



Cod. 489.4
pp. 336, € 36,00

Collana: Eutropia

Carlo Donolo

AFFARI PUBBLICI

Benessere individuale e felicità pubblica

Nota introduttiva di Carlo Trigilia

Questo volume appare dopo la scomparsa di Carlo Donolo, avvenuta nella primavera del 2017. Esso raccoglie diversi contributi, alcuni inediti, altri rivisti, che ben riassumono l'itinerario di ricerca seguito negli ultimi decenni dall'autore. 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 dobbiamo contribuire. La tesi di fondo è che occorra riprogettare lo stato resistendo alle lusinghe del neo-liberismo. Solo un pubblico che "funzioni", legittimato e capace di prendere decisioni vincolanti ed efficaci per la collettività, può essere in grado di rimuovere i vincoli e di offrire le opportunità che permettano ai soggetti privati di arricchire e sviluppare le loro qualità. Ma come curare i fallimenti dello stato? Come renderlo davvero al servizio di un accrescimento delle libertà e di un maggior benessere collettivo? La risposta dell'autore si articola su due fronti. Da un lato, studiare a fondo le politiche pubbliche in relazione ai fattori istituzionali che le influenzano e puntare sul rafforzamento dei saperi come risorsa chiave; dall'altro, guardare 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.

Donolo è ben consapevole delle difficoltà che si incontrano per questa strada, ma ritiene che tale compito non dovrebbe essere eluso dalle scienze sociali. La sua è infatti una sociologia critica, che assume come punto di riferimento l'obiettivo di sostenere il processo di emancipazione: l'allargamento delle libertà.

Carlo Donolo è stato professore ordinario di Sociologia economica presso Sapienza Università di Roma. Ha studiato all'Università di Pisa come allievo del Collegio Medico-Giuridico, oggi Scuola Superiore Sant'Anna. Negli anni '60 ha svolto attività di ricerca presso l'Institut für Sozialforschung di Francoforte; qui ha conosciuto Jürgen Habermas, le cui opere ha contribuito a introdurre in Italia. Ha lavorato a lungo sui problemi del Mezzogiorno, dello sviluppo locale e dell'innovazione. Al centro dei suoi interessi sono stati i temi della democrazia delle istituzioni e delle politiche pubbliche (*Il sogno del buon governo*, Anabasi, 1992; *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, 1997; *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, 2006; *Sostenere lo sviluppo*, Bruno Mondadori, 2007; *L'arte di governare*, Donzelli, 2012).

**Per acquistare
rivolgersi a:**

Ufficio vendite
vendite@francoangeli.it
fax 02 26141958
tel. 02 28371452-55

www.francoangeli.it

Indice

Carlo Donolo sociologo critico. Nota introduttiva, di Carlo Trigilia

Nota

Introduzione. Necessità di uno spazio pubblico

Parte prima. Istituzioni

- 1. I beni comuni e l'episteme repubblicana**
- 2. Pensare le istituzioni come beni comuni**
- 3. A proposito di fiducia/sfiducia istituzionale**
- 4. Affari pubblici: l'incontro tra capacità e beni comuni nello spazio pubblico**

Parte seconda. Politiche pubbliche

Nota introduttiva sull'analisi delle politiche pubbliche

- 5. Politiche integrate come luogo dell'apprendimento istituzionale**
- 6. Regolazioni appropriate per i beni culturali**
- 7. Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di *policies***
- 8. Programmi complessi**
- 9. Le innovazioni nel governo dei processi**
- 10. Partecipazione e produzione di una visione condivisa**
- 11. Valutare le politiche di sviluppo e coesione**
- 12. L'implementazione difficile: scarti e derive tra processi sociali e *policy making***
- 13. Poteri e saperi nelle politiche pubbliche**
- 14. Sul futuro delle politiche pubbliche**

Parte terza. Sfera pubblica

- 15. Se il dominio pubblico diventa residuale**
- 16. Tre vie italiane alla miseria pubblica**
- 17. I benefici collettivi di un mix di principi organizzativi e di beni**
- 18. Riflessività nel dominio pubblico**

Sinossi degli argomenti

Riferimenti bibliografici

Indice analitico

Carlo Alberto Donolo. Nota bio-bibliografica

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 funziona 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 mai 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 capace 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 inveroamento 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.

