



CARLO DONOLO

AFFARI PUBBLICI

Benessere individuale e felicità pubblica

Nota introduttiva di Carlo Trigilia

FrancoAngeli

EUTROPIA

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

CARLO DONOLO

AFFARI PUBBLICI

Benessere individuale e felicità pubblica

Nota introduttiva di Carlo Trigilia

Un ringraziamento particolare a Marta Donolo, Guglielmo Ragozzino e Marco Sordini, che hanno rivisto le bozze.

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Carlo Donolo sociologo critico. Nota introduttiva, <i>di Carlo Trigilia</i>	pag.	7
Nota	»	17
Introduzione. Necessità di uno spazio pubblico	»	19
Parte prima. Istituzioni		
1. I beni comuni e l'episteme repubblicana	»	53
2. Pensare le istituzioni come beni comuni	»	66
3. A proposito di fiducia/sfiducia istituzionale	»	80
4. Affari pubblici: l'incontro tra capacità e beni comuni nello spazio pubblico	»	90
Parte seconda. Politiche pubbliche		
Nota introduttiva sull'analisi delle politiche pubbliche	»	111
5. Politiche integrate come luogo dell'apprendimento istituzionale	»	113
6. Regolazioni appropriate per i beni culturali	»	130
7. Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di <i>policies</i>	»	151
8. Programmi complessi	»	172
9. Le innovazioni nel governo dei processi	»	187
10. Partecipazione e produzione di una visione condivisa	»	199
11. Valutare le politiche di sviluppo e coesione	»	218

12. L'implementazione difficile: scarti e derive tra processi sociali e <i>policy making</i>	pag.	231
13. Poteri e saperi nelle politiche pubbliche	»	243
14. Sul futuro delle politiche pubbliche	»	253

Parte terza. Sfera pubblica

15. Se il dominio pubblico diventa residuale	»	263
16. Tre vie italiane alla miseria pubblica	»	271
17. I benefici collettivi di un mix di principi organizzativi e di beni	»	284
18. Riflessività nel dominio pubblico	»	295
Sinossi degli argomenti	»	307
Riferimenti bibliografici	»	309
Indice analitico	»	319
Carlo Alberto Donolo. Nota bio-bibliografica	»	323

Carlo Donolo sociologo critico.
Nota introduttiva

di Carlo Trigilia

Questo volume appare dopo la scomparsa di Carlo Donolo e raccoglie diversi contributi – alcuni inediti, altri già pubblicati e rivisti – che ben riassumono l’itinerario di ricerca seguito negli ultimi decenni da Carlo. Egli stesso aveva a lungo lavorato al loro “montaggio” scrivendo anche una lunga introduzione.

Al centro del lavoro vi è quella che con un’antica terminologia si chiama “cosa pubblica”: la cura e il governo degli “affari pubblici” intesi come “gli affari che ci riguardano tutti e ai quali tutti – in modo diverso – dobbiamo contribuire, se vogliamo almeno un po’ di benessere per noi, i nostri prossimi e i nostri nipoti”, come scrive l’autore nella breve Nota iniziale. Ma da che cosa discende la centralità della dimensione pubblica nelle relazioni sociali? Dalla convinzione, strenuamente argomentata in tutto il volume, che solo un pubblico che “funzioni”, uno stato legittimato e insieme capace di prendere decisioni vincolanti efficaci per la collettività sia in grado di rimuovere i vincoli e di offrire le opportunità che permettano ai soggetti privati di arricchire e sviluppare le loro qualità, e in tal modo di dare un maggiore contributo al benessere collettivo.

