

I problemi della governance partecipativo-deliberativa

Lucio Baccaro

Institute for Work and Employment Research
Massachusetts Institute of Technology
baccaro@mit.edu

Konstantinos Papadakis

International Institute for Labour Studies
International Labour Organization
papadaki@ilo.org

Settembre 2008

Si ringraziano Daria Cibrario, Josh Cohen, Lydia Fraile, Archon Fung, Gerry McDermott, e Brian Langille per i commenti ricevuti. Un ringraziamento speciale va a Jürgen Steiner per aver organizzato il seminario sulla democrazia deliberativa in cui fu presentata la prima versione di questo articolo. Le idee e le posizioni espresse in questo articolo non riflettono necessariamente le posizioni delle organizzazioni a cui gli autori sono affiliati.

In corso di pubblicazione in *Stato e Mercato*

I problemi della governance partecipativo-deliberativa

Questo articolo tratta di governance partecipativo-deliberativa (GPD), ovvero di un processo di formazione delle politiche pubbliche in cui la partecipazione istituzionalizzata di rappresentanti della società civile si accompagna ad un processo decisionale fondato sulle regole della deliberazione.¹ La teoria della governance partecipativo-deliberativa (GPD) è prevalentemente di tipo normativo, ma utilizza spesso casi empirici per dimostrare la propria applicabilità al mondo reale. Le sue tesi principali sono due: che un approccio partecipativo consente non solo di arricchire il tessuto democratico, ma anche di aumentare l'efficacia delle politiche pubbliche, e che entro un ragionevole lasso di tempo gli attori incaricati della decisione finiscono per utilizzare l'argomentazione fondata su principi o interessi generalizzabili, ovvero la deliberazione, come metodo di coordinamento. Nella misura in cui il disegno istituzionale consente a tutti i gruppi potenzialmente toccati dalle conseguenze della decisione di partecipare al processo, contribuire proposte, e formulare soluzioni, la GPD si presenta come democrazia deliberativa concretamente realizzata.

L'articolo discute i presupposti teorici e le generalizzazioni empiriche della teoria GPD attraverso l'analisi del caso sudafricano. La scelta del Sudafrica come oggetto di indagine è legata all'esplicito impegno preso dal governo di questo paese dopo la caduta del regime di apartheid, espresso in documenti ufficiali, a non limitare la democrazia a elezioni periodiche, ma a rafforzarla attraverso l'introduzione di forum partecipativi aperti al contributo delle associazioni della società civile. L'articolo esamina in dettaglio

¹ Quella che qui viene chiamata "teoria GPD" combina una serie di aspetti comuni ad approcci diversamente denominati: "democrazia associativa" (Cohen e Rogers, 1995; Hirst, 1994), "poliarchia diretta deliberativa" (Cohen e Sabel, 1997), "governance partecipativa con potere decisionale" (Fung e Wright, 2003). Vi sono tuttavia delle differenze tra questi approcci e nessuno di essi è pienamente identificabile con l'idealtipo tratteggiato in questo articolo.

il funzionamento di tre di questi forum – il *National Economic Development and Labour Council* (NEDLAC), il *Child Labour Intersectoral Group* (CLIG) e il *South African National AIDS Council* (SANAC) – scelti in maniera da coprire diversi tipi di politiche nel campo del lavoro e della protezione sociale.

L'analisi dei casi rivela che, per lo meno in Sud Africa, la governance partecipativa ha limiti preoccupanti e certo non può dirsi deliberativa: il consenso raggiunto all'interno dei forum non è da considerarsi come l'esito di un processo deliberativo andato a buon fine, ma come un segno di cooptazione dei gruppi coinvolti. I gruppi che hanno maggiore influenza sul processo decisionale non sono quelli che si limitano alla collaborazione istituzionalizzata, ma quelli che mantengono aperta l'opzione di uscita e coltivano le proprie capacità di mobilitazione della base. Una partecipazione delle organizzazioni della società civile esclusivamente basata sulla "forza dell'argomento migliore" è garanzia di inefficacia e marginalizzazione. In generale, la protesta e l'azione legale sembrano più efficaci del discorso. Occorre sottolineare che prima di intraprendere la ricerca empirica gli autori di questo articolo si attendevano risultati empirici ben diversi. In particolare si aspettavano di confermare e forse di approfondire le suggestioni teoriche della GPD.²

Le istituzioni partecipative esaminate in quest'articolo non corrispondono pienamente ai prerequisiti richiesti dalla letteratura sulla GPD. Dunque è possibile affermare che quella che viene analizzata qui non è la "vera" GDP, invocare una sorta di "errore di tipo 1" (quello che si commette in statistica quando si rigetta un'ipotesi zero che in realtà è vera), ed ignorare le critiche. A nostro parere questo sarebbe un errore in

² In un precedente articolo, Baccaro (2004) aveva sostenuto che il progetto "democratico-associativo" era, con le dovute cautele, empiricamente plausibile nonché normativamente desiderabile.

quanto l'evidenza empirica qui presentata, per quanto a rigore non generalizzabile oltre i casi in questione, ha importanti implicazioni e contribuisce a spiegare la notevole facilità con cui elementi chiave della teoria GPD, in particolare l'idea che il processo decisionale debba essere partecipativo, siano stati incorporati nei discorsi e pacchetti standard di numerose organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, Unione Europea, persino Fondo Monetario Internazionale), nonché di diverse agenzie nazionali e regionali, e come in questo passaggio abbiano perso gran parte del loro potenziale trasformativo.³

Nel discutere le limitazioni del modello di GPD l'articolo sottolinea che per capire il funzionamento delle istituzioni partecipative è indispensabile un'adeguata concettualizzazione del ruolo dello stato. Lo stato che promuove la partecipazione non è necessariamente un benevolo agente di devoluzione, ma ha spesso preferenze molto chiare quanto al tipo di politiche che vorrebbe fossero adottate dai forum partecipativi, talvolta come conseguenza delle pressioni economiche internazionali cui è sottoposto. Inoltre la maniera in cui la letteratura di GPD intende la deliberazione – concentrandosi sul potenziale di trasformazione del discorso faccia-a-faccia in una sede istituzionale – non è solo empiricamente inadeguata a comprendere quel che succede nei forum esaminati in questo articolo (e probabilmente in altri), dato che gli attori dotati di potere non cambiano le proprie preferenze neppure dinanzi ad argomentazioni molto forti, ma sembra restringere indebitamente il campo di applicazione della deliberazione stessa.

La nozione di deliberazione qui avanzata è diversa da quella predominante nella letteratura di GPD. Utilizzando liberamente concetti habermasiani (Habermas, 1996, in particolare capitoli 6 e 7), l'articolo sostiene che la deliberazione non è da cercarsi nei

³ Vedi Papadakis (2005: cap. 2) per un'analisi del ruolo cruciale giocato dalla nozione di partecipazione nei documenti ufficiali di tutte le maggiori organizzazioni internazionali.

discorsi che intercorrono nella sfera formale del processo di formazione delle politiche, ma nei discorsi informali della sfera pubblica. Qui organizzazioni della società civile come la *Treatment Action Campaign* (TAC), o anche il *Congress of South African Trade Unions* (COSATU), costruiscono il loro potere comunicativo (Flynn, 2004). Questo potere è comunicativo in quanto si basa sulla capacità di articolare un discorso moralmente cogente, e sull'accettazione delle sue pretese di validità da parte dei cittadini. Il potere comunicativo è prima accumulato nella sfera pubblica informale, e quindi speso nella sfera politica formale per contrastare altre forme di potere non comunicative.

Il resto dell'articolo sviluppa le argomentazioni accennate sopra come segue: il paragrafo due sintetizza la teoria GPD. Il paragrafo tre la mette a confronto con la teoria habermasiana della deliberazione "su due binari" (Habermas, 1996: 287 e seguenti). Il paragrafo quattro esamina il funzionamento dei tre forum partecipativi sopramenzionati. Il paragrafo cinque usa l'evidenza empirica per sviluppare un'alternativa alla GPD. Il paragrafo sei conclude.