Non è possibile però neppure iniziare un discorso di questo tipo, senza soffermarsi inizialmente su quella che appare una difficoltà insormontabile nel tempo attuale: tutto ciò che è pubblico è delegittimato e maltrattato, la funzione pubblica è in crisi e in rapida obsolescenza, la contrazione dello stato è in atto da tempo, le masse di individui disciplinati dal consumo più che dal lavoro sono invitate e invogliate a far da sé, lasciando perdere l'azione collettiva, il legame sociale, perfino la divisione sociale del lavoro: dai vizi privati scaturirà certamente qualcosa di positivo per il collettivo, che non deve più pensare a se stesso come qualcosa che ha qualcosa in comune. Contano diversità, differenze, diseguaglianze, disparità, disomogeneità, come spartizioni, divisioni, derive, frammentazione e divisioni ostili: la società è fatta di un sociale antagonistico, non tra alto e basso, ma tra pari grado – e l'evoluzione del tutto è affidata a processi principalmente naturalistici, di seconda natura, agli effetti sistemici di soglie, vincoli e imperativi spacciati per naturali e necessari. Veniamo al dunque, chiariamo per quanto possibile, questa galassia di questioni, galleggianti perennemente nella confusa e confusionaria sfera pubblica ipermediatizzata.

Lo spirito del tempo in cui viviamo è caratterizzato da un attacco molto violento e con intenzione strategica allo “stato”, intendendo la modalità pubblica di gestire affari pubblici, ovvero di comune interesse (dei cittadini di un posto, come degli abitanti tutti del pianeta). In principio si nega che esistano affari pubblici e di conseguenza che sia necessaria una funzione pubblica. Tutto ciò che esiste è privato o privatizzabile, e le relazioni tra individui e tra gruppi, ma anche tra popolazioni, macro-regioni del mondo e perfino la relazione stessa tra genere umano e natura deve e può essere trattata come un affare privato, non come un contratto sociale, ma proprio civilistico o al più da *lex mercatoria*. Non si nega beninteso la necessità di uno stato minimo e di uno stato di diritto (basato su regolazioni giuridiche formali), ma questo è solo il costo da pagare alle imperfezioni del mercato stesso. Immaginandolo perfetto ed essendo comunque perfettibile, esso è in grado di trattare ogni tipo di “affare”, compresa la cura delle proprie esternalità e inefficienze e la produzione delle proprie regolazioni (seguendo le risalenti indicazioni di von Hayeck o di B. Leoni). In ogni caso e per intanto il mercato è posto come l'istituzione centrale della società globale. La sua regolazione avviene in gran parte tramite “contratti” stipulati in sedi istituite come il WTO e oggi il TTIP (ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_it.htm), che sono sì sedi politiche – in quanto vi sono attivi anche i governi formalmente democratici – ma che di fatto sono il luogo della registrazione delle preferenze dei poteri di fatto economici al momento dominanti.

2. Il trilemma

L'argomento viene da lontano. Con il primato dell'economico prima e della finanza globale poi davvero lo stato, il governo politico nazionale, sono diventati comitati d'affari di potentati economici globali. Anche l'Unione Europea ha dovuto progressivamente chinare il capo di fronte a questa evidenza e cedere su tutti i terreni: si tratti di coesione sociale o di sostenibilità, di società della conoscenza o di debito pubblico. Occorre aggiungere che, dove lo stato nazionale si presenta con i suoi compiti e assetti tradizionali, dà solo il peggio di sé: si tratti di politiche migratorie o di populismi neo-nazionalistici. Siamo in presenza di una tendenza storica di lunga durata – almeno dalla fine dei trenta gloriosi e dell'inizio di questa nuova fase di globalizzazione – che vuole ridurre i compiti della sfera pubblica, e quindi anche della funzione pubblica, e lasciare il maggior spazio possibile al mercato e al sistema delle imprese. Anche nella produzione di beni pubblici e nella cura di beni comuni. La parola chiave è “privatizzare”. L'argomento principe in materia è che il binomio impresa-mercato (di per sé quasi un ossimoro carico di contraddizioni) è più efficiente e quindi alla fine (con quali tempi è difficile dire, certo parliamo di quella lunga durata keynesiana...) più giusto. Le istituzioni a carattere pubblico che hanno costruito la modernità, specie in Occidente, vengono considerate storicamente obsolete, per così dire una soluzione provvisoria in attesa di capire che la migliore soluzione dei problemi di crescita, sviluppo e governo sta nel lasciar fare a quel binomio. All'efficienza assegnata al mercato fa riscontro l'inefficienza pubblica, ed anche si può aggiungere l'inevitabile corruzione connessa alla raccolta e impiego di grandi masse di denaro affidate alla gestione di burocrati e politici.

