti su base volontaria dall'attivista indipendente Dick Simpson durante il suo mandato come Alderman del 44th ward al City Council di Chicago dal 1974 al 1978. Si veda D.SIMPSON, *Neighborhood government in Chicago 44th Ward*, Champaign, IL, Stipes Publishing Company, 1979

1986, attraverso a una *initiative* di revisione della Charter supportata dalle forze liberali<sup>403</sup>. Il *council-manager plan* invece non cambiò. Tuttavia, in seno al Charter Review Committee i consiglieri progressisti posero all'attenzione della maggioranza consiliare alcune modifiche che miravano a bilanciare il potere di supervisione del City Council sull'operato del city manager. Venne così elaborato un emendamento alla Charter che, superato il vaglio statale, nell'aprile del 1975 venne approvato dal voto popolare: diminuiva il numero di consiglieri necessari a licenziare il city manager - da una maggioranza di sei a cinque consiglieri su nove -, mentre il potere di nomina dei capi-dipartimento passava al City Council<sup>404</sup>.

A metà anni Settanta neanche il decentramento politico del governo verso i quartieri era stato attuato. Nell'attesa si aprissero occasioni per riforme istituzionali più ampie, la BCA continuava a supportare le pratiche che arrivavano dal community organizing e che miravano a rafforzare il potere decisionale dei quartieri almeno sulle questioni socio-economiche più urgenti.

Tra queste, l'*housing* per le fasce a basso reddito. Fu proprio un membro dell'allora April Coalition, Joel Rubenzhal, a farsi portavoce dell'esigenza del quartiere di Savo Island di negoziare sulla riqualificazione di alcuni lotti di edilizia pubblica. La questione nacque nel 1971, quando l'agenzia cittadina per la riqualificazione urbana, la Berkeley Redevelopment Agency (BRA), individuò il decadente Savo Island Naval Housing project come area residenziale da ristrutturare per abitazioni economiche. Il primo progetto della BRA prevedeva esclusivamente la costruzione di palazzine a più piani, una tipologia residenziale che avrebbe avuto un forte impatto sulla comunità del quartiere. Perciò i pochi proprietari rimasti nell'area del complesso da riqualificare crearono il Savo Island Project Area Committee (PAC), per protestare contro la decisione dell'agenzia municipale. Con il sostegno di Rubenzhal e di altri attivisti, i cittadini informarono del progetto della BRA anche i residenti delle aree vicine. Ne risultò un PAC dalla membership ampliata e composto per gran parte da proprietari di case unifamiliari appartenenti a minoranze etniche. Nel 1974 il PAC riuscì ad ottenere dal City Council un "double-green light" agreement, cioè un accordo firmato dal comitato di quartiere e dalla BRA secondo cui ogni progetto riguardante lo sfruttamento edilizio e del suolo dell'area doveva essere approvato da entrambe i contraenti prima di qualsiasi avvio dei lavori<sup>405</sup>.

---

<sup>403</sup> P. CLAVEL, *Activists in the City Hall*, cit., p. 18; ANONIMO, *Introduction*, in *City of Berkeley Charter*, pagina del sito web del municipio di Berkeley: [https://www.cityofberkeley.info/Clerk/Home/City\\_Charter.aspx](https://www.cityofberkeley.info/Clerk/Home/City_Charter.aspx) [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>404</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 11

<sup>405</sup> S. E. BARTON, *From Community Control to Professionalism: Social Housing in Berkeley, California, 1976-2011*, in *Journal of Planning History*, Vol.13 (2013), n. 2, pp. 160-182, pp. 5-6; AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., pp. 12-13

In questo modo si riconosceva ai residenti un potere decisionale alla pari con l'amministrazione e piena capacità di scelta su come sviluppare la zona in cui abitavano. Si trattava di un livello avanzato di partecipazione della cittadinanza al processo decisionale, seppur veicolato dai rappresentanti del PAC eletti da tutti i residenti. L'accordo era un caso esemplare di implementazione del *community control* sullo sviluppo urbano avocato dai progressisti. Data la crescente tendenza delle municipalità ad autorizzare vaste riqualificazioni immobiliari anche grazie ai fondi del programma intergovernativo General Revenue Sharing, l'accordo ottenuto dal comitato di Savo Island rappresentava per il quartiere anche uno strumento di protezione dagli interessi speculativi. Come era infatti accaduto nella vicina San Francisco, spesso i piani di riqualificazione urbani per residenze e infrastrutture avevano costretto famiglie a basso reddito ad abbandonare aree impoverite della città e le loro comunità<sup>406</sup>. A Berkeley, sottolineavano gli autori di *The Cities' Wealth*, l'accordo vincolante per la BRA aveva funzionato perché forte era stata la pressione esercitata sul City Council dalla comunità interessata dalla riqualificazione. Il community organizing aveva dunque, ancora una volta, fatto la differenza<sup>407</sup>.

A Savo Island, invero, la solidarietà tra residenti nasceva prima del PAC guidato da Rubenzhal. Il progetto che aveva fatto scuola per la cooperazione nel quartiere era la Savo Island Cooperative Homes, una *limited-equity coop* di 57 unità residenziali di proprietà di famiglie con basso e medio reddito, alcune delle quali sussidiate dai programmi intergovernativi federali tramite l'Housing and Urban Department (HUD). Il complesso di *townhouse* di Savo Island era uno dei risultati del vivace movimento cooperativo cittadino, che contava anche una catena di supermercati, la più longeva stazione radio *listener-supported* della West Coast e un complesso di alloggi per studenti<sup>408</sup>.

Aspirando a tali modelli, il comitato diretto da Rubenzhal riuscì perciò ad ottenere, insieme all'accordo di "double-green light", l'approvazione in Consiglio che le nuove abitazioni costruite dalla BRA fossero di proprietà di una cooperativa di residenti. A scrivere

---

<sup>406</sup> S. E. BARTON, *From Community Control to Professionalism*, cit., p. 6

<sup>407</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 13

<sup>408</sup> S. E. BARTON, *From Community Control to Professionalism*, cit., p. 5. La limited-equity cooperative prevede che i soci abbiano dei vincoli sulla proprietà della propria quota e sulla sua rivalutazione annua per far sì che i prezzi delle case restino convenienti negli anni. Questo tipo di cooperativa abitativa venne favorita dai programmi della War on Poverty dalla fine degli anni Sessanta. Alla fine degli anni Settanta, quando i fondi federali calarono drasticamente, lo stato della California privilegiò la creazione di limited-equity cooperative per ulteriori finanziamenti statali. In merito alla storia dell'housing cooperative in California si veda: B. DEWEY, *Characteristics and Operational Performance of California's Permanent Housing Cooperatives*, Davis, CA, UC Davis, Center for Cooperatives, 1993

la proposta legislativa, tra l'altro, erano stati due degli autori di *The Cities' Wealth*, Kishner e Bach<sup>409</sup>.

Partendo da queste esperienze cittadine di community control, la BCA auspicava che i quartieri puntassero anche ad ulteriori progressi verso il pieno riconoscimento della loro autonomia decisionale in campo di sviluppo urbano. Il primo obiettivo avrebbero potuto essere gli accordi di contrattazione collettiva dei quartieri con il City Council sul modello di Savo Island. In un secondo momento, i quartieri avrebbero potuto ottenere la delega della responsabilità di allocazione dei fondi cittadini e di quelli intergovernativi per lo sviluppo urbano come il General Revenue Sharing<sup>410</sup>. Si ipotizza dunque che nella composizione dell'agenda di decentramento politico della Coalizione progressista di Berkeley avesse influito l'osservazione delle esperienze amministrative delle Model Cities - come era stata la città confinante di Oakland - e dei successivi esperimenti urbani di trasferimento di poteri ai quartieri o ai distretti avviati sullo stimolo del principio di citizen participation promosso dai programmi intergovernativi federali<sup>411</sup>.

#### **4.6 Gli strumenti: l'auditing**

Ultimo organo del governo cittadino che la Coalizione progressista di Berkeley, nella prima metà degli anni Settanta, sottolineava come strumento utile ai fini di una maggiore partecipazione dei cittadini nella gestione della città era il City Auditor's Office. L'auditing è genericamente una procedura per il controllo dell'accuratezza delle attività finanziarie ed operative di un ente. Nei governi cittadini o di contea il più utilizzato era allora quello di tipo finanziario. L'ufficio preposto si occupava di accertare, su un dato periodo di tempo, tutte le entrate e le spese del governo, gli asset finanziari disponibili, i debiti e il patrimonio netto dell'istituzione. L'esame veniva quindi reso reso pubblico tramite dei report al termine dell'auditing.

A Berkeley l'Auditor aveva un preciso ruolo di revisione dei conti: doveva controfirmare i pagamenti e aveva quindi accesso a tutti i contratti e alle spese del governo cittadino. La città era inoltre l'unica dello stato in cui l'incarico era elettivo. Questi due aspetti

---

<sup>409</sup> S. E. BARTON, *From Community Control to Professionalism*, cit., p. 6

<sup>410</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 13-14

<sup>411</sup> Per un esempio di delega ai quartieri della responsabilità formale dei governi locali per l'amministrazione dei programmi intergovernativi si veda Capitolo 2.4

rendevano attraente la conquista dell'ufficio in vista della strategia istituzionale della Coalizione progressista. Nel 1975 era stata eletta come Auditor proprio la candidata della BCA, Florence McDonald. McDonald aveva fatto pubblicare le spese del governo con i risultati di spesa di ogni dipartimento, evidenziando quali benefici la cittadinanza ne avesse ricavato<sup>412</sup>. In più McDonald si confrontò fin dalla sua candidatura con un comitato informale composto da residenti, denominato Auditor's Advisory Committee, con cui continuò a dialogare in seguito all'elezione<sup>413</sup>. In questo modo McDonald evidenziò la funzione pubblica del suo ufficio e la relazione di accountability che il governo doveva stabilire soprattutto con i cittadini. Tramite il comitato, la BCA incoraggiava ulteriormente la partecipazione dei cittadini al governo locale e nello specifico al controllo di comunità sui conti pubblici (*community economic control*). Il comitato non divenne un organo ufficiale dell'ufficio dell'Auditor, ma la Coalizione dimostrò anche in questo caso la propria attitudine alla creatività istituzionale in senso partecipativo.

Come si evince dalle raccomandazioni della CALSP in un manuale destinato a città e contee pubblicato nel 1983, la relazione di accountability verso i *voters-taxpayers* assicurato dall'auditing governativo era centrale nel sistema partecipativo perorato dai progressisti. Si sottolineava in particolare come questo servizio permettesse di rispondere adeguatamente alla sfiducia degli elettori verso gli organi di governo e alla manifesta riluttanza verso una onerosa leva fiscale, due tendenze politiche che si erano fatte sempre più pressanti a partire dagli anni Settanta<sup>414</sup>. Scriveva a proposito John Tepper Marlin, presidente dell'organizzazione newyorkese Council on Municipal Performance<sup>415</sup>: "The high level of public skepticism about the ability of government to do a job efficiently and effectively demands a high level of accountability"<sup>416</sup>.

In un altro punto del medesimo paper aggiungeva: "Officials in American cities and counties are hardpressed by their voters who want less waste and more efficiency in government programs. They don't want tax increases and they don't want decreases in services"<sup>417</sup>

---

<sup>412</sup> Secondo la Charter di Berkeley, l'Auditor aveva potere di controllo sulla gestione dei dipartimenti da parte del consiglio e l'ufficio indipendente doveva essere consultato in caso di tagli o modifiche rilevanti sulle competenze dei dipartimenti. H.E. FLACK, *Municipal Charter Revision -- Berkeley, Cal.*, in "The American Political Science Review", Vol. 4 (Feb. 1910), n. 1, pp. 76-80, p. 77; AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., pp. 16-17

<sup>413</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 16

<sup>414</sup> D.JONES, L.WEBB (a cura di), *America's Cities and Counties: A Citizen Agenda, 1983-1984*, cit., p. 185

<sup>415</sup> Ivi., p. vii

<sup>416</sup> Ivi., p. 186

<sup>417</sup> Ivi., p. 185

Sullo sfondo di una crisi economica e poi fiscale che perdurava da quasi un decennio, Marlin evidenziava dunque come il consolidamento dei programmi di auditing permettesse non solo di garantire trasparenza nella gestione del denaro pubblico, ma anche di migliorare le prestazioni dei governi attraverso una ottimizzazione della spesa. A latere, secondo Marlin, anche l'immagine della classe politica progressista ne avrebbe beneficiato: "The likely income from increased use of audits by progressive is a higher quality government - and a government that would be able to garner public support in the post-Proposition 13 hysteria"<sup>418</sup>.

Più avanti continuava: A strong audition program is also a means to protect public officials against attacks for mismanagement, patronage or even corruption"<sup>419</sup>.

Nello specifico, la CALSP consigliava a città e contee di incaricare degli "outside independent auditors"<sup>420</sup>, segnando cioè una discontinuità con la prassi amministrativa di affidare il processo di auditing a funzionari interni all'ente o di diretta nomina consiliare. Gli enti locali erano infatti soliti servirsi di processi di auditing in maniera episodica, soprattutto in occasione dell'emissione di bond o se la rendicontazione era necessaria all'ottenimento di fondi speciali statali o federali. Tale prassi tuttavia, non garantiva imparzialità e completezza dei report. Per questo la CASLP suggeriva anche di adottare dei sistemi di auditing più sofisticati, i *performance auditing*, che prevedevano cioè la verifica dei risultati delle politiche pubbliche proporzionati agli investimenti, oltre alla regolarità delle operazioni finanziarie. Questo tipo di auditing mirava a restituire ai cittadini una misurazione della performance complessiva rispetto ai programmi di governo, considerando non solo la correttezza delle procedure ma anche le tempistiche, le risorse finanziarie e il capitale umano utilizzate e offrendo delle linee di ottimizzazione delle risorse e di aggiornamento con le esigenze dei cittadini<sup>421</sup>. Il ultimo, il modello di auditing auspicato dalla CASLP doveva includere i cittadini nel processo di revisione e la loro partecipazione si sarebbe potuta concretizzare sia nella fase iniziale che in quella conclusiva. Un momento ufficiale di "opening of audit" avrebbe infatti permesso all'Auditor di raccogliere il parere dei cittadini e dei professionisti su problematiche e temi da indagare. A chiusura invece, per provvedere a una più ampia diffusione possibile dei risultati dell'auditing, l'ufficio avrebbe potuto predisporre la pubblicazione sui giornali locali e attraverso public hearings<sup>422</sup>. Marlin portava ad esempio quanto già fatto a San Francisco

---

<sup>418</sup> Ivi., p. 187

<sup>419</sup> Ibidem.

<sup>420</sup> Ivi., p. 188

<sup>421</sup> E. M. WHEAT, *The Activist Auditor: A New Player in State and Local Politics*, in "Public Administration Review", vol. 51 (1991), n. 5 (Sep.-Oct.), pp. 385-392, p. 386

<sup>422</sup> D.JONES, L.WEBB (a cura di), *America's Cities and Counties: A Citizen Agenda, 1983-1984*, cit., p. 188

dall'amministrazione del sindaco Dianne Feinstein, in carica dal 1978 e nello stato di New York dal neogovernatore Mario Cuomo, eletto nel 1982<sup>423</sup>.

A livello nazionale l'emergere del performance auditing era stato anticipato fin dalla fine degli anni Sessanta da cambiamenti sostanziali in seno all'U.S. General Accounting Office (GAO), in coincidenza con la guida del Comptrollers General Elmer Staats (1966-1981). Nel 1969 infatti, il GAO inaugurò ufficialmente il nuovo corso, che tendeva a superare il modello tradizionale dell'auditing finanziario, pubblicando il primo "program results audit", una valutazione complessiva dei programmi federali della War on Poverty. Solo tre anni dopo, nel 1972, il GAO pubblicò il manuale di standardizzazione dei requisiti del performance auditing per tutti i livelli di governo: un testo che divenne punto di riferimento per i professionisti del settore. La diffusione del performance auditing anche nei governi statali e locali venne quindi incentivata durante gli anni Settanta da almeno altre due occorrenze. Nel 1976, in coincidenza con il rinnovo del programma intergovernativo General Revenue Sharing, il Congresso emendò anche lo State and Local Fiscal Act. La nuova regolamentazione prevedeva che i governi che di lì in avanti avessero ricevuto dal programma federale una somma pari o superiore ai 25mila dollari si sarebbero dovuti dotare di più stringenti parametri di auditing e gli investimenti con fondi federali sarebbero dovuti essere sottoposti a independent audit. Tale vincolo innescò un generale miglioramento delle capacità di auditing dei governi statali e federali. In secondo luogo, proprio alla fine degli anni Settanta, i governi statali e locali videro calare nei propri budget la quota di aiuti federali e questo, come già accennato, indusse molti policy-makers a richiedere all'auditing una valutazione di efficienza e di efficacia degli investimenti per gestire al meglio gli eventuali tagli. Da tali vicende derivò una crescita, tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta del performance auditing come processo di revisione delle politiche pubbliche periodico e regolare e del conseguente emergere del profilo pubblico dell'auditor, definito da Edward M. Wheat come "activist auditor". Nel nuovo scenario infatti, sempre più auditor hanno interpretato il proprio ruolo come a servizio del pubblico più che degli amministratori, instaurando un rapporto diretto e indipendente con i cittadini<sup>424</sup>.

Si può dunque intendere come fosse avanzata l'azione proposta dalla BCA per il City Auditor di Berkeley rispetto al panorama nazionale. Stante che l'elezione dell'ufficiale municipale fosse stata concepita proprio come garanzia di indipendenza dal City Council fin

---

<sup>423</sup> Ivi., p. 187

<sup>424</sup> E. M. WHEAT, *The Activist Auditor: A New Player in State and Local Politics*, cit., pp. 386-388

dalla prima Charter approvata nel 1909<sup>425</sup>, la creazione volontaria di un Auditor's Advisory Committee per dare spazio alla voce dei residenti sotto il mandato di Florence McDonald anticipava la natura partecipativa del processo come intesa dalla CALSP e dalla tendenza attivista e orientata al pubblico avallata negli anni Ottanta a livello nazionale dalla categoria professionale degli auditor.

#### **4.7 Il governo “esteso” della Coalizione progressista di Berkeley**

L'esame delle tattiche istituzionali adottate dalla Coalizione progressista di Berkeley tra gli anni tra il 1971 e il 1976, e la ricchezza delle riflessioni scaturite da quelle esperienze, dimostrano che il caso di studio di Berkeley sia un vero modello istituzionale di participatory democracy. Inoltre, le riforme introdotte a livello locale grazie alla mobilitazione della BCA rappresentano un caso esemplare di applicazione pratica di quelle teorie sulla participatory democracy come principio di agency che si erano sviluppate nel contesto dei movimenti sociali degli anni Sessanta. In particolare, è possibile evidenziare alcune costanti del caso californiano, che al tempo stesso ne costituirono i fattori di successo.

In primo luogo, va sottolineato come, in un primo tempo, la BCA sia stata in grado di sfruttare i dispositivi di democrazia diretta già disponibili nella Charter cittadina al fine di dettare l'agenda politica. In questo senso, l'approccio dei progressisti di Berkeley al governo locale seguiva la tendenza populista del periodo già accertata sul piano statale<sup>426</sup>.

In secondo luogo, si può notare come gli esponenti della la BCA abbiano puntato alla revisione della Charter e alla regolamentazione dei finanziamenti alle campagne elettorali, due obiettivi finalizzati ad ampliare e democratizzare l'accesso alle cariche pubbliche. Come è già stato osservato, anche la riforma del sistema di finanziamento delle campagne elettorali allineava i progressisti di Berkeley all'orientamento generale espresso a livello statale dall'approvazione della Proposition 9.

Il terzo elemento ricorrente nelle azioni della Coalizione in seno al governo locale - nell'intervallo di tempo osservato - è la flessibilità nell'azione politica, e in particolare la prontezza a modificare i programmi di intervento in base ai risultati intermedi e a sfruttare ogni

---

<sup>425</sup> H. E. FLACK, *Municipal Charter Revision -- Berkeley, Cal.*, in “The American Political Science Review”, Vol. 4 (Feb. 1910), n. 1, pp. 76-80, p. 77

<sup>426</sup> Si veda capitolo 3.3

opportunità istituzionale e di consenso sociale (“window of opportunity”<sup>427</sup>) per guidare il cambiamento politico-istituzionale. Inoltre, la BCA si è spesso spesa in riforme locali che rispecchiavano tendenze già in atto nello stato. A questo proposito si può citare la serie di *initiative* poste in essere, la revisione della quota di firme necessarie per la convalida delle iniziative statali, la *campaign finance reform*, la pratica di auditing e le campagne a sostegno di rappresentanti del governo locale, di contea e statali. In questo senso, l’ampio ventaglio di strumenti sperimentati, nonché la capacità di riadattare continuamente programmi e azioni al fine di introdurre innovazioni politico-istituzionali, può essere interpretata come un tratto distintivo di *political entrepreneurship*, attribuibile alla base progressista di Berkeley in azione coordinata con i propri rappresentanti al governo municipale<sup>428</sup>.

L’ultimo, ma non meno importante, tratto costante e distintivo dell’azione politica della Coalizione nel periodo osservato, è la centralità dell’*organizing*, un aspetto dell’azione politica collettiva valorizzato dalla BCA in ogni riforma istituzionale proposta.

Se dall’osservazione diretta dei risultati conseguiti dalla BCA di attività politica e sperimentazione istituzionale è possibile trarre alcune caratteristiche distintive e costanti, l’analisi del già citato *The Cities’ Wealth*, - vero e proprio manifesto della Coalizione progressista di Berkeley - permette anche di individuare le motivazioni che spinsero la Coalizione progressista a confrontarsi con l’amministrazione locale. L’analisi critica della fonte secondaria tiene conto dell’eventualità che almeno alcuni dei commenti redatti a corredo della presentazione delle singole azioni di riforma possano essere stati frutto di una riflessione a posteriori degli autori o appannaggio della sola leadership della Coalizione. Ad ogni modo, la costruzione ragionata della relazione con il governo locale, comprovata da effettivi risultati, restituisce l’esistenza di una vera e propria strategia di confronto con l’autorità pubblica sul medio e lungo periodo per ottenere maggiore influenza sulle politiche pubbliche della città ed allargare la base di consenso dei progressisti. Questa strategia rappresenta dunque un tratto sicuramente distintivo della Coalizione di Berkeley e merita attenzione.

Innanzitutto, l’affermazione di un confronto strategico con le autorità pubbliche locali a metà degli anni Settanta permette di comprendere almeno in parte come la Coalizione abbia costruito il proprio consenso nel decennio successivo, fino a raggiungere la maggioranza in consiglio comunale sotto il sindaco Newport nel 1984. La Coalizione, del resto, si poneva in

---

<sup>427</sup> A. SHEINGATE, *The Terrain of Political Entrepreneur*, cit., p. 13

<sup>428</sup> Essendo l’oggetto di analisi una coalizione politica si potrebbe ipotizzare, seguendo la cornice concettuale di Nancy Roberts, che la BCA esprima più propriamente una “collective entrepreneurship”. A. SHEINGATE, *The Terrain of Political Entrepreneur*, cit., p. 13-20; N.C.ROBERTS, *Public Entrepreneurship and Innovation*, in “Policy Studies Review”, Vol. 11 (Spring 1992), n. 1, pp. 55-74, pp. 55-65

continuità anche con le politiche di movimento espresse negli anni Sessanta. Frequenti sono ad esempio in *The Cities' Wealth* i riferimenti alle esperienze di coalizione precedenti alla prima elezione di candidati della BCA al City Council nel 1971. La BCA del 1976 (anno di pubblicazione de *The Cities' Wealth*) riconosceva dunque di essere figlia delle politics di movimento del 1966, quando un fronte trasversale e radicale iniziava a sostenere candidati alle elezioni in pieno periodo di contestazioni pubbliche contro la classe dirigente del Paese.

In secondo luogo, le riflessioni contenute in *The Cities' Wealth* consentono di comprendere più a fondo la natura della strategia istituzionale.