La teoria della governance partecipativo-deliberativa⁴

La teoria della governance partecipativo-deliberativa condivide con altri orientamenti teorici (generalmente di orientamento politico conservatore) un generale scetticismo circa le capacità di regolazione dello stato in quanto tale, in quanto ritiene che nella situazione attuale le materie oggetto di intervento pubblico (scuola, sanità, sviluppo economico, sicurezza pubblica, ecc.) oltrepassino per eterogeneità, complessità e volatilità le capacità cognitive e di risoluzione dei problemi delle strutture amministrative

⁴ Questo paragrafo ed il seguente sviluppano una linea argomentativa presentata in un precedente articolo apparso in *Stato e Mercato* (Baccaro, 2004), cui si rimanda per ulteriori dettagli.

incaricate di affrontarle, in particolare a livello centrale. Questo approccio teorico raccomanda dunque di devolvere quante più prerogative decisionali possibili a forum aperti alla partecipazione di “organizzazioni secondarie” (Cohen and Rogers, 1995; Hirst, 1994; Fung and Wright, 2003). L’assunto è che i gruppi sociali coinvolti abbiano maggiori informazioni sulla natura dei problemi e sulla fattibilità ed efficienza delle soluzioni, oltre che una maggiore capacità di promuovere l’adesione spontanea dei propri membri a soluzioni condivise (cf. Bobbio, 2002).

Lo stato ha ancora un ruolo importante nella GPD, ma svolge funzioni considerevolmente diverse rispetto al passato. Non fornisce più soluzioni dirette ai problemi di regolazione, ma definisce le finalità generali dell’azione collettiva, spesso attraverso strumenti normativi non vincolanti (*soft law*) (Kirston e Trebilcock, 2004; Trubek e Trubek, 2005). Contribuisce inoltre a riequilibrare possibili asimmetrie rappresentative, in maniera da consentire la rappresentanza di tutti gli attori potenzialmente coinvolti dalla decisione. Seleziona e coltiva poi all’interno dell’universo delle associazioni quelle che per caratteristiche organizzative (ad es. *encompassingness*) hanno maggiori probabilità di perseguire interessi generalizzabili. Incoraggia infine le associazioni ad impegnarsi in un processo collettivo di sperimentazione, a confrontare i risultati provvisori raggiunti con quelli di altre unità decisionali alle prese con problemi simili, e promuove l’apprendimento organizzativo (Dorf e Sabel, 1998; Sabel, 1999).⁵

Il coordinamento degli attori partecipanti ai forum avviene (o dovrebbe avvenire) attraverso la deliberazione, “un processo dialogico in cui i partecipanti si scambiano argomentazioni ai fini di pervenire alla soluzione di situazioni problematiche che non

⁵ Una logica simile sembra animare il Metodo Aperto di Coordinamento dell’Unione Europea (Zeitlin e Pochet, 2005).

sarebbero risolvibili senza coordinamento e coordinazione interpersonale” (Bohman, 1996: 27).⁶ I meccanismi attraverso cui la deliberazione dovrebbe prevalere su modi alternativi di coordinamento (ad esempio la negoziazione) sono generalmente lasciati vaghi da questa letteratura. Qualcuno suggerisce che la pratica della deliberazione generi progressivamente le proprie precondizioni (cf. Abers, 1998: 27; Pateman, 1970), ovvero trasformi attori egocentrici in attori (più) orientati all’altro, e al limite etici o morali.

Altri pongono l’accento su meccanismi alternativi, sostenendo che posti di fronte a problemi nuovi e dai contorni incerti, gli attori non siano in grado, a priori, di ordinare gerarchicamente le ipotetiche situazioni future e di specificare il proprio ordine di preferenza rispetto ad esse. L’unica cosa che gli attori fanno in queste condizioni è che la soluzione ai problemi nuovi che hanno di fronte dipende dalla collaborazione con altri, o talvolta percepiscono solo un acuto senso di interdipendenza. Tale situazione di incertezza radicale sospende il conflitto distributivo – se l’attore non sa quali siano le sue preferenze non sa nemmeno se e con chi le sue preferenze siano in conflitto – e dunque la tentazione di usare il proprio potere per imporre la soluzione preferita. In questo contesto la deliberazione è un’esplorazione congiunta di percorsi alternativi, che procede per prova ed errore, e determina (provvisoriamente) fini e mezzi dell’azione collettiva (cf. Sabel, 1994; Dorf e Sabel, 1998).

L’idea di deliberazione, interpretata in modi diversi, è dunque un elemento centrale della letteratura sulla governance partecipativa esaminata in questo articolo. L’introduzione di tale concetto deve molto al lavoro di Jürgen Habermas. Ci sono tuttavia differenze significative fra la nozione habermasiana e le altre sintetizzate sopra, in particolare per quel che concerne il potenziale di risoluzione delle differenze e di

⁶ Per questo ed altri passaggi il testo originale è stato tradotto dagli autori di questo articolo.

generazione del consenso della comunicazione faccia a faccia, e il ruolo specifico attribuito alle organizzazioni della società civile. Il paragrafo che segue esplora tali differenze.

La prospettiva habermasiana sulla deliberazione e sulla società civile

Nella teoria politica sviluppata da Habermas in *Fatti e Norme* (1996) la deliberazione non è un attributo di particolari conversazioni che generano consenso, ma è una caratteristica sistemica di una democrazia costituzionale ben funzionante. Habermas è (a ragion veduta, a nostro modo di vedere) scettico circa le capacità dell'azione comunicativa in quanto tale di risolvere le differenze di interessi e di orientamenti valoriali che caratterizzano le moderne società complesse (cf. Habermas 1984). In società post-tradizionali, il processo di razionalizzazione e modernizzazione conduce all'emersione di un tipo d'azione egocentrico, basato sul calcolo strategico, ed indebolisce la forza motivazionale di norme e principi condivisi. Allo stesso tempo Habermas, seguendo una lunga tradizione teorica, non ritiene che l'ordine sociale possa essere stabilito solo sull'azione strategica.

La regolazione normativa delle interazioni strategiche tra attori attraverso la legge permette di conciliare azione strategica e comunicativa. La legge viene a svolgere un ruolo duale: per attori orientati strategicamente, è un vincolo che influenza il calcolo dei costi e dei benefici. Da questo punto di vista la legge stabilizza il comportamento degli individui, e dunque svolge una funzione di coordinamento sociale, introducendo incentivi e comminando sanzioni che entrano nella funzione obiettivo degli attori e influenzano il processo di selezione delle strategie (un processo ben analizzato dalla teoria dei giochi).

Per attori orientati comunicativamente, invece, la legge è vincolante perché è riconosciuta intersoggettivamente come corrispondente alla norma che gli attori avrebbero volontariamente autorizzato in un “processo libero di formazione delle opinioni e della volontà” (Habermas, 1996: 38).

Tale processo di autorizzazione controfattuale opera attraverso una rete di discorsi che si svolgono a livelli diversi. I discorsi che si producono nella sfera della politica istituzionale sono proceduralizzati, altamente strutturati, e specializzati nella “formazione della volontà”, ovvero nella produzione di decisioni collettive. Altri discorsi sono più informali e dispersi nella sfera pubblica. La loro funzione è quella della “formazione delle opinioni”. Un sistema di diritti costituzionali garantisce e permette entrambi i tipi di discorsi e rende possibile l’esercizio della sovranità popolare. Dunque la nozione habermasiana di politica deliberativa è “a due binari” e “si alimenta dell’interscambio tra formazione della volontà democraticamente istituzionalizzata e formazione delle opinioni” (Habermas, 1996: 308). Va notato che alcuni dei discorsi prodotti nella sfera pubblica informale corrispondono molto poco al modello del *gentlemen’s club* (razionale, chiaro, controllato) che ispira alcune teorie della deliberazione (Dryzek, 2000: 70), e sono assai più vicini al modello agonistico dei discorsi partigiani che si incontrano in un’aula di giustizia. Gli attori non cercano di persuadere la controparte, ma cercano di influenzare la corte dell’opinione pubblica asserendo con forza le questioni, i valori, le interpretazioni che essi ritengono vincolanti per tutti, talvolta attraverso “azioni sensazionali, proteste di massa, e mobilitazioni incessanti” (Habermas, 1996: 381).

Molte delle aspettative normative suscitate dal modello habermasiano di politica deliberativa sono affidate alla sfera pubblica informale, composta da organizzazioni della

società civile vibranti e indipendenti (oltre che dai mass media). In contrasto rispetto al modello della GPD illustrato sopra tali organizzazioni svolgono importanti funzioni di *innovazione tematica* (a monte) e *controllo democratico* (a valle), ma non vengono (e non dovrebbero essere) coinvolte direttamente nel processo di decisione pubblica. Questo per due motivi: perché per Habermas i requisiti funzionali di una soluzione amministrativa efficiente oltrepassano le limitate capacità di soluzione dei problemi delle associazioni, e perché le funzioni svolte dalla società civile in un sistema democratico sono altre rispetto a quelle degli attori istituzionali. La società civile non ha l'assillo di dover prendere decisioni. Dunque può considerare le cose dal punto di vista della loro desiderabilità non strumentale, e proporre nuove concezioni (fors'anche temporaneamente improbabili) della vita buona.