Insomma, la felicità individuale e quella collettiva dipendono in misura significativa, e non comprimibile, dalla capacità dello stato di generare *beni pubblici* adeguati rispetto ai problemi sociali che di volta in volta si pongono – per esempio, sicurezza, istruzione e formazione, infrastrutture materiali e immateriali, welfare e protezione sociale, sviluppo delle conoscenze scientifiche e della ricerca; e dalla capacità di curare e proteggere i *beni comuni* – materiali e immateriali – che si consumano con un uso non regolato – per esempio, acqua, aria pulita, qualità dell’ambiente, beni culturali e ambientali, ma anche fiducia e capitale sociale. Che cosa hanno in comune questi diversi tipi di beni? Si tratta di beni collettivi, cioè di qualcosa che i singoli soggetti privati non possono produrre da soli, o non hanno convenienza a produrre perché sono costosi e perché non è facile limitarne il con-

sumo da parte di fruitori che non hanno contribuito alla loro realizzazione. Ma allo stesso tempo tali beni sono risorse dalla cui disponibilità dipendono la qualità e le potenzialità delle azioni dei singoli soggetti privati (individui, imprese, famiglie), e quindi lo stesso sviluppo economico e civile.

Vi è però una differenza essenziale tra i due tipi di beni. Nel caso di beni pubblici non è possibile escludere singoli soggetti dalla fruizione, ma il consumo di alcuni non va a scapito di altri (per esempio un paese o una regione con un buon livello di sicurezza o di dotazioni scientifiche è un contesto che facilita o arricchisce l'azione dei privati, ma se alcuni usufruiscono di tali beni, non limitano per questo le possibilità di servirsene da parte di altri). Diverso è il caso dei beni comuni, che sono in genere il frutto di un'eredità della storia e della natura, ma il cui consumo non regolato può favorire alcuni soggetti a scapito di altri e può portare al deperimento dei beni stessi. Cruciale è dunque in questo caso la capacità di regolare l'uso di tali beni per favorirne la conservazione e la rigenerazione come patrimonio collettivo.

Generare beni pubblici adeguati rispetto alle necessità che si pongono storicamente nei diversi tipi di società e curare beni comuni preservandoli e valorizzandoli sono dunque due compiti che secondo Donolo devono essere al centro dell'azione pubblica. Da essi dipende il processo di emancipazione, l'arricchimento delle qualità individuali che influisce a sua volta sullo sviluppo economico e civile. E il benessere collettivo favorisce poi quello individuale in un circolo virtuoso di interdipendenza. Per descrivere questo processo è anche più volte richiamata la "capacitazione" di cui parla Amartya Sen, o l'idea di "libertà positive" di Isaiah Berlin. Si tratta dunque di rimuovere attraverso l'azione pubblica quegli ostacoli che limitano di fatto la libertà dei cittadini – come recita pure l'art. 3 della nostra costituzione, giustamente ricordato – ma anche di offrire opportunità per azioni più complesse e qualificate. Così, per esempio, beni pubblici come un'istruzione e una formazione aperta e solida per tutti i cittadini, o un welfare che funzioni con politiche sociali efficaci rimuovono ostacoli alla valorizzazione delle doti individuali. Dall'altra parte, beni comuni immateriali come per esempio la certezza del diritto e la fiducia, o materiali come le qualità adeguatamente preservate di un territorio, creano opportunità per azioni individuali più ricche ai fini dello sviluppo. Si potrebbe dire, usando il linguaggio degli economisti, che generano economie esterne in termini di maggiore felicità collettiva e non solo individuale.

Ma da che cosa dipende la capacità di generare beni pubblici e di curare beni comuni? Questo è un interrogativo centrale nella riflessione di Donolo – e più in generale nell'analisi dei processi di sviluppo – al quale viene data una risposta chiara e argomentata di forte impronta sociologica. La risposta

