



leggi, scrivi e condividi le tue 10 righe dai libri
<http://www.10righedailibri.it>

M
O
D
E
R
N
I
T
À

E

S
O
C
I
E
T
À

Charles F. Sabel

**ESPERIMENTI
DI NUOVA
DEMOCRAZIA**

**TRA GLOBALIZZAZIONE
E LOCALIZZAZIONE**

A cura di Riccardo Prandini

 **ARMANDO
EDITORE**

MODERNITÀ E SOCIETÀ

a cura di Roberto Cipriani

Charles F. Sabel

ESPERIMENTI DI NUOVA DEMOCRAZIA

Tra globalizzazione e localizzazione



ARMANDO
EDITORE

SABEL, Charles F.

Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione ;

Intr. di Riccardo Prandini

Roma : Armando, © 2013

288 p. ; 20 cm. (Modernità e società)

ISBN: 978-88-6677-036-7

1. L'esperienza democratica nell'epoca della crisi
2. *Governance* sperimentalista
3. Democrazia globale

CDD 300

Traduzione di Matteo Bortolini

© 2013 Armando Armando s.r.l.

Viale Trastevere, 236 - 00153 Roma

Direzione - Ufficio Stampa 06/5894525

Direzione editoriale e Redazione 06/5817245

Amministrazione - Ufficio Abbonamenti 06/5806420

Fax 06/5818564

Internet: <http://www.armando.it>

E-Mail: redazione@armando.it ; segreteria@armando.it

02-06-033

I diritti di traduzione, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), in lingua italiana, sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOM-MERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume/fascicolo, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02 809506, e-mail aidro@iol.it

Sommario

Introduzione

Esperimenti di (nuova) democrazia: come salvare l'esperienza democratica nell'epoca della sua crisi 7

RICCARDO PRANDINI

Prefazione all'edizione italiana 43

CHARLES F. SABEL

Oltre la governance dei principali-agenti: organizzazioni sperimentali, apprendimento e responsabilità 47

CHARLES F. SABEL

Globalizzazione, nuovi servizi pubblici, democrazia locale: quale connessione? 79

CHARLES F. SABEL

Sovranità e solidarietà: l'Unione europea e gli Stati Uniti 97

JOSHUA COHEN – CHARLES F. SABEL

Costituzionalizzare un consenso per intersezione: la Corte Europea di Giustizia e l'emergere di un ordine costituzionale coordinato 135

CHARLES F. SABEL – OLIVER GERSTENBERG

Governance sperimentalista 197

CHARLES F. SABEL – JONATHAN ZEITLIN

Democrazia globale? 225

JOSHUA COHEN – CHARLES F. SABEL

Bibliografia di riferimento 261

Esperimenti di (nuova) democrazia: come salvare l'esperienza democratica nell'epoca della sua crisi

RICCARDO PRANDINI

1. Il significato di questa introduzione al pubblico italiano

L'appassionata riflessione teorica di Charles F. Sabel, sempre svolta insieme a importanti e valenti colleghi (tra cui ricordiamo M.C. Dorf, W.H. Simon, J. Cohen, J. Zeitlin e O. Gerstenberg) è frutto della sua duplice competenza di Professore di Diritto e di Scienze sociali¹. Alla sensibilità giuridica si deve l'interesse per la questione che potremmo definire normativo-costituzionale: come progettare, prima, e implementare, poi, forme di regolazione adattabili ad un ambiente sociale cangiante, radicando i valori della democrazia senza irrigidimenti e deleghe di potere a tecnocrazie o oligarchie. Alla sensibilità sociale si deve, invece, l'interesse per le profonde trasformazioni che hanno caratterizzato il passaggio dalla società industriale a quella post-industriale: trasformazioni che hanno riqualificato il modo di produzione economico e quindi, di conseguenza, quello di *social policy*. Non è certo un caso che lo studio più famoso di Sabel, almeno per il pubblico italiano, rimanga il fondamentale *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity* scritto, insieme a Michael J. Piore agli inizi degli anni Ottanta, per

¹ C.F. Sabel è stato dal 1987 al 1990 Professore di Scienze Sociali e Politiche nel Dipartimento di Scienza Politica e nel Programma di Scienza presso il Technology, & Society, M.I.T; dal 1990 al luglio del 1995 ha ricoperto l'incarico di *Ford International Professor* di Scienza sociale presso il Dipartimento di Scienza Sociale al M.I.T. Dal 1995 è Professore di Diritto e Scienza Sociale presso la Columbia Law School.

spiegare la grande rivoluzione toyotista². Sabel ha sempre mantenuto questa doppia cittadinanza intellettuale e l'ha trasformata in una piattaforma girevole capace di fare interagire i due campi di ricerca, fino a condensarli in una problematica comune ben più ampia. A mio avviso, infatti, il problema che da sempre affascina Sabel, è quello di come affrontare, sia nel campo della produzione di beni e servizi sia in quello del *policy making*, la *governance* di una società sempre più complessa, caratterizzata da strutture e processi sempre più contingenti. E, al centro di questo cambiamento, sta proprio la questione della crisi della democrazia³. La società globale potrà conservare l'ideale moderno democratico come guida politica? O dovrà entrare nell'epoca della post-democrazia, come ormai molti indicano? L'argomentazione di Sabel è figlia della tradizione pragmatista americana che identifica nel pensiero e nell'azione modalità di *problem solving*⁴. Tipico di questa tradizione è la reciproca determinazione di scopi e mezzi, nel senso che la teoria deve guidare l'azione e questa a sua volta correggere la teoria (e così via, alla ricerca delle soluzioni migliori). Per il pragmatismo stabilire principi primi o regole definitive è tanto inutile quanto sbagliato. Sono invece i dubbi la sostanza della ricerca ma non, si badi bene, uno sterile scetticismo. L'ideale pragmatista è quello di una serie di abitudini (*habits*) utili che vengono messe alla prova/*sperimentate* costantemente, mediante l'azione e la riflessione, per costruire nuovi "abiti" più adatti al contesto (che, a loro volta, verranno cambiati nel futuro). La ricerca pragmatica è sempre collettiva e mai individualistica perché le abitudini sono tali soltanto se praticate socialmente, riconosciute e criticate da altri. La democrazia è il *metodo* per riflettere insieme sulla relazione tra mezzi e fini comuni. Per Dewey, che è sempre al centro della riflessione di Sabel, la democrazia è sia una via per identificare e correggere, mediante un dibattito pubblico e trasparente, le conseguenze inattese delle azioni coordinate dei cittadini, sia un modo per riconoscere il valore del giudizio personale: solo "chi porta le proprie scarpe può sapere se sono

² M.J. Piore, C.F. Sabel, *The Second Industrial Devide. Possibilities for prosperity*, New York, Basic Books, 1984, trad. it. *Le due vie dello sviluppo industriale. Produzione di massa e produzione flessibile*, Torino, Isedi, 1987.

