

**Stato e società civile:  
Verso un modello di democrazia associativa?**

Lucio Baccaro\*

International Institute for Labour Studies  
4, route des Morillons  
1211 Geneva 22, CH  
Tel. + 41 22 799 7819  
Fax + 41 22 799 8542  
E-mail: [baccaro@ilo.org](mailto:baccaro@ilo.org)

L'autore desidera ringraziare i partecipanti a seminari presso il Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung di Colonia e l'Institute for Work and Employment Research del MIT, Cambridge, Massachusetts, per i commenti ricevuti. Ringraziamenti particolari a Christiane Kuptsch, Richard Locke, Charles Sabel, Fritz Scharpf e Wolfgang Streeck.

\* Lucio Baccaro è responsabile delle attività di ricerca presso l'Istituto Internazionale di Studi del Lavoro, Ufficio Internazionale del Lavoro, Ginevra. Ha pubblicato vari articoli, soprattutto sulle trasformazioni dei sistemi neo-corporativi, in riviste italiane ed internazionali.

## **Stato e società civile: Verso un modello di democrazia associativa?**

### **1. Introduzione**

In un periodo di diffusa sfiducia nelle capacità regolative dello stato, la società civile è spesso presentata come una possibile alternativa.<sup>1</sup> Nei paesi avanzati, la crisi delle politiche di impronta dirigista ha promosso una serie di riflessioni sull'importanza del coinvolgimento dei gruppi sociali nel disegno e nell'applicazione delle politiche pubbliche (ad es. Kooiman, 1993; Putnam, 1993 e 1995; Cable, 1995; Levy, 1999; Pierre, 2000). Nei paesi in via di sviluppo, il dibattito si è spesso concentrato sulle associazioni non-profit o non-governative, sulle quali si propone di basare un nuovo modello di sviluppo, alternativo a quello promosso dall'alto dalle strutture burocratiche statali (vedi ad es. World Bank, 1992; Sanyal, 1994 e Tendler, 1996, questi ultimi con posizioni critiche; e Edwards e Hulme, 1996; Hulme e Edwards, 1997; Fiszbein e Lowden, 1999). È opinione comune che l'imposizione di soluzioni regolative omogenee a cittadini, imprese, economie locali sempre più eterogenei non solo non raggiunga gli obiettivi, ma generi spesso conseguenze indesiderate.

In questo contesto, l'immagine che viene fornita delle associazioni della società civile è quella di organizzazioni intrinsecamente più dinamiche, innovative ed efficienti di quelle statali, caratterizzate da mancanza di flessibilità, procedure antiquate e comportamenti *rent-seeking* (su quest'ultimo aspetto, vedi Buchanan e Tullock, 1962; Buchanan, 1980). Per aumentare l'efficacia dell'azione regolatoria, il ruolo dello stato dovrebbe diminuire e quello della società (civile) aumentare in maniera corrispondente.

---

<sup>1</sup> Le idee ed opinioni espresse in questo articolo sono strettamente personali, e non coincidono necessariamente con le posizioni dell'Istituto Internazionale di Studi del Lavoro o dell'OIL.

Questo articolo rigetta una visione semplicistica e dicotomica del rapporto tra stato (inefficiente) e società civile (efficiente). Fondandosi su di una recente letteratura (Cohen e Rogers, 1995a; Hirst, 1994; Cohen e Rogers, 1995b; Cohen e Sabel, 1997; Dorf e Sabel, 1998; Fung e Wright, 2003), tratteggia un modello di “democrazia associativa” in cui lo stato e la società civile sono parte di un unico modello regolativo che trasforma le funzioni di entrambi.

In questo nuovo modello, lo stato non è più chiamato a regolare dall’alto attraverso gli strumenti classici del “comando e controllo”. L’idea chiave del modello è il trasferimento di funzioni regolative a gruppi e associazioni dotati di conoscenza dettagliata dei problemi, estese capacità di monitoraggio, e la capacità di deliberare sui problemi facendo appello ad interessi generalizzabili piuttosto che puramente sezionali. Lo stato non scompare, ma assume funzioni nuove. Oltre a definire le finalità fondamentali delle politiche pubbliche, seleziona gli attori sociali chiamati a partecipare alla regolazione, incoraggia l’organizzazione di interessi e visioni sottorappresentate, favorisce la circolazione delle informazioni e delle buone pratiche, e si riserva il diritto di intervenire nei casi in cui l’autoregolazione fallisca. Tra standard minimi e obblighi di comunicazione e trasparenza, questo assetto regolativo è lungi dall’essere puramente volontaristico.

Pur nel contesto di una generale condivisione della teoria democratico-associativa, l’articolo tenta di introdurre maggior dosi di realismo in quel che è spesso presentato come un modello astratto, di stampo puramente normativo. Lo fa discutendo due temi in particolare: il rapporto tra democrazia associativa e neo-corporatismo, e la relazione tra deliberazione – un elemento cruciale del modello normativo – e negoziazione.

Benché il neo-corporatismo e la democrazia associativa procedano da assunzioni normative ed empiriche molto differenti (le prime assai meno attraenti delle seconde), molti esempi concreti di democrazia associativa sono il risultato della evoluzione e trasformazione di

assetti neo-corporativi pre-esistenti, il cui nocciolo rimane solido. Inoltre è raro che gli attori del mondo reale deliberino; nella gran parte dei casi negoziano. Vi è, tuttavia, una tipologia di negoziazione che permette di conservare molte delle caratteristiche della deliberazione, come la comunicazione veritiera e l'orientamento alla risoluzione dei problemi, senza richiederne l'intera serie di precondizioni normative.

L'articolo è organizzato come segue. Il par. 2 tratteggia il programma democratico-associativo. Il par. 3 analizza le differenze tra questo programma e la visione habermasiana del rapporto tra stato e società civile, una visione simile per alcuni aspetti e assai differente per altri. Il par. 4 discute quegli aspetti del modello democratico-associativo, per i quali, a parere dell'autore, vi è una notevole discrepanza tra enunciazioni teoriche e realtà effettuale. Il par. 5, nel concludere, considera alcuni problemi di legittimità degli assetti democratico-associativi. L'articolo è di natura teorica; i suoi esempi ed illustrazioni sono, tuttavia, basati sulle ricerche sul campo condotte dall'autore in due paesi: l'Irlanda e il Sud Africa.

## **2. Il modello democratico-associativo**

Il progetto di democrazia associativa procede in tre tappe: con la prima raccomanda il trasferimento di competenze e poteri dalle burocrazie statali centrali ad associazioni intermedie o "secondarie" (Cohen e Rogers, 1995; Hirst, 1994); con la seconda incoraggia la costituzione di forum deliberativi composti da dette associazioni; con la terza promuove una ridefinizione del ruolo dello stato.

### *a) Il coinvolgimento delle associazioni secondarie*

La ratio del coinvolgimento è nel presunto vantaggio informativo dei gruppi rispetto alle burocrazie centrali. Si assume infatti che le associazioni abbiano una conoscenza dettagliata dei problemi che li riguardano e delle possibili soluzioni. Ci si attende inoltre che abbiano maggiori

capacità di monitoraggio dei propri membri rispetto alle istituzioni pubbliche e dunque maggiori capacità di promuovere l'adesione spontanea agli esiti della regolazione (Bobbio, 2002). In un'epoca in cui le politiche pubbliche riguardano sempre più materie e situazioni che, per eterogeneità, complessità e volatilità, oltrepassano le capacità cognitive e amministrative della burocrazia, il contributo delle associazioni diviene particolarmente importante, soprattutto in situazioni in cui: 1) l'introduzione di standard generali da parte di agenzie centralizzate è teoricamente possibile, ma il monitoraggio è, nel migliore dei casi, molto costoso; 2) il governo ha la capacità di indicare degli obiettivi, ma gli specifici strumenti di realizzazione devono essere determinati caso per caso; 3) l'oggetto della regolazione è talmente complesso e sfaccettato che persino determinare le finalità generali diviene poco pratico, se non in termini molto astratti (Cohen e Rogers, 1995: 249).

Il coinvolgimento dei gruppi crea tuttavia problemi di due tipi, ben noti agli studiosi della teoria pluralista dei gruppi di interesse: la rappresentanza incompleta e l'egoismo di gruppo. La capacità di organizzarsi è distribuita in maniera ineguale. La ricerca sui paesi in via di sviluppo mostra, ad esempio, che è assai meno probabile che i poveri si organizzino rispetto ai ricchi (ad es. Howes, 1997). Interessi dispersi, ad es. quelli dei consumatori, hanno una minore probabilità di essere rappresentati formalmente rispetto ad interessi più concentrati, ad es. quelli dei produttori (Olson, 1964). Questo significa che, in un sistema aperto alle associazioni, alcuni gruppi hanno la possibilità di esercitare un'influenza più che proporzionale rispetto alla loro rappresentanza. Questa situazione può comportare la "cattura" del processo di formazione delle politiche da parte di alcuni gruppi (cfr. Lowi, 1969; McConnell, 1966; Schattschneider, 1960).