La questione della funzione da attribuire alle associazioni della società civile genera un forte dissidio tra teoria habermasiana e teoria GPD (cf. Cohen, 1999). I teorici della GPD non capiscono la fiducia che Habermas ripone nella “sistematica logica interna delle burocrazie pubbliche” (Habermas, 1992: 452) – tale fiducia appare loro ingiustificata alla luce delle molteplici difficoltà da queste incontrate nell'affrontare problemi di regolazione sociale – e sono insoddisfatti di un progetto di rigenerazione democratica che si limiti a lasciare ai cittadini e alle loro associazioni una influenza solo indiretta sul processo decisionale (Cohen, 1999: 410). Come visto sopra, la teoria GPD capovolge la gerarchia cognitiva tra amministrazione e società civile: è la prima a soffrire di un deficit informativo e di soluzione dei problemi, non la seconda.

È probabilmente vero che, come sostenuto dalla teoria GPD, l'azione amministrativa ha nelle condizioni attuali maggiore necessità di incorporare, come

condizione per il suo successo, l'informazione, l'esperienza, e le capacità motivazionali delle organizzazioni della società civile di quanto Habermas non sia disposto a concedere con la sua distinzione schematica tra "sistema" e "mondo della vita" (Habermas, 1987). La popolarità goduta da termini quali "partnerariato", "partecipazione", "governance" – tutti evocativi dell'importanza del coinvolgimento sociale nella sfera di formazione delle politiche pubbliche – ne è testimonianza. Il secondo degli argomenti habermasiani per giustificare la non desiderabilità di un coinvolgimento diretto rimane tuttavia rilevante. Questo argomento sottolinea il rischio che nel rispondere alla domanda di partecipazione proveniente dalle autorità pubbliche le organizzazioni della società civile indeboliscano le loro capacità di problematizzazione e critica.

Non è solo un problema di possibile cooptazione. Come sostenuto nella *Teoria dell'Agire Comunicativo* (Habermas, 1987, Volume II: 301 ff.), la pubblica amministrazione è soggetta a vincoli sistemici (suoi propri e legati alla riproduzione di un'economia capitalistica) che vanno al di là delle capacità di controllo collettivo degli attori. Questo non significa necessariamente che gli attori non siano consci di tali vincoli, ma che siano portati loro malgrado ad internalizzarli. Nel momento in cui un attore della società civile comincia ad occuparsi della risoluzione di problemi concreti di regolazione, requisiti sistematici e considerazioni pragmatiche (particolarmente cogenti in un'epoca di globalizzazione) si impongono, restringendo fortemente l'orizzonte di ciò che è possibile e praticamente fattibile. Le politiche pubbliche possono forse diventare più efficaci (ed anche questo, alla luce dell'evidenza presentata di sotto, è discutibile), ma la capacità della sfera pubblica di tematizzare alternative sistemiche, quand'anche poco pratiche (per il momento), si deteriora notevolmente.

Per sottolineare questo punto si consideri una delle raccomandazioni della letteratura di GPD: che i forum partecipativi si occupino della risoluzione di problemi ben delimitati (cf. Fung e Wright, 2003: 189). Anche nel caso di problemi localizzati e tecnicamente definiti, la discussione sulle politiche pubbliche deve necessariamente dare per scontati alcuni parametri, relativi ad esempio al ruolo di attori pubblici e privati nella fornitura dei servizi, l'ammontare ed il tipo di tassazione, la percentuale di costi che i cittadini coprono direttamente, il tipo di politica macroeconomica, il ruolo dei mercati finanziari internazionali, ed altri vincoli esterni. Questo tipo di limitazione strutturale dell'orizzonte del discorso non deriva necessariamente dall'esclusione di particolari voci dall'universo del discorso (e non può essere risolto semplicemente allargando la rappresentanza), né da diseguaglianze di potere e risorse, ma dal fatto che la deliberazione che tenta di risolvere dei problemi pratici non può tematizzare tutto, ma deve innestarsi in maniera *path-dependent* sui risultati di scelte collettive fatte precedentemente in maniera non deliberativa, scelte che spesso riflettono particolari costellazioni di interessi e di potere (Barthe, 2002). Dal questo punto di vista la società civile habermasiana che non partecipa direttamente alla decisione non è necessariamente più debole di quella della GPD in quanto il fatto di non "essere sottoposta a pressioni decisionali" (Flynn, 2004: 440) le consente di formulare alternative morali allo status quo che non devono necessariamente preoccuparsi della loro praticità (cf. anche Mouffe, 2000).

L'esame di tre casi di studio consente di illustrare concretamente le questioni teoriche discusse fin qui. L'approccio dei paragrafi che seguono è simile al "metodo esteso di caso" di Michael Burawoy (1998). In linea con questo approccio, l'obiettivo è

quello di utilizzare l'analisi empirica come occasione per sviluppare una discussione teorica più ampia. Tale discussione parte dall'assunto che la teoria sociale non è una rappresentazione neutra di particolari fenomeni, ma una guida per l'azione e il cambiamento più o meno in linea con particolare interessi indipendentemente dal fatto che gli autori ne siano consapevoli o no. Come sostenuto sopra, molti elementi della teoria GPD e soprattutto la nozione di politica pubblica partecipativa sono ormai parte di un pacchetto *mainstream* di politiche pubbliche. L'esperienza del Sudafrica può aiutarci a capire perché.

L'evoluzione della governance partecipativa in Sudafrica

Qualche anno fa la transizione sudafricana dall'apartheid alla democrazia (1990/94) aveva rivitalizzato le speranze di molti intellettuali di sinistra che vedevano in essa l'emersione di un nuovo modello di democrazia associativa, e forse anche di un socialismo di tipo nuovo (cf. ad esempio Klug, 1995; Swilling, 1992). Il nuovo governo sembrava impegnato in un processo di democratizzazione radicale. La nuova classe dirigente riteneva che elezioni periodiche non fossero sufficienti a correggere il retaggio di discriminazione e diseguaglianze del passato regime, e che le istituzioni della democrazia rappresentativa andassero integrate da forum partecipativi a tutti i livelli, in cui le organizzazioni della società civile avrebbero avuto un ruolo decisivo. Queste linee programmatiche vennero espresse con chiarezza nel manifesto di fondazione della nuova democrazia: il *Programma di Ricostruzione e Sviluppo* del 1994 (ANC, 1994). Si consideri ad esempio il passaggio seguente:

“Per i semplici cittadini la democrazia non deve concludersi con elezioni periodiche in cui ciascuno ha un voto. Senza sminuire l'autorità e le responsabilità dei corpi elettivi

(l'assemblea nazionale, le legislature provinciali, il governo locale), l'ordine democratico che abbiamo in mente deve favorire lo sviluppo di una vasta gamma di istituzioni di democrazia partecipativa in partnership con la società civile (per es. i vari forum settoriali come il Forum Economico Nazionale), basate su cittadini informati e autorizzati a prendere decisioni, e facilitare la democrazia diretta (forum del popolo, referendum ove appropriato, altri strumenti di consultazione) (ANC, 1994: par. 5.2.6).

Di sotto si ricostruisce il funzionamento di tre di queste istituzioni partecipative.

L'intento è quello di accertare se i forum in questione siano stati all'altezza delle aspettative, e se abbiano prodotto politiche pubbliche più efficaci e una maggiore partecipazione democratica.⁷

Politica economica partecipativa: il caso NEDLAC

Il Consiglio Nazionale dello Sviluppo Economico e del Lavoro (NEDLAC), il più importante forum partecipativo del paese, fu introdotto nel 1995 come istituzione all'interno della quale i più importanti attori sociali avrebbero avuto la possibilità di discutere la politica economica nazionale. NEDLAC non è esattamente assimilabile ai Consigli Economico-Sociali tripartiti esistenti in vari paesi. Innanzitutto le sue prerogative sono maggiori: se vi è consenso al suo interno diventa assai difficile per il governo modificare i termini dell'intesa. In secondo luogo la struttura della rappresentanza è più complessa: in una delle quattro Camere, quella dello Sviluppo,

⁷ Problemi di spazio fanno sì che l'analisi dei tre casi sia limitata al minimo indispensabile. Per maggiori dettagli cf. Baccaro e Papadakis (2008) e Papadakis (2006). La ricerca sul campo è stata condotta in due tornate: nella primavera del 2002 sono state effettuate 74 interviste semi-strutturate con funzionari governativi, rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali, ONG e altre organizzazioni della società civile. Nella primavera del 2005 sono state effettuate altre 50 interviste più strettamente focalizzate sul funzionamento delle tre istituzioni partecipative oggetto di esame. La ricostruzione copre il periodo 1994-2005. Per ragioni di confidenzialità gli intervistati sono identificati solo da un numero. La lista completa degli intervistati (inclusiva di nomi) è disponibile su richiesta.

siedono anche numerose organizzazioni della società civile (organizzazioni di donne, cooperative, disabili, giovani, comitati civici, ecc.), oltre a sindacati, imprenditori e rappresentanti del governo.