³ Sarebbe assolutamente ridicolo affrontare il tema della crisi della democrazia e indicare una bibliografia. Per la leggibilità e la chiarezza indico solo: C. Galli, *Il disagio della democrazia*, Torino, Einaudi, 2011.

⁴ In particolare il riferimento va all'opera filosofica, ma anche al riformismo politico di John Dewey.

comode”, non una amministrazione pubblica o un attore di mercato. Perciò le politiche devono essere *sperimentali*: debbono permettere ai soggetti di giudicare le loro azioni e di riconsiderarle in modo flessibile, per adeguarle alla situazione cangiante.

Questa introduzione non pretende di presentare il pensiero e l’opera di Charles Sabel e neppure di seguirne lo sviluppo in tutta la sua complessità⁵. Suo compito è invece quello di introdurre il lettore italiano al *problema* dell’opera “politologico-giuridica“ di Charles Sabel – il rinnovamento degli ideali democratici in un contesto di profonda crisi della democrazia rappresentativa, basata sul modello Principale-Agente. La scelta dei saggi tradotti segue uno schema molto semplice. Attraverso i primi due saggi, si comincia ad affrontare la crisi del modello di governo Principale-Agente che, fin dal primo dopoguerra, è stato proposto come la soluzione ottimale ai problemi della democrazia rappresentativa. Questa crisi si manifesta “anche” come crisi del *welfare state*. Le soluzioni classiche a questa crisi – introdurre metodologie economiche da un lato (il *New Public Management* o il *Minimalism* di cui diremo) o ri-statalizzare il *welfare* dall’altro mostrano sempre più i loro limiti. È proprio per dare una nuova soluzione al problema del governo di una società “destandardizzata” che emergono le cosiddette *organizzazioni sperimentali*. Queste sono al cuore di una più ampia pletora di dispositivi di *governance* finalizzati a ri-democratizzare i processi e le strutture della società. Sono organizzazioni che operano al di fuori del modello di governo principale-agente, per adattarsi alle situazioni cangianti e per provare a dare soluzioni, allo stesso tempo efficaci e democratiche, ai problemi quotidiani delle persone⁶. Il modello della *governance spe-*

⁵ Lo stile che ho scelto dà preminenza alla presentazione delle tesi di Sabel, mentre non intende contestualizzarle entro la discussione scientifica, né compararle con altre proposte teoriche. In buona sostanza ho scelto di privilegiare quella che un tempo era considerata una onesta presentazione del pensiero di un Autore.

⁶ Il tema delle *little politics of daily life* e della *constitutionalization of everyday life*, in tutta la sua prosa e quotidianità, è al centro della riflessione di Sabel, qui buon erede della grande tradizione pragmatista statunitense. Questa si scontra con la pretesa che *the man of the street* debba interessarsi alla vita sociale, soltanto in particolari *constitutional moments*. Da qui la polemica con il filosofo e giurista Bruce Ackerman. Per la tradizione dei pragmatisti statunitensi in relazione alla democrazia e alla filosofia del quotidiano si vedano: S. Cavell, *In Quest of the Ordinary: Lines of Skepticism and Romanticism*, Chicago, Chicago University Press, 1988; *The Claim of Reason: Wittgenstein, Skepticism, Morality, and Tragedy*, Oxford, Clarendon Press, 1979; Oxford, Oxford University Press, 1982. Per la riscoperta dell’ordinario si

rimentalista viene poi generalizzato, nel terzo e quarto saggio, al livello europeo. Sabel, insieme ad alcuni suoi colleghi (Zeitlin e Gerstenberg *in primis*), ritiene che la *governance* della Unione europea, rappresenti una modalità di sperimentazione democratica. In questi due saggi la “vecchia Europa” viene presentata con gli occhi della giovane democrazia statunitense e, miracolosamente, si trasforma in una sorta di Cenerentola. Al centro della *governance* europea sta il problema della sua costituzionalizzazione, cioè della ricerca di una forma giuridico-politica che gli imprima una identità pienamente democratica. Gli ultimi due saggi generalizzano ancora il modello *sperimentalista*, proiettandolo a livello globale. È a quel livello che Sabel mostra tutta la potenza teorica dello sperimentalismo democratico nel governare una democrazia globale senza unità politica⁷. Il volume quindi vuole accompagnare il lettore a riflettere sul problema della democrazia e dei modelli di *governance* che possono implementarla a diversi livelli di complessità – dal locale al nazionale – fino all’europeo e al globale.

In questa mia introduzione cercherò di definire in modo chiaro il “problema” di Sabel, quello della *crisi* della democrazia basata sul modello Principale-Agente e di mostrarne il *pendant* nei modi di produzione di massa di beni e servizi. La democrazia “in crisi” è dunque in specifico quella rappresentativa, statale e nazionale che si istituzionalizza nella seconda metà del Novecento. In seconda battuta vorrei riflettere sulle innovazioni che lo sperimentalismo democratico introduce nella progettazione, erogazione e valutazione dei nuovi servizi di *welfare*. Ritengo che sia una argomentazione molto importante per il pubblico italiano, soprattutto in questo momento di estrema crisi del *welfare state*. In terza istanza proverò a mostrare cosa significa applicare lo sperimentalismo democratico alle istituzioni dell’Unione europea generando così quella “strana” *polity* che Sabel chiama “poliarchia direttamente deliberativa” (PDD). La rilevanza del problema democratico

veda anche: C. Taylor, *Radici dell’io. La costruzione dell’identità moderna*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 1993 [*The Sources of the Self. The Making of the Modern Identity*, Cambridge, Harvard University Press, 1989].