La democrazia associativa fa fronte a questi problemi in due maniere. Primo, attraverso una strategia tipicamente pluralista, si propone di utilizzare le risorse e prerogative statali per colmare eventuali asimmetrie organizzative e promuovere l'organizzazione di interessi ed

identità non adeguatamente rappresentati dalla struttura associativa esistente. Secondo, si propone di selezionare e promuovere all'interno dell'universo dei gruppi quelli con maggiore capacità di internalizzare l'"interesse generale" (Cohen e Rogers, 1995a), ovvero i gruppi *encompassing* nel senso di Olson (1964; 1982). Tali non sono solo i gruppi che organizzano una larga proporzione degli iscritti potenziali (come è implicito nella gran parte delle operazionalizzazioni di questo costrutto); sono *encompassing* anche gruppi relativamente piccoli se la loro composizione interna approssima l'universo di riferimento. A differenza di associazioni sezionali, che potrebbero non avere alcun incentivo a preoccuparsi delle esternalità negative connesse alle loro azioni, le associazioni *encompassing* non possono ignorare tali esternalità dato che esse ricadrebbero negativamente sui loro membri.

Data una pluralità di gruppi, ciascuno con un qualche titolo a rappresentare la stessa base sociale, lo stato dovrebbe dunque selezionare e privilegiare quelli con caratteristiche più *encompassing*. Dovrebbe inoltre usare le sue prerogative per incoraggiare la formazione di questa tipologia di gruppi, fornendo, ad esempio, incentivi per eventuali fusioni. In maniera analoga, dovrebbe assicurarsi che i gruppi siano internamente democratici e responsabili verso i loro membri (*accountable*). La democrazia organizzativa non è solo un *desideratum* di tipo normativo, ma è anche resa necessaria dal fatto che una conoscenza dettagliata dei problemi e delle soluzioni ha maggiore probabilità di emergere in gruppi in cui vi sono interazioni comunicative e feedback costanti tra leaders e iscritti.

#### *b) La costituzione di forum deliberativi*

Un'altro elemento importante del progetto democratico-associativo è la creazione di forum deliberativi (Cohen e Rogers, 1995b; Fung e Wright, 2003). Si suppone che il coordinamento dei vari gruppi avvenga attraverso la deliberazione, ovvero attraverso "un processo dialogico in cui ci si scambia argomentazioni, finalizzato alla risoluzione di situazioni

problematiche che non sarebbero risolvibili senza il coordinamento interpersonale e la cooperazione” (Bohman, 1996: 27).<sup>2</sup> In un’assemblea deliberativa, nessuno può credibilmente argomentare che la tal proposta dovrebbe essere adottata perché è utile a lui personalmente; semmai ad un’intera classe di persone (che può includere il parlante), particolarmente degna di protezione. Gli argomenti utilizzati devono far riferimento a principi di giustizia o interessi generalizzabili. La proposta che *con-vince* diviene scelta collettiva (sulla deliberazione, vedi Cohen, 1989; Bohman, 1996; Gutmann e Thompson, 1996; Habermas, 1996; Elster, 1998).

La deliberazione è assai diversa da altre procedure di decisione collettiva, come la votazione, in cui la comunicazione non è strettamente necessaria. Come la deliberazione, anche il voto assegna ad ogni componente del corpo decisionale eguale influenza sulla scelta collettiva. Il principio è: “una testa, un voto” e tutti i voti hanno lo stesso peso. Nel ricorrere al voto (e al principio maggioritario che ad esso sottende), i partecipanti si riconoscono reciprocamente come facenti parte dello stesso corpo politico e accettano implicitamente di vincolarsi al rispetto della scelta collettiva, quand’anche fosse ad essi sfavorevole. Ma il voto, a differenza della deliberazione, è basato sull’aggregazione di preferenze pre-esistenti, non sulla formazione e trasformazione delle preferenze attraverso il dialogo, e non richiede che le decisioni della maggioranza siano supportate da argomentazioni accettabili anche dalla minoranza.

La deliberazione differisce anche dalla negoziazione (Elster, 1994; 1995). Come per la deliberazione, le parti che contrattano riconoscono implicitamente la loro interdipendenza e utilizzano il linguaggio per coordinarsi. Tali scambi linguistici non sono tuttavia *comunicativi* (nel senso di Habermas, 1984), dato che le parti non cercano di comprendersi e di raggiungere un accordo su quel che è meglio per entrambi o per il gruppo, ma utilizzano il linguaggio *strategicamente* per aumentare la propria influenza sulla decisione collettiva.

---

<sup>2</sup> Qui e altrove la traduzione è dell’autore dell’articolo.

Promesse e minacce figurano spesso tra questi scambi linguistici. Le promesse fanno spesso riferimento a pagamenti collaterali: ad una delle parti sono promesse compensazioni in altri ambiti per perdite incorse in una determinata transazione. Tali pagamenti sono il prezzo pagato per ottenere conformità rispetto ad una soluzione collettiva che non riceve l'adesione spontanea di una delle parti. Tanto meno il negoziatore ha necessità di coordinarsi con la controparte, tanto maggiore è la sua capacità di influenzare l'esito della negoziazione. Come sostenuto in ogni corso di contrattazione, i negoziatori hanno tanto maggiore potere negoziale quanto più sono capaci di costruirsi una buona alternativa all'accordo, o di convincere la controparte che tale alternativa è loro disponibile (Fisher et al., 1991; Thompson, 1998; Lewicki et al., 1999).

Un accordo di negoziazione è, in linea di principio, molto diverso da un accordo di deliberazione. Nella deliberazione, la soluzione che le parti hanno scelto è sostenuta dalle medesime ragioni (Habermas, 1996: 166). Questo implica o che una delle parti si è convertita alle ragioni dell'altra, o che le parti hanno costruito insieme una soluzione mutualmente accettabile. Quando l'accordo è raggiunto attraverso la contrattazione, invece, ciascuna delle parti ha le proprie ragioni per scegliere la soluzione negoziale, differenti da quelle dell'altro.

Il requisito del coordinamento attraverso la deliberazione è importante poiché consente alla teoria democratico-associativa di proteggersi da alcuni dei problemi che affliggono la contrattazione pluralistica. Secondo il pluralismo normativo, una decisione corrispondente al bene comune (inteso semplicemente come media aritmetica, non come concezione sostanziale) è raggiungibile quando tutte le parti siano incluse nel processo decisionale con eguale influenza (Dahl, 1989). Anche se gli attori non hanno in comune alcuna nozione del bene comune, un equilibrio, abbastanza simile ad un equilibrio di mercato, può essere trovato, se ciascuna delle parti promuove liberamente la propria visione particolare. Nel far questo, "i più ed i meno ... si

cancellano, e quel che rimane come somma delle differenze è la volontà generale” (Rousseau, 1987: 155-6).

Questa concezione ha due problemi. Il primo è empirico. Come argomentato sopra, la rappresentanza tende, di fatto, ad essere incompleta per cui i più di alcuni non sono controbilanciati dai meno di altri. Il secondo problema è più generale. La rappresentanza associativa non può mai essere resa rappresentativa dell’universo degli interessi in gioco quando i problemi includono una dimensione inter-temporale, come nel caso di questioni che comportano trasferimenti inter-generazionali. Tali problemi coinvolgono gli interessi di attori che non ci sono ancora. A meno che non si assuma che gli attori esistenti siano in grado di andare al di là dell’interesse di gruppo, e di deliberare sulla base di una qualche nozione dell’interesse generale, alcune voci non possono, per definizione, farsi ascoltare nel bazaar pluralistico.

*c) La ridefinizione del ruolo dello stato*

Lo stato è un attore chiave nel programma democratico-associativo, ma le sue funzioni sono diverse rispetto al passato, anche se non meno impegnative. Non fornisce più soluzioni dirette ai problemi regolativi, ma (come argomentato precedentemente) contribuisce a risolvere problemi di asimmetria rappresentativa, coltiva la formazione di gruppi con caratteristiche organizzative tali da favorire l’internalizzazione delle esternalità, e incoraggia i gruppi a deliberare su problemi comuni e a sperimentare soluzioni innovative.

Il nuovo assetto regolativo si sforza di replicare, a livello di strutture di formazione delle politiche pubbliche, una serie di innovazioni organizzative emerse nel settore privato, in cui la grande impresa integrata verticalmente è in crisi, i confini tra impresa e fornitori sono sempre più porosi (soprattutto nell’ambito del disegno di nuovi prodotti), e varie agglomerazioni locali collaborano tra loro, e simultaneamente competono con altre agglomerazioni locali, per proporre

le soluzioni tecniche piú efficaci ad una serie di problemi pratici comuni (vedi Helper et al, 2000).