Per inquadrarla, è utile riprendere un breve passaggio del pamphlet in cui si legge:

The history of progressive, populist, radical and socialist movements in the American cities is replete with short term gains. (...) All too often (...), those movements have floundered because of an inability to maintain a majority in power at the city level. [Our work] addresses the problem of maintaining a political movement and consolidating political gains before having majority political power in the city. That is, how can power bases be developed and what kind of policies and techniques can be proposed which will help sustain a progressive political movement, give it leverage, and help it grow towards a potential majority?<sup>429</sup>

Tale considerazione implicava la chiara consapevolezza dell'ambiente istituzionale municipale e di come esso potesse essere riformato in senso partecipativo ("what kind of policies and techniques"), ma anche la centralità, nel governo cittadino, delle organizzazioni dei cittadini. In questo senso, infatti, la BCA identificava se stessa come "a progressive political movement" e "power bases", superando la connotazione strumentale del termine *constituency*. La *constituency* era infatti la base elettorale finalizzata al sostegno della rappresentanza. Definirsi invece come "political movement" permetteva loro di rivendicare una posizione di autonomia dagli incarichi istituzionali e dalla macchina elettorale. Tale autonomia non escludeva che la Coalizione si muovesse nell'arena istituzionale, come si è già visto. Secondo la loro prospettiva, era anzi proprio quella doppia identità (autonomia dalle politiche elettorali e strategia di confronto con le istituzioni) a garantire il consenso "before having majority political power in the city".

Come è già stato ampiamente illustrato, dal riconoscere l'autonomia del movimento non derivava neanche il rifiuto dalla rappresentanza governativa; nel 1976 la Coalizione aveva infatti già due rappresentanti in consiglio. Ne derivava piuttosto una concezione "allargata" del

---

<sup>429</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 7

governo democratico, che non si esauriva nell'attività ordinaria delle cariche pubbliche e negli organi istituzionali, ma implicava un rapporto simbiotico tra quest'ultime e le forze sociali, organizzazioni o movimenti.

Questa concezione del governo cittadino era il frutto di anni di attivismo politico dei membri della Coalizione. Questi esponenti progressisti avevano infatti incominciato per lo più ad attivarsi proprio nella seconda metà degli anni Sessanta, quando il movimento era stato rivalutato come orizzonte politico per la cittadinanza di fronte a una classe dirigente e di partito percepita come lontana e inaccessibile. Una delle più importanti eredità di quegli anni, consisteva nella consapevolezza del valore politico ed esistenziale attribuito alla capacità di auto-organizzazione della società civile; un'idea sopravvissuta all'esaurirsi delle cause politiche (diritti civili, opposizione alla guerra in Vietnam e/o la lotta al conformismo culturale) che l'avevano ispirata. Nello specifico, la Coalizione di Berkeley era nata nel 1966 grazie ad esponenti dell'allora movimento studentesco locale e del movimento contro la guerra in Vietnam e si era più tardi trasformata in un fronte per lo più radicato nel *community organizing*: erano sopraggiunti nuovi obiettivi contingenti e le denominazioni dei gruppi, ma non l'esperienza organizzativa e la creazione di comunità.

Date queste premesse, va da sé che il principale obiettivo politico della Coalizione fosse quello di concretizzare ed espandere la concezione del governo esteso o allargato, basato sullo stretto rapporto tra cariche istituzionali. Lo si è visto nella presentazione della riforma dei finanziamenti elettorali, che secondo la BCA avrebbe certamente aiutato i candidati progressisti, ma non avrebbe mai potuto sostituire l'*organizing*. Si è già evidenziato quello che era l'auspicato impatto pubblico delle campagne elettorali in termini di empowerment e fidelizzazione dell'elettorato al candidato.

La centralità del rapporto degli eletti con la "power base" si evinceva poi anche dalle scelte fatte dagli esponenti della Coalizione entrati nel governo locale. Basti qui ricordare la formazione della Charter Action, sottogruppo del *Charter Review Committee* al City Council nel 1974, che aggiornava e si faceva portavoce del dibattito sulla revisione dello statuto in seno alla *April Coalition*. La medesima funzione aveva avuto l'*Auditor's Advisory Committee*, creato dall'Auditor Florence McDonald nel 1975<sup>430</sup>.

L'obiettivo di allargare il "realm of people's power"<sup>431</sup> nel governo della città, passava anche dalla centralità delle persone e degli attivisti nelle azioni stesse. Di fatto questo approccio

---

<sup>430</sup> Di questi passaggi si hanno testimonianze qui e online - si crede che una analisi della stampa coeva, di movimento o mainstream, possa contribuire a definirne il funzionamento.

<sup>431</sup> AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley, California*, cit., p. 1

non era idealistico, ma esemplificava una possibile traduzione della participatory democracy nelle sale del governo municipale.

Si può dunque comprendere come dalla concezione peculiare dei progressisti di un governo “allargato” derivasse anche un governo “esteso” sul piano istituzionale, che cioè oltre agli strumenti di democrazia diretta e partecipativi tradizionali si dotava di *oversight commission*, *advisory committee*, *neighborhood advisory councils* e *public hearing* in quasi tutti i processi decisionali e di revisione del governo locale. In sostanza, rispetto ai tradizionali apparati di governo, si trattava di spazi aperti al dialogo per l’ordinary citizen nell’ambito dei poteri esecutivo e legislativo.

A livello locale, anche nel governo “esteso” restava per lo più valido il principio di delega da parte dei cittadini e il metodo di selezione dei rappresentanti variava da caso a caso. Come già osservato, si confermava inoltre l’estensione della macchina burocratica in virtù di una democratizzazione del policy-making. Tuttavia il cittadino ricavava da questa forma ‘estesa’ di governo due vantaggi: da un lato una maggiore prossimità degli organi di governo, che di accesso alle autorità pubbliche. Il secondo era la possibilità di concertazione e di confronto continuativo o periodico con la pubblica autorità e con i propri rappresentanti. Questa seconda opportunità, in particolare, assecondava la funzione della democrazia come stimolo alla discussione tra cittadini. Il dibattito collettivo permetteva infatti al cittadino di sviluppare la capacità di persuasione e l’autoapprendimento, abilità alla base della partecipazione. Non a caso, fin dai primi anni Sessanta il *deliberative aspect* era stato al centro delle teorie della participatory democracy come forma di governo, in particolare nelle riflessioni di Arnold Kaufman - tramite la filosofia dell’American Pragmatism. A distanza di meno di dieci anni, nel 1984, l’importanza del dibattito collettivo sarebbe stata ribadita ancor più fortemente da Benjamin Barber, autore del più completo modello teorico di participatory democracy ed ancora considerato un canone dalla political theory. <sup>432</sup>.

---

<sup>432</sup> Per un approfondimento delle teorie di Kaufman e Barber si rimanda al Capitolo 1.

## Capitolo 5 - “Change the system from within”: Tom Hayden e la battaglia per la participatory democracy

### 5.1 Tom Hayden candidato all’U. S. Senate: l’affondo populista

Se ci si chiede come un leader della New Left degli anni Sessanta potesse tradurre sul piano politico istituzionale la teoria della participatory democracy, per rispondere non ci può essere altro inizio che indagare la carriera politica di Thomas E. Hayden. A lui si deve la prima bozza del Port Huron Statement, in cui l’SDS introdusse per la prima volta il concetto di participatory democracy nel lessico della New Left<sup>433</sup> e da allora il suo percorso politico non ha trovato sosta fino alla sua scomparsa. Dopo circa quindici anni di militanza nella New Left e nel movimento contro la guerra in Vietnam, Hayden cercò di riformare il sistema democratico rappresentativo dal suo interno, prima da deputato (1982-1990) e poi da senatore (1992-2000) della California Legislature. Tentò inoltre, pur senza successo, di essere eletto anche per altre cariche a livello federale, statale e locale. Nel 1976 entrò per la prima volta nell’arena istituzionale correndo alle primarie democratiche della California per uno dei due seggi del Senato federale; nel 1994 partecipò nuovamente alle primarie, ma per la candidatura democratica a Governatore della California; nel 2000 infine, terminato il secondo mandato da senatore dello stato, si candidò come consigliere al City Council di Los Angeles<sup>434</sup>. Nel presente capitolo l’analisi non si soffermerà tuttavia sull’intera carriera politica di Hayden, ma osserverà il periodo che lui stesso, in apertura al programma di candidatura a senatore degli Stati Uniti, definì nel 1976 come il passaggio “from protest to political power”<sup>435</sup>. Quel periodo di passaggio, vista la sconfitta alle primarie democratiche, durò più precisamente dal 1975 al 1982: alla prima campagna elettorale della sua vita seguì la fondazione della *Campaign for Economic Democracy* (CED). Si tratta di un periodo che merita di essere approfondito non solo perché si colloca nell’intervallo temporale oggetto della presente ricerca, ma perché permette

---

<sup>433</sup> Si veda Capitolo 1

<sup>434</sup> ANONIMO, *Biography*, nel sito web del finding aid del fondo archivistico Tom Hayden Papers, University of Michigan Library (Special Collections Research Center): <https://quod.lib.umich.edu/s/scllead/umich-scl-hayden?byte=8153051;focusrgn=bioghist;subview=standard;view=reslist> [ultima cons: 30 ottobre 2020]. D’ora in avanti il fondo archivistico verrà identificato in nota con la sigla THP.

<sup>435</sup> T.HAYDEN, *Make The Future Ours*, Tom Hayden for U.S. Senate Campaign, 1976, p. 3

di osservare a fondo l'approccio alle istituzioni di Hayden e quanto la pratica della participatory democracy fosse ancora presente.

La storiografia non ha ancora preso in esame in maniera sistematica la carriera politica di Hayden, come non esiste nel momento in cui si scrive alcuna sua biografia<sup>436</sup>. Il ricorrere del suo nome in letteratura è per lo più dovuto alle sue molteplici esperienze di movimento e leadership nei lunghi anni Sessanta e al suo ruolo nella stesura del Port Huron Statement<sup>437</sup>. Da studente ed *editor in chief* del giornale studentesco della University of Michigan, testimoniò e partecipò attivamente alle campagne per la registrazione degli elettori neri in Mississippi dei gruppi giovanili del *Civil Rights Movement* al Sud e seguì la nascita del movimento studentesco in California<sup>438</sup>. Con i membri della *old guard* dell'SDS e il supporto dello SNCC, nel 1964 avviò l'*Economic Research and Action Project* (ERAP), che lo portò per alcuni anni a Newark, NJ nel tentativo di educare a forme di *community organizing* i residenti dei quartieri più poveri della città industriale<sup>439</sup>. Nel frattempo, nel 1965 fece il primo di numerosi viaggi in Vietnam<sup>440</sup> durante il conflitto con gli Stati Uniti e divenne uno dei leader del movimento contro la guerra. Per questo, dal 1969 al 1972, fu uno dei sette imputati del processo denominato Chicago 7. Accusato, come gli altri imputati, di aver scatenato intenzionalmente disordini e violenze durante la Convention nazionale del partito democratico del 1968 tenutasi a Chicago, Hayden venne alla fine assolto<sup>441</sup>. La storiografia si è infine interessata ad Hayden per il rilancio della causa pacifista con un progetto di informazione e testimonianza con cui attraversò il Paese, l'*Indochina Peace Campaign*<sup>442</sup>.

Il 19 gennaio 1976 un trentacinquenne Tom Hayden presentò il programma politico con cui correva alle primarie del partito democratico in California per il posto di U.S.

---

<sup>436</sup> Tom Hayden fu un prolifico scrittore e alcuni dei suoi libri partono da esperienze personali. Nel 1988 pubblicò il suo unico memoir: T. HAYDEN, *Reunion*, New York, NY, Random House, 1988. Narrazioni più corpose su determinati periodi della sua vita si trovano in J. MILLER, *Democracy in the Streets*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1994; J.H.BUNZEL, *New Force on the Left. Tom Hayden and the Campaign Against Corporate America*, Stanford, CA, Hoover Institute Press – Stanford University Press, 1983

<sup>437</sup> Si veda Capitolo 1

<sup>438</sup> T. HAYDEN, *Reunion*, cit., pp. 29-31; 60-66

<sup>439</sup> Con questo progetto gli studenti della New Left cercarono di uscire dal mondo universitario e giovanile e mettere le loro competenze organizzative a disposizione dei residenti poveri di città medio-grandi. Il progetto decollò in maniera duratura solo in pochi centri. Si veda: J. FROST, *An Interracial Movement of the Poor: Community Organizing and the New Left in the 1960s*, cit.

<sup>440</sup> Hayden arrivò in North Vietnam volando attraverso Praga e Pechino insieme all'amico Staughton Lynd, entrambe invitati dallo storico marxista Herbert Aptheker. T. HAYDEN, *Reunion*, cit. pp. 175 – 181. Di quella esperienza Lynd e Hayden ne scrissero nel libro *The Other Side*, pubblicato nel 1967

<sup>441</sup> Si veda: J. WIENER, *Cospiracy in the Streets. The Extraordinary Trial of Chicago 7*, The New Press, 2006

<sup>442</sup> Per l'unica ricostruzione storica dell'Indochina Peace Campaign si veda: A. MCCOY, *No Radical Hangover: Black Power, New Left, and Progressive Politics in the Midwest, 1967-1989*, PhD dissertation, University of Michigan, 2016

Senator<sup>443</sup>. Allora in California si aveva un *closed primary system*, erano cioè accettati a votare solo elettori registrati come votanti del partito democratico. Hayden presentò il proprio programma in quattro conferenze stampa a Sacramento, San Francisco, Los Angeles e San Diego e la scelta delle città era già indicativa di come la sua base si concentrasse a sud, come anche la maggior parte degli interessi socio-economici che avrebbe cercato di mobilitare. Hayden si presentava come sfidante dell'incumbent John V. Tunney. Tunney era stato eletto senatore nel 1970 a soli trentacinque anni, sottraendo il seggio ai repubblicani<sup>444</sup>.

Hayden si candidò con un programma di stampo populista e progressista che staccava decisamente a sinistra la linea politica di Tunney e lui stesso non mancò di sottolinearlo fin dall'inizio. In conferenza stampa dichiarò in merito all'avversario: "Tunney is comfortable with the economic Establishment and I am not. I think he generally believes you have to pamper the privileges of the corporate elite."<sup>445</sup> Tunney, puntualizzò Hayden, si schierava infatti su posizioni opposte alla sue, ad esempio su questioni dirimenti come il controllo dei prezzi del combustibile e il favore a un piano di assicurazione sanitaria nazionale.

Hayden definì la sua proposta come "a new democracy of participation"<sup>446</sup>: una espressione che manifestava le radici del suo pensiero politico nella teoria della *participatory democracy* e le riproponeva in una rivisitazione atta a rinnovare l'agency nelle temperie degli anni Settanta. L'espressione "new democracy" sarebbe poi stata ripresa, con il medesimo significato, da Lee Webb e Derek Shearer nell'aprile successivo per introdurre la Conference on Alternative State and Local Policy del 1976<sup>447</sup>.

Al di là dei contenuti radicali, ad impressionare la stampa fu anche la lunghezza del programma di Hayden: "an unusual 268-page political manifesto"<sup>448</sup>. Così lo definì Tom Goff del "Los Angeles Times", in apertura dell'articolo in cui dava notizia della candidatura di Hayden. Goff, inoltre, mise subito in rilievo quelli che erano gli aspetti più estremi e controversi della proposta, associandoli alla tradizione dell'umanesimo socialista americano:

The basic thrust of his manifesto, however, is an attack against what he [Hayden *ndr*] sees as the twin evil of big and powerful corporations and big and powerful government. In spite the fact he

---

<sup>443</sup> T. GOFF, *Hayden Outlines 'New Democracy' Plan*, in "Los Angeles Times", Jan. 20, 1976, p. 3

<sup>444</sup> J. BELL, *California Crucible*, cit., pp. 214

<sup>445</sup> T. GOFF, *Hayden Outlines 'New Democracy' Plan*, cit.

<sup>446</sup> *Ibidem*.

<sup>447</sup> Si veda Capitolo 4.1.

<sup>448</sup> T. GOFF, *Hayden Outlines 'New Democracy' Plan*, cit.

has labeled his program 'new', it is not every different from the doctrines preached by the Utopian economists and Norman Thomas Socialist generation or two ago<sup>449</sup>

Il programma di Hayden, intitolato *Make the Future Ours*, era una dettagliata disanima del ruolo di potere assunto dalle corporations nella vita politica e quotidiana degli americani e al contempo una piattaforma di intenti per ristabilire la sicurezza economica dei cittadini tramite misure di giustizia sociale, incentivi all'imprenditorialità, meccanismi di trasparenza applicati alle multinazionali e all'amministrazione pubblica. Costante della visione di futuro delineato da Hayden era infatti il ricorso a meccanismi di consultazione dei cittadini nel policy-making del Paese ogni qual volta fosse possibile. Per farlo, corollari necessari erano la costruzione di un dialogo continuo tra eletti ed elettori e l'organizzazione di base dei cittadini stessi.<sup>450</sup>

In questo modo si sarebbe passati da un "Government of the Corporations"<sup>451</sup> - com'era intitolata la prima parte del programma che descriveva il presente degli anni Settanta - a un "Government of the People"<sup>452</sup>, il futuro auspicato, la *pars construens* del programma.

Hayden si richiamava apertamente al *self-government* e all'anti-statalismo della tradizione democratica americana fin dalle prime righe della sezione sul *government of the people*; omaggiava il movimento populista della fine dell'Ottocento, la lungimiranza di Henry David Thoreau sulla tirannide del denaro e la necessità di un "second Bill of rights" enunciata da Franklin Delano Roosevelt nel 1944<sup>453</sup>.

In linea con i movimenti progressisti della sua epoca, illustrava le trasformazioni necessarie, a livello economico e politico, per ottenere l'*economic democracy* e fondava la possibilità di cambiamento principalmente sul *community organizing*. Abbracciava inoltre pienamente la sfida dell'energia come questione più urgente di quegli anni e per risolverla scommetteva sulla riconversione al solare, quale salvaguardia dell'ambiente e volano dell'economia e del pieno impiego<sup>454</sup>. La sua era infine una agenda pacifista ed antimperialista<sup>455</sup>, che tra gli interessi prioritari da tutelare indicava *tenants, consumers, labor*

---

<sup>449</sup> Ibidem.

<sup>450</sup> T.HAYDEN, *Make The Future Ours*, cit., pp.10-12

<sup>451</sup> Ivi., p. 10

<sup>452</sup> Ivi., p. 17

<sup>453</sup> Ivi., pp. 17, 21, 43

<sup>454</sup> Ivi., pp. 32-38

<sup>455</sup> Ivi., pp. 47 - 54. Il programma si distingueva dall'approccio antimperialista del fronte radicale dei decenni precedenti per l'aperto sostegno a Israele, mentre la causa di autodeterminazione palestinese era considerata una "questione politica" dello stato di Israele. Hayden manterrà questa opinione anche nei successivi decenni della sua carriera politica.

e *civil right*. Le constituency che il programma chiamava in causa erano infatti tutte le minoranze etniche e sociali: chicano community, black community, asian american community, labor, women, gay rights, senior citizen, veterans e disabled<sup>456</sup>. A parte i *senior citizens*, la cui tutela si era affermata negli anni Settanta<sup>457</sup>, erano tutte minoranze emancipatesi attraverso le lotte sociali e politiche dei lunghi anni Sessanta. Le minoranze etniche incluse rappresentavano inoltre il composito tessuto sociale della California, con la concentrazione peculiare di asian-americans e chicanos. Questo ultimo gruppo era del resto legato a doppio filo con il sindacalismo agricolo, che aveva particolare rilievo nel programma.

Hayden nel programma non faceva esplicito riferimento all'implementazione del principio di citizen participation avvenuta fino a quel momento nei livelli di governo federale, statale e locale del Paese. Rispetto all'ufficio di senatore che si candidava ad occupare, dichiarava di volerlo aprire ai cittadini, stabilendo dei nuovi meccanismi di dialogo che avrebbero permesso uno scambio regolare con le *constituency* sulle politiche pubbliche. Alla stessa maniera faceva menzione di voler rafforzare l'istituto dei public hearing a livello federale, senza tuttavia definirne i termini operativi e come questo obiettivo si potesse inserire nella cornice istituzionale esistente.

## 5.2 La scelta della California: “testing ground” per le politiche progressiste

Prima di entrare nel merito della campagna, è rilevante comprendere come mai Hayden scelse proprio lo stato della California per cercare, per la prima volta nella sua vita, di perseguire il cambiamento sociale attraverso la via elettorale. Hayden abitava nello stato almeno dal 1969, quando, dopo l'accusa nel processo dei Chicago 7, si era trasferito in una comune di Berkeley<sup>458</sup>. Nella città universitaria aveva anche sostenuto attivamente la Coalizione progressista locale<sup>459</sup>. Si ha infatti traccia del suo sostegno alla direct initiative municipale del 1971, promossa dai radicali locali, per contrastare il crescente fenomeno della *police brutality* con una proposta di riorganizzazione delle forze dell'ordine su base di quartiere<sup>460</sup>. Dal 1971 Hayden viveva nell'area di Los Angeles e nel 1973 si era sposato con

---

<sup>456</sup> T. HAYDEN, *Make The Future Ours*, cit., pp. 58-63; 65-83

<sup>457</sup> Si veda: H.C.BOYTE, *The Backyard Revolution. Understanding the new citizen movement*, cit.

<sup>458</sup> T.HAYDEN, *Reunion*, cit., pp. 336-337

<sup>459</sup> C'è la bozza di quello che si crede avrebbe dovuto essere un discorso di Hayden: (T. HAYDEN), (senza titolo), Hayden 1960s - 1970s - Undated Miscellaneous, Articles and notes 1 of 8

<sup>460</sup> Si veda Capitolo 4

l'attrice di Hollywood Jane Fonda, dopo la nascita del loro primogenito Troy<sup>461</sup>. L'attivista era insomma da qualche anno di base nello stato. Si crede tuttavia che più che le scelte di vita personali, furono delle valutazioni politiche a pesare sulla decisione di candidarsi in California.

Per spiegare la scommessa di Hayden sulla California è necessario partire dalla storia sociale e politica del Golden State tra la fine degli anni Cinquanta e il decennio dei Sessanta. Particolarmente calzante è l'interpretazione che ha dato di quel periodo lo storico della politica Johathan Bell: la California sembrò allora anticipare tutte le tendenze nazionali di circa un decennio. Prima arrivò la stagione di politiche di welfare e tutela dei civil rights promosse dall'amministrazione democratica tra il primo e il secondo mandato di Pat Brown. Nel frattempo, a partire dalle contestazioni di piccoli comitati contro la corsa agli armamenti già alla fine degli anni Cinquanta, il movimento degli studenti era cresciuto fino all'esplosione del *Free Speech Movement* a Berkeley nel 1964, inaugurando le sollevazioni dei campus in tutto il Paese. I disordini, le agitazioni sociali e lo sbandamento all'interno del partito democratico statale erano quindi diventati fattori determinanti per il ritorno a una guida conservatrice in virtù del *law and order* già nel 1966, con Ronald Reagan eletto Governatore.

In California, tuttavia, il partito democratico si distingueva per una vivace azione grass-root della middle-upper class bianca fin dagli anni Cinquanta, grazie all'affermarsi dei club del *California Democratic Council* (CDC), una rete radicata nella crescita economica del dopoguerra e legata a un tessuto imprenditoriale di cultura medio-alta che proprio negli anni Sessanta fece pressione sul partito perché assumesse posizioni più progressiste e aperte ai cambiamenti della società. Proprio parte del movimento dei CDC in rotta con l'Establishment di partito sostenne nel 1966 la candidatura di Robert Scheer alla Camera del Congresso. Scheer, che aveva un passato di militanza nei circoli socialisti e un ruolo di spicco nella pubblicistica della controcultura come direttore di "Ramparts", fu uno dei primissimi radicali del Paese che già sul nascere del movimento contro la guerra in Vietnam decise di intraprendere la via delle istituzioni. Si è già visto come attorno alla sua campagna si raccolse una coalizione trasversale che riuniva i sindacati, i radicali, gli studenti, le minoranze ed attivisti politici della middle-class dei suburbs, a rappresentanza dell'ascesa delle cosiddette *new politics*. Scheer non venne eletto ma quelle nuove constituency contribuirono al voto disgiunto alle general election del 1970, quando Ronald Reagan venne rieletto per il secondo mandato ma al contempo tornò a crescere la quota dei democratici inviati dallo stato in Congresso, tra cui Tunney come senatore

---

<sup>461</sup> T. HAYDEN, *Make the futures ours*, cit., p. 5; T. HAYDEN, *Reunion*, cit., pp. 440-460 Troy era in realtà il primo figlio biologico della coppia, ma Hayden aveva adottato Vanessa Vadim, prima figlia di Jane Fonda avuta dal regista Roger Vadime

e il radicale Ron Dellums alla Camera. Berkeley, intanto, confermava il trend nazionale della crescita di città progressiste con ex radicali eletti nei governi locali<sup>462</sup>. Nel 1974, infine, Jerry Brown, jr. venne eletto Governatore: primo tra i veterani delle politiche di contestazione degli anni Sessanta a raggiungere un incarico elettivo di così alto rango.