⁷ Anche il tema delle costituzioni civili e globali ha ormai a disposizione una bibliografia estesissima. Mi permetto di rimandare a: R. Prandini, G. Teubner (a cura di), *Le costituzioni civili. Politica e diritto oltre lo Stato*, Milano, Franco Angeli, 2011; P. Dobner, M. Loughlin (eds.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford, Oxford University Press, 2010; G. Teubner, *Verfassungsfragmente: Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2012.

nella Ue è evidente, visto che l'Unione non è mai stata tanto in crisi come oggi, fino addirittura a ipotizzarne la fine, o la frammentazione, a breve termine. Mi soffermerò, infine e più brevemente, sul problema della democrazia globale che è ormai al centro delle preoccupazioni della parte più rilevante della politologia (a sua volta "mondiale"). Difatti, se nel Ventunesimo secolo avremo ancora democrazia, allora questa dovrà adattarsi alla globalizzazione e alle altre innumerevoli sfide che la stanno sfiancando.

Si tratterà di una *democrazia sperimentale*, nel quadruplice senso del termine. *Sperimentale* perché: 1) mette in discussione le vecchie teorie e pratiche di democrazia rappresentativa, sperimentandone sul campo delle nuove; 2) ogni sua applicazione pratica riveste la funzione di *esperimento* e *test* per valutare e corroborare il modello generale (che così si arricchisce di nuovi *exempla*); 3) rappresenta una continua *ricerca* di nuove soluzioni ai problemi sociali; 4) implica l'*ex-perire*, il fare esperienza, di un modo sempre diverso di condividere con altri il governo di se stessi e della società.

2. *Just in time!* Come ri-pensare e ri-praticare la democrazia nell'epoca della sua crisi

I temi e le argomentazioni che presenteremo sono stati preceduti da almeno 15 anni di ricerche teoriche ed empiriche che hanno incubato il modello delle organizzazioni sperimentali e della loro *governance*⁸. Cercherò di sintetizzare questa enorme massa di riflessioni partendo dal fondamentale articolo scritto da Charles Sabel con Michael C. Dorf nel 1998⁹. In quel lunghissimo articolo (quasi un libro), Sabel affronta il problema della crisi della democrazia, derubricandola come crisi di quell'ordine costituzionale americano. Questa crisi può essere sintetizzata come incapacità di governare la complessità sociale attraverso leg-

⁸ Per poter seguire lo sviluppo dell'opera di Sabel, rimandiamo al suo sito istituzionale, ricco di materiali e informazioni, compreso il *Curriculum Vitae* e l'elenco aggiornato delle pubblicazioni: <http://www2.law.columbia.edu/sabel/index.html>.

⁹ *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in: «Columbia Law Review», 1998. Non è mio scopo presentare qui la complessità di quel lunghissimo saggio che ha una parte molto estesa dedicata alla organizzazione politica degli Stati Uniti d'America. Cercherò solo di dare il succo dei suoi argomenti.

gi federali (del Congresso); norme amministrative rigide; e giudizi della Corte Suprema (sempre più opinabili). Ognuno di questi meccanismi è sia troppo *astratto*, rispetto al *concreto* contesto sociale, sia troppo *generale*, rispetto ai programmi che debbono poi *rispecificare* i valori della Costituzione generati da due tradizioni socio-politiche contrastanti. La prima, ispirata dalla *Polis* greca, intende la democrazia come la capacità dei cittadini, liberi ed eguali, di *deliberare*, cioè di dare e ricevere “buone ragioni”. La seconda prende invece spunto dalla Roma Repubblicana, ed esalta la negoziazione tra interessi individuali, entro un mercato politico attento ai bisogni quotidiani. I valori in campo sono dunque: (a) la scelta democratica (b) che va implementata negli “affari” quotidiani. La prima sintesi di questi valori fu quella “madisoniana”, con uno Stato centrale forte capace di decidere unitariamente in modo *immune* dagli interessi particolari degli Stati federati e con una Corte Suprema capace di garantire che le decisioni non fossero né di parte né irrispettose dei diritti individuali. La seconda sintesi, quella che porta fino alla fine del XX secolo, nasce con il *New Deal*, quando la grande industria di massa rende impossibile l’auto-governo delle società locali. Questo secondo tentativo derivava dalla presa d’atto che il Congresso non riusciva più a risolvere problemi sempre più complessi e che occorreva delegare il governo dell’economia ad agenzie amministrative capaci di produrre una regolazione, certa e duratura, dei possibili conflitti. Era la formula di governo *Command and Control* – su cui si declinava il modello di governo Principale-Agente – con cui si intendevano allontanare i problemi quotidiani dall’attenzione del Congresso per spostarli su Amministrazioni meno avvezze a farsi corrompere e più concentrate sul far rispettare le regole. Fino agli anni Settanta questa sintesi funzionò, poi però cominciò a entrare in crisi. La complessità e la volatilità sociale non tolleravano più norme rigide e durevoli. Anzi, ormai il legislatore, doveva “temporalizzare” le norme stesse, prevedendone la contingenza. Di conseguenza il Congresso ricominciò a legiferare in modo “particolaristico”, cercando di limitare il *particolarismo* dello “Stato amministrativo”, creando Agenzie centrali che dovevano controllare quelle locali. Il risultato emergente fu quello di un sistema che ormai “scambiava” tutto con tutti e la cui equità e giustizia era stata persa.