punta infatti dritto al ruolo delle istituzioni. Queste sono norme, regole di comportamento formali e informali che si basano su sanzioni negative e positive per ottenere comportamenti dei singoli soggetti che vi si conformino. Le istituzioni non sono il frutto di una progettazione esplicita, o lo sono solo in parte. Esse sono il risultato di continue interazioni e anche di conflitti tra i soggetti, che si cristallizzano via via in modelli di comportamento e si impongono a loro volta ai soggetti stessi. Donolo sottolinea la dimensione normativa delle istituzioni, la loro funzione di definizione di ciò che si deve fare o non fare in determinate situazioni. Ma rispetto alla tradizione sociologica, per la quale è centrale la normatività delle istituzioni, insiste anche opportunamente sulla dimensione cognitiva. Le istituzioni incorporano anche – attraverso le interazioni tra i soggetti che le definiscono e le ridefiniscono – conoscenze che influiscono a loro volta sulle regole, sui modelli di comportamento istituzionalizzati, e possono essere più o meno adeguate rispetto ai problemi regolativi che si pongono. Quando non lo sono, contribuiscono a determinare un deficit di capacità regolative.

Fin qui Donolo si pone pienamente nel solco della tradizione sociologica per la quale è centrale il ruolo delle istituzioni nel plasmare il comportamento individuale. Tuttavia, forse per sottolineare ancora di più come “il sociale viene sempre prima dell’individuale, come voleva Durkheim”, egli insiste molto sulla concezione delle istituzioni come beni comuni: cioè come i beni che una società detiene in comune, caratterizzati appunto dal loro “essere per tutti”. A suo avviso questa definizione permette inoltre di apprezzare meglio come le istituzioni, allo stesso modo dei beni comuni, siano esposte a degrado (la tragedia dei *commons* di cui parla la Ostrom). Si corre però così – mi sembra – un duplice rischio. Quello di utilizzare una definizione più ampia e meno precisa di beni comuni di quella consolidata. Ma soprattutto di rendere meno chiara la differenza tra ciò che si vuole spiegare – la capacità di curare i beni comuni (e di generare beni pubblici) – e i possibili fattori causali, cioè le istituzioni.

In realtà, quando il tema è affrontato in concreto nel testo, anche con delle esemplificazioni, si coglie bene come le *istituzioni* siano un fenomeno normativo: un insieme di regole che definiscono pratiche di comportamento consolidate in determinati ambiti. Tali pratiche influiscono a loro volta sulle *organizzazioni* che sono preposte al governo politico (parlamento, governo, ecc.) e alle attività amministrative (ministeri, assessorati, strutture burocratiche), e che è bene distinguere dalle istituzioni. Non a caso attribuiamo, anche nel linguaggio corrente, al complesso coordinato di tali attività una soggettualità: parliamo appunto di governo, regione, comune o ministeri, agenzie, ecc. Si tratta dunque più propriamente di organizzazioni anche se spesso le chiamiamo istituzioni. Quest’ultime condizionano lo spazio di

manovra delle organizzazioni pubbliche che a loro volta determinano la capacità di generare *beni pubblici* e di curare *beni comuni*, cioè gli oggetti che devono essere generati o regolati.

Così, per esempio, le possibilità di affrontare un problema concreto di beni pubblici, come per esempio l'istruzione e la formazione, o di regolazione di un bene comune, come per esempio la tutela del patrimonio ambientale o storico-artistico, dipendono da modelli di comportamento istituzionalizzati che riguardano il modo di procedere delle burocrazie, le conoscenze di cui dispongono (un aspetto spesso trascurato sul quale Donolo insiste giustamente), le relazioni tra politici e burocrati, i rapporti con altri soggetti, pubblici e privati, che intervengono nel processo di decisione, ecc. Si noti che le pratiche istituzionalizzate non dipendono solo dalle regole formali – da leggi, regolamenti o direttive comunitarie – ma dalle modalità concrete secondo le quali tali norme vengono recepite e legittimate e condizionano quindi il concreto svolgimento delle attività. Insomma, le istituzioni che influenzano le organizzazioni pubbliche riguardano quella che i giuristi chiamano “costituzione materiale” distinguendola dalla costituzione formale. Si noti ancora che un aspetto cruciale del contesto istituzionale, che condiziona i margini di manovra delle organizzazioni pubbliche, riguarda non il funzionamento ‘interno’ della pubblica amministrazione, ma le modalità prevalenti e legittimate che definiscono i rapporti tra cittadini e stato. È evidente che i margini di manovra nei riguardi della generazione di beni pubblici adeguati e della regolazione efficace di beni comuni si restringono se è elevato il grado di tolleranza socialmente accettato verso l'evasione fiscale e verso pratiche di influenza basate sulla tutela di interessi particolari, su relazioni clientelari o addirittura sulla corruzione; si potrebbe anche dire, insomma, se è carente la cultura civica.