Lo stato garantisce ai gruppi la libertà di deliberare e sperimentare. In cambio, richiede trasparenza e la possibilità di esercitare efficacemente il controllo pubblico. Alcune unità possono essere incapaci, per problemi vari, di produrre soluzioni soddisfacenti ai loro problemi di regolazione. Tali unità possono beneficiare di un sistema che le costringa a confrontarsi con, ed imparare da, le esperienze di altre unità che affrontano problemi simili (Dorf e Sabel, 1998: 287-8; Sabel, 1999). Perché questo sia possibile, le varie unità decisionali sono obbligate a rendere disponibili una serie di dati ed indicatori tali da permettere la valutazione pubblica della performance. La misurazione permette la comparazione delle varie esperienze. A sua volta, il processo di comparazione favorisce sia l'innovazione, in quanto le varie agglomerazioni di gruppi si sforzano di escogitare le soluzioni piú efficienti, sia l'apprendimento organizzativo. Dati ed indicatori sono aggiornati costantemente alla luce delle interazioni tra le varie unità e della mutevole natura dei problemi.<sup>3</sup> Nel caso in cui i risultati dell'autoregolazione siano palesemente insoddisfacenti, lo stato interviene direttamente.

Alcuni degli elementi chiave della teoria democratico-associativa, soprattutto l'idea di deliberazione, derivano dalla teoria sociale di Jürgen Habermas. Tra le due vi sono, tuttavia, differenze significative, relative soprattutto al ruolo specifico attribuito alle organizzazioni della società civile nella formazione delle decisioni collettive. Tali differenze costituiscono l'oggetto del paragrafo che segue.

---

<sup>3</sup> Una logica simile sembra ispirare il "metodo aperto di coordinamento" dell'Unione Europea: vedi Goetschy, 2003.

### 3. Habermas e la società civile

Per Habermas, la società civile rappresenta la sfera in cui ha luogo un processo di comunicazione incondizionata, ovvero volta non all'esercizio dell'influenza ma al dialogo con gli altri su questioni di interesse comune. La logica della comunicazione incondizionata, tipica della società civile, è molto differente rispetto alle logiche che regolano sia le sfere del governo e dell'economia, concepite entrambe come sistemi autoregolati, ciascuna con il proprio meccanismo regolativo: il potere ed il denaro rispettivamente. La comunicazione incondizionata, veicolata da organizzazioni della società civile (tipicamente da movimenti sociali), rinnova periodicamente il dibattito politico e costringe i circuiti istituzionali del potere, ovvero le istituzioni e i partiti politici, a rispondere alle nuove questioni che emergono alla periferia del sistema (Habermas, 1996: cap. 8).

Per Habermas, una politica "deliberativa", nel senso indicato nel paragrafo precedente, è tecnicamente impossibile in numerosi ambiti socio-economici, dato che tali ambiti, ad esempio l'economia e la pubblica amministrazione, sono regolati da codici e conoscenze specialistiche, che mal si adattano alla discussione incondizionata. Tuttavia, l'ideale della deliberazione non è affatto un'utopia. Essa ha luogo alla periferia del sistema politico, nella sfera pubblica, di cui associazioni della società civile costituiscono una componente essenziale (insieme ai mass media). Qui le associazioni contribuiscono ad indentificare nuovi problemi e a trasferirli agli attori della politica istituzionale (partiti politici, parlamenti, corti) perché siano trasformati in politiche (vedi anche Habermas, 1992; Cohen e Arato, 1992). Allo stesso tempo, attraverso la discussione e la valutazione critica dell'azione di governo, contribuiscono a mantener vivo, in maniera controfattuale, l'ideale della legittimazione democratica. In altre parole, le decisioni collettive sono formulate come se tutti coloro che ne sono interessati abbiano potuto razionalmente autorizzarle.

Questa idee hanno ispirato una parte della letteratura sui movimenti sociali. Autori come Offe (1985) e Jean Cohen (1985) hanno sostenuto che non tutte le domande sociali sono processate efficacemente attraverso canali istituzionalizzati (il sistema dei partiti, dei gruppi di interesse, le assemblee elettive, l'esecutivo) e che la tematizzazione di nuove questioni è periodicamente affidata a movimenti di base che agiscono nella sfera della politica non-istituzionale. Le domande avanzate dai movimenti sociali concernono nuovi valori (l'ambientalismo, il femminismo, ecc.) il cui riconoscimento dovrebbe, nelle intenzioni di coloro che se ne fanno portatori, essere potenzialmente vincolante per tutti. Se acquistano sufficiente legittimità, tali domande sono trasferite ai canali istituzionali (partiti e parlamenti), specializzati nella produzione di decisioni collettive. Una delle caratteristiche dei "nuovi" movimenti sociali rispetto ai vecchi è il loro "auto-limitarsi", in quanto tali movimenti " abbandonano i sogni rivoluzionari a vantaggio dell'idea di riforma strutturale"; inoltre "non cercano di abolire il funzionamento autonomo del sistema politico ed economico". (Cohen, 1985: 664; vedi anche Cohen e Arato, 1992).

Questa visione della società civile, ispirata dall'opera di Habermas, sembra essere caratterizzata da eccessiva confidenza nelle capacità regolative dello stato e del mercato. Introdurre elementi di partecipazione in questi ambiti significa, secondo Habermas(1992: 444), "danneggiare la loro logica di funzionamento sistemico e dunque la loro capacità di funzionamento". È strano notare come una teoria che si presenta come celebrativa del ruolo della società civile, di fatto ne delimita gli spazi. Le organizzazioni della società civile hanno una funzione importante di *innovazione tematica* (a monte) e di *vigilanza democratica* (a valle). Tuttavia, il lavoro di regolazione è affidato allo stato e al mercato, che devono essere lasciati liberi di operare secondo le loro logiche. La società civile "non può sostituirsi alla sistematica

logica interna delle burocrazie pubbliche”; ma può “influenzarla dall’esterno ‘come in un assedio’” (Habermas, 1992: 452).

Tale fiducia nella “sistematica logica interna delle burocrazie pubbliche” appare ingiustificata alla luce delle crescenti difficoltà che queste hanno nel far fronte a problemi come la disoccupazione di lunga durata, lo sviluppo delle competenze, la riconversione industriale, la riforma dei sistemi scolastici, ecc. I prerequisiti funzionali della risoluzione efficiente dei problemi stanno cambiando rapidamente: le organizzazioni pubbliche, come quelle private, appaiono oggi tanto più efficaci quanto meno agiscono come sistemi chiusi. Aprirle al contributo e alla partecipazione delle organizzazioni della società civile potrebbe renderle più, non meno, efficaci. Esattamente per questi motivi, il modello democratico-associativo assegna a tali organizzazioni un ruolo ben più diretto nella formulazione ed applicazione delle politiche pubbliche. Il paragrafo che segue ritorna al progetto democratico-associativo con l’intento di renderne le esigenti assunzioni normative maggiormente compatibili con la realtà effettuale.

#### **4. Questioni irrisolte nel progetto democratico-associativo**

##### *a) Il rapporto tra democrazia associativa e neo-corporatismo*

Il progetto democratico-associativo è talvolta interpretato come un tentativo di introdurre il modello neo-corporativo anche in America (cfr. Mansbridge, 1995; Offe, 1995). In effetti, tra neo-corporatismo e democrazia associativa vi sono aspetti comuni. Entrambi propugnano l’inclusione di particolari associazioni secondarie nei processi di formazione ed applicazione delle politiche pubbliche (Lehmbruch, 1979; Schmitter, 1981). Entrambi enfatizzano l’importanza del ruolo attivo dello stato nel plasmare le caratteristiche organizzative dei gruppi (Offe, 1981). Vi sono, tuttavia, differenze importanti: mentre per il neo-corporatismo la partecipazione dovrebbe essere ristretta ad organizzazioni centralizzate dei lavoratori e delle

imprese, la democrazia associativa si apre ad una moltitudine di gruppi, non necessariamente di stampo funzionale, e considera con sospetto i patti sociali verticistici di impronta neo-corporativa, cui preferisce forme di piú decentralizzate e partecipative di dialogo con i corpi sociali intermedi.