In breve, si può dire quanto segue: nessuna dimostrazione scientifica di tali assunti è possibile, al più si possono contrastare diverse esperienze storiche positive e negative, e in fondo accettare che sia il mercato che lo stato siano esposti a fallimenti. Questa è l'unica dottrina accettabile ed empiricamente fondata. È vero che in una teoria analitica e normativa si può arrivare a dimostrare magari la superiorità del mercato, ma gli assunti di tale teoria sono necessariamente controfattuali, e nella realtà storica vengono continuamente smentiti. Di conseguenza l'utilità di una simile teoria è molto limitata come guida nell'azione, e potrebbe anche portare a errori grossolani. In questo si riconosce che si tratta di costrutti storici ed umani molto fallibili, e quindi continuamente bisognosi di interventi correttivi. Si può fare un passo oltre questo livello di analisi ed arrivare davvero ai fondamenti. Si tratta di questo trilemma: o lo sviluppo sociale (locale e globale)

conviene sia affidato a processi quasi-naturali (anche di una natura che riconosciamo come seconda, cioè umanamente costruita: regole, istituzioni, decisioni, preferenze, abitudini, prassi...) e quindi all'evoluzione spontanea¹, o invece a un mix tra progetti e processi, o ancora principalmente a progetti e volizioni consapevoli. In astratto sappiamo – anche guardando all'esperienza storica da cui ricaviamo i tipi ideali alla Weber – che possiamo contare (o magari anche del tutto dipendere) su/da diverse miscele di stato e mercato, come “soluzioni” o regimi di fasi storiche destinati comunque a non durare oltre un certo limite. L'intera sequenza di alternanza tra miscele e comunque tra i poli del mercato e dello stato può essere descritta come il succedersi di coinvolgimenti oscillanti – tra politica e mercato, ovvero tra progetto deliberato e processo quasi-naturale – come indicato da Hirschman. Nelle ricostruzioni storiche viene confermato il ruolo costante avuto dallo stato nello sviluppo economico, sia pure in forme diverse: o come sostegno all'accumulazione, e alla creazione di una base industriale, o come investimento sulla crescita della potenza militare (connessa a quella manifatturiera), o come strategia imperiale e coloniale (in cerca di nuovi mercati e di nuove fonti di materie prime, nella lotta per la supremazia macroregionale), o invece – quando la funzione pubblica è stata posta sotto controllo di processi politici democratici – come costruzione di uno stato sociale, alla ricerca di sempre nuovi compromessi tra istanze democratiche e istanze capitalistiche (o di accumulazione). È ampiamente documentato anche il ruolo centrale avuto dallo stato nella promozione dell'innovazione tecnologica, da cui ormai l'accumulazione stessa dipende in modo sostanziale (Mazzuccato, 2014).

Dobbiamo però considerare anche l'altro aspetto: quando lo stato (l'insieme delle funzioni pubbliche) è o diventa parassita dell'economia, lo stato che spende troppo e male, che ostacola l'accumulazione con regolazioni ipertrofiche, o che non è in grado di garantire l'arsenale di beni pubblici che sono presupposto di un'economia fiorente (Acemoglu, 2014).

Le nazioni di successo vantano un buon mix (questo sì non definibile ex ante, in quanto frutto di un *trial and error process* di apprendimento sul campo, comunque mai un mix ottimale, ma sempre e solo *satisficing*) che poi spiega i differenziali di prestazioni comparati (differenze nella produttività, nel tasso di innovazione, nel tasso del PIL, della piena occupazione, ecc.). Le

¹ Si dovrebbe in realtà distinguere tra “ordine dal caos”, ovvero un'evoluzione e auto-poiesi naturale genuina, e “ordine processuale di mercato”, che invece in gran parte è per forza di cose un costrutto umano, e come tale oggetto di sempre possibili progettazioni sociali, come di fatto avviene. Sull'equivoca confusione dei due processi cfr. ora M. Ridley, *The Evolution of Everything*, Fourth Estate, London, 2015.