NEDLAC funziona nel complesso piuttosto bene. In particolare la Camera del Mercato del Lavoro ha di fatto prodotto tutti i più importanti testi legislativi che regolano i rapporti di lavoro in Sudafrica. Quel che funziona in quest'istituzione, tuttavia, è il suo nocciolo tripartito-corporativo, non la sua estensione post-corporativa. Le organizzazioni della società civile che siedono nella Camera dello Sviluppo, e la Camera stessa, hanno infatti a detta di molti un ruolo puramente simbolico (cf. Keller e Nkadameng, 2005).

La Camera dello Sviluppo è percepita come “priva di denti” (*toothless*) e per questo “marginalizzata” dagli altri attori (intervista 12), o anche come “una discarica buona per ogni tipo di questioni” (intervista 15). Sembrano esserci varie ragioni per questa mancanza di incisività, compresi problemi finanziari. Il fattore più importante è, tuttavia, che le organizzazioni della società civile che partecipano ai lavori della Camera non hanno sufficiente indipendenza dal partito politico egemone, il Congresso Nazionale Africano (ANC). Nessuna di queste organizzazioni è stata capace di articolare posizioni chiare sulle varie questioni, distinte da quelle dell'ANC. Per esempio, nel 1996 il governo adottò un programma di politica macroeconomica, noto come GEAR (Growth, Employment and Redistribution), di orientamento prettamente neo-liberale. Questo programma prevedeva di ridurre il tasso di inflazione, tagliare la spesa sociale, e accelerare il programma di privatizzazioni e aveva chiari impatti negativi sui gruppi sociali rappresentati (in teoria) dalle organizzazioni partecipanti alla Camera dello Sviluppo (per esempio per le donne nere che si vedevano tagliare i servizi sociali, o per

gli abitanti delle *township* in generale). Nonostante questo, nessuna delle associazioni della società civile rappresentate in NEDLAC ebbe nulla da ridire su GEAR. Le voci critiche più forti vennero da organizzazioni esterne: per esempio, la Coalizione Sudafricana di ONG (SANGOCO), una federazione di circa 4000 ONG, si spese per una radicale ridefinizione della politica macroeconomica e si unì alla lotta condotta da COSATU, il principale sindacato (anche'esso istituzionalmente rappresentato all'interno di NEDLAC), attraverso l'organizzazione di manifestazioni collettive contro la deregolamentazione e la privatizzazione (interviste 17, 58 e 64).

Vi sono diversi studi dettagliati sulle associazioni della società civile coinvolte nella Camera dello Sviluppo. Tutti concludono che le organizzazioni in questione non hanno alcuna influenza reale su quanto viene discusso e approvato (Gershater, 2001: Heller e Ntokonkuku, 2001; Zuern, 2004; Reitzes e Friedman, 2001: 9; Mayekiso, 2003: 64). Gli studi più significativi sono quelli che riguardano l'Organizzazione Nazionale Sudafricana dei Comitati Civici (SANCO), probabilmente la più importante organizzazione della società civile. I comitati civici avevano mostrato grandi capacità di mobilitazione sociale durante il periodo di transizione dall'apartheid alla democrazia (1990/94), quando erano stati capaci di organizzare massicci boicottaggi del pagamento degli affitti e delle tariffe nelle township. Successivamente, con il loro consolidamento in una struttura nazionale e l'ingresso in NEDLAC, SANCO scelse di passare dalla "protesta" allo "sviluppo" e di svolgere un ruolo di cinghia di trasmissione tra la popolazione povera delle township e il governo dell'ANC. Questo implicava far digerire agli abitanti delle township le politiche di privatizzazione dei servizi di pubblica utilità e di partecipazione dei cittadini al costo dei servizi. SANCO non ha mai contestato queste

politiche, e ha anzi preso pubblicamente le distanze dal movimento sindacale quando questo ha fatto ricorso a scioperi e dimostrazioni di massa per cercare di bloccare le privatizzazioni.

L'unico attore della società civile capace di utilizzare NEDLAC efficacemente come strumento per perseguire i propri fini è il movimento sindacale, e in particolare COSATU, la confederazione più grande, non a caso l'unica organizzazione con una base sociale ben identificata e fonti finanziarie indipendenti. COSATU non si limita alla partecipazione istituzionale in NEDLAC, ma adotta sempre una molteplicità di tattiche per far avanzare la propria agenda: dalle mobilitazioni di massa per mettere pressione sugli altri membri di NEDLAC, alla negoziazione dura, al lobbyismo nei confronti di membri del Parlamento. In alcuni casi COSATU ignora del tutto il processo di consultazione previsto dal regolamento di NEDLAC e negozia direttamente con i quadri direttivi delle aziende di dimensioni internazionali.

Politica partecipativa e lotta al lavoro infantile: il caso CLIG

Il problema del lavoro infantile ha dimensioni minori in Sudafrica rispetto ad altri paesi asiatici o africani. In particolare il settore formale dell'economia, e soprattutto il settore manifatturiero, ne sono relativamente esenti (interviste 58, 8, 82, 62, 66). Ciononostante un numero non trascurabile di bambini lavora. Nel 1999 il 12,5% dei bambini tra 5 e 17 anni erano impegnati in almeno 12 ore di attività economiche o di manutenzione della scuola, o 14 ore di servizi domestici alla settimana (DoL, 2002). La storia di come questi dati vennero prodotti e diffusi è interessante poichè dimostra come la produzione di indicatori quantitativi, che la teoria GPD considera indispensabili per il

benchmarking e l'apprendimento organizzativo, non sia un fatto tecnico, ma l'esito di un processo fortemente politicizzato.

Nei primi anni della transizione democratica le organizzazioni della società civile operanti nel campo del lavoro infantile contribuirono attivamente allo sviluppo dell'agenda governativa sui questi temi attraverso la partecipazione a campagne di sensibilizzazione nazionali e internazionali. Alcuni anni dopo alcune di queste organizzazioni furono coinvolte istituzionalmente nel processo di formazione delle politiche pubbliche, dato che anche per il lavoro infantile, come per quasi tutti gli altri campi, una struttura partecipativa, il Gruppo Intersettoriale sul Lavoro Infantile (CLIG), fu introdotta nel 1998 per coordinare le azioni dei vari dipartimenti della pubblica amministrazione, dei partner sociali (sindacati e imprenditori) e delle ONG operanti in questa sfera, soprattutto la Rete Contro il Lavoro Infantile (NACL) e il Comitato Nazionale per i Diritti dei Bambini (NCRC).

Agli inizi sembrava che il CLIG fosse un'iniziativa di successo, avendo organizzato nei suoi primi mesi di vita una serie di incontri partecipativi a livello nazionale che avevano coinvolto più di 50 organizzazioni, cui avevano fatto seguito altri incontri a livello provinciale. Questi incontri venivano considerati utili dalle organizzazioni partecipanti (interviste 77, 98, 103, 115, e 82). Pur non avendo prodotto nessun piano operativo, avevano permesso l'emergere di una rete di persone di orientamento simile, che potevano far riferimento le une alle altre nel trattare con casi concreti di bambini lavoratori.

Nel periodo iniziale di vita del CLIG venne deciso che un programma di azione contro il lavoro infantile degno di questo nome dovesse fondarsi sulla conoscenza

approfondita del fenomeno in questione. Dunque, con l'assistenza tecnica dell'Ufficio Sudafricano di Statistica e dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, si decise di condurre un'indagine campionaria sulle famiglie sudafricane. Questa indagine statistica dovette però passare attraverso tutta una serie di scogli politici prima di poter essere completata. I numeri che emergevano dall'indagine erano "scioccanti" (intervista 95) e lasciavano trasparire un fenomeno di dimensioni ben più grandi di quel che si potesse immaginare. Se fossero stati presentati in quanto tali non solo avrebbero rischiato di mettere in imbarazzo il governo, ma avrebbero anche potuto essere utilizzati dai partner commerciali del Sudafrica, e in particolare dagli Stati Uniti, come pretesto per sanzioni commerciali unilaterali. Dunque si continuò a rinviare la loro distribuzione al pubblico. Nel frattempo le attività del CLIG rallentarono fortemente fino di fatto a cessare, non solo a livello nazionale, ma anche provinciale (interviste 82, 98, e 115).