Di tutto questo, e della posizione di avanguardia storica dello stato rispetto al Paese, Tom Hayden si era ben reso conto. Così commentava infatti la vittoria di Brown in un articolo per “Rolling Stones” del 19 dicembre 1974<sup>463</sup>:

Of those young people — at first introspective, then politicized — who affected America in the Sixties Jerry Brown is the first to achieve high office. He entered politics as an alternate delegate on the antiwar McCarthy slate in the 1968 California primary, and his continuing ascension is due to the deep changes brought about by the Vietnam crisis. His gubernatorial victory is a direct result of Watergate. The son of a liberal governor who failed to survive the Sixties, Jerry Brown has managed to bring the traditional liberal Democrats into a hybrid coalition with the younger, more cultural, constituencies of the ‘new politics.’ Two weeks before the election was held, *Time* displayed him on the cover as the ideal symbol of new political trends, soon to be anointed a contender on the national scene at age 36. With Jerry Brown and others like him, a Vietnam-to-Watergate generation is coming on the political scene. They are as distinctive as the many Democratic groups who came to power after the New Deal and World War II and may as completely dominated [sic] the future of politics as did that earlier generation from Roosevelt to Ford. (...) They are a vanguard of the status quo, the men — and some women — who see themselves as ‘modernizing rather than revolutionizing the social structure.’ (...) Unlike the generation in 1945 who believed with Henry Luce in ‘an American Century,’ these are politicians who accept the weakening of American power<sup>464</sup>.

Se ai buoni auspici elettorali che arrivavano dalla California per i progressisti si sommava l’idea che la crisi economica e il Watergate avessero incrinato il consenso verso il vecchio mondo liberale, tanto da convertire al credo riformista una “new majority”<sup>465</sup>, allora la California sembrava una buona rampa di lancio. Così precisava Hayden nel medesimo articolo:

---

<sup>462</sup> Si veda Capitolo 4; J. BELL, *California Crucible*, cit. pp. ??

<sup>463</sup> California, 1974, 1960s – 1970s, BOX 4, Notebooks, Hayden 1960s - 1970s, Folder: California, 1974, THP. Il notebook riporta gli appunti di costruzione dell’intervista insieme ad altri appunti, anche successivi. Ne emerge che Hayden avesse iniziato a lavorare all’articolo già da luglio e che avesse intervistato sia Paul Jacobs che Pat Brown per ricostruire la storia personale dell’attivismo di Jerry Brown, jr. Dentro lo stesso notebook ci sono anche appunti sulle issue per la sua campagna vs Tunney.

<sup>464</sup> T.HAYDEN, *Jerry Brown: The Mystic and the Machine*, in “Rolling Stones”, December 19, 1974; disponibile online: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/jerry-brown-the-mystic-and-the-machine-240798/> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

<sup>465</sup> Si veda capitolo 4.1

Many of the conflicts expressed in the streets in the Sixties have now spread within institutions in the Seventies (...). California is an ideal testing ground for such trends. It holds ten percent of the American population and contains all the necessary contradictions — the home of half the Nixon inner circle as well as a birthplace of the ‘*new politics*.’<sup>466</sup>

Più avanti nell’articolo Hayden precisava:

The California (...) nostalgically described as a land of opportunity is already vanishing. No more a cornucopia, California has used its resources to feed its fantasies. Three million wandering souls arrived in the era of G. Pat Brown for example, but today would-be immigrants are staying home or looking to Colorado and Oregon. California is once again a microcosm: from a symbol of our plenty it has become a symbol of our limits<sup>467</sup>.

È da notare che a commento della vittoria di Brown, insieme alla celebrazione delle *new politics* che arrivavano dagli anni Sessanta, Hayden indicava con realismo anche gli elementi di adattamento ai tempi che la nuova generazione di politici stava dimostrando di avere. Innanzitutto la breccia nell’Establishment del partito democratico (“Jerry Brown has managed to bring the traditional liberal Democrats into a hybrid coalition”); in secondo luogo la conversione dalla rivoluzione a un più concreto orizzonte di modernizzazione (‘modernizing rather than revolutionizing the social structure.’); in ultimo la presa di coscienza che il Paese non poteva più vantare né l’egemonia né il dominio economico del secondo dopoguerra e che quindi anche le politiche economiche sarebbero dovute essere ricalibrate di conseguenza (these are politicians who accept the weakening of American power).

Hayden condivideva la necessità di aggiornare e rivedere l’approccio alle istituzioni pubbliche rispetto alle proteste degli anni Sessanta, ma lasciava trasparire di avere in mente una politica in parte differente da quella di Brown. E alla base c’era la fiducia verso l’implementazione istituzionale della participatory democracy. Così puntualizzava infatti: “The Brown campaign (...) was definitely not a case of citizen politics”<sup>468</sup>. Hayden criticava infatti Brown proprio per la mancata partecipazione dei cittadini al policy-making della campagna elettorale:

While it opposed special interests and often detoured around the traditional power bases of Democratic party politics, at root it was what Brown himself called ‘a new management team,’

---

<sup>466</sup> T.HAYDEN, *Jerry Brown: The Mystic and the Machine*, cit.

<sup>467</sup> Ibidem.

<sup>468</sup> Ibidem.

drawing on the most modern means of influence, to act in what it defined as the public interest. It had (...) no students pounding precincts during spring vacations, no neighborhood offices, no conventions or public meetings<sup>469</sup>.

Dodici anni dopo il Port Huron Statement la questione della governance era ancora centrale per Hayden. Nell'articolo analizzava perciò a fondo anche i percorsi e le pratiche professionali dei principali consulenti di Brown, perché - spiegava, "the top staff is always a good test of a candidate's real political practice, a foreshadowing of the administration"<sup>470</sup>. E nella cultura politica degli advisors mancava l'apertura al policy-making partecipato e condiviso, malgrado fossero giovani e propensi a promuovere le cause progressiste.

In quelle poche righe c'era un chiarimento di rilievo da parte di Hayden sulla natura della participatory democracy. *Citizen politics* non significava infatti solo sostenere politiche pubbliche progressiste o che tutelassero il cosiddetto public interest. *Citizen politics* erano piuttosto un sistema di governo e di policy-making in cui i cittadini erano coinvolti in maniera sostanziale. Per dirla con le parole di Hayden: "It is not a question of the sensitivity of a few select individuals, however, but of the political process they evolve"<sup>471</sup>.

In quest'ottica, le politiche concepite da un processo partecipato sarebbero state più democratiche almeno in termini di legittimazione. Si ritiene che fosse allora implicito, agli occhi di Hayden, che la democraticità dei programmi sarebbe poi stata garantita dall'assunzione di una visione della società rispettosa dei diritti civili e sociali di ogni cittadino, la stessa visione del credo progressista. La presa di posizione da parte di Hayden è rilevante anche perché rispondeva a un quesito a lungo dibattuto tra i movimenti fino ai primi anni Settanta, se cioè a un policy-making partecipato corrispondessero necessariamente politiche pubbliche più eque. <sup>472</sup>.

A sostegno della critica alla pratica politica di Brown Hayden richiamava, a titolo di esempio, anche il processo di formazione della Proposition 9, l'iniziativa statale del 1974 per la regolamentazione dei finanziamenti alle campagne elettorali<sup>473</sup>. Hayden aveva a cuore il tema della *campaign finance reform*, aveva sostenuto la Proposition 9 e ne riconosceva il merito a Brown per averla fortemente sponsorizzata durante il suo mandato come Segretario di Stato, rischiando di inimicarsi parte dell'Establishment liberale e le associazioni di categoria

---

<sup>469</sup> Ibidem.

<sup>470</sup> Ibidem.

<sup>471</sup> Ibidem.

<sup>472</sup> Si veda Capitolo 1.

<sup>473</sup> Si veda Capitolo 2.3

degli imprenditori pur di portarla a termine. Secondo Hayden, l'alta percentuale di voti ricevuti dall'iniziativa segnalava il rinnovato interesse popolare verso il *ballot law-making* e la democrazia diretta tipico degli anni Settanta<sup>474</sup>: "Proposition 9 — the California Political Reform Act — (...) indicates two new trends which are growing amidst the decay of candidate politics: "citizen action" and the use of the initiative process to make law"<sup>475</sup>.

Tuttavia, sottolineava Hayden, anche la Proposition 9 era un prodotto del modello di riforma dall'alto adottato da Brown, perché era stata scritta dai professionisti di *Common Cause* e *People's Lobby* fatti appositamente incontrare dal Segretario di Stato, senza alcuna consultazione popolare. Hayden quindi, non solo sosteneva la necessità di un policy-making partecipato, ma metteva già allora in guardia verso quella che era la fragilità sistemica degli advocacy group: fautori di "giuste" cause ma affidati al potere decisionale di pochi e per loro natura lontani dalla partecipazione e dall'attivismo della membership<sup>476</sup>.

Per lo stesso motivo, Hayden temeva la comprovata fiducia di Brown nella pianificazione statale delle riforme, un metodo per implementare il cambiamento sociale che ai suoi occhi non era molto diverso da quello del New Deal e del liberalism degli anni Sessanta e che aveva sempre combattuto come espressione del big government. Hayden concordava con Brown sulla necessità di riconversione del sistema produttivo in maniera più rispettosa dell'ambiente e in linea con il rallentamento della crescita. Ma, ancora una volta, dissentiva sugli strumenti. Secondo indiscrezioni il Governor-elect avrebbe infatti nominato 150 nuovi rappresentanti nelle agenzie e commissioni dello stato, lasciando spazio a "women, blacks, chicanos, consumers, and large numbers of the ambitious, aggressive young lawyers who have been frozen out of governmental roles during Reagan's years"<sup>477</sup>. Questo avrebbe comportato un ricambio generazionale dell'Establishment e la rappresentanza delle *new politics* al tavolo del policy-making dell'esecutivo statale, ma ancora escludendo i processi partecipati con i cittadini. Hayden riteneva che questo approccio, oltre che dirigista, non sarebbe stato efficace perché anacronistico. Da una parte le rappresentanze delle diverse constituency avrebbero acceso una inevitabile conflittualità che si sarebbe dovuto metabolizzare e mediare per produrre policy democratiche. Dall'altra, le corporation avrebbero facilmente evitato ogni vincolo statale:

---

<sup>474</sup> Si veda Capitolo 2.3

<sup>475</sup> T.HAYDEN, *Jerry Brown: The Mystic and the Machine*, cit.

<sup>476</sup> Si veda Capitolo 4.1.

<sup>477</sup> T.HAYDEN, *Jerry Brown: The Mystic and the Machine*, cit.

They operate beyond national boundaries, escaping New Deal regulations, depressing American workers' wage rates through runaway shops (...). The state is the home of the world's largest bank (Bank of America), one of America's largest transportation companies (Southern Pacific), the second largest food chain (Safeway), and the largest producer of canned fruit and vegetables (Del Monte)<sup>478</sup>.

Participatory policy-making, contrasto alle big corporation e contrasto al big government: queste erano le chiavi essenziali della governance polity di Hayden che emergevano già dal dicembre del 1974. E non è un caso che le lasciasse trasparire proprio dall'analisi di una campagna elettorale di un attore politico affermato e molto vicino al suo orientamento. Il messaggio di fondo era che c'era ancora margine di innovazione rispetto a Brown e lui aveva intenzione di provarlo. La sua campagna elettorale per l'altra prestigiosa carica di rappresentanza statale, all'U.S. Senate, iniziò infatti circa sei mesi dopo.

Nella visione di Hayden del 1974, la campagna elettorale - come si è già accennato e come si vedrà in modo più approfondito - era un momento cruciale del processo di cambiamento sociale e politico che intendeva innescare. Chiarita la funzione della California come "testing ground", sia per l'orientamento politico dello stato che per le variabili socio-economiche in gioco, anche la scelta di candidarsi all'incarico di senatore degli Stati Uniti senza alcuna esperienza amministrativa alle spalle era indicativa del piano politico e simbolico che Hayden voleva portare avanti. Diventare senatore gli avrebbe infatti permesso di entrare direttamente in dialogo con la direzione nazionale del partito democratico. Da tempo era in stretta relazione con esponenti della frangia più progressista del partito sia alla Camera che al Senato<sup>479</sup>, ma con un incarico ufficiale avrebbe acquisito la credibilità necessaria per rinnovare il partito e proporre le cause partecipative e di rinnovamento del modo di fare politica di cui si faceva portavoce. Le velleità di Hayden, quindi, nel 1974-75, avevano senza dubbio un respiro nazionale ma si radicavano in California.

---

<sup>478</sup> Ibidem.

<sup>479</sup> Tra i suoi contatti confidenziali in Congresso c'erano Andrew Young, Bella Abzug, Ron Dellums, Bill Ash. Si veda a proposito annotazioni di contatti a penna in Notebook, 1960s- 1970s- Notebooks, Box 4, Folder: Washington, DC, February 1974, THP

### 5.3 Autonomia e collegialità: i principi della campagna elettorale

La candidatura per le elezioni al Senato degli Stati Uniti del novembre 1976 venne lasciata trapelare nell'aprile del 1975, a più di un anno dalle primarie del partito democratico di giugno. La campagna elettorale di Hayden iniziò poi a muoversi intorno al giugno dello stesso anno<sup>480</sup>. Il carattere partecipato dell'organizzazione della campagna non mancò di creare problemi in termini di linearità delle comunicazioni con l'esterno e allungamento dei tempi decisionali. Fino alla fine del 1975, inoltre, l'organizzazione ebbe seri problemi di budget. Il programma, come detto, venne lanciato a gennaio del 1976, ma come si vedrà in seguito si crede che già a febbraio fosse chiaro al suo staff che Hayden non ce l'avrebbe fatta, tanto che a maggio i sondaggi lo davano al 13% delle preferenze contro il 65% per Tunney<sup>481</sup>. Nella corsa elettorale la popolarità di Hayden e l'attenzione riservatagli dai media per il suo passato turbolento e l'essere marito di una attrice attivista come Jane Fonda misero comunque alla prova la campagna elettorale di Tunney<sup>482</sup>.

Ai fini della presente indagine tuttavia, l'esito alle primarie democratiche del giugno 1976 e le reazioni suscitate nell'opinione pubblica dalla discesa di Hayden nel campo elettorale non hanno particolare rilievo. Intento principale dell'analisi è piuttosto comprendere quali expertise e valori l'attivista di lungo corso della New Left e della participatory democracy abbia importato nella governance e nelle politiche organizzative della campagna elettorale, quale prima e circoscritta fase del passaggio dalle politics di movimento alle politics istituzionali. In questo senso, l'archivio personale di Hayden offre numerose risposte, visto che la sezione dedicata alla corsa elettorale del 1975-1976 è per lo più composta di *staff memos* che coprono longitudinalmente, seppur in maniera irregolare, tutta l'estensione della campagna. La sottosezione dedicata alla propaganda - con materiale informativo e pubblicitario sul candidato - permette inoltre di operare un confronto tra gli aggiornamenti interni allo staff e le proiezioni offerte all'esterno agli elettori non coinvolti come volontari nella campagna stessa.

Per comporre lo staff della campagna Hayden chiamò ex militanti dei movimenti sociali degli anni Sessanta, giovani organizzatori tra i venti e i trent'anni e alcuni professionisti appartenenti ai circoli amicali californiani. Alla direzione della campagna c'erano Ruth Yanatta

---

<sup>480</sup> Per le prime dichiarazioni sulla candidature si veda K. REICH, *Hayden Planning to Challenge Tunney*, in "Los Angeles Times", April 22, 1975, p. 3; giugno 1975 è considerato come il primo mese di attività dallo staff nella documentazione interna.

<sup>481</sup> M. FIELD, *Tunney, Goldwater Lead as Choices for Senate Candidate*, in "Los Angeles Times", June 3, 1976, p. 31

<sup>482</sup> G. SKELTON, *Tunney Lashes Back at Hayden Attack on Book*, in "Los Angeles Times", Dec 4, 1975, p. 3

come campaign chairperson e Bill Zimmerman come campaign treasurer and campaign manager. Yanatta era stata assistente al direttore del Department of Consumer Affairs statale e il suo ruolo era principalmente vocato alle relazioni pubbliche e alla rappresentanza della campagna. Zimmerman invece era un attivista di lunga data, impegnato al sud con il *Civil Rights Movement* nei primi anni Sessanta e poi organizzatore tra le fila della New Left nel movimento contro la guerra in Vietnam e a Chicago nel 1968. A Zimmerman spettava il ruolo di direzione esecutiva e coordinamento tra tutti gli uffici e le sedi della campagna. Tra i compagni di attivismo che andarono a supportare Hayden c'era anche Richard Flacks, che coordinò l'ufficio regionale di Santa Barbara e contribuì alla strategia. Flacks era stato attivo nell'SDS fin dai primi anni Sessanta e da allora era molto amico di Hayden. Nella campagna entrò anche Virtual Murrell, direttore del Field operation committee, che teneva i rapporti tra headquarter, le constituency e gli uffici regionali. Murrell si era formato nelle fila del Black Panther Party a Richmond, California. Con un percorso diverso alle spalle era Derek Shearer, che nel giugno 1975 aveva fondato la CASLP a Washington DC e nella campagna di Hayden era consulente all'economia e uno dei consiglieri più stretti di Hayden, in quanto tra i principali fautori dell'*economic democracy*. Dal sindacato degli United Farm Workers arrivava invece Bob Lawson, parte del team di Murrell con delega alle relazioni con i lavoratori e le loro organizzazioni. Dopo qualche settimana dall'inizio della campagna raggiunse Hayden anche Larry Levin, che aveva già esperienza con le campagne e che assunse il coordinamento del News media team statale. Levin era stato chiamato direttamente da Hayden in ragione della sua lunga esperienza nelle campagne elettorali californiane<sup>483</sup>. Infine, era parte integrante dell'organizzazione anche Jane Fonda, membro del planning committee nonché delegata al recruiting per i concerti e gli spettacoli di raccolta fondi<sup>484</sup>.

Da questa breve rassegna dei nomi più noti si può dunque intendere quale fosse la formazione e la filosofia della campagna, sintetizzata nel materiale di propaganda con il motto "The Radicalism of the 1960s is the Common Sense of the 1970s"<sup>485</sup>. Hayden rivendicava infatti con orgoglio il suo passato di attivista. Il radicalismo era valorizzato nel programma con il medesimo significato che aveva agli albori dell'SDS, "as going to the roots (...) of our

---

<sup>483</sup> Salary Cuts, 17 August 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

<sup>484</sup> Campaign Timetable e Directory of Personnel, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2; Campaign timetable and strategy, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>485</sup> Si veda più volte citato nel materiale di propaganda: Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Propaganda including Make the Future Ours program (2 folders), 1975-1976

problems and coming up with alternatives”<sup>486</sup> e in aggiunta gli si accostava il richiamo al *common sense*, fondamentale riferimento retorico del pensiero populista americano, oltre che legato nella letteratura politica alla fondazione del Paese. Hayden sottolineava la sua “life of leadership”<sup>487</sup> tra le fila delle principali proteste dei precedenti quindici anni e in apertura al suo programma dichiarava: “Today I am running for office not so much because I have changed but because times have changed”<sup>488</sup>.

La differenza principale rispetto agli anni Sessanta, secondo Hayden, era l’attivazione di una “new majority” di cittadini votata al cambiamento, nelle pratiche e nelle rivendicazioni di citizen action. L’organizzazione dei cittadini come forza di pressione politica e istituzionale restava il trait d’union e lui se ne faceva interprete e promotore nella macchina federale in virtù della sua storia personale. Perciò un altro slogan di promozione della sua campagna era “This is a highly organized grassroots movement”. Hayden del resto lo ripeteva in quasi tutti i suoi messaggi allo staff<sup>489</sup>. Non si trattava solo di un incitamento. L’organizing era un metodo per fare politica attiva in cui Hayden credeva fermamente, in quanto garanzia della *political efficacy* dell’azione collettiva. Quanto più l’organizzazione delle attività e del sistema decisionale fosse stata trasversale e rigorosa, tanto più efficace sarebbe stata l’azione. Questa fiducia, che si radicava nell’ideologia della New Left e nelle plurime esperienze di movimento degli anni precedenti, si rifletté anche nello sviluppo della campagna elettorale di Hayden. In particolare, si ritiene che la pratica dell’organizing indirizzò la campagna verso due dinamiche correlate: la ricerca di un processo decisionale che includesse le diverse anime della campagna almeno riguardo agli aspetti dirimenti per la sopravvivenza dell’organizzazione stessa (budget, tempistiche, proposte); la progressiva standardizzazione delle procedure decisionali e il costante invito a rispettarle, anche a discapito della semplificazione.

La campagna si dotò di una struttura complessa e ramificata fin dai primi mesi di giugno-luglio del 1975, con un headquarter statale a Santa Monica e degli uffici regionali. Di questi ultimi, i primi a essere messi in piedi furono San Francisco e San Diego, già provvisti di staff completo a luglio. A settembre erano poi operativi anche Santa Barbara, Sacramento e Fresno<sup>490</sup>. Secondo i piani iniziali, ogni regional office avrebbe dovuto coordinare dei local

---

<sup>486</sup> T. HAYDEN, *Make the Future Ours*, cit., p. 10

<sup>487</sup> Si veda più volte citato nel materiale di propaganda: Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Propaganda including Make the Future Ours program (2 folders), 1975-1976

<sup>488</sup> T. HAYDEN, *Make the Future Ours*, cit., p. 8

<sup>489</sup> Si veda ad esempio: Field Poll Results, December 5, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>490</sup> Campaign Timetable e Directory of Personnel, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

committee nelle principali comunità, retti per lo più da volontari. Nell'area di San Francisco, a settembre si attestava un presidio volontario anche a Palo Alto. A Sacramento faceva invece capo la mobilitazione della parte più settentrionale dello stato. Dopo tre mesi di lavori, l'area ancora totalmente scoperta risultava proprio quella più densamente popolata: Los Angeles. Per questo, agli inizi di settembre il *field operations committee* richiedeva alla direzione di Santa Monica che si dedicassero attenzioni e risorse a quell'area: bisognava infatti ancora selezionare il coordinatore regionale e aprire un ufficio. In particolare, il comitato suggeriva che il coordinatore fosse afroamericano o chicano, per essere più credibile nelle comunità interessate. Inoltre, si segnalava che a East L.A. si stavano attivando direttamente i residenti per finanziare l'apertura e il mantenimento di ufficio locale, di cui ancora mancava però il direttore<sup>491</sup>. Stando al coordinamento dei piani di canvassing del mese successivo, il coordinamento dell'area venne poi condotto dal centro statale di Santa Monica<sup>492</sup>. Il Field operations committee diretto da Virtual Murrell, con Bob Lawson, Harriet Katz e Joan Andersson, era il comitato incaricato di portare le istanze degli uffici regionali all'attenzione dell'headquarter e al contempo controllare che la mobilitazione *on the ground* procedesse regolarmente in tutto lo stato. Il comitato era quindi un anello fondamentale tra il centro e la periferia della campagna.