È a questo punto che si aprono nuove prospettive. Ormai era chiaro il problema: connettere decisioni generali (il *rule-making*), con la loro applicazione (*enactment*) a casi concreti evitando però, da un lato, le

tendenze all'accentramento di potere nel governo (tirannia della maggioranza), e dall'altro, alla parcellizzazione dei poteri nelle "piccole repubbliche" degli Stati federati (tirannia degli interessi particolari). La proposta di Sabel e di Dorf riprende le innovazioni organizzative emerse negli anni Ottanta in alcune aziende giapponesi, per prima la Toyota, che hanno rivoluzionato la produzione di massa adeguandola ai bisogni sempre più cangianti del mercato. Secondo gli studiosi esisteva un isomorfismo tra le logiche organizzative della produzione di massa e quelle dello Stato amministrativo del *New Deal*, creato proprio per limitare i poteri delle grandi *Corporations*. La produzione di massa era realizzata da aziende fortemente (a) centralizzate (gran parte della filiera produttiva era proprietà dell'azienda), (b) gerarchiche, e (c) integrate verticalmente. I cardini della produzione erano: 1) l'efficienza, concepita come divisione del lavoro; 2) la progettazione del prodotto attribuita ai vertici del *management*; 3) la sua realizzazione delegata a sub-unità specializzate che dovevano solo implementare il progetto; 4) una *governance* del processo produttivo fortemente integrata in termini verticistici, per abbattere i rischi di opportunismo delle sub-unità o dei terzisti; 5) un tipo di cognizione intesa come limitata e quindi da sostenere mediante abitudini acquisite (*habits*) e una suddivisione dei compiti in liste di micro-compiti. Lo Stato amministrativo esprimeva logiche e i valori isomorfi a quelli del mercato: un *centro* che progettava i prodotti per la società (in questo caso: leggi, atti amministrativi, regolamenti, servizi sociali, ecc.); delle *sotto-unità* gerarchicamente obbligate a implementare quei progetti (la Pubblica Amministrazione) e; una pletera di burocrati di livello alto, medio e di base (gli *street level bureaucrats*), che dovevano operare mediante *routine* di lavoro standard per non lasciare spazio alle possibilità di arbitrio. Il sistema delle Corti serviva a risolvere le miriadi di conflitti che sorgevano lungo la filiera che partiva dalla creazione di un atto giuridico generale, per giungere alla sua applicazione. Fino agli anni Settanta il modello funzionò, poi con l'inizio della globalizzazione entrò in profonda crisi.

A livello aziendale la risposta alla crisi esplose con la novità del modo di produzione giapponese che poi si estese negli USA e in Europa. Le nuove aziende si organizzarono in (1) reti cooperative e non gerarchiche; (2) aperte e non integrate verticalmente; (3) centrate sulla logica della ricerca invece che sugli *habits*. Per capire cosa e come produrre, le aziende cominciarono ad analizzare quali prodotti e quali

metodologie di lavoro utilizzavano altre aziende vincenti¹⁰. Mediante questo lavoro di *benchmarking*, l'azienda fissava una idea di base del prodotto, mentre lasciava piena libertà alle sotto-unità di riflettere e di modificare il *progetto*. Si tratta di un processo di *simultaneous engineering*, dove ogni parte di una organizzazione deve riflettere sulle conseguenze del suo operare su quello delle altre (esattamente l'opposto della *routine*¹¹). Il bene viene testato mentre è in lavorazione e la catena di montaggio viene interrotta al primo guasto, al primo errore e alla prima deviazione. Comincia poi una fase di inchiesta (i famosi cinque *why*) volta a scoprire dove sia l'errore e quali siano le sue cause profonde (*error-detection methods*). Nel contempo viene approntato un complesso sistema di valutazione, comparazione, revisione delle utilità, del calcolo dei benefici, ecc. Queste revisioni portano alla ri-progettazione del bene. Tutto ciò genera collaborazione, lavoro di gruppo, scoperta di possibilità nascoste, crescita professionale: nasce un nuovo livello di *condivisione* di saperi e pratiche, capace di modificare anche il criterio di efficienza, non più definito dalla divisione del lavoro, quanto piuttosto dalla capacità di *collaborare in modo fiducioso*¹². Anche il problema dell'opportunismo è superato mediante una utilità che deriva dalla collaborazione¹³. L'insieme del processo produce apprendimento attraverso monitoraggio (*learning by monitoring*) e qualifica le nuove organizzazioni come pragmatiche e sperimentali¹⁴.

¹⁰ Sul tema dei *search networks*, si vedano anche di Sabel: C.F. Sabel, A. Saxenian, *The New Argonauts and the Rise of Venture Capital in the "Periphery"*, in *Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship*, London, Edward Elgar Publishing, 2011; C.F. Sabel, Y. Kuznetsov, *International Migration of Talent, Diaspora Networks, and Development: Overview of Main Issues*, in Y. Kuznetsov (ed.), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills*, Washington DC, World Bank Institute, 2006.

¹¹ Sul tema delle routines e della cooperazione riflessiva, si veda: C.F. Sabel, *A Real Time Revolution in Routines*, in C. Heckscher, P. Adler (eds.), *The Firm as Collaborative Community*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 106-156.

¹² Sulle nuove forme di disintegrazione verticale nel mondo economico si veda: C.F. Sabel, R.-J. Gilson, R. Scott, *Contracting for Innovation. Vertical Disintegration and Interfirm Collaboration*, in «Columbia Law Review», vol. 109, n. 3, 2009.

¹³ C.F. Sabel, P. Sheridan Dodds, D. Watts, *Information Exchange and the Robustness of Organizational Networks*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2003; C.F. Sabel, S. Helper, J.P. MacDuffie, *Pragmatic Collaborations. Advancing Knowledge while Controlling Opportunism*, in «Industrial and Corporate Change», vol. 9, n. 3, Oxford University Press, 2000, pp. 443-488.

¹⁴ C.F. Sabel, *Pragmatic Collaborations in Practice*, in «Industry & Innovation», vol. 11, n. 1/2, 2004.