Le attività ripresero nell'autunno del 2002, quando il governo decise di autorizzare la pubblicazione dei dati dopo aver modificato alcune definizioni, ed aver chiarito che i numeri non potevano essere interpretati come prova di lavoro infantile poiché non era chiaro quali attività, e in quale misura, potessero essere considerate dannose per il bambino. Il lavoro di determinazione delle attività dannose e degli strumenti per combatterle fu affidato ad una nuova struttura, il Programma d'Azione sul Lavoro Infantile (CLAP). Questa nuova struttura fu organizzata in maniera assai più gerarchica della precedente. Alcuni consulenti produssero una bozza di piano (*green paper*) e quindi si preoccuparono di illustrarne i contenuti in varie assemblee a livello provinciale aperte alla partecipazione della società civile. Il documento iniziale e i vari

contributi furono poi consolidati dai medesimi consulenti in una bozza di Programma d'Azione sul Lavoro Infantile (DOL, 2003).

Alla fine del 2005 si era ancora in attesa che le implicazioni di costo del Programma d'Azione fossero valutate dal Ministero del Lavoro, e una serie di problemi organizzativi facevano dubitare fortemente che il documento fosse prossimo ad essere reso operativo. In sintesi, si può dire che il processo partecipativo nel campo della lotta al lavoro infantile abbia prodotto magri risultati. Il Programma d'Azione prodotto era certamente comprensivo, ma rifletteva più l'abilità e l'esperienza dei consulenti che lo avevano scritto che il contributo della società civile. Sembra che molte delle idee contenute nel documento fossero in circolazione da tempo tra gli addetti ai lavori (intervista 98).

Le organizzazioni della società civile che avevano partecipato al CLIG apparivano piuttosto disilluse (interviste 8, 82, 25, e 44), e sembravano ritenere che la partecipazione avesse finito con il cooptare, piuttosto che dare maggior potere, alle organizzazioni impegnate nella lotta al lavoro infantile:

“Invece di spingere la nostra agenda, siamo stati spinti nell'agenda del governo, e questo è un problema perché nella situazione attuale il governo dell'ANC [...] non tollera critiche [...]. Formalmente acconsentiamo” (intervista 82).

Tra le élite sudafricane vi è una percezione diffusa che il lavoro infantile sia un problema surrogato, che deriva dalla povertà e che può essere risolto solo attraverso la crescita economica (intervista 66). Conseguentemente le politiche economiche (soprattutto quelle volte ad attrarre investimenti esteri diretti, o per lo meno ad evitare che il grande capitale domestico prenda il volo) hanno la precedenza sulle azioni specificamente indirizzate al lavoro infantile. In questa situazione varie organizzazioni

della società civile come Molo Songololo (intervista 62), Nelson Mandela Children Fund (intervista 4), o Sithabile (intervista 44) preferiscono star fuori del processo partecipativo, non perchè non credano che il dialogo con il governo sia importante – aumentare il grado di consapevolezza degli ispettori del lavoro è fondamentale per queste organizzazioni – ma perché ritengono che il rischio di essere intrappolati in discussioni lunghe, costose, e improduttive, in *talk shows*, sia superiore ai benefici.

Politica partecipativa e lotta all'AIDS: il caso SANAC

Quella dell' HIV/AIDS è attualmente la più importante priorità del Sudafrica (Nattrass, 2003), dato che questo è il paese con il numero più elevato di persone ammalate di HIV/AIDS al mondo. Dunque, data la magnitudine del problema, appare strano che l'intervento pubblico in questo campo non includa (o per lo meno non includesse fino a poco tempo fa) una “azione di trattamento” (*treatment action*). Per trattamento si intende il ricorso ad un cocktail di medicinali anti-retrovirali (ARV) che si ritiene rallentino il corso dell'AIDS rafforzando il sistema immunitario dei sieropositivi. In alcuni casi si è notato che la terapia può anche eradicare il virus, o per lo meno renderlo impercettibile nel sangue dei pazienti. La ricerca clinica ha anche mostrato che una dose singola di nevirapina può ridurre il rischio di trasmissione da madre a figlio alla nascita – un problema di dimensioni enormi in Africa – di quasi il 50% (Guaz et al., 1999).

Il governo è contrario alla distribuzione massiccia di ARV e giustifica la sua posizione con considerazioni sia mediche che pragmatiche (Butler, 2005). Per esempio sottolinea la tossicità di queste medicine quando siano somministrate senza adeguata

supervisione medica. Nella posizione del governo è anche implicita, o per lo meno lo era fino a qualche tempo fa, la preoccupazione per il costo elevato di tali medicine, dato il numero elevato di potenziali utenti. È poi probabile che la politica governativa sia stata influenzata dalle posizioni fortemente critiche sulla teoria virale dell'AIDS assunte da diversi membri dell'esecutivo, i quali, in primis il Presidente, contestano il nesso causale tra virus HIV e AIDS (cf. Mbali, 2005).

Non è questo il luogo per valutare la fondatezza scientifica di queste posizioni; oltretutto una tale valutazione esula dalle competenze degli autori. Qui ci si soffermerà sul processo di formazione delle politiche. Come in altri campi, nel 2000 il governo introdusse un forum partecipativo, il Consiglio Nazionale Sudafricano sull'AIDS (SANAC). Ne facevano parte 15 rappresentanti del governo e 16 rappresentanti della società che partecipavano a nome di diversi settori: organizzazioni religiose, sindacati, imprese, donne, giovani, medicina tradizionale, disabili, ecc. L'ONG più importante tra quelle partecipanti era l'Associazione Nazionale di coloro che Convivono con l'AIDS (NAPWA).

La ricerca sul campo ha raccolto il parere di molti dei partecipanti a SANAC, soprattutto operanti in associazioni della società civile, e questi hanno dichiarato in termini molto chiari che le cifre sulla diffusione della malattia avrebbero potuto essere assai inferiori se il governo avesse adottato sin dall'inizio una politica di trattamento. In particolare, si rimprovera a SANAC di aver mantenuto il silenzio su questioni fondamentali quali la trasmissione da madre a figlio, il nesso tra virus HIV e la malattia, e in generale la questione del trattamento e della distribuzione di medicinali (interviste 91, 112, 104, 84, e 95). Agli occhi di molti SANAC non ha trattato nessuna delle questioni

veramente importanti, ma ha speso un enorme numero di ore a discutere questioni inessenziali quali il test di verginità e i rischi per la salute ad esso associato.

Tra i critici più aspri di SANAC vi è la Campagna per l'Azione di Trattamento (TAC), di gran lunga l'ONG più influente ed efficace nel campo dell'AIDS. Fu fondata nel 1998 sulla scia di un controverso caso di azione giudiziaria portata da un'associazione di produttori farmaceutici (basata a Bruxelles) contro il governo sudafricano reo di aver introdotto una misura che consentiva l'importazione di ARV da produttori esteri a prezzi più bassi di quelli praticati dalle sussidiarie locali. La misura veniva vista come una violazione delle regole stabilite dall'Organizzazione Mondiale per il Commercio per la protezione della proprietà intellettuale. La neonata TAC contribuì a sostenere la posizione del governo sudafricano organizzando una serie di manifestazioni di popolo nelle sedi sudafricane delle principali compagnie farmaceutiche, e portando a testimoniare in tribunale alcuni malati di AIDS prossimi alla morte. L'associazione manifatturiera finì con il rinunciare all'azione legale.

I rapporti di TAC con il governo divennero tuttavia sempre più tesi. Nell'agosto del 2001 TAC citò il governo in tribunale per indurlo a distribuire gratuitamente neverapina alle donne sieropositive in cinta (Heywood, 2003). Mentre era ancora in attesa del verdetto, in collaborazione con *Médecins sans Frontières* (una ONG internazionale), iniziò ad importare illegalmente ARV da produttori esteri a basso costo. Il coordinatore dell'organizzazione, Zachie Achmat, egli stesso sieropositivo, si rifiutò pubblicamente di assumere medicinali anti-retrovirali (pur potendosi permettere) finché non fossero stati disponibili per tutti i cittadini sudafricani.

Nell'aprile 2002 la Corte Costituzionale sentenziò che il rifiuto governativo di fornire il trattamento violava il diritto costituzionale alla salute di donne e bambini. Nonostante la sentenza, il Dipartimento della Salute continuò a ritardare il lancio di un piano di distribuzione adducendo considerazioni di insufficiente capacità strutturale. TAC rispose lanciando una campagna di disobbedienza civile e iniziando una nuova azione legale contro il governo, accusato di omicidio. Nel novembre 2003 il governo finalmente rese pubblico un Piano Operativo per la Cura, Gestione, e Trattamento Comprensivo dell'HIV e AIDS per il Sudafrica, un piano che avrebbe coperto 1,4 milioni di pazienti in cinque anni (DoH, 2003), e si impegnò ad implementarlo, anche se assai più lentamente di quanto TAC avrebbe voluto. La campagna lanciata da TAC ebbe come conseguenza anche l'introduzione di importanti innovazioni nella struttura istituzionale di SANAC: a partire dal 2003 i partecipanti al forum avrebbero dovuto essere scelti, e in molti casi eletti, dai rispettivi settori invece di essere selezionati dal governo. Inoltre la composizione dei settori avrebbe dovuto cambiare per includere altri attori sociali importanti, e un rappresentante di TAC sarebbe entrato a farvi parte.