Le due teorie si concentrano su attributi assai differenti delle associazioni. Per il neo-corporatismo, l'aspetto piú importante è la capacità di *controllo sociale* dei gruppi sui loro referenti sociali, e soprattutto la capacità di promuovere un'adesione piú o meno spontanea a quanto pattuito in accordi centralizzati. Il coinvolgimento di particolari organizzazioni aumenta la "governabilità" delle società complesse (Schmitter, 1981), ovvero aiuta il governo a far passare politiche controverse e potenzialmente divisive. Perché il controllo sociale sia effettivo, la struttura organizzativa dei gruppi deve essere tale da concentrare il potere decisionale nelle mani di un numero ridotto di leader nazionali, e da limitare, attraverso clausole che garantiscano l'iscrizione obbligatoria o semi-obbligatoria, la capacità degli iscritti di influenzare le politiche organizzative utilizzando l'"opzione di uscita", ovvero abbandonando (o minacciando di farlo) l'associazione per altre piú confacenti. Il finanziamento pubblico dei gruppi (in forme dirette o indirette), unito a procedure di riconoscimento automatico, consente ai leader di associazioni coinvolte in network neo-corporativi di fare scelte che, per lo meno nel breve periodo, possono essere in conflitto con le preferenze immediate dei membri.<sup>4</sup>

A differenza del neo-corporatismo, la democrazia associativa si sofferma sui gruppi in quanto portatori di particolari capacità di *problem-solving*. Tali capacità derivano dalla conoscenza dettagliata che i gruppi hanno dei rispettivi referenti sociali e dei problemi che li caratterizzano, conoscenza accumulata attraverso frequenti e ripetuti scambi ed interazioni tra

---

<sup>4</sup> È stato tuttavia osservato che l'adesione spontanea può anche essere ottenuta attraverso procedure piú dialogiche e democratiche (Baccaro, 2002).

leader e iscritti. Quanto piú gruppi neo-corporativi sono centralizzati e gerarchici, tanto piú i gruppi democratico-associativi sono decentralizzati e partecipativi.<sup>5</sup>

Una caratteristica della teoria democratico-associativa è la fiducia nella plasticità dei gruppi. Questi “si costituiscono per affrontare un determinato problema, e si ricostituiscono nel momento in cui il problema in questione viene ridefinito” (Sabel e Cohen, 2001: 23), o addirittura si auto-annullano “nel momento il compito sia stato completato” (Cohen e Rogers, 1995b: 251). La nozione che le associazioni scompaiano al compimento della loro funzione non sembra però particolarmente realistica (Offe, 1995). Mentre può essere relativamente semplice formare nuovi gruppi in risposta a nuove domande o interdipendenze, è probabilmente assai piú difficile liberarsene, soprattutto se viene garantito loro l’accesso alla sfera pubblica. Lo spettro della *stagnazione pluralistica*, che turbava i sonni dei teorici del neo-corporatismo e li spingeva a cercare forme di radicale semplificazione dell’ambiente associativo, potrebbe tornare a turbare anche i teorici delle nuove istituzioni democratico-associative. Il problema non è puramente astratto, ma è uno dei problemi piú pressanti per i decisori pubblici di vari paesi, tra i quali in primo luogo l’Irlanda ed il Sud Africa.

Una forma di “corporatismo post-moderno, allargato a partner negoziali piú ampi dei tradizionali rappresentanti del lavoro e del capitale, e ad arene politiche aggiuntive rispetto all’economia” (Cohen e Rogers, 1995b: 237) è emerso recentemente in Irlanda. A partire dal 1987 la partnership sociale si è sviluppata in questo paese intorno ad un nocciolo duro di stampo neo-corporativo (composto dai tradizionali attori tripartiti con in piú le associazioni degli agricoltori), e intorno al tema classico del controllo centralizzato degli aumenti salariali, con risultati eccellenti dal punto di vista politico-economico (Baccaro e Simoni, 2003). Durante gli

---

<sup>5</sup> La dimensione del *problem-solving* non è sconosciuta alla teoria neo-corporativa (vedi, ad es., Streeck e Schmitter, 1985), ma non ne costituisce l’elemento centrale.

anni '90, tale nucleo è stato progressivamente allargato ad una varietà di nuovi attori nazionali (ad es. un'organizzazione dei disoccupati, un'associazione di donne, una cooperativa di operatori del sociale, un consiglio dei giovani, varie organizzazioni religiose, un'associazione di portatori di handicap, un'associazione di anziani, organizzazioni di gay e lesbiche, il movimento dei non-stanziali, ecc.) ed ha coperto, di fatto, tutte le aree di formazione delle politiche, dalla rigenerazione dei centri urbani, alla politica della casa, alla politica fiscale, alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, alla protezione sociale, l'assistenza all'infanzia, le pari opportunità e lo sviluppo delle competenze.

A partire dai primi anni '90, inoltre, alla concertazione centralizzata di stampo classico si è accompagnata la fioritura di partnership locali chiamate ad occuparsi di problemi di disoccupazione di lunga durata e di sviluppo locale. Tali partnership hanno coinvolto una platea di attori assai più vasta dei partner sociali tradizionali (Sabel, 1996). Testatane la fattibilità a livello locale, questa forma di “multipartitismo organizzato” è stata introdotta anche a livello nazionale su scala più vasta.

Un esempio simile di “neo-corporatismo post-moderno” sembra essere emerso anche in Sud Africa. Il National Economic Development and Labour Council (NEDLAC) Act del 1995 ha creato una struttura permanente di consultazione con il compito di sottoporre e di valutare proposte legislative in vari campi. Il NEDLAC si compone di quattro “camere”: commercio e industria, mercato del lavoro, finanza pubblica e politica monetaria, sviluppo. Queste camere hanno competenza per uno spettro molto ampio di politiche pubbliche.<sup>6</sup> Le prime tre camere sono tripartite; la quarta vede invece la partecipazione delle organizzazioni di “comunità”, in rappresentanza di comitati civici, portatori di handicap, donne, giovani, e cooperative.

---

<sup>6</sup> In pratica alcune delle scelte politiche più importanti sono prese al di fuori del NEDLAC. Per esempio, GEAR, il paradigma macroeconomico di stampo neo-liberale adottato in Sud Africa dal 1996 in poi, non è stato discusso all'interno del NEDLAC, in quanto dichiarato non negoziabile dal governo.

Alle organizzazioni che partecipano alla quarta camera è richiesto di avere una base associativa, di rispettare procedure democratiche per la selezione dei leader, e di avere sia strutture organizzative in diverse province sia una struttura nazionale di coordinamento. Tali requisiti di fatto escludono le ONG, ovvero organizzazioni che, pur svolgendo spesso un ruolo molto importante, attraverso il finanziamento di progetti, la fornitura di servizi sociali e lo sviluppo delle capacità, la sensibilizzazione e la mobilitazione collettiva su determinati temi, le promozione dell'autoorganizzazione, ecc., non sono organizzazioni di iscritti, e dunque non sono direttamente rappresentative di particolari referenti sociali.

Come in Irlanda, il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile si è fondato su esperienze precedenti di partecipazione a livello locale. Il periodo di transizione dall'apartheid alla democrazia (1990-1994) aveva infatti visto emergere una miriade di forum locali impegnati a risolvere una serie di problemi amministrativi che andavano dagli affitti alle forniture di acqua potabile ed elettricità, alla polizia, alla scuola, ecc. (cfr. de Villiers, 1994), ma in realtà utilizzati da organizzazioni politiche precedentemente illegali (come l'African National Congress) per impedire che il governo provvisorio, espressione di una minoranza, non imponesse le sue decisioni alla maggioranza della popolazione. Dopo l'elezione di un governo democratico nel 1994, la vitalità di queste arene si è ridotta fortemente.

Dato che sia le istituzioni irlandesi, sia quelle sud africane sono relativamente recenti, è probabilmente prematuro pronunciarsi sul loro funzionamento. Tuttavia non si può fare a meno di notare che in entrambi i paesi molti attori sono insoddisfatti di quanto viene profilandosi. A lamentarsi non sono tanto i partners sociali tradizionali, ma anche i nuovi attori della società civile.<sup>7</sup> La sola cosa che sembra funzionare bene in queste nuove istituzioni partecipative è il nocciolo neo-corporativo, tripartito, finalizzato al controllo dei salari nominali in Irlanda e alla

---

<sup>7</sup> Questa affermazione è basata su interviste sul campo in entrambi i paesi.

regolazione consensuale di varie questioni legali relative al mercato del lavoro in Sud Africa.

Negli altri campi il contributo delle associazioni della società civile sembra essere marginale.