A settembre, quando l'organigramma della campagna andò a regime, nell'headquarter si contavano quindici dipartimenti. Oltre agli uffici che si occupavano delle funzioni tradizionali di gestione di una campagna elettorale (office management - di supporto al campaign manager -, budget management, issue research, fund-raising, voter research and polling, scheduling - destinato alla programmazione del campaign trail del candidato -, news and media, field operations, volunteers) e agli uffici tecnici di supporto (lawyers pool, computer service), c'erano anche dei comitati che più immediatamente indicavano la peculiare filosofia politica e la formazione di attivista di Hayden. C'era infatti un comitato dedicato all'organizer school, uno alla newsletter della campagna e uno destinato interamente ai campus. La scuola di formazione sulle tecniche e le principali questioni concernenti l'organizing era coordinata da due figure a livello statale, ma era principalmente rivolta ai volontari che svolgevano le funzioni di mobilitazione sul territorio (canvassing, eventi di fund-raising, comizi, sostegno alle mobilitazioni dei lavoratori e dei sindacati). La scuola si teneva nei weekend e a partire dall'ottobre 1975 avrebbe dovuto essere disponibile un *organizer's manual*

---

<sup>491</sup> For Internal Use Only, September 8, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

<sup>492</sup> Campaign Timetable e Directory of Personnel, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

(*issue and techniques*)<sup>493</sup>. All'organizzazione nei campus era invece dedicato un manuale apposito. La presenza di una scuola interna alla campagna sottolineava il rilievo dato al training da Hayden e dalla cultura di attivismo cui apparteneva. La formazione alle tecniche di azione (individuale o collettiva) era infatti ritenuta fondamentale per un efficace community organizing fin dalle esperienze della fine degli anni Cinquanta del Civil Rights Movement, quando cioè la *beloved community* iniziò a praticare sistematicamente azioni di confronto diretto in pubblico. Questo approccio strategico era stato quindi introiettato anche dai gruppi di attivisti degli anni Sessanta, almeno quelli più politicizzati come l'SDS in cui Hayden si era formato. Rispetto al community organizing, che si basava principalmente su tecniche di persuasione, un attivismo per piccoli gruppi e contatti *one-to-one*, tappa cruciale del percorso formativo di Hayden erano stati gli anni con l'ERAP a Newark, dove cercò di organizzare i residenti dei quartieri poveri bianchi e di afroamericani. La scuola di formazione all'organizing interna alla campagna permetteva infine di accrescere l'affidabilità degli operatori, legittimarne la presenza nelle comunità e agevolare la pianificazione delle attività della campagna sul territorio in modo omogeneo. La newsletter, intitolata "Primary Issues", era un altro supporto proprio dell'organizing e probabilmente vi era destinato un ufficio per le competenze tecniche richieste per la produzione e per il ruolo rivestito dall'informazione all'interno della campagna, sia internamente all'organizzazione che come disseminazione verso l'elettorato. La newsletter era uno strumento di informazione indipendente fino ad allora molto diffuso tra i movimenti sociali e probabilmente per questo era stata scelta come formato: "an activist organ for an activist campaign"<sup>494</sup>. La newsletter era infatti tornata in voga come formato preferenziale nel vasto novero di testate dell'*underground press* proprio alla fine degli anni Sessanta e la pubblicazione della campagna di Hayden doveva molto all'estetica di quella tradizione, includendo perfino dei disegni di Ron Cobb<sup>495</sup>. In ultimo, la presenza di un ufficio esclusivamente dedicato all'organizzazione nei campus indicava il ruolo preminente attribuito alla constituency degli studenti universitari nella base elettorale di Hayden. Così commentava il 30 settembre Zimmerman in un memo dedicato alle "scheduling priorities" del successivo periodo di sei settimane: "(...) the campuses are where we can find the most highly concentrated population likely to be sympathetic. We have to build a base of volunteers and financial

---

<sup>493</sup> Campaign Timetable e Directory of Personnel, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

<sup>494</sup> ANONIMO, *Primary Issues (colophon)*, in "Primary Issues", vol. 1, n. 1. August 1, 1975, p. 2

<sup>495</sup> T.HAYDEN, *The Arco Deal... "crime in the suites"*, in "Primary Issues", September 8, 1975, pp. 2-3; Per la stampa underground si veda: J.McMILLIAN, *Smoking Typewriting*, cit.

support there early”<sup>496</sup>. La presunta attrattiva di Hayden sugli studenti era motivata dal suo passato di attivista proprio nel movimento degli studenti, unito al fatto che la sua figura di intellettuale della New Left e il linguaggio del progressismo trovassero particolare risonanza in un pubblico di cultura medio-alta.

Si intende dunque quanto la struttura fosse ramificata e complessa da gestire, soprattutto per uno staff in stragrande maggioranza alla prima prova nella conduzione di una campagna elettorale<sup>497</sup>. A tirare le fila del processo decisionale era una *campaign governing structure* che a metà della campagna era composta essenzialmente da un *planning committee*, un *crisis committee* e un *jobs committee*, oltre al *campaign chairperson* e il *campaign manager (treasurer)*<sup>498</sup>. Il *planning committee* era il centro di coordinamento per la strategia della campagna. Inizialmente pensato ad interim e poi divenuto stabile, ebbe una composizione variabile. Ne fecero parte in maniera continuativa Hayden, Fonda e i loro consiglieri più stretti (Zimmerman, Yanatta, Shearer, Hayden, Murrell, Flacks). Il *crisis committee* era più ristretto, aveva una composizione simile al precedente ma con l’aggiunta di Joan Andersson, che risultava come legale della campagna e faceva parte anche del field committee. Il *jobs committee* infine era uno dei primi uffici sorti in seno all’organizzazione nell’agosto 1975, poiché si occupava della gestione del personale, dei salari, di raccogliere e risolvere eventuali lamentele o discriminazioni legati al trattamento del personale; ne faceva ancora parte Zimmerman insieme al *chief of staff* Carole Cullum<sup>499</sup>. Come si evince dunque, anche gli organi preposti al governo della campagna erano collegiali. Pur riscontrando un maggior peso del parere di Zimmerman vista la sua presenza a più tavoli di coordinamento, la scelta della formula del comitato enfatizzava il dialogo e il confronto tra la tutela di interessi diversi. In particolare, nel planning committee già a settembre la composizione prevedeva esponenti dell’headquarter, più legati alla visione *statewide* e i coordinatori dello staff dislocato negli uffici regionali, segnalando già dalla struttura una predisposizione alla mediazione e all’ascolto continuato delle esigenze territoriali<sup>500</sup>.

La struttura organizzativa e l’organigramma appena descritti costituivano una rete multicentrica di competenze, sia disciplinari che di area geografica. Dato che le materie di

---

<sup>496</sup> Confidential, RE: scheduling priorities for the next period, 30 September 1975 ??

<sup>497</sup> Hanna se ne va e specifica: “Non è stato facile lavorare con persone alle prime armi”

<sup>498</sup> Campaign Timetable e Directory of Personnel, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

<sup>499</sup> “Jobs Committee”, 13 August 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>500</sup> Directory of Personnel, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

interesse di ogni centro si dislocavano idealmente sull'asse centro-periferia dello stato, è ovvio che si potessero attivare delle dinamiche contrastanti di centralizzazione o decentramento del processo decisionale. In questa prospettiva, un valore fondamentale dell'organizzazione della campagna era il principio di autonomia<sup>501</sup>. Si tendeva cioè rafforzare, ogni qual volta fosse possibile, l'autonomia decisionale del singolo nodo della rete per la sua area di competenza, sia che esso fosse un ufficio dell'headquarter o un comitato locale di volontari della campagna. Ciò non implicava il completo superamento della gerarchia di governo. Nel merito delle decisioni, al principio di autonomia si ricorreva in special modo di fronte a incomprensioni della procedura decisionale o in caso dubbi per la sovrapposizione tra più nodi. A bilanciare la spinta centripeta che ne poteva derivare, con il rischio di caos ed azioni contraddittorie, si osservava un continuo sforzo di aggiornamento reciproco tra i centri e gli uffici riguardo alle attività di ciascuno, seguendo prassi di condivisione delle informazioni minuziosamente descritte dagli uffici di governo della campagna. A questo proposito, ad esempio, a partire dal novembre 1975 si faceva circolare un bollettino settimanale ad uso interno utile soprattutto per scambiare informazioni e pratiche organizzative adottate tra gli uffici regionali<sup>502</sup>.

#### 5.4 Vantaggi e problemi del decision-making partecipato

I valori dell'autonomia, dell'aggiornamento reciproco e della collegialità degli organi condizionavano anche la funzione della governing structure, che in effetti, più che dirigere in maniera piramidale gli altri uffici, risultava essere un centro di raccordo tra gli input strategici su cui convenivano i membri del *planning committee* e i pareri raccolti dal resto della rete. Si porteranno qui alcuni esempi di processi decisionali emersi dall'analisi degli staff memos archiviati, i quali offrono la misura del sistema di governo.

I documenti prodotti dal *planning committee* sono a questo proposito particolarmente utili. Attraverso una agenda stilata per un incontro del comitato non datato ma risalente probabilmente all'inizio di ottobre 1975, si ha una idea di come fosse periodicamente discusso il budget della campagna<sup>503</sup>. Nell'agenda della discussione infatti, dopo il report di

---

<sup>501</sup> Statewide Press Meeting November 8-9, 1975 / Santa Monica, November 17, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>502</sup> Campaign Timetable and Strategy, 30 October 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>503</sup> Planning Committee Agenda, undated, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

rendicontazione e previsione mensile da parte del contabile Greg Movsesyan, al punto tre era prevista la presentazione di proposte di spesa da parte degli uffici regionali e da parte dei vari dipartimenti dell'headquarter. La medesima agenda forniva poi le istruzioni su come si sarebbe arrivati a decidere: "Since we will not be able to come to conclusions about the budget proposals until we discuss various strategic considerations, it is suggested that we first hear what the proposals are (above #3), then discuss the work of the campaign, and finally return to the budget and make decisions"<sup>504</sup>. Si può dunque riscontrare come i vari centri della rete organizzativa fossero consultati direttamente per avanzare le proprie proposte di spesa e al contempo partecipassero attivamente alle decisioni finali. Non si ha tuttavia contezza se si finalizzassero poi le decisioni con voto unanime, maggioritario o se invece il parere di alcuni componenti del comitato pesasse più di altri.

Il 3 ottobre 1975 il *planning committee* iniziò a discutere la composizione del programma della campagna, che sarebbe poi stato presentato nel gennaio 1976. In particolare, in merito alla selezione delle questioni da affrontare nel programma e a quali posizioni il candidato avrebbe dovuto prendere, il processo decisionale apparve ancora più orizzontale che nel caso del budget. Il verbale dell'incontro riportava precise indicazioni su come si sarebbe proceduto<sup>505</sup>. In prima battuta gli organizer, cioè i referenti dei gruppi che facevano community organizing sul territorio e supportavano la campagna, avrebbero compilato delle liste di questioni che riflettevano le loro priorità, segnalando le loro idee a proposito. I memo degli organizer sarebbero stati raccolti e sulla base di quegli input Tom Hayden e Fred Branfman - già noto come attivista contro la guerra in Vietnam ed allora appena entrato a far parte del *planning committee* - avrebbero convenuto per delle bozze sui vari argomenti emersi. A quel punto le bozze sarebbero state inviate agli uffici regionali. Gli uffici regionali si sarebbero a loro volta consultati con il proprio staff per commentare il materiale e rinviarlo indietro all'headquarter il prima possibile. Tale revisione sarebbe quindi proseguita con scambi fra centro e periferia della campagna fino alla composizione finale<sup>506</sup>. Si trattava dunque di un sistema decisionale pienamente partecipato, inclusivo di tutte le componenti politiche della campagna: i gruppi di grass-roots organizing che la supportavano, gli uffici regionali e il candidato con i suoi più stretti consiglieri. Dal medesimo documento si intendeva infatti che Hayden avesse scelto di farsi aiutare da un *leaflet committee* per la scrittura dei testi dei

---

<sup>504</sup> Ibidem.

<sup>505</sup> Planning Committee, October 3, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>506</sup> Ibidem.

materiali di propaganda. Stando al verbale analizzato, si può dunque presumere che quando Hayden dichiarava nel programma ufficiale della campagna che gli argomenti trattati erano stati suggeriti dai gruppi di cittadini attivi sul territorio non si discostasse troppo da ciò che era successo realmente<sup>507</sup>.

E' inoltre qui da notare come la descrizione delle fasi del processo decisionale per la composizione del programma restituisca un'evidenza del tentativo di standardizzazione delle procedure cui si è poc'anzi accennato. Invero, lo stesso processo decisionale era stato oggetto di discussione all'interno del *planning committee*, come si intuisce dal titolo della sezione dedicata nel verbale, "IV Issues Discussion: How do we decide on positions of the campaign?"<sup>508</sup> La riflessione collettiva sui metodi decisionali non era solo un'elaborazione finalizzata ad ottenere i risultati migliori, quanto una eredità delle pratiche di participatory democracy dei movimenti degli anni Sessanta, a partire dalla New Left. La struttura del processo decisionale era fondamentale per la sua legittimità e per questo meritava di essere condivisa collettivamente.

La ricerca di una sempre maggiore trasversalità della governance come dinamica costante della campagna si evinceva infine anche nella trasformazione che interessò il *planning committee* quattro mesi dopo l'avvio dei lavori. Il 4 ottobre 1975 Zimmerman scriveva un memo a tutto lo staff della campagna per comunicare delle variazioni nelle comunicazioni con il comitato strategico. Fino a quel momento solo i componenti del comitato erano autorizzati a partecipare agli incontri e quindi a porre il loro parere sul tavolo. Perciò, spiegava Zimmerman, il comitato si era chiesto "how staff members not on the committee can contribute to the decisions being made without attending meetings, and equally important, how can they be informed of the discussion that took place at the previous meetings"<sup>509</sup>. Per risolvere il problema veniva dunque approntato uno standard comune di comunicazione, secondo cui ciascun non-member faceva riferimento a un member per le osservazioni che avesse voluto riportare al comitato. In aggiunta, i verbali delle discussioni erano resi disponibili per la visione a tutto lo staff, depositati in un ufficio dedicato<sup>510</sup>.

I tre esempi di policy-making riportati, oltre a offrire prova di come lo staff tendesse a partecipare ai processi decisionali in maniera orizzontale, mettono in luce anche come

---

<sup>507</sup> T. HAYDEN, *Make the Future Ours*, cit.p. 8

<sup>508</sup> Planning Committee, October 3, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>509</sup> Communication with the Planning Committee, 4 October 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>510</sup> *Ibidem*.

l'organizzazione della campagna fosse aperta a mettere in discussione le proprie regole in corso d'opera per cercare soluzioni organizzative più eque nella distribuzione del potere.

Come si potrà intuire, le revisioni della governance della campagna elettorale e il decision-making orizzontale richiedevano dei tempi di finalizzazione che non sempre erano adeguati al ritmo della campagna elettorale. Per questo erano frequenti nei memo dello staff dei richiami per i ritardi sulle previsioni di completamento dei lavori o richieste di meccanismi che razionalizzassero i processi e le comunicazioni. Ricorrevano anche lamentele per errori di comunicazione o aggiornamenti non sufficientemente celeri tra i vari dipartimenti o tra gli uffici regionali e l'headquarter. Il principio di autonomia aveva inoltre creato dei problemi nelle comunicazioni con i media, conducendo a *public statement* contraddittori da parte di diversi rappresentanti della campagna - che erano poi stati sfruttati dalla campagna di Tunney per gettare discredito sulla credibilità di Hayden<sup>511</sup>. Il direttore del team *news and media*, Sam Hurst, era perciò intervenuto inviando un memo all'headquarter e agli uffici regionali intitolato "On speaking with one voice"<sup>512</sup>. L'invito a un maggior coordinamento in merito ai materiali per la stampa venne poi formalizzato anche in un memo esplicativo che l'ufficio stampa indirizzò direttamente a Zimmerman il 17 novembre, quando la campagna stava entrando entrando nel vivo. Hurst non usava giri di parole nell'indicare quale fosse la questione dirimente: "solving problems of inefficiency, and dealing with the question of regional autonomy versus centralization of the press operation"<sup>513</sup>. Proponeva infatti in maniera dettagliata una gestione centralizzata delle attività legate alla stampa, secondo cui nessun ufficio regionale o locale sarebbe stato autorizzato a pubblicare materiale relativo alla campagna senza prima aver avuto esplicito consenso dell'ufficio stampa statale con sede a Santa Monica. Quest'ultimo aveva al contempo rafforzato il controllo degli addetti che seguivano il campaign trail e le comunicazioni con loro<sup>514</sup>.

La governance policy era la sfera della campagna dove più immediatamente si rifletteva la pratica di participatory democracy sperimentata da Hayden negli anni di attivismo, ma anche le politiche di gestione del personale (staff e volontari) della campagna, il fundraising e le relazioni con il partito democratico statale sono utili ad evidenziare dei tratti peculiari dell'avvicinamento alla politica istituzionale di Hayden. Attraverso l'analisi di quegli ambiti si

---

<sup>511</sup> "On Speaking With One Voice", undated, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>512</sup> Ibidem.

<sup>513</sup> Statewide Press Meeting November 8-9, 1975 / Santa Monica, November 17, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>514</sup> Ibidem.

potevano evincere gli effetti di un più ampio approccio progressista alle istituzioni; e perciò potenzialmente assimilabili anche in altri casi di eredi della New Left che decisero di percorrere la via elettorale.

L'organizzazione della campagna elettorale di Hayden contò su una media di 25 persone salariate e al primo ottobre del 1975, nella prima fase della campagna, gli stipendi mensili erano la voce di spesa maggiore del budget complessivo. Se da una parte questo dato poteva rappresentare un indice di *fairness* della campagna, dall'altra il peso dei salari venne ritenuto problematico non appena si presentarono i primi problemi di sostenibilità finanziaria dell'organizzazione, a poco più di due mesi dall'inizio delle attività. A metà agosto del 1975, Zimmerman comunicò infatti allo staff le decisioni in merito alle riduzioni di spesa prese in seno all'allora interim planning committee. Oltre a una lunga serie di attività messe in stand by per un mese, si sarebbe proceduto a un dimezzamento dei salari per il mese di settembre e al blocco delle assunzioni. In quel momento infatti, stando alle dichiarazioni di Zimmerman, la campagna aveva denaro sufficiente per pagare solo un quarto degli stipendi, ma contava su alcune entrate che sarebbero arrivate nel mese successivo. Il planning committee sembrava aver optato per il dimezzamento dei salari invece di mettere alla porta la metà dello staff, "given the uniformly high quality of everyone in the campaign"<sup>515</sup>, specificava Zimmerman. Al contempo il planning committee chiedeva che eventuali situazioni economiche individuali particolarmente gravose fossero fatte presenti dai singoli membri dello staff attraverso il jobs committee, poiché sarebbe stata garantita loro immediata attenzione. Lo staff veniva infine messo a conoscenza della situazione finanziaria complessiva della campagna. Così scriveva Zimmerman:

The reason for our over-extension are several. Fund-raising house parties are being attended by large numbers of people curious about Tom's positions, but not yet ready to contribute. Large donors are not in the habit of giving money this early in the campaign. Our plan for concerts and direct mail solicitation are proceeding well, but both require too much lead time to produce any income in the next month<sup>516</sup>.

Lo stop temporaneo alla crescita della campagna era dunque la cornice in cui si inseriva il taglio dei salari. Come illustrato da Zimmerman, questa necessità finanziaria era strettamente legata anche alla natura delle risorse su cui il candidato puntava e che vedremo meglio più

---

<sup>515</sup> Salary Cuts, 17 August 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

<sup>516</sup> Ibidem.

avanti. Per quanto riguarda lo staff invece, qualche mese dopo emerse con veemenza un'altra questione problematica, soprattutto perché strettamente legata al rispetto delle identity politics di cui Hayden si faceva promotore: il grado di *diversity* del personale. Superato lo stallo finanziario, a fine dicembre del 1975 Zimmerman indirizzò a tutti i lavoratori della campagna la descrizione di otto posizioni aperte per l'assunzione con un requisito vincolante: "The campaign has made a firm commitment to hire non-white and female person for positions of leadership and responsibility here in Los Angeles and around the state". Tre mesi prima il field operations committee aveva già fatto presente alla direzione che il personale della campagna avrebbe dovuto essere più rappresentativo delle minoranze cui intendeva appellarsi. Nella lista di vacancy di Zimmerman compariva infatti anche un Southern California Black coordinator, che avrebbe dovuto affiancare proprio Virtual Murrell. Murrell si occupava del coordinamento delle attività della campagna nelle comunità di afroamericani al Nord, mentre il nuovo ingresso avrebbe girato nel sud del Paese. Si cercava anche un *State-wide chicano coordinator*, con il compito di sviluppare l'organizzazione della campagna tra le comunità di chicanos oltre i confini della Los Angeles county. Il memo di Zimmerman era per l'appunto intitolato "Affirmative Action"<sup>517</sup> e ciò poteva rispondere a due esigenze. L'impegno del planning committee di favorire minoranze etniche e donne era senza dubbio una presa di posizione funzionale al messaggio di parità ed equità che la campagna voleva trasmettere agli elettori. Tanto più che la selezione del personale era un altro degli aspetti della governance della campagna a cui Hayden teneva particolarmente, come si è osservato fin dall'articolo di commento all'elezione di Brown. Un simile *statement* a metà campagna poteva tuttavia essere anche la risposta necessaria - e reclamata dallo staff - per correggere il tiro di una realtà che fin lì era andata in senso inverso rispetto agli intenti, contraddistinta cioè da una composizione del personale in cui i maschi bianchi erano in maggioranza.

## 5.5 Precinct-work e small donors: due vie di partecipazione per l'ordinary citizen

Come si è già accennato, la campagna era tenuta in piedi non solo dallo staff ma anche da volontari. Il supporto di questi ultimi sarebbe stato dirimente soprattutto nella seconda fase

---

<sup>517</sup> Affirmative Action, late Dec. 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos 1975 - 1976, 1 of 2

della campagna, quella che andava dal gennaio al giugno del 1976, visto che il canvassing era ritenuto lo strumento prioritario per portare gli elettori a votare alle primarie democratiche.

In un memo destinato allo staff del 5 dicembre 1975, Tom Hayden infatti dichiarava: “We are a grass roots campaign which depends on organizing a mass canvassing effort to reach out the voters”<sup>518</sup>. Il coinvolgimento dei sostenitori volontari nel porta a porta non era solo dettato dalla necessità di raggiungere quanti più elettori possibili a un costo relativamente basso, ma rispecchiava anche l’etica della campagna, che aveva fatto dell’attivazione autonoma dei cittadini per la cura degli interessi collettivi (*citizen action*) una delle leve del cambiamento politico ricercato. Il canvassing, o altre forme di animazione spontanea delle comunità a sostegno del voto per Hayden, erano parte dell’idea di *organizing* su cui si basava la campagna e in cui il candidato credeva fermamente. Perciò, già a metà novembre del 1975, Zimmerman annunciò a tutto lo staff che, dopo una prima fase dedicata ad acquisire credibilità presso l’opinione pubblica e presso i democratici, la seconda fase della campagna avrebbe mirato al *precinct-work*. Con *precinct-work* si intendeva la mobilitazione dei volontari a livello di *precinct*, il distretto elettorale. Il *precinct work* includeva il *canvassing* porta a porta, la consultazione delle liste degli elettori registrati per convincerne di nuovi a registrarsi, organizzare i trasporti per portare le persone a votare, offrirsi di tener loro i bambini per agevolare gli elettori al seggio e tante altre tecniche di *electioneering*, cioè di partecipazione attiva e impiego del proprio tempo personale per la campagna elettorale<sup>519</sup>. Compito dello staff della campagna era predisporre le condizioni ottimali per questo lavoro. Allo staff toccava infatti preparare i materiali promozionali, sollecitare e formare i volontari e coordinarli a livello statale, regionale e di città o contea.

La campagna puntava principalmente a tre categorie di volontari per portare avanti il *precinct-work*: gli studenti, chi era già attivo nelle fila dei sindacati e i membri dei club del *California Democratic Council* (CDC). Come abbiamo già visto per gli studenti infatti, anche le due altre categorie di cittadini erano ritenute tra le più propense a sostenere la candidatura di Hayden, oltre che già attive in termini di *citizen action*. Hayden era popolare sia tra le sezioni locali dei sindacati industriali, che tra i gruppi organizzati di agricoltori, per la sua personale amicizia con Cesar Chavez e il sostegno alle cause dei braccianti<sup>520</sup>. Il programma

---

<sup>518</sup> Field Poll Results, December 5, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>519</sup> R.E. WOLFINGER, *The Influence of Precinct Work on Voting Behavior*, in “The Public Opinion Quarterly”, Vol. 27 (Autumn, 1963), n. 3, pp. 387-398, p. 387

<sup>520</sup> doc sui sindacati da controllare

progressista trovava riscontri anche tra la middle-upper class colta che si riuniva nei club del CDC.