Questa metodologia di lavoro, appunto sperimentalista in quanto mette alla prova ogni sua fase e la rivede alla luce di osservatori esperti, viene adattata al settore pubblico e alla organizzazione dello Stato con evidenti effetti *democratizzanti*: creare una logica di soluzione dei problemi che parta dalle unità di livello locale, mantenendo però l'idea di rendicontabilità al pubblico. In buona sostanza un "buon governo" deve essere "locale", ma condiviso e rendicontato a tutti. Al Congresso, perciò, è riconosciuto il potere di autorizzare e finanziare le molteplici riforme che dovranno attuarsi negli Stati e a livello locale. Alle Amministrazioni pubbliche è attribuito il compito di fornire, agli attori prescelti, tutte le risorse necessarie per la realizzazione delle riforme e di proteggere i cittadini da possibili abusi di potere. Ai diversi attori pubblici, privati e di terzo settore – o a *partnership* tra di essi – è attribuita la piena libertà di raggiungere gli obiettivi come meglio credono. Si noti, *en passant*, che in questo modello gli erogatori di servizi, non sono soltanto degli esecutori di un piano, bensì rappresentano il *trait d'union* tra chi programma e chi riceve il servizio. Loro compito è quello di far dialogare amministrazioni e cittadini, dando informazioni e supporto agli uni e agli altri per migliorare il servizio stesso. Hanno anche il compito di educare i cittadini a valutare meglio i servizi e a far sentire la loro voce nei confronti delle amministrazioni. Questa libertà di azione attribuita alle unità locali, è compensata dal dovere di rendere pubblici i modi, le ragioni di agire e le modalità di valutare i risultati (raggiunti o meno). La rendicontabilità è periodica e obbligatoria e viene realizzata davanti a un gruppo di pari che può intervenire, criticare e suggerire nuove soluzioni. Il ruolo delle Corti, infine, è quello di assicurare che gli esperimenti statali, locali e di altri attori, avvengano entro le regole stabilite e nel rispetto dei diritti dei cittadini. Le Corti devono attivarsi laddove i cittadini citano in causa uno degli attori per aver abusato del suo potere. Il controllo di legittimità diventa il modo in cui gli erogatori di servizi rendono ragione ai cittadini delle loro scelte. Il Giudice non è più considerato un osservatore e valutatore passivo, bensì un risolutore di problemi attivo che opera in collaborazione con avvocati, giuristi e con la rete dei servizi sul territorio. In tal senso lo sperimentalismo democratico ha come scopo il cambiamento delle «ragioni e delle prove prodotte in un dibattito pubblico e con esse il mutamento delle condizioni per la partecipazione alla vita civica, in modo tale che la nostra democrazia politica sia resa sia più efficace come strumento di

soluzione pubblica di problemi e più fedele al suo scopo di assicurare l'auto-determinazione di cittadini liberi ed eguali»¹⁵. È questo il centro della riforma costituzionale: evitare che la democrazia evolva in un sistema (al meglio) oligarchico dove una *élite* (eletta o meno) prenda il sopravvento su una massa ignorante di cittadini. L'unico modo per evitare questa deriva è invogliare e rendere capaci i cittadini di partecipare alla *cosa pubblica*. Qui incrociamo nuovamente Dewey con la sua fondamentale idea che le capacità degli individui dipendono, non solo da qualità personali, ma dalla qualità della vita associata. In altri termini i problemi delle persone (al plurale) vanno affrontati e risolti dalle persone stesse (al plurale), sostenute in questa loro azione dalle istituzioni politiche. Il nome di tale democrazia è *Poliarchia direttamente deliberativa* (PDD): *diretta* perché i cittadini partecipano in prima persona alla soluzione di problemi che li toccano; *deliberativa*, perché le decisioni che riguardano il pubblico debbono essere giustificate “dandone ragione”; *poliarchica* perché il potere circola nella società e non viene centralizzato in nessun organo politico specifico.

3. La crisi del modello Principale-Agente e la necessità dello “sperimentalismo”

3.1. I nuovi dispositivi personalizzati di politica sociale

La poliarchia direttamente deliberativa nasce dalla crisi del modello Principale-Agente che incornicia l'idea classica di democrazia rappresentativa e di *welfare state*¹⁶. In buona sostanza il modello afferma che il sistema politico-amministrativo si organizza distinguendo un principale – il popolo che elegge democraticamente il Parlamento e che, mediante esso, definisce legislativamente i suoi obiettivi politici – da degli agenti – la Pubblica Amministrazione il cui operato è a sua volta controllato in termini giuridici dalle Corti – a cui delega l'implementazione degli sco-

¹⁵ C.F. Sabel, M.C. Dorf, 1988, *op. cit.*, p. 288.

¹⁶ La critica al modello Principale-Agente è sviluppata in: C.F. Sabel, *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*, in E. Engelen, M.S. Dhian Ho (eds.), *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat. WRR Verkenning 3*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004, pp. 173-195 (tradotto in questo volume).

più collettivi. Una parte relevantissima della crisi contemporanea della democrazia è proprio causata dalla totale disaffezione dei cittadini nei confronti degli “agenti”, a sua volta causata da una fortissima delusione su come vengono prodotti ed erogati beni pubblici come l’educazione, la sanità, i servizi sociali, le infrastrutture, ecc.¹⁷. Davanti alla possibile crisi di legittimità della democrazia, sono emersi due tipi di risposta. Una risposta (riforma) dal basso che fa aggio sul controllo delle burocrazie, mediante nuove forme di democrazia diretta o quasi-diretta (o comunque con la cessione di pezzi di potere statale alla società civile o al governo locale: *devolution*, federalismo, sussidiarietà, regionalismo, ecc.): una risposta (riforma) dall’alto che rende più semplice la rendicontabilità degli apparati amministrativi attraverso metodologie tratte dal campo economico (*New Public Management*, creazione di quasi-mercati, *vouchers*, *contracting out*, ecc.). Entrambi i modelli però rimangono entro l’orizzonte del modello Principale-Agente. Nel caso del *New Public Management*, come della creazione di quasi-mercati e dell’esternalizzazione dei servizi, l’unica differenza sostanziale è che i programmi decisi dall’alto vengono realizzati, non direttamente da una amministrazione pubblica, bensì da *manager* pubblici (spesso però scelti per vicinanza politica) e da erogatori privati o di privato sociale (anch’essi spesso scelti per vicinanza con i partiti politici e le amministrazioni pubbliche). Il programma di *Policy* è suddiviso in sotto-programmi, più semplici e più facilmente valutabili, così da poter essere più agevolmente rendicontabili. Nella realtà, però, accade spesso che il risultato sia esattamente il contrario di quello sperato. Perché? Spesso i problemi da affrontare sono così complessi e radicati nei contesti che la distinzione tra “progetto” ed “esecuzione” diventa difficile da realizzare. Da ciò consegue una confusione completa tra il principale, che spesso non conosce veramente il problema, e gli agenti che acquisiscono sul “campo” poteri non legittimi. Inoltre la specificazione dei compiti in sotto-problemi fa sì che spesso ogni unità operativa debba realizzare solo la sua parte, senza alcuna capacità di riflettere sulle conseguenze che il suo operare avrà sulle altre unità. Il risultato è un sistema irriflessivo e confusivo! La soluzione dal basso, la democrazia partecipativa (ma anche in parte quella deliberativa), soffre di limiti simili. Ipotizza