Dunque, la dimensione pubblica statale ha un ruolo fondamentale che va riconosciuto, così come vanno ben compresi i fattori istituzionali che ne condizionano le attività. Ciò non è certo facile in questi tempi di egemonia della cultura neo-liberista che pone l'accento sui limiti e sui difetti della regolazione pubblica, sui fallimenti dello stato rispetto ai successi del mercato: i costi dell'azione pubblica in termini di tassazione elevata, di procedure burocratiche lente e farraginose che aumentano l'arbitrarietà e la non prevedibilità dei comportamenti della pubblica amministrazione, favoriscono rendite politiche e corruzione. Tutto ciò scoraggia gli investimenti, specie nei contesti come quello italiano dove questi mali sono più diffusi e radicati, e quindi ostacola l'ampliamento dei mercati e lo sviluppo economico. Donolo è ben consapevole, ovviamente, di doversi misurare con questi argomenti che sono oggi sostenuti, oltre che da una combattiva letteratura di impronta economica, anche da un senso comune diffuso. Egli sa bene

dunque di dover remare controcorrente, ma è fortemente convinto della necessità di impegnarsi su questo terreno. Anzi, come vedremo meglio più avanti, ritiene che questo compito critico sia l'obiettivo principale che dovrebbero perseguire le scienze sociali. Per parte sua, questo è il terreno su cui si è impegnato con coerenza negli scorsi decenni, con realismo ma anche con una buona dose di "ottimismo della volontà", come egli stesso sottolinea.

Si potrebbe dire che in questa prospettiva egli ha seguito una strategia centrata su due componenti principali. La prima vuole mostrare i limiti della concezione liberista, non solo nei suoi fondamenti relativi alla teoria dell'azione, ma anche sul suo stesso terreno: quello delle condizioni per lo sviluppo economico. La seconda componente riguarda invece la cura dei mali pubblici. Come si possono ridurre i fallimenti pubblici? Come si può accrescere l'indispensabile contributo del pubblico alla realizzazione di un maggiore benessere individuale e collettivo? La risposta che ha proposto con il suo lavoro mi sembra si articoli su due fronti. Da un lato, dall'interno degli apparati amministrativi, studiando a fondo le politiche pubbliche in relazione ai fattori istituzionali che le influenzano e puntando sul rafforzamento dei saperi come risorsa chiave per accrescere il rendimento. Dall'altro, dall'esterno, guardando alla società civile, alla sfera pubblica come luogo di apprendimento, di ridefinizione del patrimonio istituzionale, e quindi di stimolo alle organizzazioni pubbliche attraverso la crescita della riflessività sociale.