Sugli studenti la campagna aveva investito con anticipo, visto che tra i mesi di ottobre e novembre Hayden seguì un *campus fall tour* con comizi nei diciotto atenei pubblici e privati dello stato, per un bacino di ascolto stimato intorno ai 23,500 studenti<sup>521</sup>. Tuttavia l'impiego massiccio di studenti per convincere gli elettori poneva delle riserve alla direzione della campagna, perché si rischiava di legare troppo l'immagine alla campagna al pubblico giovanile. Dall'esperienza con la campagna presidenziale di McGovern infatti, i progressisti avevano appreso che bisognava mantenere un certo equilibrio nel coinvolgimento delle constituency, facendo in modo che gli studenti non fosse sovradimensionati rispetto alle rappresentanze per classe ed etnia. Per questo il planning committee aveva convenuto di utilizzare gli studenti principalmente nell'*early-canvassing*, iniziato già a novembre nell'area di Los Angeles e nei momenti iniziali del precinct-work: avrebbero garantito contatti con l'elettorato cordiali ed informati, senza avere un impatto di immagine sostanziale in prossimità del voto<sup>522</sup>.

Il precinct-work era un aspetto della campagna elettorale in cui i candidati tradizionalmente riponevano molte speranze. Gli studi sul comportamento degli elettori ne avevano parzialmente confermato l'efficacia già negli anni Cinquanta, soprattutto per le zone urbane dove esisteva una solida organizzazione di partito<sup>523</sup>. Tra i progressisti degli anni Settanta, come si è già compreso dalle parole di Hayden a proposito del canvassing, il precinct work era stato rivalutato soprattutto come opportunità di "empowerment" dei cittadini<sup>524</sup>, di attivazione di quella base che si auspicava sarebbe diventata la new majority. E' indicativa in questo senso la modalità con cui la campagna di Hayden intendeva sollecitare l'attivazione autonoma dei cittadini attraverso l'*early-canvassing*. Il punto era spiegato nel verbale di un incontro del planning committee dei primi di ottobre 1975: "goal of canvas [is] important: to increase name recognition and determine local people who can then take over the work in their community"<sup>525</sup>. Questo approccio implicava un metaforico passaggio di testimone tra il *canvasser* inviato dall'organizzazione della campagna e il cittadino che - coinvolto e convinto

---

<sup>521</sup> Tom Hayden Fall Campus Tour, undated, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>522</sup> Planning Committee, October 3, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>523</sup> R.E. WOLFINGER, *The Influence of Precinct Work on Voting Behavior*, cit., p. 388

<sup>524</sup> Ivi., cit., p. 388 + altra letteratura

<sup>525</sup> Planning Committee, October 3, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

- sarebbe diventato a sua volta portavoce e animatore politico per la propria rete di comunità. Si metteva dunque in pratica quello che la studiosa Linda Gordon ha definito “participatory-democratic approach to recruits”<sup>526</sup>.

Secondo Gordon questo peculiare approccio al reclutamento derivava dall’accezione che aveva la leadership nelle pratiche esemplari di participatory democracy, come era avvenuto in seno alla mobilitazione dello SNCC grazie alla guida intellettuale di Ella Baker. In quei contesti infatti la funzione del leader - della persona più carismatica, informata o lungimirante dell’organizzazione - era di rapportarsi agli altri componenti del collettivo, i cosiddetti *followers*, in modo che essi stessi diventassero leader e potesse così compiersi anche un processo di reclutamento. Questo processo era solo apparentemente ideale ed è stata così spiegato da Gordon: “Trying to turn them [the followers] into leaders meant, in theory, not just persuading them of particular political analysis; it meant defining success not when the followers said they agreed, but when they could also reach out to others”<sup>527</sup>.

In breve, il metodo di empowerment descritto da Gordon era quello che avrebbero dovuto applicare i *canvasser* della campagna di Hayden con i cittadini che avrebbero contattato tramite il porta a porta. Di fatto, il tipo di leadership descritta da Gordon - che potrebbe dirsi “diffusa” all’interno di una organizzazione - era stata appresa dagli attivisti della New Left proprio osservando le modalità di organizzazione dei gruppi giovanili del *Civil Rights Movement* come lo SNCC<sup>528</sup>. Ancora una volta dunque, una fondamentale strategia per lo sviluppo della campagna elettorale di Hayden arrivava dalle esperienze di movimento degli anni Sessanta, sua e dei suoi collaboratori. In questa prospettiva, si può inoltre intendere meglio quale fosse il ruolo dei responsabili della campagna previsto da Zimmerman in vista del precinct-work: una rete di coordinamento a livello statale, regionale e locale per seguire l’attività e fornire i dati sui precincts<sup>529</sup> e, in special modo, una adeguata preparazione dei canvasser sull’organizing secondo le pratiche e i principi della participatory democracy. “The

---

<sup>526</sup> L.GORDON, *Participatory Democracy From SNCC through Port Huron to Women’s Liberation to Occupy. Strengths and Problems of Prefigurative Politics*, in T.HAYDEN, *Inspiring Participatory Democracy. Student Movements From Port Huron to Today*, Boulder, CO, Paradigm Publishers, 2013, pp. 103-126, p. 105

<sup>527</sup> Ibidem.

<sup>528</sup> L’organizzazione basata su pratiche di participatory democracy si era affermata all’interno dei movimenti degli anni Sessanta in contrasto con i metodi della civic organization tradizionali riconducibili alla scuola di Saul Alinsky, secondo cui la leadership serviva un’organizzazione gerarchica e basata esclusivamente sulla base di piccoli gruppi come quelli delle parrocchie e stimolando gli interessi personali degli individui. Si veda Capitolo 1

<sup>529</sup> A novembre 1975 era già attiva una squadra di Voter Analysis and Demography incaricata di elaborare i dati esistenti sulle elezioni precedenti, fornire mappe sulla distribuzione demografica ed etnica, ideare sondaggi a livello locale e statale. L’ufficio era diretto da Ted Bartel ed era responsabile statale anche del canvassing.

key may be not who the canvassers are but how well [they are] organized”<sup>530</sup>, chiosava il già citato verbale del planning committee sul tema.

Altro aspetto in cui la campagna elettorale di Hayden del 1976 cercò di distinguersi in senso progressista e partecipato furono le politiche di finanziamento e il fundraising. Innanzitutto, in linea con i toni aggressivi del programma verso il big business, la campagna elettorale dichiarò fin dall’inizio di non accettare finanziamenti dalle corporations, banche e casse di prestito e risparmio<sup>531</sup>. Hayden si era infatti già schierato a favore della Proposition 9 in California e della campaign finance reform a tutti i livelli di governo. Più in generale, lo spirito riformatore e populista di cui Hayden si era fatto portavoce prendeva di mira anche i crescenti costi della politica. A questo proposito, l’acquisto di spazi pubblicitari per avere visibilità nei media (stampa e televisione) incideva fortemente sui budget delle campagne. Hayden comunque non rinunciò all’opportunità di fare propaganda a pagamento, dato che nell’organigramma dell’ufficio stampa si dava conto anche di “paid media”<sup>532</sup>. Tuttavia, la campagna aveva scelto di non avvalersi di professionisti dell’advertising<sup>533</sup>. A inizio novembre, la copertura mediatica veniva comunque giudicata positivamente dall’ufficio stampa. In un report indirizzato direttamente ad Hayden si segnalava che la stampa sembrava iniziare ad interessarsi seriamente alle sue proposte, superando quindi il periodo in cui la curiosità nei suoi confronti era motivata solo dal fatto di essere stato un leader delle proteste contro la guerra in Vietnam o per essere il marito di una star di Hollywood<sup>534</sup>. Per attrarre l’attenzione della stampa venne inoltre avviata anche una campagna di *letter-writing*. Gli elettori avrebbero dovuto scrivere di loro pugno ai giornali secondo il canovaccio fornito dalla campagna di Hayden, per mostrare interesse verso le proposte del candidato o controbattere agli interventi di Tunney<sup>535</sup>. Si trattava di una tecnica abbastanza consueta per influenzare la stampa, ma è evidente che anche in questo frangente la campagna sceglieva di farlo attraverso la mobilitazione della base di sostenitori. Lo stesso principio aveva ispirato Ralph Brave, responsabile della campagna per le attività nei campus, quando aveva proposto al campaign manager di far circolare una

---

<sup>530</sup> Il planning committee infine sconsigliava che si facesse un “cross-ethnic canvassing”. Era cioè auspicabile, secondo il comitato, che non si inviassero canvasser bianchi nelle comunità afroamericane o viceversa.

<sup>531</sup> ANONIMO, *People’s Money vs. Tunney Money* in “Primary Issues”, vol. 1, n. 1. August 1, 1975, p. 2

<sup>532</sup> Directory of Personnel, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2; Ralph (Brave) to Bill (Zimmerman), April 29, 1976, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>533</sup> Statewide Press Meeting November 8-9, 1975 / Santa Monica, November 17, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

<sup>534</sup> Analysis of the press coverage through November 4, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 2 of 2, THP

<sup>535</sup> Statewide Press Meeting November 8-9, 1975 / Santa Monica, November 17, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff memos, 1975 - 1976, 1 of 2, THP

petizione per richiedere un dibattito tra Hayden e Tunney agli eventi pubblici. In quel caso Brave puntava di raccogliere le firme in prevalenza tra gli studenti universitari, per metterne in rilievo la propensione all'azione pubblica e l'interesse in una politica che mettesse al primo posto i principi di trasparenza ed accountability. Si ha ad ogni modo l'impressione che gran parte della propaganda della campagna di Hayden circolasse prevalentemente su canali differenti dai media, di pari passo con il fundraising.

Innanzitutto, cospicue somme di finanziamenti arrivavano dal mondo dello spettacolo, attraverso eventi e donazioni individuali. Già a settembre del 1975 la campagna aveva compreso che una consistente quota di risorse sarebbe arrivata grazie all'organizzazione di concerti. Così scriveva Zimmerman in una nota sulle priorità della campagna: "Since we are going to be chronically on the edge of bankruptcy at least until January, the rock world has to be the number two of priority"<sup>536</sup>. Il primo concerto di grandi dimensioni organizzato dalla campagna per raccogliere fondi si tenne il 22 settembre 1975 a San José con numerosi musicisti, tra cui le due celebrità Linda Rondstadt e Jackson Brown. Altri ne seguirono lungo tutta la campagna. Inoltre, nei casi in cui i musicisti volevano sostenere Hayden e avevano grossi concerti già programmati, lo staff della campagna acquistava un alto numero di biglietti al prezzo di costo e li rivendeva a una tariffa maggiorata in modo che dalla compra-vendita risultassero donazioni per la campagna. Dal mondo dello spettacolo (e da Hollywood in particolare) giunsero poi numerose e consistenti donazioni personali, di attori e musicisti di fama. A settembre del 1975 la lista di sostenitori comprendeva già i nomi di Francis Ford Coppola, Michael Douglas e Tony Curtis, oltre a Pete Seeger ed altri che come lui avevano già dimostrato anche in passato di essere a fianco dei movimenti politici left-wing. Sostenitore affidabile fu poi tutta la famiglia Fonda; Henry si spese in prima persona, sponsorizzando Hayden anche alle aste dei suoi dipinti e destinando alla campagna elettorale il ricavato delle vendite<sup>537</sup>. La stessa Jane Fonda diede un supporto rilevante alla campagna anche dal punto di vista finanziario, in particolare provvedendo con dei prestiti a coprire le spese di avvio della campagna o per sopperire a temporanee necessità di liquidità<sup>538</sup>. La campagna contava poi anche su una fitta rete di eventi danzanti, cocktail party e *house-opening* rivolti in special modo alla middle-upper class del sud dello stato, tanto che l'ufficio fundraising provvedeva anche a

---

<sup>536</sup> La prima priorità, in quel periodo, era l'esposizione mediatica.

<sup>537</sup> Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Propaganda including Make the Future Ours program (2 folders), 1975-1976

<sup>538</sup> Statement of Revenue and Expenditures, October 1, 1975 - Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 1 of 2

fornire ai community groups e agli uffici regionali dei brevi memo su come organizzare i ricevimenti.

Insieme ai cosiddetti “well-known donors”, c’erano però anche numerosissimi “small donors”, che crebbero probabilmente all’avvicinarsi delle elezioni del giugno 1976. Stando infatti a un comunicato stampa successivo al marzo 1976, le donazioni sotto a 100 dollari avevano in media contribuito al 63% dei finanziamenti, per un totale di \$149,223 su un budget complessivo di \$237,746 da giugno a dicembre del 1975 (rispetto ai circa \$480,000 complessivi di Tunney da marzo a dicembre dello stesso anno)<sup>539</sup>. I piccoli contributi giungevano generalmente alla campagna di Hayden attraverso due modalità: raccolti agli eventi pubblici (conferenze, convention, party di fundaraising) o via posta. Già dal novembre 1975 la campagna aveva avviato campagne di fundraising per posta e, a solo titolo di esempio, alla fine del primo mese su 65mila elettori raggiunti aveva ricevuto in risposta \$16mila dollari<sup>540</sup>. La posta per la promozione dei candidati non era uno strumento di propaganda economico, ma a giudicare dai materiali prodotti dalla campagna (soprattutto opuscoli, sticker e piccoli poster) si ha l’impressione che la campagna di Hayden vi dedicasse considerevoli somme. La campagna di Hayden invitò a fare donazioni via posta anche cittadini residenti al di fuori della California, appellandosi al carattere nazionale della trasformazione politica e cultura cui Hayden mirava attraverso l’elezione a senatore federale.

Hayden infine riuscì a costruire intorno alla sua candidatura un sostegno che rappresentava l’arco politico riunito fino a quel momento all’interno del fronte progressista erede della New Left. La campagna non raggiunse la “new majority” che Hayden mirava ad ottenere attraverso l’ingresso nelle istituzioni, con l’avvio della trasformazione della politica in senso partecipativo e populista. Tuttavia, a giudicare dagli endorsement, la sua campagna rispettò le aspettative che lui stesso aveva indicato come orizzonte delle *new politics* a commento della vittoria di Brown alla fine del 1974. Nelle liste di endorsement ricevuti<sup>541</sup> si profilavano infatti tre tipologie di sostenitori di maggior peso: le figure politiche che come lui si erano formate nei movimenti dei lunghi anni Sessanta (public officer ed attivisti), i sindacati;

---

<sup>539</sup> Table II - Hayden and Tunney Contributions: a Summary, in *John Tunney: Smiling Salesman for Corporate Power*, undated, Hayden Political Career – 1976 Senate Campaign, Box 43, Folder: Press releases, 1975 – 1976; Il documento era un comunicato stampa prodotto dalla campagna di Hayden, frutto dell’analisi degli ultimi tre financial statements di John Tunney e contenente profili identificativi dei donatori e prestiti. Nell’archivio di Hayden non sono rintracciabili copie delle rendicontazioni depositate presso l’ufficio elettorale di Sacramento dalla sua campagna del 1976.

<sup>540</sup> Late Dec.- early Jan. work schedule, 3 December 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>541</sup> Per gli endorsement si veda il materiale in: Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Propaganda including Make the Future Ours program (2 folders), 1975-1976

la frangia più progressista del partito democratico, che nello stato era rappresentata dal California Democratic Council (CDC). Tra i primi si enumeravano Ron Dellums, Tom Bates, Richard Alatorre, Dick Gregory, Gloria Steinman, Julian Bond. Per i sindacati invece, insieme al sostegno personale di Chesar Chavez arrivò quello dell'organizzazione da lui fondata, la United Farm Workers, che proprio in California continuava anche allora a combattere le battaglie più dure a tutela dei lavoratori agricoli<sup>542</sup>. La campagna di Hayden aveva destinato molte energie a persuadere le sezioni locali degli altri sindacati, le uniche che secondo alcuni regolamenti interni erano autorizzate a sponsorizzare apertamente un candidato a carica elettiva<sup>543</sup>. Negli endorsement comparvero la California Federation of Teachers, *local* di sindacati di impiegati nei servizi sociali e nei servizi pubblici o associazioni di categoria di piccoli imprenditori. A giudicare dai memo organizzativi della campagna, la breccia nel partito democratico californiano fu quella più duramente conquistata<sup>544</sup>. Ad Hayden non mancavano relazioni personali e durature con amministratori e politici influenti in seno al partito democratico: le coltivava almeno dalla metà degli anni Sessanta. Rispetto alla CDC in particolare, Hayden si era speso nel 1974 per sostenere la rielezione a senatore della California di Alan Cranston, primo e longevo presidente del Council, per l'incarico di deputato alla Camera del Congresso<sup>545</sup>. Inoltre, Virtual Murrell, uno dei componenti più dinamici dello staff della campagna di Hayden e a lavoro con lui fin da giugno, era il presidente del Black CDC Caucus, il gruppo informale degli aderenti afroamericani al CDC. Murrell si attivò scrivendo una lettera personale a favore di Hayden a tutti i membri del suo caucus verso fine dicembre<sup>546</sup>. Tuttavia, per il CDC dare il proprio endorsement ad Hayden, che non aveva alcuna esperienza amministrativa alle spalle e si presentava con una agenda apparentemente poco conciliante con l'approccio liberal dei democratici, significava puntare a rivedere ulteriormente gli equilibri e gli interessi interni al partito, in anni in cui la direzione statale si stava già rinnovando e al contempo affrontando due sfide. Da una parte c'era la graduale perdita di autonomia a favore della nazionalizzazione delle politiche di partito e dall'altra la controffensiva dei conservatori nello stato, spinta dalla crisi economica e dalla rivolta fiscale cavalcata dai repubblicani<sup>547</sup>.

---

<sup>542</sup> H. BRICK, C. PHELPS, *Radicals in America. The U.S. Left since the Second World War*, cit., pp. 182 - 184

<sup>543</sup> Draft of Labor Strategy 12/3/75 (internal use only), Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>544</sup> C.D.C and the Hayden Campaign: 1976 (For internal use only, do not distribute), Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>545</sup> J. BELL, *California Crucible*, cit., pp. 214-231

<sup>546</sup> State Headquarter Weekly Update, Through December 5, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>547</sup> J. BELL, *California Crucible*, cit., pp.

Nell'immediato inoltre, il sostegno a Hayden da parte del CDC metteva in discussione la consueta tendenza del partito a sostenere un *incumbent*, quale era Tunney.

A inizio dicembre del 1975, i sondaggi pre-elettorali davano Hayden stabile al 16%, con Tunney al 51% e un margine ancora alto, il 33%, di indecisi<sup>548</sup>. Proprio per quest'ultima quota ancora alta e la gran parte del lavoro di precinct-work ancora da avviare, Hayden e la sua campagna non mostrarono allarme. Il candidato incoraggiò il personale a convincere gli indecisi e registrare al voto chi non lo aveva ancora fatto<sup>549</sup>. A inizio febbraio del 1976 la campagna accusava però seri problemi finanziari per poter continuare a tenere in piedi l'intera struttura organizzativa così com'era stata pensata inizialmente, anche sul fronte del precinct-work. La mobilitazione sul territorio era ancora l'asset principale della campagna ma andava decentralizzata, rendendo autonomi gli uffici regionali e i comitati locali in merito a coordinamento e fund-raising (“financially self-sufficient and tactically self-directed”). In particolare, da un lato la gestione economica dell'headquarter risultava insostenibile e dall'altro in ancora poche aree si era innescato un effettivo reclutamento per il canvassing. Per questi motivi, gli uffici sul territorio dovevano iniziare subito ad appoggiarsi ad altri gruppi organizzati ed allineati alle politiche della campagna (*organized constituency*) per utilizzarne i volontari nel precinct-work. Lo staff dell'headquarter avrebbe continuato a fornire i materiali di propaganda, la formazione sull'organizing e si sarebbe concentrato principalmente sulla campagna mediatica. I toni erano dunque allora molto più tesi del solito, tanto che Zimmerman nel comunicato in cui si annunciavano le novità chiosava: “The time for debate is over”. A differenza dello stile consueto mantenuto fino ad allora nella conduzione della campagna, il piano annunciato da Zimmerman non prevedeva alcun periodo di riflessione collettiva e raccolta di commenti prima dell'attuazione.

L'ultima soluzione escogitata dallo staff per accendere i riflettori su Hayden in chiusura della campagna fu una marcia del candidato, a piedi, da Sacramento al confine con il Messico in 20 giorni, per il mese di maggio. L'iniziativa venne intitolata “In step with the people campaign”, per marcare la vocazione sociale e collettiva. Camminare a piedi aveva un valore altamente simbolico: “I am doing this because we need to symbolically demonstrate that politics belong to the ordinary citizen”, scrisse Hayden a tutto il personale della campagna<sup>550</sup>. Tuttavia

---

<sup>548</sup> Field Poll Results, December 5, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>549</sup> Field Poll Results, December 5, 1975, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>550</sup> In Step with the People Campaign, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 2 of 2

la marcia avrebbe dovuto servire anche a portare entusiasmo tra le fila del canvassing, con una partecipazione diretta di Hayden al precinct-work in alcune zone. Inoltre, la marcia attraverso aree abitate (città) avrebbe fornito nuove immagini del candidato in mezzo ai cittadini. La direzione della campagna si era infatti resa conto da mesi che Hayden non riusciva ad attirare folle ai suoi comizi: aveva un maggiore impatto nelle relazioni one-to-one e a farsi notare dove esistevano già degli eventi organizzati.

## 5.6 CED: la rete organizzativa come strumento di influenza politica (1976 - 1986)

Fu proprio dalle difficoltà della corsa elettorale del 1976 che nacque l'idea della *Campaign for Economic Democracy* (CED). La comunicazione del febbraio 1976 da parte di Zimmerman, con cui si annunciava il decentramento della campagna elettorale, si apriva infatti con un nuovo intento: “We want to help create a new political coalition that is ready to work for progressive social and economic change on the broadest possible level around the masses of people, in the State of California”<sup>551</sup>. Il documento poneva come obiettivo immediato l'elezione di Hayden, ma anche quel ruolo pubblico veniva improvvisamente riletto in funzione della coalizione che si voleva iniziare a costruire. I contatti che si sarebbero stabiliti da lì alle primarie con le *organized constituency*, al fine specifico di reclutare un più robusto contingente di volontari per il precinct-work, sarebbero stati i primi tasselli della coalizione. Sul medio periodo, il campaign manager poneva la costruzione di una organizzazione statale: “first, the creation of a precinct level organization to support electoral candidates, and second, building a statewide communications network able to survive a non-electoral period and capable of arousing public interest and activism around specific political issues”<sup>552</sup>. Sul lungo periodo infine, una volta ottenuto “significant power and influence in California”<sup>553</sup>, l'organizzazione avrebbe puntato ad estendere la base di movimento e il programma politico al resto del Paese. Tale progetto risultava significativo per almeno tre motivi. Innanzitutto, perché si comprende come già allora, a quattro mesi dalle primarie di giugno, Hayden pianificasse il post-elezioni. In effetti, date le difficoltà contingenti della campagna, si potrebbe avanzare la fondata ipotesi

---

<sup>551</sup> On Organization — February 6, 1976, Hayden Political Career - 1976 Senate Campaign, Box 42, Folder: Staff Memos - 1975 - 1976, 2 of 2

<sup>552</sup> Ibidem.

<sup>553</sup> Ibidem.

che il lancio della politica di coalizione fosse piuttosto un piano alternativo per la carriera di Hayden, in caso avesse perso le primarie. In secondo luogo, il rilievo di quel documento è tale perché, a posteriori, nell'obiettivo di medio termine restituisce con grande anticipo quello che poi la CED sarebbe diventata sul finire del decennio: un network di comunicazioni e reciproco supporto tra citizen groups e candidati, con base in California ma alla ricerca di un impatto nazionale.

La CED venne presentata come un'organizzazione nel 1976 e sopravvisse almeno fino al 1993<sup>554</sup>. Nel 1986 tuttavia cambiò denominazione in California Campaign, quale riconoscimento di una gestione e di obiettivi fortemente ridimensionatisi negli ultimi due anni<sup>555</sup>. Per questo, nel presente lavoro si farà esclusivamente riferimento alla prima stagione dell'organizzazione (1976-1986).

Idealmente, la CED venne inizialmente lanciata come una *coalition campaign* sulla base di quella cultura della collaborazione e della circolazione di conoscenze che, come abbiamo visto, informava gran parte del fronte progressista negli anni Settanta. Dallo stesso background e con motivi simili - poiché dedicata in special modo agli amministratori pubblici -, era nata un anno prima anche la CASLP<sup>556</sup>. Il *coalition building* infatti altro non era che la traduzione, nell'ambito delle politiche istituzionali, di quel lavoro di rete, solidarietà e cross-fertilization tra gruppi diversi che lottavano per un medesimo obiettivo, che gli eredi della New Left avevano appreso negli anni di militanza nei movimenti sociali. Inoltre, anche la politica di coalizione era un corollario della leadership come pratica di participatory democracy, nell'accezione cioè paritaria e di reciproco empowerment dei membri del gruppo.