nazioni moderne sono quelle che vantano ormai un *bricolage* secolare in materia, dotate quindi di un mercato-sistema delle imprese valido e di istituzioni pubbliche di qualità. Da notare sempre che si tratta di valori relativi, dove gli aggettivi importanti sono: valido, adatto, soddisfacente, accettabile, buono ma perfettibile, e così via. Non mi soffermerei oltre sul punto se non per sottolineare che, a meno di visioni ideologiche astratte che ritengono necessario che l'ordine sociale sia costruito su un unico principio organizzativo o presupposto², quale che sia, contraddicendo a tutto quanto sappiamo dalla storia e perfino dall'evoluzione umana, possiamo assumere come base di argomentazione le miscele di pubblico e privato, di stato e mercato, di istituzioni pubbliche ed economia. E quindi ammettere fin dall'inizio che la questione sarà sempre e solo quella di capire come questi elementi vadano miscelati per far fronte ai compiti e alle sfide di ogni epoca.

Ciò rimanda, infine, al dilemma cui abbiamo accennato. Lo riprendiamo in questi termini: dobbiamo scegliere tra anticipazione (scelta deliberata, progetto, governo politico) e flessibilità (equilibri ex-post, mercato, esiti non voluti, vizi privati che produrranno pubbliche virtù), o meglio tra una qualche miscela di questi due elementi (Wildavsky, 1989). Per scegliere dobbiamo sapere che l'anticipazione ha dei limiti (conoscenza del futuro, eccesso di volizione, rigidità, sacrificio del presente al futuro), mentre la flessibilità ha dei costi (esternalità non governate, ritardo – isteresi – nell'autocorrezione, sacrificio del futuro al presente). Sembra ragionevole volere un po' dell'una e un po' dell'altra. Dobbiamo anche sapere che l'anticipazione è un disegno umano soggetto a errore e richiede complessi processi politici (in democrazia). Esso cerca di legittimare con argomenti razionali e con conoscenze tecniche le scelte in materia di miscela stato-mercato. Questo approccio per definizione è incompleto, non può giungere mai a un disegno complessivo e sinottico. La flessibilità invece si affida agli effetti non voluti di processi quasi-naturali – le microdinamiche che producono il macrostato – (Schelling, 1978) dell'equilibrio generale, ovvero l'allocazione efficiente delle risorse). Assomiglia di più a un processo evolutivo in cui si sacrifica molto per strada in vista di un equilibrio sempre elusivo e sempre perseguito, e che sarà destinato a durare poco. L'anticipazione (in democrazia) sa di poter sbagliare nel trattare i problemi (oggi per lo più tramite politiche pubbliche); la flessibilità può implicare costi

² Si potrebbe anche argomentare in termini di *requisite variety*, osservando che la società moderna è un sistema complesso che richiede ridondanza, duplicazione e risorse di riserva per far fronte ai compiti della governabilità, e che tutto ciò non ammette nessuna riduzione ad unum, e neppure nessun primato.

sociali elevati irrisarcibili, spesso spostati in avanti nel tempo, e sottovaluta i propri costi impliciti (in termini di disordine sociale, di distruzione di risorse non riproducibili, o di durezza dei processi di selezione quasi-naturale).

Ci sono dunque vantaggi e svantaggi non sempre chiari e ben definiti, spesso riconosciuti più tardi, sia nel singolo approccio sia in loro eventuali miscele. Occorre però a questo punto considerare che stiamo parlando di regimi democratici. Allora, essi implicano che nell'insieme e all'ingrosso le questioni di interesse collettivo siano oggetto di deliberazione e progettazione legittimata. E quindi implicano un certo favore di principio per l'anticipazione (poi affidata in sostanza alla funzione pubblica). Ma la democrazia vuole convivere con il capitalismo e quindi accetta senz'altro che l'accumulazione nel suo insieme sia governata da processi flessibili. La democrazia è il compromesso tra anticipazione e flessibilità, in cui però – ecco il punto da non perdere di vista – quale miscela sia opportuna, in ogni dato momento, è esso stesso tema principale di deliberazione. La democrazia non è compatibile con un ordine basato su un principio “unico” o su un pensiero unico o dominante, perché la democrazia è un regime della mediazione e convivenza tra principi organizzativi diversi e anche ostili (per esempio tra democrazia e burocrazia, tra tecnocrazia e deliberazione, tra evoluzione e disegno).