¹⁷ In realtà se si pone come principale il popolo sovrano, allora ogni altro attore del sistema politico è un agente: il Parlamento degli eletti, il governo, il sistema dei partiti, l’amministrazione pubblica ecc.

che gli attori della società civile e i cittadini conoscano meglio di altri le soluzioni ai problemi, mentre spesso non è vero e piuttosto si ritirano verso i loro micro-interessi senza riuscire a vedere il bene comune. Ma è più in generale che il modello Principale-Agente e le sue soluzioni affini non reggono più. Almeno per dieci buoni motivi strutturali (non contingenti): 1) il principale dovrebbe sapere ciò che vuole in anticipo, in modo chiaro e dettagliato, per prevenire l'arbitrarietà degli agenti. In realtà non lo può sapere perché la contingenza è pervasiva. Sempre più spesso i decisori istituzionali, quando debbono scegliere, delegano la decisione a organizzazioni di *stakeholder* esperte del tema. Lo debbono fare perché: non hanno conoscenza dei problemi; sanno che la scelta della norma da applicare è contestuale; la complessità richiede di implementare norme che sono a cavallo tra legislazioni diverse; 2) si presuppone che il principale sappia regolare gli agenti indicando loro compiti precisi e definiti: in realtà deve coordinare più agenti che, inter-agendo, fanno emergere conseguenze inattese dal progetto; 3) la distinzione tra i fini (*enacted* dal principale: *law making; policy making*) e i mezzi (*enforced* dagli agenti: *law application*) non è chiara né materialmente (spesso si individuano i veri problemi e si trovano le soluzioni, proprio mentre si opera), né temporalmente (non è dato per scontato che, prima, si riescano a porre gli obiettivi e, poi, si scelgano i mezzi adatti), né socialmente (non si riescono a delimitare bene i compiti per ogni attore); 4) il contesto sociale e le sue problematiche sono talmente cangianti che non è più possibile progettare beni e servizi “una volta per tutte” o soltanto anche per periodi di tempo medio-lunghi; 5) spesso i servizi – e sempre più anche i beni – sono co-prodotti insieme agli utenti-clienti-cittadini, per cui la distinzione tra professionisti-attivi e cittadini-passivi, non regge più; 6) non è possibile fornire norme così semplici da non necessitare di interpretazione. La norma è sempre troppo generale e perciò richiede interpretazione. Se si segue la “lettera” della legge, se ne perde il senso (oppure si introduce discrezionalità per trovarlo); se si segue il “senso” si introduce il conflitto delle interpretazioni. Il sistema di *welfare* è intriso di riflessività che diventa sempre più pervasiva, anche se non ben governata; 7) è sempre più necessario che principali ed agenti si riconfigurino come reti di ricerca e di intervento che non tollerano più la gerarchia con una catena di comando-controllo semplice; 8) gli agenti che dovrebbero realizzare le scelte dei principali, spesso cercano il loro interesse e non quello dei cittadini

(corsa alla “contrattualizzazione”); 9) sovente i meccanismi di accreditamento degli agenti sono inadatti a selezionare i migliori e richiedono competenze che non sono utili alla implementazione corretta dei servizi (per esempio il “prezzo più basso”, oppure tutto il problema della *paper compliance*); 10) Il modello Principale-Agente si basa sull’idea che la sovranità appartiene ad organi rappresentativi del popolo (che è coinvolto dalle decisioni), ma in realtà sempre di più le persone coinvolte e toccate dai regolamenti sono fuori da precisi confini politicamente stabiliti¹⁸.

È l’intero contesto sociale ad essere realmente cambiato rispetto al XX Secolo e a rendere obsoleti i programmi di *welfare* tradizionali basati su assicurazioni standard, calcolate su base attuariale e per un tipo di cittadino lavoratore, maschio, capace di lavorare per un massimo di quaranta anni, dopo un breve periodo di ricerca del lavoro, in una stessa occupazione per tutta la vita, con una carriera interrotta solo per incidenti come la malattia oppure la disoccupazione (che però era correlata ai cicli economici)¹⁹. Molte categorie di persone che nella Modernità erano escluse da mercato del lavoro – donne, disabili, anziani, madri sole – sono ora invece in una posizione centrale, mentre altre che erano concepite come incluse sono sempre più escluse come per esempio i giovani²⁰. Sono cambiate anche le modalità di fare carriera, è cambiato il ciclo economico, sono cambiate le competenze necessarie per lavorare, sono cambiate le forme familiari, ecc.²¹.

Per questi e per molti altri motivi, il valore della solidarietà sociale che nel vecchio *welfare* era espresso dal patto generazionale tacito, tra lavoratori e pensionati e che si basava su meccanismi redistributivi, sta radicalmente cambiando. Sempre di più i rischi che debbono

¹⁸ Sul tema dei confini politici dei diritti, si veda: H. Lindhal, *The Boundaries of Post-National Legal Orders: Constitutionalism and the Politics of A-Legality*, Oxford, Oxford University Press, 2012; *A-Legality: Postnationalism and the Question of Legal Boundaries*, in «The Modern Law Review» vol. 73 (2010)1.

¹⁹ Sulla contingenza come valore della Modernità, si veda: N. Luhmann, *Osservazioni sul moderno*, Roma, Armando, 1995.