La strategia e la tattica di TAC sono in forte contrasto con quelle di NAPWA, l'associazione di coloro che convivono con la malattia (interviste 104, 83, 91, e 116). La posizione ufficiale di NAPWA è che il Sudafrica “non ha ancora infrastrutture adeguate alla somministrazione di ARV” (NAPWA, 2001). Dovrebbe invece privilegiare “la fornitura di servizi di assistenza e supporto per le persone che convivono con l'AIDS”, “facilitare il coordinamento”, l'istituzione di “gruppi di supporto e consiglio” e “incrementare il livello di consapevolezza sull'HIV/AIDS attraverso seminari e incontri in tutto il Sudafrica”. Di fatto la posizione di NAPWA coincide con quella governativa.

NAPWA ha apertamente accusato la TAC di promuovere un'agenda "antigovernativa" e "razzista" (ovvero contraria alla popolazione di pelle nera) e ha preso le distanze da tutte le attività della TAC.

Non sorprende che NAPWA venga percepita come un alleato di ferro del governo nella lotta contro TAC e contro il trattamento. Quanto a SANAC, la posizione comune è che contribuisca a legittimare la posizione altamente controversa del governo sulla politica anti-AIDS e in particolare sugli effetti nocivi delle medicine anti-retrovirali. Se è vero che "le voci collettive della società civile, del settore privato e della chiesa devono essere ascoltate" per combattere efficacemente l'epidemia (Deane, 2203), è anche vero che tali voci sono espresse più liberamente ed efficacemente al di fuori di SANAC che al suo interno.

Società civile, deliberazione, e potere comunicativo

I casi di studio presentati nel paragrafo precedente erano stati preceduti dal contrasto tra due concettualizzazioni alternative della politica deliberativa e del ruolo della società civile in essa: da una parte la teoria GPD che raccomanda il coinvolgimento delle associazioni nella risoluzione dei problemi di regolazione sociale, sulla base dell'assunto che l'esercizio congiunto della ragione conduce ad esiti più equi ed efficienti rispetto a meccanismi alternativi di formulazione delle politiche pubbliche; dall'altra parte la teoria sociale habermasiana che pone l'accento sul discorso di natura morale nella sfera pubblica e che è piuttosto scettica circa le capacità delle organizzazioni della società civile di influenzare i circuiti ufficiali del potere partecipando direttamente alla formazione delle decisioni.

Nessuno dei forum partecipativi analizzati sopra si conforma al modello idealizzato della teoria GPD. Per esempio, non sembra affatto che i vari gruppi sociali partecipanti abbiano davvero maggiori informazioni e capacità di risoluzione dei problemi delle burocrazie pubbliche, e *a fortiori* non c'è nessuna ragione di credere che il loro coinvolgimento nella formazione delle politiche consenta di mobilitare queste risorse aggiuntive. Steven Friedman, uno studioso delle varie istituzioni partecipative sudafricane, è dell'avviso che nessuno dei forum dai lui studiati abbia mai prodotto nulla di concreto (intervista 19). Solo uno di questi forum ha formulato un piano di azione, quello sulla casa, e si è rivelato un disastro. I comitati civici avevano partecipato a questo forum per rappresentare i senza casa. Tuttavia l'intero processo partecipativo aveva completamente frainteso il problema spendendo cinque anni a cercare un modo di fornire mutui finanziari ai più poveri tra i poveri, mentre la ricerca aveva successivamente mostrato (Tomlinson, 1997) che costoro non volevano i mutui, ma preferivano piccoli prestiti per comprare materiali e apportare essi stessi miglioramenti ai loro rifugi: "Questi tipi ci mettono in cose che non possiamo pagare o che durano solo fino a quando hai un lavoro. Poi perdi il lavoro, e vengono a portarti via la casa".

I forum partecipativi sudafricani sono dominati dal governo e sottoscrivono l'approccio governativo alla risoluzione dei problemi pubblici. All'interno di NEDLAC, organizzazioni della società civile quali SANCO non sono state in grado di formulare proposte originali su quasi nulla. In particolare, non sono state capaci di prendere una posizione critica su GEAR, il programma di politica macroeconomica di natura neo-liberale che, promuovendo la disciplina fiscale e la commercializzazione dei servizi pubblici, ha avuto un impatto negativo sull'accessibilità dei servizi pubblici per la

popolazione povera. All'interno di CLIG le ONG partecipanti al forum sembrano aver aderito all'approccio dominante al problema del lavoro infantile, che lo vede come un problema surrogato legato alla povertà e che lo subordina a politiche che stimolino la crescita economica. Il lavoro infantile è un problema priva di una base sociale capace, attraverso la mobilitazione, di creare un senso di urgenza intorno ad esso. Il sindacato potrebbe svolgere questo ruolo, ma non sembra avere interesse a farlo, dato che il problema non coinvolge il settore formale. Dunque l'attività regolativa pubblica procede a scatti e con frequenti decelerazioni. All'interno di SANAC il governo e molte ONG partecipanti, ivi compresa un'associazione che rappresenta coloro che convivono con la malattia (!), sono dell'avviso che il legame causale tra virus HIV e AIDS non sia chiaramente accertato, che il paese non è preparato dal punto di vista infrastrutturale per una campagna di trattamento, e che la distribuzione di ARV, oltre ad essere antieconomica, avrebbe una serie di effetti secondari indesiderabili per la salute dei malati.

La quiescenza e acquiescenza delle organizzazioni partecipanti ai forum è in netto contrasto con l'attivismo e l'efficacia di organizzazioni che non vi partecipano, in parte perchè non sono invitate, ed in parte perchè rifiutano di consegnarsi ad una strategia di collaborazione istituzionale. Il caso di TAC è probabilmente il più chiaro. Questa organizzazione è riuscita a modificare la politica governativa sull'HIV/AIDS, non attraverso il dialogo, ma attraverso la protesta collettiva e l'azione legale. COSATU, un'altra organizzazione di grande efficacia, mette il governo (e la controparte imprenditoriale) sotto pressione e poi cerca di raccogliere i benefici di tale mobilitazione al tavolo di negoziazione. Le tattiche utilizzate da queste organizzazioni comprendono la

dimostrazione di massa, il boicottaggio, e, nel caso di TAC, la campagna di discredito e l'azione legale.

Da questi casi si possono tirare almeno due lezioni sulla plausibilità del modello GPD, legate al ruolo dello stato e al concetto di politica pubblica deliberativa. La teoria GPD assume che i gruppi sociali abbiano un vantaggio informativo sulle burocrazie pubbliche, e concepisce lo stato come un attore benefico e politicamente neutro che, conscio dei propri limiti tecnici, condivide volontariamente le proprie prerogative decisionali come rimedio alle proprie deficienze. Il problema è che lo stato ha spesso preferenze ben definite sul tipo di politiche che vorrebbe siano adottate, spesso a causa dei vincoli economici cui è sottoposto. Nel caso del Sudafrica tali vincoli conducono ad una costante preoccupazione per la possibile reazione dei mercati finanziari internazionali e ad un costante tentativo di mantenere uno stretto controllo sulla politica fiscale e, in generale, sull'ampiezza e profondità dell'intervento pubblico nell'economia. Questa situazione di scenario ha a sua volta un impatto profondo su quel che è possibile discutere concretamente nei forum partecipativi.

La teoria GPD sembra partire dall'idea che in un periodo in cui le differenze sistemiche e ideologiche sono in declino, è possibile scavare delle nicchie di consenso locale e all'interno di queste trasformare questioni politiche in problemi tecnici che attendono soluzioni efficienti. Purtroppo la strategia della nicchia non fa molti passi, neppure al giorno d'oggi. I casi sudafricani mostrano che anche le questioni apparentemente più tecniche, quelle che toccano la lotta all'AIDS o al lavoro infantile, sono strettamente intrecciate con la posizione del Sudafrica nell'economia internazionale. Uno dei motivi principali per cui un governo potrebbe volere il coinvolgimento sociale è

la necessità di facilitare l'adesione spontanea a politiche a prima vista controverse o impopolari. In queste circostanze i processi partecipativi rischiano seriamente di condurre alla manipolazione e alla cooptazione. Nel caso sudafricano tale rischio è acuito dalla forza del partito politico dominante, l'ANC, e dalla insufficiente separazione tra società politica e società civile (cf. Friedman, 1992; Reitzes e Friedman, 2001: 9; Shubane, 1992: 37).