Come contrastare l'idea neo-liberista che "la società non esiste"? Esistono davvero soltanto individui auto-interessati che – se lasciati liberi di interagire sul mercato – perseguendo il loro interesse contribuiscono al benessere collettivo? Innanzitutto, osserva Donolo, deve essere messa in discussione la teoria dell'azione di stampo economico su cui tale concezione si basa. Non si tratta solo delle finalità esclusivamente utilitaristiche che vengono attribuite all'attore, ma anche della visione atomistica della stessa azione economica. In altre parole, si suppone che gli interessi dei singoli attori siano perseguiti indipendentemente dall'interazione sociale. In realtà questi assunti della teoria economica come modello analitico non corrispondono poi all'esperienza storica concreta della vita sociale. Gli stessi soggetti auto-interessati sono il frutto di una costruzione sociale che legittima e rende possibile il perseguimento dell'interesse individuale sul mercato – come mostra la prospettiva sociologica (si pensi solo all'analisi delle origini del capitalismo di Max Weber). La società esiste e condiziona con le sue istituzioni il funzionamento del mercato. Quest'ultimo può agire come strumento di sviluppo e come grande calcolatore al servizio degli uomini – come diceva Braudel – solo se si danno determinati beni pubblici: per

esempio, sicurezza, certezza del diritto, fiducia, infrastrutture materiali e immateriali, che rimandano tutti al ruolo dello stato. È dunque sbagliato vedere il pubblico solo come foriero di problemi, di distorsioni, inefficienze da cui cercare di liberarsi il più possibile, nell'ottica neo-liberista. Il buon funzionamento del privato è intriso di buon pubblico, sia storicamente, nell'affermazione del capitalismo come economia di mercato, sia nelle condizioni attuali caratterizzate da nuovi e crescenti problemi collettivi posti dallo sviluppo economico e dal progresso scientifico: dall'ambiente alla sicurezza, dal potenziamento della conoscenza scientifica alla formazione, dalle disuguaglianze sociali all'immigrazione, ecc.

C'è dunque bisogno non di meno pubblico – insiste Donolo – ma di un migliore pubblico, capace di generare e regolare beni come il mercato non è in grado di fare, ma di cui ha necessità. E tuttavia non c'è dubbio che la delusione, la disaffezione, la rabbia, quando non l'antipolitica e il populismo, nei confronti del pubblico si siano fortemente diffusi e siano in crescita.

Donolo è quindi consapevole che di fronte alle dimensioni di questo fenomeno non è sufficiente la critica dei fondamenti teorici del neo-liberismo. Occorre misurarsi con il tema difficile ma ineludibile di come migliorare il funzionamento del pubblico – le capacità dello stato – per modificare il senso comune, gli orientamenti prevalenti tra i cittadini. In questa prospettiva si dipana il suo impegno e la sua riflessione, anche con alcune scelte nette che non sono però prive di problematicità e possono sollevare critiche. Anzitutto, Carlo è convinto – in controtendenza rispetto al dibattito italiano, ma anche internazionale – che sia meno importante ai fini dell'innovazione guardare al lato dell'input del sistema politico: ai partiti, alle riforme elettorali, alla personalizzazione della leadership, ai cambiamenti nei processi di selezione della classe politica, al rafforzamento degli esecutivi, ecc. Ritiene che i partiti – anche quelli di sinistra – siano un veicolo di rappresentanza di interessi particolaristici dentro la politica. Svaluta, in questa chiave, la stessa esperienza socialdemocratica e quella delle democrazie consensuali e del neo-corporativismo, e le differenze con i modelli di democrazie legati a forme di capitalismo più centrate sul mercato. Questo giudizio si manifesta peraltro con una forte continuità in tutta la sua riflessione, ma rischia di sottovalutare l'influenza dei fattori legati alla *polity* e alla *politics* sulle capacità del pubblico, sulla qualità del governo. Non c'è dubbio che il suo interesse primario sia andato invece, da molto tempo, in direzione delle *policies*, le politiche pubbliche.