²⁰ Su questo tema, si vedano: C. Annesley, *Lisbon and Social Europe: Towards a European “Adult Worker Model” Welfare System*, in «Journal of European Social Policy», vol. 17, 2007, 4, pp. 195-205; R. Prandini, “Framing Europe”: *l’emergere di un welfare state attivo “mother friendly” e le sue conseguenze per la famiglia*, in «Sociologia e Politiche sociali», vol. 9, 2006, 1, pp. 69-108.

²¹ Su questi temi si veda: C.F. Sabel, J. Cohen, *Fexicurity*, «Pathways», Spring 2009.

essere coperti non sono attuariali: sono così imprevedibili che è impossibile dire chi e quanto si dovrebbe pagare per creare una massa di assicurazioni tale da indennizzare chi incorre davvero nelle perdite. E soprattutto emergono “nuovi rischi” sociali estremamente “individualizzati” che spingono verso l'erogazione di servizi personalizzati²². Il cambiamento è fondamentale poiché invece che della compensazione per i rischi (la vecchia *assistenza sociale*) si parla di *capacitazione di persone*. Quando l'aggregazione dei rischi fallisce, allora occorre aiutare gli individui e le famiglie ad auto-assicurarsi contro di essi, rendendoli capaci di acquisire le capacità di cui hanno bisogno per affrontare i problemi. Al cuore di questa nuova consapevolezza sta un più ampio cambiamento di *frame*, laddove il bene pubblico non è più generabile in modo redistributivo per contrastare i limiti del capitalismo, e neppure mediante l'erogazione di servizi standardizzati. Il nuovo orizzonte è quello dei *beni comuni*, beni che necessitano di relazioni sociali coesive per essere prodotti e goduti. Il bene comune necessita di cittadini impegnati per la coesione sociale; per *trasformare* gli individui in cittadini impegnati servono servizi personalizzati che vadano a stimolare la crescita del capitale umano e sociale di ciascuno e che contrastino la trappola della dipendenza, dell'isolamento sociale e della de-responsabilizzazione o peggio della depressione (con erosione del capitale umano)²³.

Questa nuova filosofia dei servizi personalizzati non può funzionare con la vecchia idea compartimentale dell'organizzazione pubblica dei servizi. È infatti sempre più evidente che i problemi non possono essere affrontati e risolti “a pezzi” – lavorando a compartimenti stagni – ma debbono essere posti in un ordine relato: ecco perché occorre sviluppare “fasci o pacchetti” di servizi personalizzati: per esempio politiche attive del lavoro e servizi per la relazione familiare, per la salute e l'istruzione. Nasce così il tema dei *dispositivi di politica sociale* (da *disponere*: *dis* – distribuzione; *ponere* – porre; porre in modo ordinato, secondo un certo obiettivo o disegno: ordinare, collocare delle parti in un tutto), cioè di un nuovo modo di organizzare fasci *policontesturali*

²² Il tema dei servizi personalizzati sta letteralmente esplodendo. Rimando solo a: AA.VV., *Il Welfare che verrà*, in «Communitas», vol. 24, 2008.

²³ Il tema è elaborato in: C.F. Sabel, *Globalisation, New Public Services, Local Democracy. What's the Connection?*, in OECD, *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris, 2005, pp. 111-131 (trad. in questo volume).

di servizi capaci sia di personalizzazione, sia di inter-allacciare diverse competenze in modo da elaborare vere e proprie pratiche di *accomodamento* (*ad – a; commodare – adattare; da commodus, opportuno*) del valore del servizio alla specificità della persona e del suo contesto²⁴. L'efficacia dei servizi personalizzati non è infatti indipendente dalla risposta dell'utente. I nuovi servizi necessitano delle risposte adeguate e responsabili degli utenti che debbono attivarsi personalmente per fiorire²⁵. I servizi devono essere sempre più capaci di far fronte e lavorare con le idiosincrasie per adattarsi a problemi molto peculiari ed essere pronti ad apprendere (Fig. 1). Si pensi, come esempio, alla cura per i diabetici che ora non consiste solo nella somministrazione di insulina, bensì comprende piani personalizzati che connettono cure mediche, una dieta, un programma di attività psico-fisica, ecc.

Fig. 1. *Le caratteristiche dei servizi personalizzati e capacitanti*



²⁴ Da tempo ho provato a sviluppare questo tema in: R. Prandini, *Servizi relazionali sussidiari e (meta) riflessività. Il caso di Gioio di Parma*, in R. Prandini, L. Martignani (a cura di), *Cultura riflessiva e politiche sociali*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 143-167.

²⁵ Sul valore sociale aggiunto si veda: P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Il valore aggiunto delle relazioni sociali*, in «Sociologia e politica sociale», vol. 14, n. 1, 2011,

3.2. La logica dello Sperimentalismo democratico come poliarchia direttamente deliberativa

Esistono almeno due modi di innesco di questi servizi sociali sperimentalisti. Il primo è quello che Sabel chiama “diretto” o naturale e che inizia dall’interno della cultura professionale degli operatori del sociale. Sfrutta l’autonomia degli operatori sul territorio e la potenza mediante riforme di decentramento dell’amministrazione pubblica. Potremmo dire che rappresenta la versione *bottom-up* del sistema. Questo percorso interviene sul punto debole del sistema tradizionale che dipende dalla valutazione individuale (arbitrio?) degli operatori. Mettendoli in *team* ed esponendoli alla *peer review*, riesce a de-individualizzare la valutazione e a renderla maggiormente *accountable*. Il punto debole di questo sentiero di sviluppo sta nel fatto che i professionisti possono rappresentare una cerchia chiusa che si coalizza per sfruttare a proprio vantaggio le riforme. Il secondo sentiero, invece, inizia con tentativi di ricostruzione di servizi pubblici totalmente fallimentari. È il caso degli USA dove, negli anni Sessanta, burocrazie enormi, gerarchiche e ultra-formalizzate, si svilupparono in risposta alla paura dei partiti di destra che gli operatori di base fossero poco professionali e troppo compassionevoli con i poveri e, della sinistra, che lo fossero troppo poco. Dopo numerosi tentativi, tutti falliti, di regolare i servizi si cominciò a pensare di sfruttare l’autonomia professionale, ma obbligando gli operatori a usare bene la loro libertà, rendicontandone l’uso davanti a pari. È la versione *top-down* della riforma. Anche questo modello ha il suo punto debole. È infatti molto difficile che essa inizi, vista l’inerzia delle macchine burocratiche. Come punto di forza, invece, ha che aumenta moltissimo la riflessività esplicita del sistema. In realtà entrambi i sentieri producono una sorta di *feed-back* di una parte sull’altra, andando a generare un modello generalizzato unificato che ha molte somiglianze con il sistema di produzione toyotista, dove la scoperta di errori locali porta alla revisione del sistema globale²⁶.