Le associazioni sud africane hanno problemi di sopravvivenza finanziaria che ne limitano fortemente il contributo concreto alla risoluzione dei problemi (vedi anche Heller e Ntlokonkulu, 2001). Il modello democratico-associativo dà per scontato che i gruppi abbiano un vantaggio informativo e di conoscenze sulle burocrazie pubbliche, ivi compreso sulle strutture decentrate. Questa è tuttavia una questione empirica da decidersi caso per caso. In Sud Africa, dopo la transizione alla democrazia molti donatori internazionali hanno modificato le loro scelte di finanziamento, spostandole dalle associazioni della società civile (che avevano supportato durante gli anni dell'apartheid poiché rappresentavano la sola opposizione legale al regime) allo stato democratico (Hearn, 1999). In alcuni casi, le associazioni sud africane non hanno i fondi sufficienti a pagare le bollette telefoniche. È dunque comprensibile che non possano impegnarsi in quel fitto intreccio di consultazioni, assemblee e discussioni da cui derivano la conoscenza dettagliata dei problemi e le capacità di monitoraggio, e che il loro contributo sia, per ora, poco più che simbolico. Per quanta ammirazione si possa avere per i volontari che dedicano il loro tempo alla causa, questo esempio evidenzia come le capacità amministrative dei gruppi siano spesso strettamente legate alle loro finanze. Se si ha davvero a cuore il contributo dei gruppi alle politiche pubbliche, si deve dunque pensare ad un possibile loro finanziamento pubblico. Con questo, tuttavia, si esce dall'ambito del progetto democratico-associativo e si ritorna nell'alveo del corporatismo (una proposta di finanziamento pubblico è in Schmitter, 1995).

In Irlanda, i principi costitutivi del modello democratico associativo sembrano esser stati profondamente internalizzati dai decisori politici. In un recente documento ufficiale (Government of Ireland, 2000) si afferma, ad esempio, che “lo stato [non è] la risposta ad ogni problema ... ma solo un attore tra altri” (p. 32), che il contributo fondamentale dei gruppi è la “conoscenza locale

... sui cui occorre basare i progetti e stilare la lista di priorità” (p. 41), e che il contributo dei gruppi va incoraggiato ed assistito attraverso “la concessione di risorse esterne e l’assistenza tecnica” da parte di uno stato chiamato a “sviluppare rapporti di partnership con un gran numero di corpi intermedi ed organizzazioni, inclusi non solo associazioni di comunità o volontarie, ma anche associazioni imprenditoriali, sindacati e organizzazioni degli agricoltori” (p. 43).

Per molti anni le associazioni secondarie irlandese partecipanti a vario titolo e livello alla formazione delle politiche pubbliche sono state finanziate attraverso i fondi strutturali europei. Adesso che, dopo il recente miracolo economico, l’utilizzo di questi fondi va esaurendosi, il governo ha scelto di farsi carico direttamente del finanziamento attraverso la concessione di quasi un milione di sterline irlandesi nel 1999 (Government of Ireland, 2000: 115). Anche in Irlanda si odono tuttavia interrogativi circa la reale capacità delle associazioni (per lo meno quelle coinvolte a livello nazionale) di contribuire alla risoluzione dei problemi (cfr. O’Donnell, 2001). La reazione della più importante associazione degli imprenditori è interessante a questo proposito: questa è favorevole all’estensione e all’approfondimento della partnership ad altri domini e altri attori a patto che tali modifiche non interferiscano con il nocciolo duro neo-corporativo comprendente la polica dei redditi, che questa organizzazione considera come l’elemento più interessante.

Ottenuto l’accesso alla sfera della politica pubblica attraverso il riconoscimento ufficiale dello status di “partner sociali”, i nuovi attori lottano ferocemente per farsi includere in tutti i tavoli negoziali, inclusi quelli per cui non sembrerebbero avere particolari titoli o competenze. Non vi sono stati finora tentativi di smantellare qualcuno di questi tavoli, ma è facile prevedere che se simili tentativi dovessero esser fatti in futuro, sarebbero ferocemente avversati.

Le transazioni di tipo negoziale (senza contare quelle di tipo deliberativo) procedono con grande difficoltà su questi tavoli poiché ciascuno dei gruppi si sforza di far sí che la materia che

ne costituisce la *raison d'être* (relativa alla condizione delle donne, dei portatori di handicap, dei giovani, ecc. ) sia inclusa nell'agenda e ottenga adeguata soddisfazione. Anche quando le negoziazioni sono condotte da strutture organizzative di coordinamento, gli agenti contrattuali hanno difficoltà a stabilire priorità chiare. Alle controparti vengono presentate vere e proprie "liste della lavandaia" di rivendicazioni e ci si adopera per farsene riconoscere quante più possibili. A causa della debole strutturazione organizzativa, i negoziatori devono mostrarsi attenti ai bisogni e agli interessi di ciascuno dei loro costituenti e devono portare a casa qualcosa per ognuno. Come riconosciuto dai loro stessi rappresentanti, questi vincoli limitano fortemente l'efficacia di queste organizzazioni.

*b) Deliberazione o contrattazione integrativa?*

Alla luce delle considerazioni e degli esempi precedenti quanto è realistico attendersi che i partecipanti alle arene democratico-associative deliberino invece di negoziare? Nel modello astratto la deliberazione favorisce la circolazione delle informazioni relative alle particolari caratteristiche dei problemi in questione e alle preferenze degli attori, e conduce attraverso questo canale a scelte collettive più efficienti. Allo stesso tempo, promuove la trasformazione delle preferenze: la necessità di giustificare le proprie richieste tramite il riferimento a principi o interessi generalizzabili induce i partecipanti ad un'assemblea deliberativa a sopprimere argomenti basati solo sull'interesse personale.

Secondo alcuni, che interpretano i meccanismi deliberativi attraverso gli schemi interpretativi della scelta razionale, questa autocensura è il risultato della "forza civilizzatrice dell'ipocrisia", ossia del bisogno di fingersi interessati alle ragioni dell'altro per guadagnarsene l'appoggio (Elster, 1994: 190). Per altri, la deliberazione allarga i confini dell'identità cui gli interessi ineriscono, dall'individuo isolato al membro di una comunità. Per altri ancora, la

deliberazione induce gli attori a compiere scelte puramente etiche, ovvero le scelte che, posto in circostanze simili, farebbe un rappresentante dell'umanità nel suo complesso.

I prerequisiti della deliberazione sono estremamente stringenti. Secondo Habermas (1984), l'azione comunicativa (deliberazione) richiede veridicità, appropriatezza morale e sincerità dell'intento comunicativo, e si colloca in una "situazione discorsiva ideale" in cui le differenze di potere sono annullate insieme a numerose altre asimmetrie (ivi compreso di abilità retoriche) (vedi anche Cohen e Rogers, 2003). Secondo Rawls (1993: 49), i partecipanti alla deliberazione sono "ragionevoli", ovvero "pronti a proporre principi e standard come termini di cooperazione equi e a rispettarli volontariamente dietro assicurazione che altri farà altrettanto".

La teoria dei *cheap talk games* mostra che segnali non costosi per chi li emette (ad es. espressioni verbali) hanno un impatto sulle credenze e dunque sulle strategie di chi li riceve solo se le preferenze degli attori non sono troppo discordanti. In questo caso, infatti, chi invia non ha grossi incentivi a rappresentare incorrettamente l'informazione privata in suo possesso, e chi riceve, sapendolo, utilizza l'informazione per rivedere le sue credenze precedenti. In caso contrario, ovvero se le preferenze dei due attori divergono considerevolmente, chi riceve si aspetta una menzogna e dunque ignora il messaggio (Spence, 1973; Crawford e Sobel, 1982; Farrell e Rabin, 1996; Mackie, 1998).

L'opacità del mondo reale, in cui gli interessi non sono necessariamente allineati, persistono differenze di potere, e gli individui sono qualche volta irragionevoli, rende il concetto di deliberazione di dubbia utilità pratica. I teorici della democrazia associativa cercano di aggirare l'ostacolo assumendo che le funzioni di utilità degli attori, per usare il linguaggio degli economisti, sono nella maggior parte dei casi compatibili e che la gran parte dei problemi pratici è rappresentabile come un gioco di coordinamento. Gli attori possono a tutta prima non sapere di trovarsi in questa situazione, a causa di informazione imperfetta o asimmetrica, o razionalità

limitata. Attraverso la deliberazione, essi scoprono le reciproche interdipendenze e trovano maniere efficienti di coordinare i reciproci interessi.

“I problemi della democrazia moderna sono abbastanza indipendenti dallo scontrarsi di interessi antagonistici o dallo sfruttamento intenzionale dal parte di individui di blocchi creati da procedure costituzionali. Tali problemi sono (nel senso della teoria dei giochi) problemi di coordinamento fallito, in cui vantaggi mutui sono disponibili, ma le parti sono incapaci di interagire in maniera tale da catturarli” (Cohen e Sabel, 1997: 18).

Si potrebbe sostenere, al contrario, che anche nei veri giochi di coordinamento (e, ovviamente, non tutti i problemi sociali sono tali) vi è una dimensione distributiva, coincidente spesso con il problema della selezione di un particolare equilibrio, che può impedire il raggiungimento di un accordo anche quando vi sono, in teoria, vantaggi mutui a disposizione. Si consideri, ad es., un gioco classico di coordinamento: la battaglia dei sessi (cfr. Gibbons, 1992: 11-2). Entrambi i partner preferiscono andare da qualche parte insieme piuttosto che uscire da soli, ma uno vuole andare alla partita e l'altro al cinema. Questo semplice gioco ha due equilibri: andare insieme alla partita e andare insieme al cinema. Come è ben noto ad ogni coppia, la scelta di dove andare, ovvero la selezione di un particolare equilibrio, può essere alquanto conflittuale. Benché entrambe le parti preferiscano il coordinamento alla sua assenza, i benefici del coordinamento (o i suoi costi) sono distribuiti in maniera ineguale.