---

<sup>554</sup> Nei Tom Hayden Papers non risulta documentazione di alcun tipo in merito alla presentazione della CED, ma l'anno è stato accertato attraverso una comunicazione di Tom Hayden al CED Steering Committee del 1979. Si veda: Report of Tom Hayden to CED Steering Committee - 6/3/79, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP. Riguardo alla data indicativa del 1993, si veda: Administrative Report, 5 September 1993, Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Campaign California administrative report, September 1993. Sull'estensione temporale dell'organizzazione l'incertezza è dovuta al fatto che non si sono trovate indicazioni di una effettiva chiusura dell'organizzazione, né nell'archivio né nelle principali testate giornalistiche californiane. Si fa inoltre notare che in alcuni documenti conservati nei Tom Hayden Papers relativi alla Campaign for Economic Democracy la denominazione dell'organizzazione risulta contratta in CCED, invece che nella sigla abituale CED. Si è ipotizzato che la C iniziale stesse per California (California Campaign for Economic Democracy), ma non è stato possibile rintracciare con certezza a quale fase dello sviluppo dell'organizzazione quest'uso risalisse. Si consideri in conclusione che nel periodo di consultazione dei Tom Hayden Papers, tra l'aprile e il giugno 2019, la sezione tematica intitolata Campaign for Economic Democracy risultava non ordinata cronologicamente.

<sup>555</sup> D. WALTERS, *Hayden Charts a New Course*, in "The Sacramento Bee", July 25, 1986, n.d.

<sup>556</sup> Si veda Capitolo 4. Per un esempio di coalizione formalizzata e molto nota negli anni Sessanta si pensi al National Mobilization Committee to End the War in Vietnam, fondato nel 1967. Negli anni Settanta nacquero anche molte sigle di coalizione per mettere in rete gruppi di citizen action che in diverse città o regioni del Paese si battevano per il riconoscimento di misure di public interest. Per una nutrita rassegna si veda H. C. BOYTE, *Backyard Revolution*, cit.

L'organizzazione fondata da Hayden aveva poi nel nome l'urgenza morale e il principio di agency di una *campaign*, anch'essa forma tipica di pressione politica dei movimenti. L'uso del concetto di economic democracy<sup>557</sup> invece Hayden lo riprendeva in continuità con la sua campagna elettorale appena conclusa, facendone lo slogan e la sintesi di una campagna multi-issue. L'organizzazione si fece infatti portavoce di tutte le principali cause di natura economica già cavalcate dalla corsa elettorale. Tra le tematiche che più di frequente erano oggetto di comunicati stampa, materiale informativo ed eventi pubblici si annoverano la promozione dell'uso dell'energia solare, la salvaguardia dell'ambiente e della salute dei lavoratori negli stabilimenti produttivi, la gestione dei rifiuti tossici, la tutela degli affittuari a basso-medio reddito, la difesa di pari opportunità professionali per le donne, la tutela dei diritti sindacali e dei lavoratori, il supporto alle cooperative e ad altri modelli di gestione collettiva del lavoro.

Le principali attività della CED erano: creare interesse mediatico intorno alle proprie cause; fornire ricerche approfondite ed analisi della legislazione vigente relativamente ai propri aderenti relativamente alle issue che di volta in volta venivano affrontate<sup>558</sup>; sostenere le campagne elettorali dei candidati che si battevano per l'economic democracy, nei governi locali e in quello statale della California<sup>559</sup>. La mobilitazione vera e propria era dunque competenza dei gruppi e delle organizzazioni aderenti alla campagna.

La massima popolarità nazionale la campagna la raggiunse con il CED national tour di Hayden e Jane Fonda tra il settembre 1979 e il maggio del 1980, quando la coppia attraversò il Paese fino a Washington DC incontrando sindacati locali, organizzazioni delle minoranze etniche, gruppi religiosi, associazioni professionali, community groups, amministratori statali, finanziatori e membri del Congresso. Con la contingente crescita dell'attenzione sui rischi del nucleare a causa dell'incidente all'impianto di Three Miles Island, PA, l'organizzazione focalizzò il tour sull'istanza di conversione a fonti energetiche più sicure<sup>560</sup>. Fu in quel

---

<sup>557</sup> Per l'origine dell'espressione si veda Capitolo 1 e Capitolo 4

<sup>558</sup> Per un esempio del tipo di analisi si veda: P. BLANC, *Stop Environmental Cancer: An Epidemic of the Petrochemical Age*, August 1980, Hayden Political Career, Campaign for Economic Democracy, Box: 58, Folder: CED: Stop Environmental Cancer: An Epidemic of the Petrochemical Age by Paul Blanc, August 1980, THP

<sup>559</sup> Per i nomi dei candidati sostenuti dalla fondazione fino ai primi anni Ottanta si vedano a titolo di esempio: Report of Tom Hayden to CED Steering Committee - 6/3/79, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP; To California Political Reporters, December 10, 1980, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP; To Political Reporters, April 20, 1981, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP; To CED members, May 17, 1982, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP

<sup>560</sup> Ced National Tour for Economic Democracy, Hayden Political Career, Campaign for Economic Democracy, Box: 58, Folder: National Tour Schedule, 1979-1989, THP; CCED: Tom Hayden and Jane Fonda to Speak at Anti-Nuclear Demonstration May 6th Washington, DC, Hayden Political Career - Campaign for Economic

momento che la CED esprimesse maggiormente anche la sua valenza di rete di comunicazione ed aggregatore di realtà con intenti comuni.

Dal punto di vista della governance polity, la CED era in realtà solo formalmente una coalizione. Al contrario, si strutturò molto presto come una organizzazione o associazione statale tradizionale, dotata di membership, chapters<sup>561</sup>, una agenzia stampa (“CED News”), un periodico (“l’Economic Democrat”), il congresso annuale dei soci almeno dal 1981 e alla guida un coordinamento organizzativo che faceva informalmente capo ad Hayden<sup>562</sup>. La squadra di coordinamento era più o meno modellata sulle funzioni dell’headquarter della campagna elettorale di Hayden. C’era un coordinator (Ralph Brave), un ufficio stampa, il fundraising, l’ufficio dedicato allo scheduling dell’agenda di Hayden e di Fonda quali guide e testimonial dell’organizzazione e il CED Steering Committee. Riguardo al ruolo dello Steering Committee, dall’analisi si ipotizza che il comitato riunisse alcuni rappresentanti dei community groups che sostenevano l’organizzazione o i referenti territoriali della stessa, senza però avere alcun peso determinante nel decision-making dell’organizzazione. Gran parte della pianificazione strategica avveniva infatti tra gli stretti collaboratori di Hayden, riuniti nell’Interim Committee<sup>563</sup>. Complessivamente, si ha l’impressione che Hayden nella CED avesse optato per una organizzazione manageriale e dall’alto delle forze da mobilitare, più che per un policy-making allargato e trasversale come era accaduto con la sua prima campagna elettorale.

A proposito, così scriveva Hayden allo Steering Committee nel marzo 1979 indicando una delle cause che intravedeva dietro a un inaspettato rallentamento della crescita dell’organizzazione:

There is also an attitude, starting with the chairperson, of regarding organization as an instrument of direct action, measuring success by winning elections (...), mobilizing crowds, getting media. This ‘movement approach’ is inherently anti-bureaucratic, and cannot by itself transform us into a growing institution. For the latter task we need more people who are administrators, managers and group dynamics experts, capable of defining a clear structure, communicating effectively and quickly to a large network, training people, using advanced technology to store information, etc.<sup>564</sup>

---

Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP; B. A. FRANKLIN, *Haydens Start a 52-City Nuclear Protest*, in “The New York Times”, Sep. 25, 1979, p. 14

<sup>561</sup> Circa 25 alla fine degli anni Settanta, con una media di 25-30 membri.

<sup>562</sup> Attached Items for CED Convention Press Packet, 1/13/81, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP

<sup>563</sup> Report of Tom Hayden to CED Steering Committee - 6/3/79, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP

<sup>564</sup> Ibidem.

Il fatto che Hayden avesse sottolineato per i suoi interlocutori proprio il termine *institution* lascia intuire quale fosse allora l'intento: raggiungere la stabilità, l'efficacia e la autorevolezza di una istituzione sul fronte delle politiche progressiste. La CED avrebbe infatti assomigliato sempre di più a un advocacy group, i cui obiettivi peculiari erano influenzare il policy-making statale.

A differenziarla da un public interest group c'era la dimensione di network che manteneva e il supporto dichiarato ed organizzato alle campagne elettorali di candidati locali e statali. In questo senso infatti, la CED si configurava come una corrente progressista interna al partito democratico<sup>565</sup>. Interesse di Hayden era infatti quello di acquisire sempre più peso tra le fila della direzione statale e nazionale e influenzarne le priorità, promuovendo soprattutto la riconversione energetica in senso ecologico e la tutela ambientale. Questo aspetto divenne non a caso preponderante in prossimità della Convention democratica del 1980, in vista della quale era stato pensato con largo anticipo il tour nazionale della CED. Al contempo, la visibilità e le relazioni che Hayden coltivò anche grazie alla CED in quegli anni furono per lui fruttuose per guadagnare spazio in seno all'amministrazione statale. Ebbe infatti le deleghe all'ambiente nell'amministrazione Brown e nel 1979 fu nominato dal Governatore sia come suo rappresentante alla Southwest Border Regional Commission<sup>566</sup> che alla guida di SolarCAL; organo quest'ultimo che aveva contribuito a definire quale consigliere di Brown<sup>567</sup>. Nel 1982, quando si candidò a rappresentante del 44th district all'Assemblea statale, il confine tra la CED e la sua campagna elettorale sfumò<sup>568</sup>.

I principi e le pratiche di participatory democracy così come si erano fino ad allora configurati sembravano dunque essere stati archiviati nella CED, a favore della costruzione di una macchina organizzativa e politica che puntava innanzitutto a far acquisire al fronte progressista influenza e autorità pubblica in California. Rispetto al suo precedente percorso, si può affermare che Hayden intraprese negli anni di passaggio dall'attivismo alla carica di deputato statale un processo di istituzionalizzazione graduale delle sue idee e del suo modo di fare politica. Dall'organizing nei movimenti sociali, alla pianificazione della campagna elettorale in cui la trasversalità del decision-making era comunque mantenuta, fino a una

---

<sup>565</sup> Why you should go to the Democratic Convention, July 22, 1980, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 58, Folder: Correspondence, 1980-1981, THP

<sup>566</sup> L. STAMMER, *Curb Hits Brown on Two Fronts: Criticizes Actions in Farm Strike, Post for Hayden*, in "Los Angeles Times", Mar 1, 1979, p.3

<sup>567</sup> Report of Tom Hayden to CED Steering Committee - 6/3/79, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box 59, Folder: Articles and newsletters, 1977-1985, THP

<sup>568</sup> Hayden Exploratory Committee, March 30, 1981

organizzazione sostanzialmente manageriale come la CED - che conservava l'idea di *movement* solo in termini mediatici e di ispirazione politica al cambiamento di lungo corso<sup>569</sup>.

Questa traiettoria non implicava però un totale cambiamento di rotta rispetto al passato, malgrado negli anni della CED gli attirò parecchie critiche. Hayden non si arroccò nella carica istituzionale. Il fatto che mantenne la presidenza della CED anche dopo l'elezione a deputato statale sottolineava proprio la volontà di tenere viva la relazione con le *grass-roots politics* sul territorio.

### 5.7 Sul confine della polity: innovazione istituzionale e public entrepreneurship

Come si è osservato, nella corsa al seggio senatoriale federale, Hayden introdusse principi e pratiche proprie dei movimenti sociali all'interno dell'organizzazione della campagna elettorale, puntando a trasformare la sua candidatura nell'avvio di una *grass-root campaign* in senso lato; progetto che, come si è visto, sarebbe poi stato rilanciato con la CED.

La corsa elettorale per l'U.S. Senate di Hayden fu innovativa anche sotto altri aspetti, se comparata alle modalità consolidate di fare *campaigning* del suo tempo e agli studi politologici che le informavano. Secondo il pensiero strutturalista e istituzionale, che ebbe un ruolo preminente almeno fino agli anni Sessanta, l'organizzazione e la strategia da mettere in campo in una campagna elettorale andavano calibrate in termini di costi-benefici storico-ambientali. Inoltre, in accordo con la scuola di pensiero sulle dinamiche del voto allora più accreditata (Columbia School), si riteneva che le campagne elettorali avessero un effetto minimale sull'esito delle elezioni. Tali certezze vennero messe in discussione dalla letteratura successiva, soprattutto a partire dai primi anni Ottanta, ma Hayden dimostrò di muoversi già in controtendenza. Innanzitutto precorse i tempi immaginando la campagna elettorale come una *collective identity* e non solo come uno strumento di persuasione dell'elettorato. In questo senso, Hayden sembrava superare anche la tradizionale massima secondo cui le forze organizzative dovevano essere calibrate in base al *priming*, cioè l'attenzione dei media su certe questioni e in modo da rassicurare le constituency che con certezza avrebbero sostenuto il candidato. Per essere infatti alla sua prima campagna elettorale e senza cioè poter far affidamento su alcuna serie storica di voti a lui favorevoli, Hayden spese cifre considerevoli.

---

<sup>569</sup> Lo staff della sua campagna chiamavano la CED "movement" nel 1979. Si veda Documento senza titolo, Hayden Political Career - 1982 44th CA State Assembly District Campaign, Box: 44, Folder: Research, THP

Per lo stesso motivo aveva già un ufficio destinato al *voter behaviour*, alla produzione di sondaggi e staff destinato al calcolo computerizzato. Ad incidere sugli investimenti c'era il secondo elemento distintivo della campagna di Hayden rispetto alle tendenze del suo tempo: l'inizio anticipato. Hayden diede il via ufficiale alla campagna con un anno di anticipo sulle elezioni alle primarie, cosa che raramente accadeva nelle corse per incarichi elettivi se non si era un *incumbent*<sup>570</sup>. Questa scelta era probabilmente dovuta al fatto di candidarsi innanzitutto per le primarie democratiche. In quel caso infatti, non pesando l'affiliazione di partito, gli spostamenti dell'elettorato sono di consueto più suscettibili al grado di esposizione del candidato. Per il medesimo proposito Hayden non mancò di sottolineare continuamente la distanza politica ed etica che lo separava da Tunney, anche con materiali di propaganda spesso basati sul confronto politico tra i candidati e finalizzati a mettere in risalto il favore riservato da Tunney alle multinazionali. Infine, Hayden sfruttò la campagna elettorale per raggiungere degli effetti che andavano oltre il risultato delle elezioni: l'educazione politica degli elettori, la *mobilization* - cioè una maggiore propensione al voto - e il cambiamento dei *position cleavages* intrapartito. Tali obiettivi erano del resto tipici della cultura politica dei progressisti e sarebbero poi stati riconosciuti pienamente anche dai politologi come effetti del campaigning<sup>571</sup>.

In merito al complessivo approccio di Hayden alle istituzioni, il suo ingresso nella contesa elettorale tra il 1975 e il 1982 confermava l'attitudine dell'ex radicale a farsi promotore di una trasformazione del sistema politico, sia in merito alla *governance polity* che riguardo alle politiche pubbliche economiche. Hayden aveva scelto di percorrere la via istituzionale proprio per apportare cambiamenti politici sostanziali, nel governo federale prima e in quello statale poi. In altre parole, "change the system from within", come scriveva lui stesso nel programma della sua prima campagna elettorale. La visione politica di Hayden era di ampio respiro perché radicata nella pratica della participatory democracy e declinata come economic democracy. A questo proposito, sia con la candidatura al seggio senatoriale che con la CED propose cambiamenti ad alto impatto sull'economia, come una maggiore regolamentazione delle multinazionali e la conversione energetica al solare.

La presente analisi, sul periodo iniziale del percorso istituzionale di Hayden, permette inoltre di evidenziare alcuni caratteri distintivi del suo agire politico. La corsa elettorale del 1976 ha mostrato come Hayden impiegò inusuali pratiche di participatory democracy

---

<sup>570</sup> T.A.KAAZE, The Decision to Run for the U.S. Congress: Challenger Attitudes in the 1970s, in "Legislative Studies Quarterly", vol. 5 (1980), n. 1, pp. 79-100

<sup>571</sup> H.E.BRADY, R. JOHNSTON, J. SIDE, The Study of Political Campaign, in H.E.BRADY, R. JOHNSTON (a cura di), *Capturing Campaign Effects*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006, pp. 1-28;

all'interno di una organizzazione strutturata come la campagna elettorale e al contempo fare breccia nell'Establishment statale del partito. La prima stagione della CED ha dato invece la misura delle abilità di Hayden nel tessere e guidare delle politiche di coalizione, financo di respiro nazionale. Quella coalizione fu possibile anche grazie alla sua personale propensione al networking, che aveva coltivato fin dagli anni di impegno nelle organizzazioni di movimento e durante l'*Indochina Peace Campaign*. La CED, soprattutto tra gli anni Settanta e Ottanta, si presentava inoltre come un network, una rete organizzativa e flessibile a cui si appoggiarono non solo citizen group più o meno grandi ma anche candidati a cariche elettive e public officer - locali, statali e federali. Hayden sembrava del resto essersi mosso fin dalla fine degli anni Cinquanta all'interno di network: reti nazionali di attivisti, reti di organizzazioni e reti di politici e studiosi, come era ad esempio anche la CASLP<sup>572</sup>. Come si è infatti già più volte osservato, le collaborazioni in reti, quanto più possibili paritari, era una pratica partecipativa che i movimenti sociali degli anni Sessanta avevano consolidato.

Nella seconda metà degli anni Settanta Hayden seppe anche sfruttare con prontezza le finestre di opportunità che gli si aprirono. In effetti, non appena comprese che la corsa elettorale al Senato degli Stati Uniti non sarebbe andata a segno, iniziò a mettere in piedi la *coalition campaign*. Prima di approdare però alla carica elettiva cui mirava, decise di provare a collaborare con l'amministrazione Brown, malgrado nel 1978 non avesse accolto con favore la sua rielezione<sup>573</sup>. Tale flessibilità fu possibile perché in quegli anni Hayden dimostrò di seguire una strategia di medio-lungo periodo attentamente preparata insieme ai suoi più stretti collaboratori, sia in vista dell'obiettivo di diventare public officer nel 1982, sia nella prospettiva di dare vita a un movimento politico di ampio respiro<sup>574</sup>. Infine, tra il 1974 e il 1982, Hayden conservò una marcata leadership, sia in termini propriamente politici che di riconoscibilità e consenso sociale. La versatilità in diversi ambienti, la capacità di creare reti, la costruzione di coalizioni, il saper cogliere le opportunità e la leadership basata sul *team-building* sono caratteri propri del *political entrepreneur*, dell'attore politico che contribuisce a creare le condizioni perché avvenga il *policy change*, l'innovazione istituzionale<sup>575</sup>. Si ritiene perciò che la

---

<sup>572</sup> Si veda Capitolo 4.

<sup>573</sup> T. HAYDEN, *Democratic Sheep in Republican Clothing*, 1978, Hayden Political Career - Campaign for Economic Democracy, Box: 59, Folder: Articles and Newsletters by CED, 1978 - 1985, THP

<sup>574</sup> Si veda voluminoso documento senza titolo probabilmente risalente agli inizi del 1979 e scritto da Robert Didien, suo assistente personale e futuro campaign manager per la campagna elettorale del 1982 in Hayden Political Career - 1982 44th CA State Assembly District Campaign, Box: 44, Folder: Research, THP

<sup>575</sup> Per la principale letteratura di riferimento sul *political entrepreneur* si veda, N. C. ROBERTS, *Public Entrepreneurship and Innovation*, in "Policy Studies Review", Vol. 11 (Spring 1992), n. 1, pp. 55-74; M. MINTROM, *Policy Entrepreneurs and School choice*, Washington, DC, GU University Press, 2000; D.C. CHRISTOPOULOS, *Relational Attributes of Political Entrepreneurs: a Network Perspective*, in "Journal of

categoria di *entrepreneur* riesca a restituire in maniera efficace una possibile interpretazione dell'azione intrapresa da Hayden tra il 1975 e il 1982. A maggior ragione dato che Hayden entrò nell'arena istituzionale in un decennio come gli anni Settanta in cui le istituzioni politiche americane registrarono numerose innovazioni in direzione delle *citizen participation*, già evidenziate in alcuni casi come *entrepreneurial politics*<sup>576</sup>.

La riscontrata abilità di Hayden di muoversi con disinvoltura tra attivismo e macchina elettorale è particolarmente rilevante, seppur non fosse ancora associata a un incarico elettivo, perché ciò che sperimentò in quel periodo sarebbe diventato più tardi un suo modo peculiare di fare politica. Hayden infatti, nella sua carriera alla Legislatura della California continuò rivendicare, e mantenere, una prospettiva che fosse al contempo dall'interno e al di fuori delle istituzioni. O in altre parole, fuori e dentro i movimenti. A riprova, la prospettiva di osservazione potrebbe spaziare dall'alacre attività del suo ufficio per il *constituent casework* alla partecipazione attiva al movimento ambientalista nei primi anni Novanta, fino al ritorno a una campagna elettorale dalla forte retorica populista per la carica di Governatore della California nel 1994, tutta incentrata sulla lotta agli *special interest* che controllavano l'agenda politica dello stato<sup>577</sup>. Quel "border of polity"<sup>578</sup>, in cui seppe destreggiarsi già nella seconda metà degli anni Settanta, rappresentava in fondo lo spazio ideale per esprimere le due vocazioni mostrate anche da attivista, quella della leadership nella mobilitazione sociale e quella del dialogo strategico con le istituzioni.

---

European Public Policy", vol. 13 (2006), n. 5, pp. 757-778; M. GROSSMAN, *Artists of Possible. Governing Networks and American Policy Change since 1945*, New York, NY, Oxford University Press, 2014; A. SHEINGATE, *The Terrain of the Political Entrepreneur*, cit.

<sup>576</sup> Si veda Capitolo 2

<sup>577</sup> Per il *constituent casework* i Tom Hayden Papers offrono uno spaccato del lavoro svolto dal 1983 al 1988, mostrando la varietà delle materie risolte personalmente dallo staff di Hayden e decine e decine di *thank you letters* dai constituents. Riguardo alla parte attiva di Hayden nel movimento ambientalista si veda il discorso: A time for Transformation, Speech by Tom Hayden at Student Environmental Action Conference, Boulder, CO, October 6, 1991, Hayden Political Career, Box: 61, Folder: Speeches, 1991 - 1992 3 of 8

<sup>578</sup> S. TARROW, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, 2011, p. 270

## Conclusioni

La presente ricerca ha dimostrato che le rivendicazioni che da più parte sorsero negli anni Sessanta per l'adozione della participatory democracy come forma di governo hanno avuto una ricaduta sulle istituzioni politiche degli Stati Uniti almeno fino ai primi anni Ottanta. Le pratiche di movimento ispirate alla participatory democracy hanno altresì continuato ad informare la cultura politica delle forze progressiste anche negli anni Settanta, condizionando a vari gradi il loro ingresso nelle istituzioni.

La ricerca ha innanzitutto chiarito il significato del concetto nelle contestazioni degli anni Sessanta; un'operazione preliminare necessaria per meglio comprendere l'impatto che ebbe sulle riforme politico-istituzionali degli anni Settanta. Da questo punto di vista, è anzitutto importante distinguere il concetto di participatory democracy adottato dalla New Left come principio di agentività per il cambiamento politico, dall'idea di participatory democracy come teoria di governo elaborata nei medesimi anni da intellettuali e teorici della politica. Come si è visto, entrambe le accezioni della participatory democracy affondano le radici nella tradizione storico-costituzionale americana. L'istanza di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale governativo, che è al cuore della teoria della participatory democracy, ha infatti caratterizzato ciclicamente lo sviluppo della democrazia rappresentativa statunitense fin dalle origini ed è comunemente ritenuto uno dei principali motori del cambiamento istituzionale. Del resto, all'inizio degli anni Sessanta, quando il concetto di participatory democracy venne introdotto, il sistema di governo americano disponeva già di istituti di democrazia diretta e partecipativi a livello locale e statale: township meeting, initiative, referendum, recall, public hearing e school district per citare solo i principali. Non sorprende dunque più di tanto che, come si è chiarito, la participatory democracy quale principio trasformativo del sistema istituzionale sia associabile alla retorica populista. Nell'accezione storica della New Left e del *Movement* si trattava generalmente di un populismo left-wing. Più tardi però, l'anti-statalismo insito nelle origini del concetto ha fatto sì che alcune pratiche di participatory democracy (neighborhood movement e initiative in particolare) potessero essere associate anche ad espressioni di populismo right-wing.