Inoltre la maniera particolare in cui la teoria GPD concepisce la deliberazione – come discorso faccia a faccia in un contesto istituzionale – è empiricamente inadeguato a comprendere le dinamiche che intercorrono nei tre forum esaminati. Questi sono (nel migliore dei casi) forum di negoziazione, e al loro interno gli argomenti sono presi in considerazione nella misura in cui sono supportati da altre forme di potere, altrimenti sono ignorati. L'evidenza che viene dai forum deliberativi (cf. Fishkin, 1995) supporta questo punto mostrando che le preferenze hanno scarse probabilità di mutare quando la questione è particolarmente saliente e i partecipanti iniziano il dibattito con preferenze altamente strutturate (cf. Farrar et al., 2003: 17). Considerazioni di rapporto tra principale e agente rinforzano tale conclusione: gli attori che partecipano ai forum partecipativi rappresentano le idee e gli interessi di particolari gruppi sociali. Quand'anche si ammettesse un effetto trasformativo sulle preferenze degli agenti, non è chiaro quale sarebbe l'impatto sui principali, ovvero sulla base sociale dei gruppi.

In questo articolo la qualità deliberativa dei discorsi, e dell'azione volta al mutuo comprendersi, non è cercata nella sfera formale di formazione delle politiche, ma nella sfera pubblica, tra quei discorsi che mobilitano i cittadini ad agire su particolari problemi. Secondo la teoria GPD il discorso razionale è il meccanismo che sceglie tra posizioni

confliggenti nel momento in cui le differenze di potere sono state annullate attraverso un adeguato disegno istituzionale, o rese irrilevanti dall'allineamento a priori degli interessi. Tuttavia è assai improbabile che nel mondo reale (a differenza del laboratorio o dei quasi-esperimenti) le differenze di potere siano annullate (cf. anche Cohen e Rodgers, 2003). Anche in presenza di asimmetrie di potere, il discorso non è però necessariamente inane, ma può diventare a sua volta una fonte di potere, che può essere utilizzato per controbilanciare o persino neutralizzare altre forme di potere non comunicative. In questo senso, il *modus operandi* delle organizzazioni sudafricane di maggiore successo è volto a costruire e accumulare potere comunicativo (Flynn, 2004). Questa forma di potere è prima accumulata nella sfera pubblica informale e quindi spesa nella sfera della politica istituzionale per contrastare altre forme di potere che condizionano l'apparato burocratico allargato. È "comunicativo" perchè si basa su nient'altro che l'accettazione da parte dei cittadini delle pretese di validità di un argomento cogente, e sulla forza motivazionale di tale argomento. È "potere" perchè forza gli altri attori a riconsiderare le opzioni strategiche disponibili e i calcoli di utilità ad esse associate, senza necessariamente cambiare le loro preferenze.

La strategia della TAC, o anche di COSATU, è per molti aspetti una strategia comunicativa (cf. anche Friedman e Mottiar, 2005), poiché si concentra sul tentare di persuadere quanti più cittadini possibili dell'appropriatezza morale e del carattere vincolante di particolari opzioni propugnate da queste organizzazioni. Come tutte le azioni comunicative, anche questa comporta contraddizioni performative e vincoli di coerenza. Per esempio, il nocciolo della questione legale sollevata da TAC contro il governo sudafricano era che con la sua politica sull'AIDS questo avesse violato

l'impegno solenne preso con l'adozione della costituzione repubblicana, la quale afferma "che tutti hanno il diritto di accedere ai servizi sanitari" e che "lo stato deve prendere adeguate misure di natura legislativa o di altra natura, nell'ambito delle risorse disponibili, per garantire la sua realizzazione progressiva" (articolo 27). Un esempio di vincolo di coerenza è l'impegno preso da Zachie Achmat, il leader di TAC, a non assumere farmaci ARV fino a quando non siano disponibili per tutti. Così intesa, la deliberazione non si limita a pronunciamenti verbali, ma comporta altre forme di espressione, dalla marcia alla disobbedienza civile. Questo tipo di comunicazione non cerca tanto di cambiare le preferenze della controparte, quanto di cambiare la maniera in cui la controparte agisce sulle proprie preferenze (inalterate), cambiando le preferenze del pubblico.⁸ I meccanismi attraverso cui la pressione del pubblico può modificare le scelte di coloro che disegnano la politica pubblica sono molteplici, ma passano soprattutto attraverso gli effetti della competizione elettorale, la quale rende improbabile che i politici siano disposti a tollerare manifestazioni di dissenso di larga scala per lungo tempo senza prendere gli adeguati correttivi.

Considerazioni conclusive

Questo articolo ha utilizzato la ricostruzione del funzionamento di tre forum partecipativi sudafricani come occasione per esaminare criticamente quella che qui si è chiamata teoria della governance partecipativo-deliberativa ("teoria GPD"), e per articolare alcuni elementi di una teoria alternativa della politica pubblica deliberativa e del ruolo giocato in essa dalle organizzazioni della società civile. Tale teoria alternativa condivide con i critici della deliberazione – ed in primis con la Crisi della democrazia

⁸ Degne di nota sono le somiglianze con l' "effetto boomerang" analizzato in Keck e Sikkink (1998).

parlamentare di Carl Schmitt (1985) – un certo scetticismo circa le possibilità di una vera deliberazione in ambienti istituzionali (tranne che in casi particolari di questioni poco salienti, o di casi in cui si verifica un allineamento di vedute e di interessi tra gli attori), e colloca l'azione volta alla mutua comprensione nella sfera pubblica, ove le preferenze dei cittadini sono ancora malleabili, i vincoli pragmatici su quel che è possibile realizzare date le circostanze meno pressanti, ed è possibile ai gruppi della società civile articolare alternative morali allo status quo che motivano e mobilitano il pubblico. Tale forma di potere comunicativo può poi essere utilizzata nella sfera istituzionale per controbilanciare altre forme di potere.

La teoria GDP consiglia l'inclusione delle organizzazioni della società civile nella formazione delle politiche pubbliche sostenendo che tale coinvolgimento conduce a politiche più eque ed efficienti. Le argomentazioni e l'evidenza empirica presentate in questo articolo conducono a dubitare della fondatezza incondizionata di queste asserzioni, e invitano a guardare con attenzione al tipo di incentivi che inducono lo stato a promuovere la partecipazione e a riprodurla nel tempo. Insistendo sul potenziale trasformativo del discorso faccia a faccia la teoria GPD dà forse alle organizzazioni progressiste il consiglio sbagliato. Se è lecito fidarsi dell'evidenza presentata in questo articolo, la partecipazione basata solo sulla speranza o sulla fiducia che sarà la forza dell'argomento migliore a prevalere poggia su fondamenta deboli e ingenui. Allo stesso tempo, lo splendido isolamento non è una strategia praticabile: ogni organizzazione, come ogni movimento sociale, deve ad un certo punto interagire con lo stato se vuole cambiare le cose. Tale interazione sembra più proficua quando le organizzazioni mantengono forti capacità di mobilitazione e si riservano un'opzione di uscita.

Riferimenti bibliografici

Abers, Rebecca Neaera, 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, an Civic Organisation in Porto Alegre, Brazil." Politics & Society, 26(4): 511-37.

African National Congress (ANC), 1994. Reconstruction and Development Programme. Johannesburg: Umanyano Publications, (the document is available at <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/transformation.htm>)

Baccaro, Lucio, (2004). "Stato e società civile: verso un modello di democrazia associative?" Stato e Mercato, 3: 383-412.

Baccaro, Lucio, e Papadakis, Konstantinos, (2008). "The Promise and Perils of Participatory Policy Making." Research Series. Geneva: International Institute for Labour Studies, in print.

Barthe, Yannick, 2002. "Rendre discutabile: Le traitement politique d'un heritage technologique." Politix, 15(57): 57-78.

Bobbio, Luigi, 2002. "Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa," Università di Torino: Dipartimento di Studi Politici, Working Paper n. 1.

Bohman, James, 1996. Public Deliberation. Cambridge, Mass.: MIT University Press.

Burawoy, Michael, 1998. "The Extended Case Method." Sociological Theory, 16(1): 4-33.

Butler, Anthony, 2005. "South Africa's HIV/AIDS Policy, 1994-2004: How Can It Be Explained?" African Affairs, 104/417: 591-614.

Cohen, Joshua, 1999. "Reflections on Habermas on Democracy." Ratio Juris, 12(4), December: 385-416.