La dimensione delle politiche è stata al centro delle sue analisi. Ne ha seguito l'evoluzione: dalla vecchia amministrazione, che agiva per atti ed era egemonizzata dal linguaggio e dalle competenze giuridiche, alle nuove esperienze – cresciute nell'ultimo ventennio, anche sulla spinta dell'Unione

Europea – verso interventi più complessi e integrati, come per esempio nel campo dell’ambiente o della coesione territoriale e dello sviluppo regionale, delle città. Mi sembra che queste nuove politiche lo interessassero soprattutto per due aspetti. Il primo è l’arricchimento di conoscenze che stimolano: l’apertura verso nuovi saperi – non più soltanto giuridici, ma economici, sociologici, urbanistici, ecologici – che esse di fatto alimentano. In questo lavoro, come in altri precedenti, Donolo si sforza di cogliere e mettere in luce i potenziali di innovazione, legati anche ai nuovi saperi, che sono a suo avviso più rilevanti di ciò che accade nella politica tradizionale. Il secondo motivo di interesse riguarda il fatto che le nuove politiche presuppongono non solo complessi rapporti tra istanze istituzionali di vario livello (comuni, regioni, ministeri), ma aprono anche alla partecipazione a vario titolo, e in momenti diversi del processo di formulazione e implementazione, di soggetti privati, e in particolare di organizzazioni e associazioni della società civile locale, ma anche di aggregazioni sociali più fluide. Si pensi per esempio ai patti di sviluppo locale, ai piani strategici urbani o a politiche ambientali legate alla realizzazione di parchi e di aree protette.

Carlo era ovviamente consapevole dei rischi di opportunismo e *window dressing* a volte legati a queste esperienze, ma allo stesso tempo non voleva sottovalutarne la possibile portata innovativa. A certe condizioni, esse possono funzionare come momento di formazione riflessiva di nuove preferenze, come occasione di efficace collaborazione tra soggetti pubblici e privati che, unita ai nuovi saperi, favoriscono l’innovazione politica come accrescimento della capacità di generare beni pubblici e regolare e tutelare beni comuni. Per questo motivo, credo, egli stesso partecipò anche direttamente a alcune di queste esperienze con l’associazione *Eutropia*, di cui fu fondatore, impegnata in analisi e progetti in tema di sviluppo sostenibile, beni comuni e pari opportunità.

Ma la cura dei mali del pubblico attraverso le possibilità che si aprono con le nuove politiche non è sufficiente. Ridare dignità al pubblico – agli ‘affari pubblici’ – migliorarne le capacità e il rendimento come strumento indispensabile per accrescere il benessere individuale e collettivo richiederebbe una più ampia e incisiva rivitalizzazione della “sfera pubblica” – un tema al quale Donolo è rimasto sempre legato sin dalla sua formazione “francofortese” all’ *Institut für Sozialforschung* con Jürgen Habermas. Il condizionale è d’obbligo perché egli si sforza di mostrare la centralità di questa dimensione sul piano normativo, ma allo stesso tempo mette in evidenza sul piano dell’analisi sociologica tutte le difficoltà che ostacolano nelle società contemporanee il raggiungimento di tale obiettivo.

Che cosa si deve intendere per sfera pubblica? Nel testo si trova una definizione precisa che vale la pena di richiamare:

La sfera pubblica (...) è il luogo virtuale in cui i cittadini si associano idealmente per dibattere sulle scelte che li riguardano. Ciò viene fatto in modo organizzato tramite processi di rappresentanza o anche nelle forme di una democrazia deliberativa e partecipata, o anche semplicemente nel formarsi di una pubblica opinione su questioni dirimenti (p. 43).

La sfera pubblica è dunque intimamente legata a un regime politico democratico, che solo può consentire la libera discussione, la circolazione di informazioni e conoscenze, la ridefinizione delle preferenze. È in questo spazio pubblico che prende forma la riflessività sociale, il cambiamento delle istituzioni che condizionano – come abbiamo visto – la generazione dei beni pubblici e la regolazione dei beni comuni.