Nel merito dell'indagine storico-istituzionale, si è accertato che l'Amministrazione federale fece propri i principi di governo della citizen participation e participatory democracy già alla metà degli anni Sessanta, principalmente in risposta alle coeve denunce di

disuguaglianze economiche nel Paese e crescenti sacche di povertà urbana. Tali principi vennero infatti introdotti per la prima volta come vincolo mandatario per i governi locali che avessero voluto accedere ai *grants-in-aid* federali nell'ambito della War on Poverty di Lyndon B. Johnson. In breve, il governo federale richiedeva alle amministrazioni locali beneficiarie dei finanziamenti di includere i cittadini residenti nei quartieri poveri nei processi decisionali relativi alla gestione dei fondi federali. Come si è osservato, questa innovazione federale ebbe ricadute istituzionali rilevanti anche negli anni Settanta, dato che il requisito di citizen participation venne mantenuto, con diversa enfasi, anche nei programmi di aiuti intergovernativi delle successive amministrazioni repubblicane e rinnovato fino al termine della Presidenza Carter. La presente ricerca ha in particolare messo in luce come, nel corso degli anni Settanta, la strategia di utilizzare i programmi intergovernativi per promuovere il maggior coinvolgimento dei cittadini nel policy-making sia stata estesa anche ad altri dipartimenti dell'amministrazione federale, risultando particolarmente efficace. A livello statale infatti, comportò l'introduzione dei *public hearing* anche nei processi decisionali delle cosiddette *regulatory agency*. A livello di governo locale, invece, soprattutto sulla scorta dell'esperienza del programma federale *Model Cities*, si assistette a una notevole creatività amministrativa promossa direttamente dalle istituzioni municipali. In special modo, venne favorito il decentramento amministrativo e politico del governo municipale verso distretti e quartieri. Il decentramento municipale rispondeva infatti all'istanza di community control cresciuta in seno a numerose comunità di cittadini dalla fine degli anni Sessanta, quale prima forma di innovazione istituzionale ispirata dal principio di autodeterminazione politica degli individui e delle comunità – un principio direttamente correlato al concetto di participatory democracy.

La ricerca ha inoltre messo in rilievo la relazione fra la crescente disaffezione dei cittadini verso le istituzioni che caratterizzò gli anni Settanta - dovuta sia al caso Watergate sia alla stagflazione - e la riscoperta della democrazia diretta, con una impennata dei ricorsi popolari all'*initiative*. L'indagine di quel fenomeno si rivela particolarmente importante perché da una parte ha permesso di approfondire la traduzione della participatory democracy nell'arena istituzionale ma anche perché da quel decennio in avanti un ampio ricorso al ballot law-making è diventato una costante negli Stati Uniti. In questo senso, già negli anni Settanta l'*initiative* era espressione di rivendicazioni politiche di lungo periodo, sia progressiste (*campaign finance reform*) che conservatrici (*tax revolt*).

Si è visto quindi che il principio di policy-making o decision-making partecipato introdotto negli anni Settanta a livello federale, statale e locale si concretizzasse

principalmente, per l'ordinary citizen, nella possibilità di partecipare a public hearing più frequenti e di accedere a nuovi consigli di distretto elettivi, spesso con soli poteri consultivi. Tuttavia, non si può sottovalutare il sostanziale cambiamento istituzionale implicito in tali pratiche partecipative, che ampliavano le opportunità dei cittadini di influire sulle politiche locali e di controllare da vicino l'operato dei propri rappresentanti tra un'elezione e l'altra.

Un altro modo per valutare l'impatto dell'idea di participatory democracy sul cambiamento istituzionale è stato quello di analizzare il processo di inclusione nell'arena istituzionale della nuova generazione di politici progressisti. In questo senso, la *Conference on Alternative State and Local Policy* (CASLP) si è dimostrata un osservatorio molto proficuo. La CASLP era infatti un forum nazionale destinato ad amministratori statali e locali e il suo raggio di azione ha permesso di evidenziare delle tendenze comuni. Da una parte i progressisti mantenevano l'approccio politico populista e di lavoro in rete tipici delle pratiche di participatory democracy in seno ai movimenti, dall'altra affinavano l'abilità legislativa e formale per ottenere politiche di maggiore giustizia sociale, trasparenza e accountability del governo. Questi ultimi due aspetti in particolare emersero ripetutamente nell'ambito della CASLP, quali strumenti essenziali per costruire un dialogo regolare e continuativo tra autorità pubblica e cittadini. Un chiaro esempio del tipo di strumenti promossi dalla CASLP per favorire la cooperazione fra cittadini ed istituzioni pubbliche è approfondito nel presente lavoro riguarda la promozione del *performance auditing* per i governi statali e locali.

Un sapiente uso degli istituti partecipativi e di democrazia diretta esistenti si è rivelato centrale anche nella strategia di costruzione di una base elettorale e di attivismo da parte della Coalizione progressista di Berkeley. Il processo istituzionale avviato dalla Coalizione nella prima metà degli anni Settanta risultava non solo innovativo ed esemplare per l'allora fronte progressista, ma contribuì anche al successo elettorale della Coalizione stessa nel decennio successivo.

L'osservazione della produzione della CASLP e il caso di Berkeley sono particolarmente importanti perché mettono in luce quali forme istituzionali potesse assumere l'ispirazione trasformativa della participatory democracy. In particolare, si è rilevato come a Berkeley la coalizione progressista stesse cercando di proporre sul piano locale l'idea del "governo esteso", basata sull'introduzione di comitati di *oversight*, consigli, audizioni o più in generale degli istituti a cui avevano accesso i cittadini e che permettevano loro di intervenire nei processi decisionali dei public officer del ramo legislativo ed esecutivo. Obiettivo ultimo era concretizzare la funzione *deliberative* della democrazia partecipata.

Il caso di Berkeley non mostra solo le ricadute istituzionali delle sperimentazioni politiche avviate dalla coalizione progressista locale, ma costituisce un ulteriore tassello nell'ambito della ricostruzione storica più generale dell'idea di participatory democracy. Si è infatti accertato come negli anni Settanta l'idea di participatory democracy si stesse evolvendo e strutturando, proprio attraverso i discorsi e le strategie istituzionali degli attivisti e degli amministratori progressisti. Il caso di Berkeley offre quindi elementi utili a quella che si è soliti chiamare la storia sociale dell'idea, cioè la storia dell'evoluzione dell'idea nella società e non solo nelle elaborazioni intellettuali.

Come ultimo elemento della ricostruzione storica, l'analisi della carriera politica di Tom Hayden negli anni in cui passò dall'attivismo alla politica istituzionale ha dimostrato la spiccata propensione del leader all'innovazione istituzionale. In particolare, nella campagna elettorale per il Senato del Congresso del 1976 Hayden riuscì a implementare forme di decision-making partecipato in seno allo staff. Nella gestione del personale cercò inoltre di favorire l'empowerment di volontari e cittadini senza perdere di vista i requisiti essenziali per la sopravvivenza della campagna: finanziamenti e propaganda. In linea con la sua battaglia contro le distorsioni economiche del *big business*, scelse di non accettare fondi da corporation e banche e riuscì nell'intento di essere sostenuto per gran parte da *small donors*. Hayden dunque introdusse pratiche di participatory democracy in seno alla campagna elettorale e continuò a rivendicare la sua fiducia nella forza dei movimenti grass-roots.

Attraverso l'analisi delle origini teoriche del concetto di participatory democracy, l'indagine storico-istituzionale degli strumenti adottati a livello federale, statale e locale per introdurre nel governo principi di maggiore inclusione dei cittadini nel policy-making e attraverso l'analisi del confronto strategico di politici progressisti con la macchina amministrativa locale, statale e federale, la presente ricerca rappresenta un primo punto di partenza per una generale ricostruzione storico-istituzionale dell'origine e degli sviluppi della participatory democracy negli Stati Uniti. Ciò significò innanzitutto, nella cornice della democrazia americana, un rafforzamento dell'uso degli istituti partecipativi e di democrazia diretta già esistenti e una estensione della loro applicazione in ambiti del governo che ne erano ancora sprovvisti, come accadde a livello statale con l'integrazione di audizioni pubbliche nel regulatory process. In secondo luogo, il decentramento amministrativo e politico del governo locale fu una innovazione istituzionale funzionale al community control in alcune città. In ultimo, nelle istituzioni locali e statali si rafforzò il rispetto dei principi democratici di trasparenza ed accountability del governo (*open government*) grazie a strumenti come il performance auditing o l'attuazione della *campaign finance reform*.

A partire dai risultati della presente ricerca, molte sono le strade di indagine che si aprono. Dal punto di vista della storia delle istituzioni, l'analisi dell'ingresso nell'arena istituzionale di una nuova generazione progressista porta ad interrogarsi sulla ricezione della participatory democracy in seno al partito democratico oltre ai risultati della McGovern-Fraser Commission. Altrettanto interessante sarebbe approfondire la ricezione e l'elaborazione della teoria di participatory democracy nell'ambito del partito repubblicano. Si è infatti osservato come sotto le amministrazioni di Nixon e Ford alcuni principi vennero accolti e ribaditi in linea con la dottrina del New Federalism.

La questione della participatory democracy è stata recentemente affrontata anche gli studi sulla burocrazia. Tuttavia, proprio alla luce della presente ricerca, un'analisi di più ampio respiro andrebbe perseguita anche su quel fronte. La concezione di governo "esteso" che si è vista emergere dalla strategia istituzionale della coalizione progressista di Berkeley conferma infatti la teoria secondo cui ad ogni espansione della democrazia in seno ai processi decisionali, aumenta il peso della burocrazia sulle istituzioni.

Per quanto riguarda invece gli ambiti propri dei Social Movement Studies, è evidente che il caso studio di Hayden insieme a quello di Berkeley forniscano nuovi pattern storici al filone di ricerche sul *boundary of polity*, cioè all'intersezione tra movimenti e macchina elettorale. L'analisi dell'esperienza di Tom Hayden infatti, oltre a rappresentare un esempio di creatività nella governance del campaigning, potrebbe contribuire a quell'area di indagine anche attraverso un'altra peculiarità del suo agire politico. Non a caso, Michael T. Heaney, politologo esperto delle connessioni tra partiti e movimenti a fini elettorali, nel 2013 scrisse:

One avenue for evaluating this dynamic would be to investigate the biographies of activists who move back and forth between movements and elections over the course of their political careers. Another avenue would be to trace the diffusion of innovations between movements and elections<sup>579</sup>.

Dall'analisi dei primi anni della *Campaign for Economic Democracy* (CED) avviata da Hayden dopo la sconfitta elettorale alle primarie per il Senato, si intravede come attraverso la rete della CED l'ex esponente radicale stesse proprio gettando le basi di una dinamica di "back and forth between movements and elections"<sup>580</sup>. Sarebbe dunque interessante verificare come abbia continuato ad applicare quella strategia per il resto della sua carriera politica e se possa

---

<sup>579</sup> M.T. HEANEY, *Elections and Social Movements*, in AA.VV., *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, 2013, pp. 2-4

<sup>580</sup> *Ibidem*.

essere considerato un precursore della *inside-outside strategy* per l'attivismo. Come già osservato, alcuni indizi già disponibili invitano a proseguire le ricerche in questa direzione.

La presente ricerca conferma infine l'utilità della teoria della political entrepreneurship, in particolare come sviluppato in seno all'American Political Development. Ciò avvalorava l'idea che lo studio degli effetti della participatory democracy sul lungo periodo possa rientrare maggiormente in futuro negli interessi di quella scuola di studiosi.

Si ritiene infine che i chiarimenti offerti dalla presente analisi in merito alle diverse applicazioni e interpretazioni storiche della participatory democracy possano contribuire proficuamente a un dibattito pubblico più consapevole sulle pratiche partecipative nelle democrazie contemporanee.

## Fonti

### Fonti archivistiche:

La maggior parte dei documenti d'archivio utilizzati nella presente ricerca appartengono al fondo personale di Tom Hayden, denominato *Tom Hayden Papers*, conservato presso lo Special Collections Research Center della University of Michigan Library ad Ann Arbor, MI. Del fondo si sono studiate più estensivamente le seguenti serie: 1960s-1970s; Personal; Political Career; Legislation; Name and Topical Files. All'interno della serie Political Career, si sono osservate in maniera dettagliata le seguenti sotto-sezioni: Correspondence; 1976 U.S. Senate Campaign; 1982 44th District California State Assembly Campaign, 1994 Gubernatorial campaign; Campaign for Economic Democracy; 1996 California State Senate Campaign. Il materiale relativo alle sottosezioni 1976 U.S. Senate Campaign e Campaign for Economic Democracy è stato poi utilizzato in maniera preferenziale per la ricostruzione storica della carriera politica di Hayden negli anni Settanta. L'indagine storica ha ad ogni modo attinto anche ad altri due fondi archivistici. Il primo è il fondo che raccoglie i materiali politici e di lavoro del filosofo politico Arnold Kaufman durante gli anni di docenza all'University of Michigan, denominato *Arnold Kaufman Papers* e conservato presso la Bentley Library dell'University of Michigan. Il secondo è l'archivio dell'Institute of Policy Studies (IPS) di Washington, DC. Il fondo è denominato *Institute for Policy Studies Records* ed è conservato presso la Wisconsin Historical Association con sede all'University of Wisconsin di Madison.

### Fonti a stampa:

Le fonti a stampa utilizzate dal presente lavoro in qualità di fonti primarie sono principalmente relative alla produzione editoriale della Conference on Alternative State and Local Policy (CASLP), organizzazione nazionale con sede a Washington, DC dal 1975 ai primi anni Duemila. Tali fonti sono in parte disponibili nel *repository* digitale dedicato alla CASLP della Cornell University Library (si veda sito web menzionato in Sitografia). In particolare, online è stato possibile reperire in formato digitalizzato i *Policy Reader* distribuiti alle prime due conferenze (1975-1976), cinque numeri del primo bollettino dell'organizzazione, la "CASLP Newsletter" (1976-1977) e il secondo periodico prodotto, "Ways&Means" (1978-1980). Per completare la ricostruzione storica, altre pubblicazioni monografiche edite dall'organizzazione sono state consultate a Washington, DC; presso la Library of Congress, la Law Library of Congress e la libreria personale del professore Robert Stumberg al Georgetown

University Law Center. Oltre alle pubblicazioni della CASLP, il presente lavoro ha reso necessario consultare anche altre fonti a stampa risalenti agli anni Sessanta e Settanta.

Tutte le fonti a stampa menzionate nel testo sono perciò riportate di seguito separatamente dalla bibliografia:

AA.VV., *Fourth Annual National Conference on Alternative State and Local Public Policies*, in "Ways&Means", May-June 1978, p. 7

ANONIMO, (senza titolo), "Notes from the First Year", June 1968, p. 2

AA.VV., *The Cities' Wealth. Programs for Community Control in Berkeley*, California, Washington, DC, Conference on Alternative State and Public Policy, 1976

AA.VV., *Fourth Annual National Conference on Alternative State and Local Public Policies*, in "Ways&Means", May-June 1978, p. 7

ANONIMO, *National Conference Center*, in "CASLP Newsletter", January 1976, n. 1, p. 10

ANONIMO, *People's Money vs. Tunney Money* in "Primary Issues", vol. 1, n. 1. August 1, 1975, p. 2

ANONIMO, *Primary Issues (colophon)*, in "Primary Issues", vol. 1, n. 1, 1 August 1975, p. 2

ANONIMO, *Second Annual Conference Set for Austin*, in "CASLP Newsletter" January 1976, n. 1, p.1

ANONIMO, (cover box), in "ERAP Newsletter", vol. 1, n. 1, February 1964

JONES, D., WEBB L. (a cura di), *America's Cities and Counties: A Citizen Agenda*, 1983-1984, Washington, DC, Conference on Alternative State and Local Policy, 1983

LANGTON, S., *Forward*, in BERRY, J., HORN, R. (a cura di), *The Theory and Practice of Citizen Participation: a Bibliography*, Medford, MA, Tufts University, (early 1980s)

LLOYD, J.R., *Campaign Finance Reform Act*, in M. BOHANANNON, WEBB L. (a cura di), *Model Legislation for the States*, 1984-1985, Washington, DC, Conference on Alternative State and Local Policy, 1984, pp. 11-24

SMITH, D., *Updating Economic Populism*, in "CASLP Newsletter", October 1976, n. 3, p.

TOTTEN, M., SETTINA N. (a cura di), *Energywise Options for State and Local Governments*, Washington, DC, Center for Policy Alternatives, 1993

WEBB, L, SHEARER, D. (a cura di), *Second Annual Public Policy Reader*, Washington, DC, The Conference on Alternative State and Local Public Policies, 1976

WEBB, L., *Conference Launches Tax Reform Counterattack at October Meeting*, in "Ways&Means", November-December 1978, p. 4

WEBB, L., SHEARER D. (a cura di), *Public Policy Reader* - second edition, Washington, DC, Institute for Policy Studies, September 1975

WEBB, L, SHEARER, D. (a cura di), *Second Annual Public Policy Reader*, Washington, DC, The Conference on Alternative State and Local Public Policies, 1976

SHEARER, D., California Conference, in "CASLP Newsletter", January 1976, n. 1, p. 5

SMITH, D., *Updating Economic Populism*, in "CASLP Newsletter", October 1976, n. 3, p. 3

## Bibliografia

AA. VV., *The promise for democratic deepening: the effects of participatory*

AA.VV, *Special Forum*, in “The Sixties”, vol. 11 (2018), n. 2

AA.VV. (a cura di), *The Routledge Handbook of the Global Sixties: Between Protest and Nation-Building*, New York, NY, Routledge, 2018.

AA.VV., *Democracy by Initiative. Shaping California Fourth Branch of Government (second edition)*, Center for Governmental Studies (CGS), 2008

ADAMS, B., *Meetings and the Democratic Process*, in “Public Administration Review”, vol. 64 (Jan- Feb. 2004), n. 1, pp. 43-54

ADYBSKA, *Where the War on Poverty and Black Power Meet: A Right to the City Perspective on American Urban Politics in the 1960s*, in “European journal of American studies”, vol. 10 (2015), n. 3, *online*

ARNSTEIN, S. R., *A Ladder of Citizen Participation*, in “Journal of the American Institute of Planners”, Vol. 35 (1969), no. 4, pp. 216-24.

BAER-BOSITIS, E. C., *Organizing for Reform: the Democratic Study Group and the Role of Party Fractions in Driving Institutional Change in the House of Representative*, unpublished dissertation, University of Minnesota, 2017

BAIOCCHI, G., LERNER, J., *Could Participatory Budgeting Work in the United States?*, in “The Good Society”, vol. 16 (2007), n.1, pp. 8-13

BALDERACCHI, C., *Problems and contradictions of participatory democracy: lessons from Latin America*, in “Contemporary Politics”, Vol. 22 (2016), n. 2, pp. 164-177

BARBER, B. R., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley and Los Angeles, CA, University of California Press, 2003 (1984), p. xxxiv

BARRON, D. J., FRUG, G. E., SU, R. T., *Dyspelling the Mith of Home Rule. Local Power in Greater Boston*, Cambridge, MA, Rappaport Institute for Greater Boston, 2004

BARTON, S. E., *From Community Control to Professionalism: Social Housing in Berkeley, California*, in *Journal of Planning History*, 1976-2011, Vol.13 (2013), n. 2, pp. 160-182

BATORY, A., SVENSSON, S., *The Use and Abuse of Participatory Democracy*, in “Policy & Politics”, Vol 47 (2019), n. 2, pp. 227–244

BELL, J., *California Crucible: The Forging of American Liberalism*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press, 2012

BERRY, J. M, PORTNEY K. E., THOMSON, K., *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington, DC, The Brookings Institutions, 1993

- BHERER L., DUFOUR, P., MONTAMBEAULT, F., *The participatory democracy turn: an introduction*, in “Journal of Civil Society”, vol. 12 (2016), n. 3, pp. 225-230
- BLUMBERG, P., *Industrial Democracy: The Sociology of Participation*, Constable, 1969
- BOBBIO, L., G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in “Meridiana - Nuove forme di democrazia”, (2007), n. 58, pp. 45-67
- BOBBIO, L., *I governi locali delle democrazie contemporanee*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2002
- BONASTIA, C., *Hedging His Bets: Why Nixon Killed HUD's Desegregation Efforts*, in “Social Science History”, vol. 28 (2004), n. 1, 2004, pp. 19–52
- BORGOGNONE, G., *Tecnocrati del progresso*, Milano, UTET, 2015
- BORSTELMANN, T., *The 1970s: A New Global History from Civil Rights to Economic Inequality*, Princeton University Press, 2012
- BOYTE, H. C., *The Backyard Revolution. Understanding the new citizen movement*, Philadelphia, PA, Temple University Press, 1980
- BRABHAM, D.C., *Crowdsourcing*, Cambridge, MA, MIT Press, 2013
- BRADY, H.E., JOHNSTON, R., SIDE, J., *The Study of Political Campaign*, in H.E. BRADY, R. JOHNSTON (a cura di), *Capturing Campaign Effects*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006, pp. 1-28
- BREINES, W., *Community and Organization in the New Left, 1962–1968: The Great Refusal*, New Brunswick, NJ, Rutgers University, 1989
- BRICK, H., PHELPS, C., *Radicals in America. The U.S. Left since the Second World War*, New York, NY, Cambridge University Press, 2015
- BUNZEL, J.H., *New Force on the Left. Tom Hayden and the Campaign Against Corporate America*, Stanford, CA, Hoover Institute Press – Stanford University Press, 1983
- BUREAU OF THE CENSUS, *Government Organization*, in *1992 Census of Governments*, vol. 1, U.S. Department of Commerce - Economics and Statistics Administration, 1994
- C. S. SMITH, B. ANDERSON, *Political Participation through Community Action*, in G. PARRY (a cura di), *Participation in Politics*, Manchester, UK, Manchester University Press, 1972, pp. 303-318;
- CALLAHAN, K., *Citizen Participation: Models and Methods* in “International Journal of Public Administration”, Vol 30 (2007), n. 11, pp. 1179-1196
- CANNON, J. M., *Federal Revenue-Sharing: Born 1972. Died 1986. R.I.P.*, in “The New York Times, Oct. 10, 1986.

- CARNOY, M., SHEARER, D., *Economic Democracy*, New York, NY, Pantheon Books, 1980
- CARTOSIO, B., *I lunghi anni Sessanta*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 2012
- CARTOSIO, B., *Sui Movimenti sociali degli anni Sessanta e Settanta negli Stati Uniti*, in “Studi Bresciani. Quaderni della Fondazione Micheletti”, 2009, n. 19, pp. 11-48
- CHRISTIANSEN, S., SCARLETT, Z. A., *The Third World in the Global 1960s*, Berghahn Books, Inc., 2012;
- CHRISTIE, D., *Recent Calls for Economic Democracy*, in “Ethics”, vol. 95 (October 1984), pp. 112-128.
- CHRISTOPOULOS, D.C., *Relational Attributes of Political Entrepreneurs: a Network Perspective*, in “Journal of European Public Policy”, vol. 13, (2006), n. 5, pp. 757-778
- CLAVEL, P., *Activists in City Hall: The Progressive Response to the Reagan Era in Boston and Chicago*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2011
- CLAVEL, P., *The Progressive: City: Planning and Participation, 1969–1984*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1986.
- COLE, R. L., CAPUTO, D. A., *The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program*, in “The American Political Science Review”, vol. 78 (June, 1984), n. 2, pp. 404-416
- COLE, R. L., *Citizen Participation and the Urban Policy Process*, DC Heath and Company, 1974
- COLLINS, P. H., *The New Politics of Community Revisited*, in “The Pluralist”, vol. 15 (2020), n. 1, pp. 54-73
- CONNOLLY, W. (a cura di), *The Bias of Pluralism*, New York, NY, Atherton Press, 1969
- CONNOLLY, W., *The Challenge to Pluralist Theory*, in CONNOLLY, W. (a cura di), *The Bias of Pluralism*, New York, NY, Atherton Press, 1969, pp. 3-34
- COOK, T. E., MORGAN, P. M. (a cura di), *Participatory Democracy*, New York, NY, Harper & Row Publishers, 1971
- COWAN, S., *Back to the Neighborhood: ideas and Practices of Local Government*, in “Journal of Urban History”, vol. 45 (2019), n. 5, pp. 1070 -1075
- D. JONES, L. WEBB (a cura di), *America’s Cities and Counties: A Citizen Agenda, 1983-1984*, Washington, DC, Conference on Alternative State and Local Policy, 1983
- DAHL, R., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1956.