Si consideri un esempio più concreto: praticamente tutti gli attori irlandesi (per lo meno quelli consultati dall'autore) sono d'accordo sulla necessità di rafforzare le misure di assistenza all'infanzia. Il mercato del lavoro irlandese è, dopo molti anni di disoccupazione a due cifre, vicino al pieno impiego. Una maniera di alleviare i colli di bottiglia nell'offerta di lavoro è quella di aumentare la partecipazione femminile. Questo necessita di supporti istituzionali che aumentino l'offerta di asili e servizi simili a prezzi accettabili. In teoria non dovrebbero esserci problemi: gli imprenditori hanno ben presenti i vantaggi che trarrebbero da forme di assistenza

pubblica; anche i sindacati e il settore delle associazioni di comunità sono d'accordo; il governo è pronto ad intervenire. Tuttavia si registrano forti divergenze tra i sindacati e le organizzazioni della società civile quanto alla forma specifica delle sovvenzioni pubbliche. I sindacati vorrebbero deduzioni fiscali; le organizzazioni di comunità, che fanno riferimento a gruppi il cui reddito imponibile è spesso trascurabile, preferiscono trasferimenti monetari. La conseguenza è che non si è raggiunto un accordo.

In teoria gli attori irlandesi dovrebbero deliberare sulla questione, ed è probabile che se il dibattito fosse fondato su principi di giustizia la proposta delle organizzazioni di comunità prevarrebbe. Tuttavia la realtà è che gli attori non deliberano; contrattano. Dobbiamo dunque concludere che il modello astratto è del tutto inapplicabile? Abbiamo davvero bisogno del concetto di deliberazione per caratterizzare processi discorsivi veritieri e finalizzati alla risoluzione dei problemi? Dobbiamo rigettare in toto la contrattazione o vi è una qualche forma di contrattazione che possa essere utilizzata ai nostri fini?

Quando i teorici della deliberazione o della democrazia associativa parlano di negoziazione, sembrano avere in mente un tipo particolare che gli studiosi di relazioni industriali chiamano *distributiva* (Walton e McKersie, 1965). Nella contrattazione distributiva, ciascuna delle parti cerca di indurre l'altra ad accordarsi su di un esito che sia quanto più vicino possibile al punto di riserva (*reservation point*) della controparte, che è anche il punto in cui la controparte è indifferente tra l'accordo negoziato e la migliore alternativa. In questa situazione particolare, cercare di ingannare la controparte circa il proprio punto di riserva rappresenta la strategia contrattuale più comune: si cerca di persuadere l'altro di avere eccellenti alternative al coordinamento. A tal fine, non è infrequente cominciare la negoziazione con richieste improbabili (in modo da avvantaggiarsi nel caso si decida di dividere la differenza) e proseguire

con piccole concessioni.<sup>8</sup>

Tuttavia la contrattazione non è solo distributiva. Un altro tipo di contrattazione, nota come *integrativa*, ha inizio quando le parti riconoscono che hanno bisogno l'una dell'altra per soddisfare i reciproci interessi e si focalizzano sull'allargamento della torta prima di passare alla sua divisione (Walton e McKersie, 1965; Fisher et al., 1991). A differenza della precedente, questa tipologia ha come premessa la sincerità nella comunicazione, in quanto le parti necessitano di conoscere l'esatta natura dei rispettivi interessi per poterli conciliare in maniera creativa; richiede inoltre l'orientamento alla risoluzione dei problemi e all'esplorazione congiunta di alternative. Un esempio tipico è quello di due bambini che si disputano un'arancia: entrambi la vogliono per sé e propongono a tutta prima di dividerla. Poi cominciano ad interrogarsi sugli interessi rispettivi e scoprono che mentre uno vuole mangiare l'arancia, l'altro ha bisogno della buccia per fare una torta.

La contrattazione integrativa utilizza le differenze tra le parti per creare situazioni Pareto-efficienti rispetto allo status quo. Alcune di queste differenze sono nell'intensità delle preferenze. Per esempio, è possibile che A abbia una forte preferenza per  $x$  rispetto ad  $y$  e una debole preferenza per  $w$  rispetto a  $z$ , mentre B preferisce fortemente  $z$  a  $w$ , e debolmente  $y$  a  $x$ . Un accordo di tipo integrativo include  $x$  e  $z$ . Altri tipi di differenze che possono essere utilizzate in maniera integrativa riguardano credenze diverse circa la probabilità di eventi futuri, diverse attitudini al rischio, e diversi tassi di sconto intertemporale.

A differenza della deliberazione, alle parti impegnate nella contrattazione integrativa non è richiesto di convergere sulla stessa soluzione per le medesime ragioni. Secondo alcuni critici, una convergenza di questo tipo, oltre ad essere irrealistica, sarebbe normativamente

---

<sup>8</sup> Anche in situazioni di contrattazione distributiva, interazioni ripetute riducono la tendenza allo sfruttamento della controparte (cfr. Axelrod, 1984).

indesiderabile in quanto, di fatto, comporterebbe l'utilizzo da parte di qualcuno della propria superiore competenza tecnico-scientifica per indurre altri a sviluppare credenze che potrebbero non essere nei loro interessi (Przeworski, 1998). Altri ancora ritiene che la deliberazione svaluti indebitamente alcune voci, che non si esprimono attraverso la discussione pacata e razionale, ma attraverso il racconto delle proprie storie ed esperienze di vita.<sup>9</sup> Nella contrattazione integrativa, a differenza della deliberazione, le parti non tentano di annullare le rispettive differenze di visione, stile ed interessi, ma riconoscono tali differenze come legittime, e le utilizzano per l'esplorazione congiunta di opzioni che le rendano mutualmente compatibili e produttive (su temi simili, cfr. Mansbridge, 2003).

La questione di come si faccia a far sí che le parti negozino in maniera integrativa è solo un po' meno complessa di quell'altra su come si faccia a farle deliberare. La presenza di rapporti di fiducia (o la loro costruzione) sembrerebbe un fattore importante, così come importanti potrebbero essere particolari predisposizioni culturali (Gambetta, 1998). È molto difficile, se non impossibile, negoziare integrativamente su una questione singola. In questo caso, i vantaggi dell'uno sono simmetricamente svantaggi per l'altro a meno che l'interazione non sia ripetuta. Tuttavia, anche una materia singola può essere scomposta nelle sue parti costitutive (come nell'esempio dell'arancia). *Ceteris paribus*, è più probabile che vi sia contrattazione integrativa quando si è di fronte a pacchetti di politiche piuttosto che a questioni singole.

La contrattazione integrativa non deve però essere romanticizzata. Al termine di ogni processo integrativo vi è il problema di come suddividere i vantaggi creati congiuntamente dagli attori. Sfortunatamente, proprio i negoziatori che si comportano in maniera integrativa tendono a trovarsi a mal partito in quanto l'apertura e la disponibilità a condividere con gli altri l'informazione privata può tornare a loro svantaggio. Vi sono infatti due fasi diverse del processo

---

<sup>9</sup> Cfr. Sanders (1997) per una critica femminista della deliberazione.

integrativo (Scharpf, 1997: cap. 6). La prima è la fase di problem-solving in cui gli attori spingono verso l'esterno la frontiera paretiana, ovvero esplorano alternative che aumentino il benessere congiunto. La seconda è una fase distributiva in cui costi e benefici della collaborazione sono ripartiti. La prima necessita di comunicazione aperta e sincera per essere efficace; la seconda, di segretezza e persino di comunicazione ingannevole.

Il processo di risoluzione congiunta dei problemi può essere agevolato dall'introduzione di regole atte a sterilizzare a priori il conflitto distributivo (Scharpf, 1997). Per esempio, gli attori potrebbero convenire sin dall'inizio di devolvere le questioni più controverse ad una terza parte o, nel caso di negoziazioni multipartite, di utilizzare il voto come strumento di risoluzione dei conflitti. Infine, la presenza di un mediatore potrebbe facilitare la comunicazione tra le parti soprattutto nella fase critica di distribuzione.

## **5. Considerazioni conclusive**

Questo articolo si è occupato di un particolare progetto di rinnovamento istituzionale, noto come "democrazia associativa", soffermandosi sui problemi legati al passaggio dal dominio delle prescrizioni astratte, di stampo normativo, a quello della realizzabilità concreta, e focalizzandosi su due aspetti: il rapporto tra democrazia associativa e neo-corporatismo e quello tra deliberazione e contrattazione.