Ma questo motore dell'innovazione funziona male, nelle società contemporanee occidentali, resta fortemente al di sotto delle potenzialità per vari motivi sui quali Donolo si sofferma in più parti del testo. Anzitutto, il dominio della dimensione privata e del "privatismo possessivo", il condizionamento dei media (e lo stesso ruolo ambiguo di internet), la crisi delle organizzazioni politiche di massa, che avevano svolto un importante ruolo in passato e che sono ora sostituite da forme di partecipazione più labili e sporadiche. Insomma, diventa sempre più difficile farsi un'opinione e agire in modo associato. La sfera pubblica ogni tanto viene riattivata da emergenze, eventi straordinari, da nuove iniziative civiche, ma

nell'insieme resta però sofferente, subalterna al mercato e ai suoi *diktat*, spaventata dall'affollarsi di questioni angoscianti, molto legate alla contingenza, e poco capaci di alzare la testa e lo sguardo (p. 44).

Nonostante questa diagnosi cruda e disincantata, fondata su un'analisi realistica, empiricamente fondata, dei processi in corso, Donolo resta però legato all'idea della centralità della sfera pubblica per sostenere il buon governo di cui c'è bisogno. Come si diceva, questa declinazione della sua analisi sposta il problema della rivitalizzazione della sfera pubblica sul piano normativo e avvicina Carlo a un linguaggio e a un'argomentazione di tipo più filosofico, chiaramente influenzata dalla teoria critica dei francofortesi, e in particolare di Habermas. Ricordiamo che ai suoi esordi, nel 1967, egli tradusse alcuni testi del filosofo tedesco scrivendo una lunga prefazione. La sua sociologia non appartiene dunque al filone più consolidato, al genere empirico-analitico. Non si propone di spiegare fenomeni sociali attraverso l'analisi empirica o la comparazione, individuando possibili meccanismi causali. Non resta dentro i confini, tracciati da Max Weber, di scienze sociali legate a una logica di spiegazione del tipo *se/allora*: un'indagine centrata sulle cause e sulle conseguenze di determinati fenomeni a li-

vello macro o micro, nella quale i giudizi di valore devono restare fuori dalla pratica scientifica. La sua è piuttosto una sociologia critica, che assume come punto di riferimento l'obiettivo di sostenere il processo di emancipazione, la crescita della libertà personale intesa come capacitazione. Si interroga dunque soprattutto su come i processi sociali influiscano o meno su tale obiettivo e sulle possibili strade per perseguirlo più efficacemente. Come ha notato Arnaldo Bagnasco, il sociologo critico non si rivolge ai suoi colleghi della comunità scientifica, si rivolge piuttosto direttamente all'opinione pubblica. Vuole convincerla della rilevanza di un determinato obiettivo che dovrebbe essere perseguito. Tratta problemi sociali, non sociologici, e usa un linguaggio che è chiaramente orientato in questa direzione. In effetti, il linguaggio di Carlo Donolo, pur con la sua densità e originalità, sembra forgiato in tale prospettiva. Parla alle minoranze attive della società civile, non ai sociologi o ai politologi. Così come è stata chiaramente presente, da sempre, nel suo percorso professionale un'attitudine anti-accademica vissuta in sordina ma fortemente radicata. E l'accademia, d'altra parte, l'ha ricambiato tenendolo a una certa distanza. Ma lui, attaccato al suo ruolo di sociologo critico, rispondeva con l'ironia.