DAVIES, G., *War on Dependency: Liberal Individualism and the Economic Opportunity Act of 1964*, in “Journal of American Studies”, Vol. 26 (Aug., 1992), n. 2, pp. 205- 231

DELANEY P., *Urban Coalition Will Meet Today*, in “The New York Times”, 1973 May 30

DELLUMS, R., HALTERMAN H.L., *Lying down with the lions: a public life from the streets of Oakland to the halls of power*, Boston, MA, Beacon Press, 2000

DEWEY, B., *Characteristics and Operational Performance of California’s Permanent Housing Cooperatives*, Davis, CA, UC Davis, Center for Cooperatives, 1993

DUBOSE, C. P., *The Untold Story of Charles Diggs*, Arlington, VA, Burton Publishing House, 1998.

DZUR, A. W., *Democracy Inside: Participatory Innovation in Unlikely Places*, New York, NY, Oxford University Press, 2019

FIELD, M., *Tunney, Goldwater Lead as Choices for Senate Candidate*, in “Los Angeles Times”, 3 June 1976, p. 31

FLACK, H.E., *Municipal Charter Revision -- Berkeley, Cal.*, in “The American Political Science Review”, Vol. 4 Feb. 1910, n. 1, pp. 76-80, p. 77;

FLACKS R., LICHTESTEIN N. (a cura di), *The Port Huron Statement: Sources and Legacies of the New Left's Founding Manifesto*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press, 2015

FRANKLIN A., *Hayden Start a 52-City Nuclear Protest*, in “The New York Times”, 25 Sep. 1979, p. 14

FROST, J., *An Interracial Movement of the Poor: Community Organizing and the New Left in the 1960s*, New York, NY, New York University Press, 2001.

GAERY, D. , *Radical Ambition: C. W. Mills, The Left and American Social Thought*, California University Press, 2009

GAMESON, W., *The Strategy of Social Protest*, Homewood, IL, Dorsey Press, 1975

GANUZA, E., BAIOCCHI, G., *The Long Journey of Participatory Budgeting*, in S. ELSTUB, O. ESCOBAR (a cura di), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, elgaronline.com, 2019, pp. 77-89

GILMAN, H., WOMPLER, B., *The Difference in Design: Participatory Budget in Brazil and the United States*, in “Journal of Public Deliberation”, vol. 15 (2019), n. 1, pp. 1-30

GILMER, J., GUEST, J.W., KIRCHNER, C., *The Impact of Federal Programs and Policies on State-Local Relations*, in “Public Administration Review”, vol. 35 (December 1975), special issue Policy Management Assistance: A Developing Dialogue, pp. 774-779

- GOFF, T., *Hayden Outlines 'New Democracy' Plan*, in "Los Angeles Times", Jan. 20 1976, p. 3
- GOLDSMITH, A. J., LEWIS, C., (a cura di), *Civilian Oversight of Policing. Governance, Democracy and Human Right*, Portland, OR, Hart Publishing, 2000
- GORDON, L., *Participatory Democracy From SNCC through Port Huron to Women's Liberation to Occupy. Strengths and Problems of Prefigurative Politics*, in T.HAYDEN, *Inspiring Participatory Democracy. Student Movements From Port Huron to Today*, Boulder, CO, Paradigm Publishers, 2013, pp. 103-126
- GORMLEY, W. T., *The Representation Revolution, Reforming State Regulation Through Public Representation*, in "Administration and Society", vol. 18 (1986), n. 2, pp. 179-196, pp. 188-189.
- GOSSE, V., *A Movement of movements: The definition and Periodization of the New Left*, in J.C. AGNEW, R. ROSENZWEIG (a cura di), *A Companion to Post-1945 America*, Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell, pp. 277-302
- GOSSE, V., *Rethinking the New Left: An Interpretive History*, Palgrave Macmillian, 2016
- GROSS, D. A., GOIDEL, R. K., *The states of campaign finance reform*, Columbus, OH, Ohio State University Press, 2003
- GROSSMAN, M., *Artists of Possible. Governing Networks and American Policy Change since 1945*, New York, NY, Oxford University Press, 2014
- HALL S., *Framing the American 1960s: A historiographical review*, in *European Journal of American Culture*, vol. 31 (2012), n. 1, pp. 5-23
- HALLIWELL, M., WITHAM, N., (a cura di), *Reframing 1968*, Edimburgh, UK, Edimburgh University Press, 2018
- HAMMOND, S. W., *Congressional Caucuses in National Policy Making*, Baltimore, MA, The John Hopkins University Press, 2001
- HAYDEN, T., *Radical Nomad: Charles W. Mills and His Times*, Boulder, CO, Paradigm Publishers, 2006
- HAYDEN, T., *Reunion. A Memoir*, New York, NY, Random House, 1988
- HEANEY M.T., *Public Interest Advocacy*, in AA.VV, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2008, 2nd Edition, pp. 614-615
- HELD, D., *Models of Democracy* (3° edizione), Hoboken, NJ, Wiley, 2006
- HILMER, J. D., *The State of Participatory Democratic Theory*, in "New Political Science", Vol. 32 (2010), n. 1, pp. 43-63

- IRWIN, A., *The politics of talk: Coming to terms with the 'New' scientific governance*, in "Social Studies of Science", Vol. 36 (2006), n. 2, pp. 299-320
- JACKSON J.J., III, HITLIN R., *The Nationalization of the Democratic Party*, in "The Western Political Quarterly", Jun. 1981, vol. 34, n. 2, pp. 270-286
- KAAZE, T.A., *The Decision to Run for the U.S. Congress: Challenger Attitudes in the 1970s*, in "Legislative Studies Quarterly", vol. 5 (1980), n. 1, pp. 79-100
- KAPLAN, M., *A Comparative Analysis of the Planning Process in Eleven Cities*, Washington, DC, HUD, 1969
- KAUFMAN, A., *Human Nature and Participatory Democracy*, in FREIDRICH C. (a cura di), *Responsibility*, New York, NY, The Liberal Arts Press, 1960, pp. 266-289
- KAUFMAN, A., *Participatory Democracy: Ten Years Later*, in "La Table Ronde", n. 251-252 (December-January 1968), pp. 216-228
- KAZIN, M., *The Populist Persuasion: an American History*, New York, NY, BasicBooks, 1995
- KYNASTON, D., *Modernity Britain. A Shake of the Dice, 1959-62*, London, Bloomsbury, 2014
- KRAMER, D. C., *Participatory Democracy: Developing Ideals of the Political Left*, Cambridge, MA, Schenkman Publishing, 1972
- KRANE, D., RIGOS, P.N., HILL, M. B. jr., *Home Rule in America. A Fifty-State Handbook*, Washington, DC, CQPress, 2001
- LANGTON, S., *Forward*, in BERRY, J., HORN, R. (a cura di), *The Theory and Practice of Citizen Participation: a Bibliography*, Medford, MA, Tufts University, (early 1980s)
- LERNER, J. , *Everyone Counts: Could "Participatory Budgeting" Change Democracy?*, Cornell University Press, 2014
- LEVITAN, S. A., *The Community Action Program: A Strategy to Fight Poverty*, in "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", Vol. 385 (Sep. 1969), pp. 63-73, p.70.
- LLOYD, J.R., *Campaign Finance Reform Act*, in M. BOHANANNON, WEBB L. (a cura di), *Model Legislation for the States, 1984-1985*, Washington, DC, Conference on Alternative State and Local Policy, 1984, pp. 11-24
- LOCKER, B., *Visions of Autonomy: The New Left and the Neighborhood Government Movement of the 1970s*, in "Journal of Urban History", vol. 38 (2012), n. 3, pp. 577-598
- MACPHERSON, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, MA, Oxford University Press, 1977

- MAGUIGE, S., *General Revenue Sharing: Background and Analysis*, Congressional Research Service Report for Congress, January 2009
- MAMMARELLA, G., *Storia degli Stati Uniti dal 1945 a oggi*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2013, p. 249
- MARANDO, V. L., FLORESTANO, P. S., *State Commissions on Local Government: A Mechanism for Reform*, in “State & Local Government Review”, Vol. 9 (May, 1977), No. 2, pp. 49-53, p. 49.
- MATTSON, K., *Intellectuals in Action: The Origins of the New Left and Radical Liberalism, 1945-1970*, Philadelphia, PA, Penn State University Press, 2002
- McCABE, B. C., *Special-District Formation among the States*, in “State & Local Government Review”, Vol. 32 (Spring 2000), n. 2, pp. 121-131
- MCCOY, A., *No Radical Hangover: Black Power, New Left, and Progressive Politics in the Midwest, 1967-1989*, PhD dissertation, University of Michigan, 2016
- McMILLIAN, J. (a cura di), *The New Left Revisited*, Philadelphia, PA, Temple University Press, 2003
- McMILLIAN, J., *Smoking Typewriters: The Sixties Underground Press and the Rise of Alternative Media in America*, Oxford, MA, Oxford University Press, 2011.
- MENDEL, R., *The Occupy Wall Street Movement in the American Radical Tradition*, in “USAbroad”, Vol. 3 (2020), pp. 53-69
- MENSER, M., *We Decide! Theory and Cases in Participatory Democracy*, Philadelphia, PA, Temple University Press, 2018
- MILLER, J., *Democracy in the Streets*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1994
- MILLS, C.W., *Letter to the New Left*, in “New Left Review”, Vol. 1 (1960), n. 5, pp. 18-23
- MINTROM, M., *Policy Entrepreneurs and School choice*, Washington, DC, GU University Press, 2000
- MIROFF, B., *Leadership and American Political Development*, in S. SKOWRONEK, M. GLASSMAN (a cura di), *Formative Acts. American Politics in the Making*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press, 2007, pp. 13-31, pp. 23-24
- MORONE, J. A., *The Democratic Wish. Popular Participation and the Limits of American Government*, Yale University Press, 1990
- MOUND, J. M., *Inflated Hopes, Taxing Times: Fiscal Crisis, the Pocketbook Squeeze, and the Roots of the Tax Revolt*, PhD dissertation, University of Michigan, inedito
- MOYHINAN, D. P., *Maximum Feasible Misunderstanding: Community: Action in the War on Poverty*, New York, NY, Free Press, 1969.

- NORDINGLER, E., *Decentralizing the City: A Study of Boston's Little City Halls*, Cambridge, Ma, MIT Press, 1972.
- ORREN K., SKOWRONEK, S., *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, 2004
- PAGANO, M.A., *United States*, in N. STEYTLER (a cura di), *Local government and metropolitan regions in Federal Systems*, Montreal, CA, McGill-Queen's University Press, 2009
- PATEMAN, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1970
- PATTERSON, J. T., *America's Struggle Against Poverty, 1900-1985*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1986
- PAYNE, C. M., *I've Got the Light of Freedom: The Organizing Tradition and the Mississippi Freedom Struggle*, University of Carolina Press, 2007
- PETERS, P., STUMBERG R., WARD R. (a cura di), *Legislative Sourcebook in Financial Deregulation*, Washington, DC, National Center for Policy Alternatives, 2000
- PIVEN, F.F., CLOWARD, R., *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, NY Vintage, 1971
- POLLETTA, F., JASPER, J. M., *Collective Identity and Social Movements*, in "Annual Review of Sociology", vol. 27,(2001), pp. 283-305
- POLLETTA, F., *Freedom is an Endless Meeting*, University of Chicago Press, 2002

POLLETTA, F., *How Participatory Democracy Became White: Culture and Organizational Choice*, in “Mobilization”, Vol. 10 (June 2005), n. 2, pp. 271-288

POLLETTA, F., *Participatory enthusiasms: a recent history of citizen engagement initiatives*, in “Journal of Civil Society”, Vol. 12 (2016), n. 3, pp. 231-246  
*processes in the interaction between civil society and local governments*, in “Journal of Civil Society”, Vol. 12 (2016), n. 3, pp. 344-363

QUET, M., *Science to the people! (and experimental politics): Searching for the roots of participatory discourse in science and technology in the 1970s in France*, in “Public Understanding of Science”, Vol. 23 (2013), n. 6, pp. 628-646

REICH, K., *Hayden Planning to Challenge Tunney*, in “Los Angeles Times”, 22 April 1975, p. 3

ROBERTS, N. C., *Public Entrepreneurship and Innovation*, in “Policy Studies Review”, Vol. 11, (Spring 1992), n. 1, pp. 55-74

RODEWALD, R., WASSERTROM, R., *The Political Philosophy of Arnold Kaufman*, in “Social Theory and Practice”, vol. 2 (Spring 1972), n. 1, pp. 5-31

RODGERS, D. T., *Paths in the Social History of Ideas*, in AA.VV. (a cura di), *The worlds of american intellectual history*, Oxford University Press, 2016, pp. 307-323

RODGERS, M. T., *Age of Fracture*, Harvard University Press, 2012

ROGERS, D., *Does Decentralization Work?*, in “The Urban Lawyer”, vol. 14 (Summer 1982), n. 3, special issue: Challenges to Urban and Suburban Education in the 1980's (Part I), pp. 515-561

RUSTIN B., *From protest to politics. The Future of Civil Rights Movement*, in “Commentary”, Feb. 1965, vol. 39, n. 2

RYMSZA-PAWLOWSKA, M. J., *History Comes Alive. Public History and Popular Culture in the 1970s*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2017

SALE, K., *Sds*, Vintage Books, New York, NY, 1973;

SCHULMAN, B. J., *The Seventies: The Great Shift in American Culture, Society and Politics* Cambridge, MA, Da Capo Press, 2001

SEGAL, L., *The Pitfalls of Political Decentralization and Proposals for Reform: The Case of New York City Public Schools*, in “Public Administration Review”, vol. 57 (Mar-April 1997), n. 2, pp. 141-142

SHEINGATE, A., *The Terrain of Political Entrepreneur*, in SKOWRONEK, S., GLASSMAN, M. (a cura di), *Formative Acts. American Politics in the Making*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press, 2007, pp. 13-31

- SIMMONS, C. W., *California Statewide Initiative Process*, California Research Bureau, maggio 1997
- SIMPSON, D., *Neighborhood government in Chicago 44th Ward*, Champaign, IL, Stipes Publishing Company, 1979
- SIRIANNI, C., FRIEDLAND, L., *Civic innovation in America: Community empowerment, public policy, and the movement for civic renewal*, Oackland, CA, University of California Press, 2001
- SKELTON, G., *Tunney Lashes Back at Hayden Attack on Book*, in “Los Angeles Times”, 4 Dec 1975
- SKOWRONEK, S., ENGEL, S. M., ACKERMAN, B. (a cura di), *The Progressives’ Century*, Yale University Press, 2016
- SOUNES, H., *Seventies: The Sights, Sounds and Ideas of a Brilliant Decade*, London, UK, Simon and Shuster, 2006
- STAMMER, L., *Curb Hits Brown on Two Fronts: Criticizes Actions in Farm Strike, Post for Hayden*, in “Los Angeles Times”, 1 Mar 1979, p.3
- TARROW, S., *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, 2011
- THOMPSON, H. A., *Rethinking the Collapse of Postwar Liberalism: The Rise of Mayor Coleman Young and the Politics of Race in Detroit*, in D.R. COLBURN, J.S. ADLER (a cura di), *African-American Mayors: Race, Politics, and the American City*, Urbana, IL, University of Illinois Press, 2001, pp. 223-245
- THOMPSON, J., *Progressive Innovation in the 1970s*, Madison, Wisconsin, and the Conference on Alternative State and Local Public Policies, in “Progressive Planning Magazine”, a. (Winter 2007), pp. 22–25;
- TOTTEN, M., SETTINA N. (a cura di), *Energywise Options for State and Local Governments*, Washington, DC, Center for Policy Alternatives, 1993;
- SINGH, U.B., *Decentralized Democratic Governance in New Millennium. Local government in USA, UK, France, Japan and India*, New Dehli, India, Concept Public Company, 2009
- VARON, J., *Bringing the War Home: The Weather Underground, the Red Army Faction, and Revolutionary Violence in the Sixties and Seventies*, Oackland, CA, University of California Press, 2004
- VARON, J., *Why we care about 1968*, in “The Sixties”, Vol. 11 (2018), n. 2, pp. 232-236
- VICK, J. W., *A 21th Century Defense of Participatory Democracy*, Ph.D dissertation, University of California Irving, 2015 - inedito

VON BOHTMER, B., *Framing the Sixties: the Use and Abuse of a Decade from Ronald Reagan to George W. Bush*, Amherst, MA, University of Massachusetts Press, 2010

WALTERS, D., *Hayden Charts a New Course*, in "The Sacramento Bee", 25 July 1986, p. n.d.

WASHNIS, G. J., *Community development strategies; case studies of major model cities*, New York, NY, Praeger, 1974, published in cooperation with the Center for Governmental Studies

WEBER, B. A., *Revealing the Empowerment Revolution: A Literature Review on the Model Cities Program*, In "Journal of Urban History", vol. 38 (2012), n. 1, pp. 173-192

WEINBERG, M.W., *Boston's Kevin White: A Mayor Who Survives*, in "Political Science Quarterly", Vol. 96 (Spring, 1981), n. 1, pp. 87-106

WHEAT, M., *The Activist Auditor: A New Player in State and Local Politics*, in "Public Administration Review", vol. 51 (1991) n. 5, pp. 385-392

WIENER, J., *Cospiracy in the Streets. The Extraordinary Trial of Chicago 7*, The New Press, 2006

WOLFINGER, R. E., *The Influence of Precinct Work on Voting Behavior*, in "The Public Opinion Quarterly", Vol. 27 (Autumn, 1963), n. 3, pp. 387-398

ZELIZER, J. E., *On Capitol Hill: The Struggle to Reform Congress and Its Consequences, 1948–2000*, New York, NY, Cambridge University Press, 2004

ZELIZER, J. E., *The Fierce Urgency of Now: Lyndon Johnson, the Congress and the Battle for the Great Society*, New York, NY, Penguin, 2015

ZIMMERMAN, J., *Participatory Democracy. Populism Revived*, Praeger Publisher, 1986

### Sitografia

AA.VV., *Biographical Notes*, in AA.VV. (a cura di), *Guide to the Mayor Kevin H. White records*, City of Boston Archives and Records Management Division, sito web: [https://www.cityofboston.gov/images\\_documents/Guide%20to%20the%20Mayor%20Kevin%20H.%20White%20records\\_tcm3-50275.pdf](https://www.cityofboston.gov/images_documents/Guide%20to%20the%20Mayor%20Kevin%20H.%20White%20records_tcm3-50275.pdf) [ultima cons: 15 novembre]

AA.VV., *Conference on Alternative State and Local Policies*, Cornell University Library: <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/40499> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

AMERICA COUNT STAFF, *From Municipalities to Special Districts, Official Count of Every Type of Local Government in 2017 Census of Governments*, October 29, 2019, disponibile nel sito web dell'United States Census Bureau: [https://www.census.gov/library/publications/2019/econ/from\\_municipalities\\_to\\_special\\_districts.html](https://www.census.gov/library/publications/2019/econ/from_municipalities_to_special_districts.html) [ultima cons: 30 ottobre 2020]

ANONIMO, "Notes from the First Year", June 1968, p. 2, Women's Liberation Movement Print Culture, Duke University Library, Repository Collections & Archives, disponibile online: <https://repository.duke.edu/dc/wlmpc/wlmms01037>, " [ultima cons: 30 ottobre 2020]

ANONIMO, *An interview with Paul Parks*, University of Northeastern Library, disponibile online: <https://repository.library.northeastern.edu/collections/neu:rx914579k> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

ANONIMO, *Biographical/Historical Notes*, Derek Shearer and Ruth Goldway Papers, circa 1960-1995, finding aid, John Hay Library Special Collections, Brown University, RI: <https://library.brown.edu/riamco/render.php?eadid=US-RPB-ms2011.042&view=title>, , [ultima cons: 30 ottobre 2020]

ANONIMO, *Biography*, Austin (Tex.) Mayor's Office. Jeffrey M. Friedman Records, finding aid Texas Historical Association: <https://legacy.lib.utexas.edu/taro/aushc/00558/ahc-00558.html> [ultima cons: 14 ottobre 2020]

ANONIMO, *Biography*, nel sito web del finding aid del fondo archivistico Tom Hayden Papers, University of Michigan Library (Special Collections Research Center) <https://quod.lib.umich.edu/s/sclead/umich-scl-hayden?byte=8153051;focusrgn=bioghist;subview=standard;view=reslist>, [ultima cons: 30 ottobre 2020]

ANONIMO, *Biography/History*, Institute for Policy Studies Records, 1959-2005 (bulk 1963-1993), Wisconsin Historical Association finding aid:

ANONIMO, *Goddard-Cambridge Graduate Program in Social Change*: <https://snaccooperative.org/ark:/99166/w6xx0t47#biography> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

ANONIMO, *History of the Political Reform Act*, sito web della Fair Political Practices Commission (FPPC): <http://www.fppc.ca.gov/about-fppc/about-the-political-reform-act.html> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

ANONIMO, *History*, Center for Study of Responsive Law: <https://csrl.org/about/> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

ANONIMO, *Introduction*, in *City of Berkeley Charter*, pagina del sito web del municipio di Berkeley:

BRICK, H., PARKER, G. (a cura di), *A New Insurgency: The Port Huron Statement and Its Times*, Ann Arbor, MI, Michigan Publishing, University of Michigan Library, 2015, Chapter 24, <http://dx.doi.org/10.3998/maize.13545967.0001.001> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

DONOVAN, T., *Expanding Direct Democracy in the US: How Far is Too Far?*, Paper prepared for The Democracy Symposium. Williamsburg, VA. February 16 - 18, 2002, sito web dell'IRI: <http://www.iandrinstitute.org/reports-papers.cfm> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

GUPPY, P., *Overview of Seattle Charter Amendment 19 to Provide for District Elections to City Council Positions*, Sep. 20, 2013 nel sito web del Washington Policy Center: <https://www.washingtonpolicy.org/publications/detail/overview-of-seattle-charter-amendment-19-to-provide-for-district-elections-to-city-council-positions> [ultima cons: 30 ottobre 2020].

HAYDEN, T., Jerry Brown: The Mystic and the Machine, in “Rolling Stones”, December 19, 1974, sito web: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/jerry-brown-the-mystic-and-the-machine-240798/> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

MANN, R.D., *The Ann Arbor Teach-In and Beyond: An Oral History*, in H. BRICK, G. PARKER (a cura di), *A New Insurgency: The Port Huron Statement and Its Times*, Ann Arbor, MI, Michigan Publishing, University of Michigan Library, 2015, Chapter 24, <http://dx.doi.org/10.3998/maize.13545967.0001.001> [ultima cons: 20 ottobre 2020]

OLDAM, K., *Seattle voters approve new city charter and re-elect Mayor William F. Devin on March 12, 1946*, in “HistoryLink.org”, March, 5 2014, disponibile nel sito web: <https://www.historylink.org/File/3560> [ultima cons: 30 ottobre 2020].

PAZNIOKAS M., Miles Rapport named national president of Common Cause, in “CT Mirror”, January 14, 2014: <https://ctmirror.org/2014/01/14/miles-rapoport-named-national-president-common-cause/>, [ultima cons: 30 ottobre 2020]

RYAN, P. S., *A Statute of Liberty: How New York City's Campaign Finance Law is Changing the Face of Local Elections* (Center for Governmental Studies 2003), sito web: <http://www.cgs.org/publications/docs/nycreport.pdf> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

SULLIVAN J. F., “Peter Shapiro: Bent on Being the Youngest Governor”, The New York Times, March 17, 1985, <https://www.nytimes.com/1985/03/17/nyregion/politics-peter-shapiro-bent-on-being-the-youngest-governor.html> [ultima cons: 14 ottobre 2020]

TOLBERT, C. J., *Direct Democracy as a Catalyst for 21st Century Political Reform*, paper non pubblicato, sito web dell’IRI: <http://www.iandrinstitute.org/reports-papers.cfm> [ultima cons: 30 ottobre 2020]

WEBB, L., interview by Pierre Clavel, June 30, 2005: <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/41471> [ultima cons: 30 ottobre 2020]