Benché il progetto democratico-associativo proceda da assunzioni teoriche molto diverse da quelle neo-corporative, un nocciolo corporativo rimane solidamente al centro di molti esperimenti concreti. Vi sono limiti alla plasticità dei gruppi, e poche garanzie che, una volta coinvolti nella sfera pubblica, i gruppi non facciano di tutto per rimanervi, anche dopo che la loro funzione si sia esaurita. Alla luce di queste difficoltà, strategie volte a limitare il coinvolgimento ad associazioni con capacità di controllo sociale oltre che di risoluzione dei problemi divengono

comprensibili, se non del tutto giustificabili. I casi irlandese e sud africano mostrano inoltre che il coinvolgimento di organizzazioni altre rispetto a quelle tradizionali del capitale e del lavoro sembrerebbe avere una debole influenza sulla qualità delle politiche pubbliche, per lo meno a livello nazionale.

Il requisito del coordinamento attraverso la deliberazione costringe ad assunzioni eroiche circa la capacità umana di andare oltre l'interesse personale. La nozione di contrattazione integrativa appare più vicina a quel che accade realmente nei forum democratico-associativi di quanto non lo sia quella di deliberazione. Tale nozione consente di ritenere molte delle caratteristiche interessanti della deliberazione, come la comunicazione veritiera, la creatività e la sperimentazione, e di lasciar cade alcuni dei suoi requisiti più stringenti circa le disposizioni degli attori.

L'invito democratico-associativo a coinvolgere tutti i gruppi potenzialmente interessati al processo di formazione delle politiche – apparentemente chiaro e lineare – rischia, all'atto pratico di generare una serie di problemi di legittimità, che è bene considerare brevemente a conclusione di questo articolo. L'accusa di illegittimità non è quella classica rivolta anche ai sistemi neo-corporativi, ovvero di espropriare le assemblee elettive ed i governi delle loro legittime prerogative, costringendoli a ratificare decisioni prese in forum privati. Accanto a questa ve ne è un'altra di tipo nuovo, e riguarda la difficoltà di produrre criteri chiari ed accettabili per giustificare il coinvolgimento di determinate organizzazioni e l'(inevitabile) esclusione di altre.

La letteratura democratico-associativa sembra dare per scontato che tutte le organizzazioni abbiano una base associativa chiaramente identificabile. Molte non sono però di questo tipo. Le ONG, ad esempio, agiscono per conto di particolari gruppi sociali, ma non li rappresentano in senso stretto. In taluni casi (soprattutto nei paesi in via di sviluppo), decine di organizzazioni, alcune dotate di membership e altre no, affermano di parlare a nome degli stessi

gruppi sociali. Quali occorrerebbe coinvolgere? La soluzione adottata nel caso sud africano, quella di privilegiare le associazioni dotate di membership e di strutture organizzative formalizzate, potrebbe andare a discapito di altre discriminanti come la competenza e la capacità di risoluzione dei problemi (Papadakis, 2003). D'altra parte, la mancanza di criteri, o la loro moltiplicazione caso per caso e area per area, rischia di creare situazioni di arbitrio.

È molto probabile che una legittimità di tipo "numerico" sia difficilmente raggiungibile. In altre parole, spesso non è possibile calcolare la percentuale di popolazione rappresentata dalle organizzazioni partecipanti ad un determinato forum democratico-associativo, mostrare che tale percentuale è ragionevolmente elevata, e che, per questo motivo, l'esito su cui le organizzazioni coinvolte si sono accordate è legittimato dai numeri. Non tutte le organizzazioni hanno aderenti che possano essere contati in questa maniera. Escludere le organizzazioni prive di membership potrebbe significare rinunciare ad importanti riserve di informazione ed esperienza.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di basare la legittimità delle politiche non sul numero di rappresentati, ma sull'apertura e trasparenza del processo stesso (Habermas, 1989). In questo caso le attività delle associazioni, la determinazione dei criteri di coinvolgimento, i risultati raggiunti, dovrebbero essere pubblici e trasparenti. Ai cittadini, ai membri di altri gruppi sociali, ai mass media dovrebbe essere consentito di esercitare un controllo costante sulle associazioni e sul funzionamento dei forum. In altre parole, la legittimità delle arene democratico-associative dovrebbe essere garantita dalla loro capacità di passare il test dello scrutinio collettivo, piuttosto che su criteri quantitativi di rappresentanza sociale.

Dopo aver criticato la visione habermasiana della società civile, questo articolo conclude dunque riasserendone in un certo senso la necessità. La contraddizione è solo apparente: è molto probabile che le moderne democrazie necessitino tanto di una società civile di stampo habermasiano, che controlla dall'esterno gli apparati specializzati nella risoluzione pragmatica

dei problemi, quanto di una società civile di tipo democratico-associativo che partecipa direttamente a tale risoluzione. Quel che occorre capire a questo punto – e si tratta di una questione non solo teorica, ma anche eminentemente empirica, le cui risposte potrebbero variare caso per caso (cfr. Baccaro e Papadakis, 2004) – è se tale duplicità di funzioni sia sostenibile; se, cioè, la società civile sia in grado di rigenerarsi costantemente e senza intoppi, o se il passaggio in massa delle associazioni dal “mondo della vita” al “sistema” della burocrazia allargata (Habermas, 1987) non ne deteriori, e in caso affermativo di quanto, la capacità di critica e di tematizzazione di alternative.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baccaro, L. (2002), The Construction of 'Democratic' Corporatism in Italy, in Politics & Society, 30(2), pp. 327-57.
- Baccaro, L., Papadakis, K. (2004), The Downside of Deliberative Public Administration, Ginevra: ILS, manoscritto non pubblicato.
- Baccaro, L., Simoni, M. (2003), The Irish Social Partnership and the 'Celtic Tiger' Phenomenon, Ginevra: ILS, manoscritto non pubblicato.
- Bobbio, L. (2002), Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa, Università di Torino: Dipartimento di Studi Politici, Working Paper n. 1.
- Bohman, J. (1996), Public Deliberation, Cambridge, Mass.: MIT University Press.
- Buchanan, J.M., Tullock, G. (1962), The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J.M. (1980), Rent seeking and Profit Seeking, in J.M. Buchanan, R.D. Tollison, e G. Tullock, a cura di, Towards a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station, Texas: Texas A&M University Press.
- Cable, V. (1995), The Diminished Nation State: A Study in the Loss of Economic Power, in Daedalus, Spring: pp. 23-53.
- Cohen, J. (1985), Strategy or Identity. New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements, in Social Research, 52(4), pp. 663-716.
- Cohen J., Arato, A. (1992) Civil Society and Political Theory, Cambridge, Mass.: MIT University Press.
- Cohen, J. (1989), Deliberation and Democratic Legitimacy, in A. Hamlin e P. Pettit, a cura di, The Good Polity, Oxford: Blackwell, pp. 17-34.
- Cohen, J., Rogers, J. (2003), Power and Reason, in A. Fung e E.O. Wright, a cura di, Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, London e New York: Verso.
- Cohen, J., Rogers, J. (1995a), Secondary Associations and Democratic Governance, in E.O. Wright, a cura di, Associations and Democracy, London e New York: Verso, pp. 7-98.
- Cohen, J., Rogers, J. (1995b), Solidarity, Democracy, Association, in E.O. Wright, a cura di, Associations and Democracy, London e New York: Verso, 1995b: 236-67.
- Cohen, J., Sabel, C. (1997), Directly-Deliberative Polyarchy, in European Law Journal, 3(4), pp. 313-340 (la paginazione riportata nell'articolo si riferisce al manoscritto).

- Crawford, V.P., Sobel, J. (1982), Strategic Information Transmission, in Econometrica, 50, pp. 355-74.
- Dahl, R.A. (1989), Democracy and Its Critics, New Haven, CT: Yale University Press
- Dorf, M.C., Sabel, C. (1998), A Constitution of Democratic Experimentalism, in Columbia Law Review, pp. 270-473.
- Edwards, M., Hulme, D., a cura di (1996), Beyond the Magic Bullet- NGO Performance and Accountability in the Post-Cold World, Save the Children, West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Elster, J., a cura di (1998), Deliberative Democracy, New York: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1995), Strategic Uses of Argument, in K.J. Arrow, a cura di, Barriers to Dispute Resolution, New York: Norton & Company, pp. 236-57.
- Elster, J. (1994), Argumenter et négociier dans deux Assemblées Constituantes, in Revue Française de Science Politique, 44(2), pp. 187- 256.
- Farrell, J., Rabin, M. (1996), Cheap Talk, in Journal of Economic Perspectives, 10(3), pp. 103-18.
- Fisher, R., Ury W., Patton, B. (1991), Getting to Yes, seconda edizione, New York: Penguin Books.
- Fiszbein, A., Lowden, P., (1991), Working Together for a Change: Government, Civic, and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean, Economic Development Institute of the World Bank, Washington D.C.: The World Bank.
- Fung, A., Wright, E.O., a cura di (2003), Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, London e New York: Verso, 2002.
- Goetchy, J. (2003), The Open Method of Coordination and EU Integration, Berlino: FHVR, Studienbrief 2.
- Gambetta, D. (1998), Claro!' An Essay on Discursive Machismo, in J. Elster, a cura di, Deliberative Democracy, New York: Cambridge University Press, pp. 19-43.
- Gibbons, R. (1992), Game Theory for Applied Economists, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gostner, K., Joffe, A. (2000), Negotiating the Future: Labour's Role in NEDLAC, in G. Adler, a cura di, Engaging the State and Business, Johannesburg: Witwatersrand University Press, pp. 75-100.