Nota

In questo volume sono raccolti – per la prima volta o in nuove e riviste versioni – diversi miei contributi sul tema della funzione pubblica, delle pubbliche istituzioni e delle politiche pubbliche. Come si vede l'accento batte su *pubblico*. I testi vorrebbero andare deliberatamente controcorrente, considerando l'aria che soffia in questi tempi di crisi e di demoralizzazione, specie in Italia e in Europa, riguardo a tutto ciò che è pubblico: dalla democrazia alla burocrazia. Malgrado ritenga – anche nel quadro della ricerca internazionale – che le tesi qui proposte siano ben fondate e ben argomentabili, non mi nascondo certo il fatto che esse risulteranno plausibili solo a chi già è ben disposto a considerare la democrazia, la sfera pubblica e la funzione pubblica delle cose serie e indispensabili e interconnesse. Chi pensa che tutto spetti al mercato, che la democrazia sia un inutile orpello, che i beni pubblici siano un controsenso, e che al centro del mondo vi sia l'individuo possessivo con le sue insondabili preferenze, può rinunciare anche solo a scorrere queste pagine, o se è leale almeno verso il suo preteso liberalismo, può cercare di mettere alla prova anche i suoi argomenti. Del resto mi sono attenuto a un registro medio, evitando eccessi polemici, mantenendomi sul terreno del ragionevole quanto del razionale (alla luce delle teorie sociali più aggiornate). Se il lettore può notare nei diversi scritti qualche sfumatura di valutazione ciò dipende dal considerevole arco di tempo – circa 25 anni – in cui essi sono stati inizialmente pensati. In ciò si riflette anche qualche evoluzione della stessa analisi delle politiche pubbliche. I testi parlano di *funzione* pubblica e di come oggi andrebbe ristrutturata e rilegittimata. Di *beni* pubblici da generare e di beni comuni da curare per il benessere individuale e la felicità pubblica. Di *politiche* pubbliche nei loro fallimenti e nelle loro possibili riformulazioni. Di *sfera* pubblica, come luogo della democrazia, per un governo consapevole delle difficoltà attuali e per la ricostruzione di speranze collettive. Affari pubblici sono gli affari che ci riguardano tutti e ai quali tutti – in modo diverso – dobbiamo contri-

buire, se vogliamo almeno un po' di benessere per noi, i nostri prossimi e i nostri nipoti.

Chi avesse meno interesse per tematiche più specialistiche, può farsi un'idea di base leggendo l'Introduzione e la Parte III, almeno me lo auguro. La Sinossi finale permette un rapido excursus attraverso i temi trattati e di cogliere il loro intreccio.

Roma, primavera 2016

Introduzione. Necessità di uno spazio pubblico

1. Lo spirito dei tempi

I tempi che corrono sono sempre pessimi e malvagi. Il passato ci appare, trasfigurato, come qualcosa che abbiamo perduto. E la tentazione di lodare ciò che è tramontato è sempre forte, specie in tempi vissuti come crisi permanente. Il presente è fatto di incertezze ed instabilità. Tutto ciò che sembrava solido crolla nella confusione e nella disattenzione. Il futuro è imprevedibile, certo sarà pieno di cigni neri, che da rari diventeranno onnipresenti. Tutto è maledettamente imbrogliato e non sappiamo né farcene una ragione, né trovare un bandolo che ci permetta di sperare in una qualche governabilità dei processi. Siamo sempre dentro passaggi e transizioni, in un ritmo accelerato e incostante, con continue sorprese e choc, mentre problemi e soluzioni si rincorrono all'infinito in una giostra che ci appare sempre più malvagia e infernale. Non c'è bisogno di essere catastrofisti, tanto le catastrofi avvengono. A essere ottimisti non si sarebbe creduti, sarebbe solo retorica della volontà. Ci si sforza di essere realisti, specie quando si considerano aspetti sistemici del reale, il globale, la dimensione geopolitica, i rapporti di forza, le egemonie di fatto. A questo esercizio mi applico anch'io qui di seguito, a proposito di un tema che sempre evoca pregiudizi, forzature ideologiche, semplificazioni e veri e propri arbitri: quello del rapporto tra stato e mercato. Questo tema ci introduce al vero argomento del volume che è quello della genesi di beni pubblici e della cura dei beni comuni, visti come fondanti ogni possibile legame sociale e ogni prospettiva di liberazione e capacitazione, e quindi anche di inveramento dei processi democratici. Parliamo di sfera pubblica, di funzione pubblica, di beni pubblici, di felicità pubblica. La maggior parte dei contributi qui raccolti trattano aspetti più o meno rilevanti di queste tematiche.