Cohen, Joshua e Rogers, Joel, 2003. "Power and Reason." In Archon Fung e Erik Olin Wright, eds. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London e New York: Verso, 2003.

Cohen, Joshua e Rogers, Joel, 1995. "Secondary Associations and Democratic Governance." In Erik Olin Wright (ed.) Associations and Democracy. London e New York: Verso: 7-98.

Cohen, Joshua e Sabel, Charles, 1997. "Directly-Deliberative Polyarchy." European Law Journal, 3(4), December: 313-340.

Deane, Nawaal, 2003. "South Africa Government Under Fire for Delaying Release of Global Funds." International News Service News Agency, May 5, 2003 (<http://www.ipsnews.net/africa/interna.asp?idnews=17972>)

DoH (Department of Health), 2003. Operational Plan for Comprehensive HIV and AIDS Care, Management and Treatment for South Africa, 19 November, available at <http://www.gov.za/issues/hiv/careplan19nov03.htm>.

DoL (Department of Labour), 2002. Presentation to the Joint Committee on the Improvement of the Quality of Life and Status of Children, Youth and Disabled Persons, 01 November (available at: <http://www.pmg.org.za/docs/2002/appendices/021101labour.ppt>)

DoL (Department of Labour), 2003. The National Child Labour Action Programme for South Africa. Final Draft for Consideration by Government Departments and Other Stakeholders. Draft 4.10, Pretoria: DOL, October.

Dorf, Michael C. e Sabel, Charles, 1998. "A Constitution of Democratic Experimentalism." Columbia Law Review, March 270-473.

Dryzek, John S., 2000. Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations, Oxford: Oxford University Press.

Farrar, Cynthia, Fishkin, James S., Green, Donald P., List, Christian, Luskin, Robert C., e Levy Paluck, Elizabeth, 2003. "Experimenting with Deliberative Democracy: Effects on Policy Preferences and Social Choice." Paper presented at the ECPR Conference, Marburg, Germany, September: 18-21.

Fishkin, James F., 1995. The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. New Haven: Yale University Press.

Flynn, Jeffrey, 2004. "Communicative Power in Habermas' Theory of Democracy." European Journal of Political Theory, 3(4): 433-454.

Friedman, Steven, 1992. "Bonaparte at the Barricades: The Colonisation of Civil Society," Theoria, 79: 83-95.

Friedman, Steven e Mottiar, Shauna, 2005. "A Rewarding Engagement? The Treatment Action Campaign and the Politics of HIV/AIDS." Politics & Society, 33(4): 511-565.

Fung, Archon e Olin Wright, Erik (eds.), 2003. Deepening Democracy, London/New York: Verso.

Gershater, Darryl, 2001. "Sisterhood of a sort: The Women's National Coalition and the role of gender identity in South Africa civil society", Research Report No. 82, Johannesburg: Centre for Policy Studies, June.

Guay, Laura A. e 19 altri autori, "Intrapartum and Neonatal Single-Dose Nevirapine Compared with Zidovudine for Prevention of Mother-To-Child Transmission of HIV-1 in Kampala, Uganda: HIVNET 012 Randomised Trial." The Lancet, 354(9181): 795-802.

Habermas, Jürgen, 1984. The Theory of Communicative Action. Volume 1. Boston: Beacon Press.

Habermas, Jürgen, 1987. The Theory of Communicative Action. Volume II. Boston: Beacon Press.

Habermas, Jürgen, 1992. "Further Reflections on the Public Sphere." In Craig Calhoun, ed. Habermas and the Public Sphere. Cambridge, Mass.: MIT University Press: 421-62.

Habermas, Jürgen, 1996. Between Facts and Norms. Cambridge, Mass.: MIT University Press.

Heller, Patrick e Ntlokunkulu, Libhongo, 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.

Heywood, Mark, 2003. "Preventing Mother-To-Child HIV Transmission in South Africa." South African Journal of Human Rights, 19: 278-315.

Hirst, Paul, 1994. Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. Amherst: The University of Massachusetts Press.

Keck, Margaret, e Kathryn Sikkink. 1998. Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca, Cornell University Press.

Keller, Berndt e Nkadimeng, Geoffrey, 2005. "Review into the Impact of Social Dialogue with Particular Reference to the Role of the National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)." Unpublished draft submitted to the ILO Pretoria Office, November.

Kirton, John J. e Michael J. Trebilcock, 2004. Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance. Hants: Ashgate.

Klug, Heinz, 1995. "Extending Democracy in South Africa," in Erik Olin Wright (ed.) The Real Utopias Project Associations and Democracy, London e New York: Verso: 214-35.

Mayekiso, Mzwanele, 2003. "South Africa's Enduring Urban Crisis." In Philip Harrison, Marie Huchzermeyer, e Mzwanele Mayekiso (eds.) Confronting Fragmentation: Housing and Urban Development in a Democratising Society. Landsdowne: University of Cape Town Press: 57-7.

Mbali, Mandisa, 2005. "The Treatment Action Campaign and the History of Rights-Based, Patient-Driven HIV/AIDS Activism in South Africa." Research Report No. 29. Durban: University of Kwazulu-Natal, Centre for Civil Society.

Mouffe, Chantal, 2000. "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism." Vienna: Institute for Advanced Studies, Working Paper, December.

NAPWA (National Association of People Living with AIDS), 2001. Resolution of the First NAPWA National Congress, 25-27 May 2001, available at www.napwa.org.za.

Natrass, Nicoli, 2003. "Unemployment and AIDS: The Social-Democratic Challenge for South Africa." University of Cape Town: Development Policy Research Unit Working Paper.

Papadakis, Konstantinos, 2005. "Civil Society, Participatory Governance and Socially Sustainable Development: From International Law to National Practice." Ph.D. Thesis, Graduate Institute of International Studies (IUHEI), Geneva, Switzerland.

Papadakis, Konstantinos, 2006. Civil Society, Participatory Governance and Decent Work Objectives: The case of South Africa. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Pateman, Carole, 1970. Participation and Democratic Theory, Cambridge: Cambridge University Press.

Reitzes, Maxime e Friedman, Steven, 2001. "Funding Freedom?: Synthesis Report on the Impact of Foreign political Aid to Civil Society Organisations in South Africa," Johannesburg: Centre for Policy Studies, June.

Sabel, Charles F., 1994. "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development" in N. Smelser e R. Swedberg (eds.), Handbook of Economic Sociology, Princeton: Princeton University Press: 137-165.

Sabel, Charles F., 1999. "An Unlikely Democracy: The US at the Millennium." Paper presented at Columbia Law School, November.

Schmitt, Carl, 1985. The Crisis of Parliamentary Democracy. Cambridge, Mass.: MIT University Press.

Shubane, Khehla, 1992. "Civil Society in Apartheid and After." Theoria, 79: 33-41.

Swilling, Mark, 1992. "Socialism, Democracy, and Civil Society. The Case of Associational Socialism." Theoria, 79: 72-82.

Tomlinson, Mary R., 1997. "Mortgage bondage?: Financial Institutions and low-cost housing delivery," Research report no. 56, , Johannesburg: Centre for Policy Studies.

Trubek, David M. e Louise G. Trubek, 2005. "The Open Method of Coordination and the Debate over 'Hard' and 'Soft' Law." In Jonathan Zeitlin e Philippe Pochet con Lars Magnusson, eds. The Open Method of Coordination in Action. Brussels: PIE-Peter Lang.

Zuern, Elke, 2004. "Continuity in Contradiction? The Prospects for a National Civic Movement in a Democratic State: SANCO and the ANC in Post-Apartheid South Africa." Contribution to the project on Globalisation, Marginalisation & New Social Movements in Post-Apartheid South Africa, University of KwaZulu Natal, September.

Zeitlin, Jonathan e Philippe Pochet with Lars Magnusson (eds), 2005. The Open Method of Coordination in Action. Brussels: PIE-Peter Lang.

Abstract: This paper provides an empirically-grounded critique of what we refer to as "participatory-deliberative governance" (PDG) theory, and, drawing on Habermas' social theory, articulates an alternative to it. The critique of PDG is based on an in-depth study of three participatory fora in South Africa: the National Economic Development and Labour Council (NEDLAC), the Child Labour Intersectoral Group (CLIG), and the South African National AIDS Council (SANAC). The paper argues that coordination through deliberation is unlikely to occur in formal settings (where discourses are mostly about the accommodation of existing interests) and is more likely to be found in the informal public sphere, where the preferences of citizens are still malleable, and it is possible for civil society groups to build communicative power by articulating moral arguments that motivate and mobilize the public. This form of power can then be expended by civil society groups to counterbalance other forms of (non-communicative) power impinging on the formal decision-making sphere.