- Government of Ireland (2000), Supporting Voluntary Activity, Dublin: Stationery Office.
- Gutmann, A., Thompson, D. (1996), Democracy and Disagreement, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Habermas, J. (1996), Between Facts and Norms, Cambridge, Mass.: MIT University Press.
- Habermas, J. (1992), Further Reflections on the Public Sphere, in C. Calhoun, a cura di, Habermas and the Public Sphere, Cambridge, Mass.: MIT University Press: 421-62.
- Habermas, J., (1989), The Structural Transformation of the Public Sphere, Cambridge, Mass.: MIT University Press.
- Habermas, J. (1987), The Theory of Communicative Action. Volume 2, Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1984), The Theory of Communicative Action. Volume 1, Boston: Beacon Press.
- Hearn, J. (1999), Foreign Aid, Democratisation, and Civil Society in Africa: A Study of South Africa, Ghana, and Uganda, IDS Discussion Paper 368: 1-28.
- Heller, P., Ntlokunkulu, L. (2001), A Civic Movement or a Movement of Civics: The South African National Civic Organisation in the Post-Apartheid Period, Johannesburg: Centre for Policy Studies, June.
- Helper, S., MacDuffie, J.P., Sabel, C. (2000), Pragmatic Collaborations: Advancing Knowledge While Controlling Opportunism, in Industrial and Corporate Change, 9(3), pp. 443-88.
- Hirst, P. (1994), Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance, Amherst: The University of Massachusetts Press.
- Howes, M. (1997), NGOs and the Development of Local Institutions: a Ugandan Case-Study, in The Journal of Modern African Studies, 35(I), pp. 17-35.
- Hulme, D., Edwards, M., a cura di (1997), NGOs, States, and Donors: Too Close for Comfort. Save the Children. London: MacMillan.
- Kooiman, J., a cura di (2003), Modern Governance. New Government-Society Interactions, London: Sage.
- Lehmbruch, G. (1979), Liberal Corporatism and Party Government, in P. Schmitter e G. Lehmbruch, a cura di, Trends Towards Corporatist Intermediation. London: Sage: 147-83.
- Lewicki, R.J., Sanders, D.M., Minton, J.W. (1999), Negotiation, terza edizione. Boston: Irwin McGraw-Hill.
- Levy, J.D. (1999), Tocqueville's Revenge State, Society, and Economy in Contemporary France. Cambridge, Massachusetts e London, England: Harvard University Press.

- Lowi, T.J. (1969), The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority. New York: Norton.
- Mackie, G. (1998), All Men Are Liars: Is Democracy Meaningless?, in J. Elster, a cura di, Deliberative Democracy, New York: Cambridge University Press, pp. 69-96.
- Mansbridge, J. (2003), On Deriving Theory from Practice, in A. Fung e E.O. Wright, a cura di, Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London e New York: Verso.
- Mansbridge, J. (1995), A Deliberative Perspective on Neocorporatism, in Erik Olin Wright, a cura di, Associations and Democracy. London e New York: Verso, pp. 133-47.
- McConnell, G. (1966), Private Power and American Democracy, New York: Alfred A. Knopf.
- O'Donnell, R. (2001), The Future of Social Partnership in Ireland, University College Dublin, manoscritto non pubblicato, aprile.
- Offe, C., (1995), Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions, in Erik Olin Wright, Associations and Democracy, London e New York: Verso, pp. 114-132.
- Offe, C. (1985), New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics, in Social Research, 52(4).
- Offe, C. (1981), The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case, in S. Berger, a cura di, Organizing Interests in Western Europe, New York. Cambridge University Press, pp. 123-58.
- Olson, M. (1964), The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Olson, M. (1982), The Rise and Decline of Nations, New Haven e London: Yale University Press.
- Papadakis, K. (2003), Civil Society's Relevance in the Design and Implementation of Decent Work Policies: Empirical Evidence from South Africa, Ginevra: ILS, manoscritto non pubblicato.
- Pierre, J., a cura di (2000), Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, A. (1998), Deliberation and Ideological Domination, in J. Elster, a cura di, Deliberative Democracy, New York: Cambridge University Press, pp. 140-60.
- Putnam, R.D. (1993), Making Democracy Work, Princeton: Princeton University Press.

- Putnam, R.D. (1995), Bowling Alone: America's Declining Social Capital, in Journal of Democracy, 6(1), pp. 65-78.
- Rawls, J. (1993), Political Liberalism, New York: Columbia University Press.
- Rousseau, J.J. (1987), On the Social Contract, in The Basic Political Writings, Indianapolis: Hackett.
- Sabel, C. (1999), An Unlikely Democracy: The US at the Millennium, paper presentato alla Columbia Law School, novembre.
- Sabel, C. (1996), Local Partnerships and Social Innovation: Ireland, Parigi: OECD.
- Sabel, C, Cohen, J. (2001), Sovereignty and Solidarity in the EU, paper presentato alla conferenza su "Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy: A Transatlantic Dialogue", European Union Center, UW-Madison, maggio.
- Sanders, L.M. (1997), Against Deliberation, in Political Theory, 25(3), pp. 347-76.
- Sanyal, B. (1994), Cooperative Autonomy: The Dialectic of State-NGOs Relationship in Developing Countries. Ginevra: ILS, Research Series 100, pp. 1-72.
- Scharpf, F. (1997), Games Real Actors Play, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schattschneider, E.E. (1960), The Semisovereign People A Realist's View of Democracy in America, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schmitter, P. (1995), The Irony of Modern Democracy and the Viability of Efforts to Reform its Practice, in E.O. Wright, a cura di, Associations and Democracy, London e New York: Verso, pp. 167-83.
- Schmitter, P. (1981), Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America, in Suzanne Berger, a cura di, Organizing Interests in Western Europe, New York: Cambridge University Press, pp. 285-327.
- Spence, M. (1973), Job Market Signaling, in Quarterly Journal of Economics, 87(3), pp. 355-74.
- Streeck, W., Schmitter, P., Community, Market, State – and Associations?, in W. Streeck e P. Schmitter, a cura di, Private Interest Government, London: Sage, pp. 1-29.
- Tendler, J. (1997), Good Government in the Tropics, Baltimora: The John Hopkins University Press.
- Thompson, L. (1998), The Mind and Heart of the Negotiator, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

de Villiers, R., a cura di (1994), Forums and the Future. Johannesburg: Centre for Policy Studies, 1994.

Walton, R.E., McKersie, R.B. (1965), A Behavioral Theory of Labor Negotiations, Boston: McGraw-Hill.

Webster, E., Gostner, K., Nkadimeng, G. (s.d.), NEDLAC: Labour Unions, Social Pacts, and Democratization, University of Witwatersrand, Sociology of Work Unit, manoscritto non pubblicato

World Bank, (1992). Poverty Handbook, Discussion Paper, Washington D.C.: World Bank.

*Summary:* This paper discusses the “associational democratic” model of relationship between state and civil society organizations, which recommends devolution of as many regulatory functions as possible to local groups and associations with detailed knowledge of problems and possible solutions, extensive monitoring capacities, and the potential to deliberate about generalizable as opposed to purely sectional interests. The paper seeks to introduce greater doses of realism in a model that has, so far, mostly been confined to abstract, normative discussions. It does so by discussing two themes in particular: the link between associational democracy and neo-corporatism, and the relationship between deliberation – a crucial element in the normative model – and bargaining. While neo-corporatism and associational democracy proceed from very different normative and empirical assumptions (the assumptions of the former being less appealing than those of the latter), many real-world examples of associational democracy are the result of the evolution and transformation of previous corporatist arrangements, and a neo-corporatist core remains solidly at their root. Also, real actors rarely deliberate; they bargain. Yet, not all bargaining is of the distributive kind. There is a type of integrative bargaining that retains many attractive features of deliberation itself, like truthful communication and problem-solving orientation, while falling short of the full array of normative preconditions. This kind of bargaining seems to capture what really happens in associational democratic fora better than deliberation.