Nel dispositivo proposto da Sabel invece – che nel tempo ha risposto al nome di *sperimentalismo democratico, governance sperimentalista, poliarchia direttamente deliberativa, regimi contestualizzanti* – le isti-

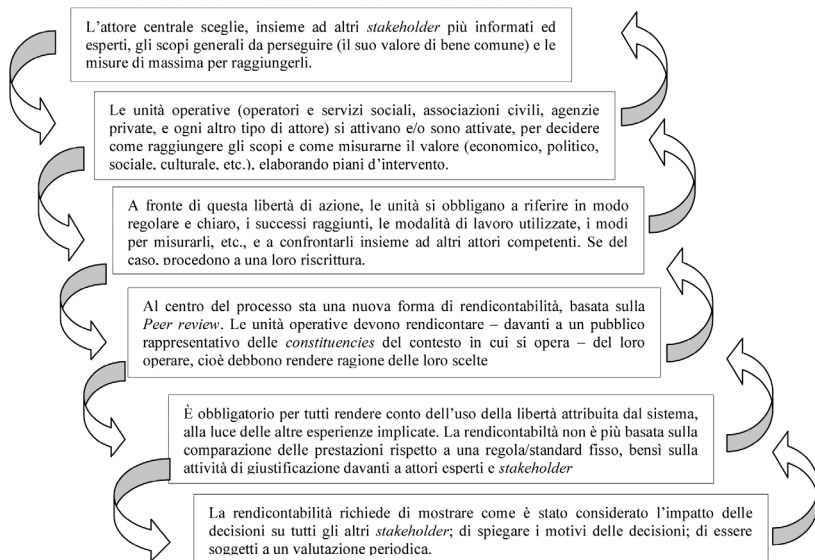
²⁶ C.F. Sabel, J. Cohen, *Neither Modularity or Relational Contracting: Inter-Firm Collaboration in the New Economy. A Critique of Langlois and Lamoreaux, Raff, and Temin*, in «Enterprise and Society» vol. 5, n. 3, 2004.

tuzioni centrali attribuiscono autonomia a quelle locali per perseguire scopi generali espliciti. Il centro monitora le prestazioni locali, colleziona informazioni di tipo comparativo e crea pressioni e opportunità per un miglioramento continuo a tutti i livelli. Il dispositivo è vincente proprio perché riesce ad adattarsi meglio a contesti, come quelli sociali, che sono connotati dall'incertezza e da contingenze che non possono essere calcolati in termini attuariali. Esso implica: 1) la decentralizzazione delle azioni e il coordinamento centralizzato della loro valutazione; 2) la piena considerazione dei segnali di deviazione dalla norme perché le anomalie e le devianze sono concepite come sintomi di problemi e come opportunità per migliorare il sistema. La funzione di questo processo non è il controllo, ma rendere trasparente il funzionamento del sistema; 3) la partecipazione degli *stakeholder* non è obbligata normativamente, bensì libera e basata sull'impegno a risolvere un problema comune. I vantaggi del modello, di cui una variante è rappresentata dai "regimi contestualizzanti" (*contextualizing regimes*)²⁷, sono molteplici: 1) stimola a individuare e rispondere ai deboli segnali di errore, con prassi di diagnosi e correzione condivisa. Le diverse unità operative sono spinte a gareggiare verso il meglio, col fine di acquisire reputazione intersistemica; 2) riduce notevolmente la massa di informazioni che il centro dovrebbe avere per costruire la norma o la procedura di riferimento. Questo potere è infatti attribuito agli attori locali; 3) stimola comportamenti autonomi e creativi, mentre chiede rendicontabilità e trasparenza; 4) produce una messe di cambiamenti amministrativi e regolativi che possono circolare tra le unità, arricchendole; 5) induce una riflessione a diversi livelli del sistema (nelle unità operative, tra di loro, a livello centrale); 6) stimola l'apprendimento e la correzione reciproca; 7) si basa su processi di impegno collaborativo, riducendo i rischi di opportunismo.

Il dispositivo, che per ragione di sintesi chiamano di *sperimentalismo democratico*, può essere così disegnato (Fig. 2).

²⁷ C.F. Sabel, W. Simon, *Contextualizing Regimes. Institutionalization as a Response to the Limits of Interpretation and Policy Engineering*, in «The Michigan Law Review», vol. 110, n. 7, 2012.

Fig. 2. *Lo sperimentalismo democratico come struttura di poliarchia direttamente deliberativa*



3.3. Due esempi di sperimentalismo democratico: la sfida della riflessività multilivello

Possiamo capire a cosa porta questo nuovo modello di *governance*, presentando due studi di caso. Il primo è quello che riguarda i servizi per l'infanzia a rischio, erogati in Alabama e nello Utah²⁸. Le problematiche dell'infanzia a rischio sono estremamente difficili da trattare con i principi della *Rule of Law*, vista la vaghezza e la difficoltà di operationalizzare il concetto di rischio. La storia di questi servizi è molto istruttiva. I problemi con i vecchi metodi *comando-e-controllo* o con le nuove misure di *performace* derivate dal *New Public Mana-*

²⁸ C.F. Sabel, K. Noonan, W. Simon, *Legal Accountability in the Service-based Welfare State: Lessons from Child Welfare Reform*, in «Law and Social Inquiry», vol. 34, Issue 3, 2009.