Storicamente è successo – diciamo a partire dalla Rivoluzione Francese – che il processo di emancipazione umana ha portato a vedere nella politica (nel senso indicato da H. Arendt) il centro dell'attività umana, per quanto attiene il governo delle cose umane e sociali condivise. Da ciò deriva anche l'attuale centralità dei governi (nazionali) in un quadro costituzionale democratico. E quindi la centralità della sfera e della funzione pubblica, in quanto garante di una fornitura di beni pubblici e comuni adeguata alla domanda collettiva. Infine, governare è scegliere tra alternative secondo criteri deliberati. E in democrazia lo è in modo esplicito e processualmente formalizzato. Non tutto quindi può essere lasciato all'evoluzione spontanea e alla flessibilità. Tanto meno quando vi sono crisi, drammi sociali, urgenze, necessità di sguardi lunghi. L'idea generale e in sé appropriata di miscele opportune tra anticipazione e flessibilità, tra stato e mercato, va quindi temperata in democrazia nel senso che vi è democrazia solo se il processo sociale in qualche modo e misura è governato e governabile. Altrimenti la democrazia è un orpello superfluo, se e quando dominano processi evolutivi quasi-naturali, che potrebbero essere anche benefici a lungo termine, ma che sottrarrebbero troppo del destino umano e sociale alla volontà cosciente degli individui e dei gruppi (oggi fino al livello dei grandi collettivi globali).

In sintesi: la democrazia esige un governo razionale dei processi e quindi una sfera e una funzione pubblica, possibilmente ben costruita e ben temperata. Al contrario chi nega la necessità-possibilità di un governo deliberato (preferisce insomma la flessibilità all'anticipazione) nega anche la possibilità-desiderabilità di processi ed istituzioni democratici, finendo per preferire tecnocrazie irresponsabili e processi evolutivi fuori controllo come di fatto succede sia al livello globale sia anche nelle non tanto segrete stanze delle istituzioni comunitarie.

3. Mutamenti epocali nella relazione stato-mercato

Non è qui il caso di ripercorrere la storia delle relazioni tra i due principi organizzativi, come tra il polo della politica e quello del mercato (rispettivamente: *voice* ed *exit* secondo Hirschman 1982). È bene però sottolineare che storicamente in Occidente in età moderna vi sono state fasi e modalità alterne in questa relazione, talora conflittuale, più spesso anche involontariamente cooperativa. Si può ricordare almeno lo stato mercantilista, orientato a proteggere gli inizi manifatturieri e commerciali della rivoluzione industriale, l'importanza inizialmente assegnata piuttosto (dai fisiocrati e anche dagli stati assolutistici) alla popolazione e all'agricoltura. E più tardi, mentre precariamente avanzavano la costituzionalizzazione dei poteri e la democrazia rappresentativa lo stato è stato posto più direttamente al servizio di interessi economici e finanziari, mentre per contro lo stato cercava di finalizzare l'accumulazione a scopi di potenza o di acquisizione territoriale, in Europa e poi nei continenti da colonizzare. Nel '900 la cooperazione si è fatta più stretta e anche reciprocamente condizionante. Alle funzioni finora svolte il connubio ha dovuto accettare gli sviluppi dello stato sociale, ma mano che il regime democratico cessava di essere monoclasse. Lo stesso è diventato un intreccio di funzioni geopolitiche di potenza, di controllo sociale, di integrazione sociale, di promozione accumulazione (e dell'innovazione), del governo macroeconomico (via banche centrali e politiche di settore), di stato di diritto (riduzione dell'arbitrio e della discrezionalità a favore di principi costituzionali e norme giuridiche vincolanti). E così pure il mercato e le imprese hanno visto la crescita di un vasto settore pubblico dell'economia, di istituti e politiche sociali (mirate alla coesione, all'integrazione e in parte modesta anche alla perequazione tra gruppi sociali). Indispensabile il suo ruolo nella dotazione nazionale di infrastrutture. Le imprese cresciute in dimensione sono diventate monopoli e oligopoli, poi gruppi multinazionali, gli scambi internazionali sono diventati sempre più rilevanti e così anche il loro governo, via Gold Standard, Bretton Wood e successori. Anche in questo caso la coabitazione

zione e cooperazione tra stato e mercato è stata intensa e decisiva e si può dire crescente nel tempo. Nessuno dei due elementi ha potuto (e voluto) mantenersi puro: mercati oligopolistici e comunque regolati (dalla moneta agli *standard* tecnici), sistemi di imprese radicati nei territori e quindi coabitanti con i governi locali (distretti!), politiche per la piena occupazione via lavori ed investimenti pubblici, politiche di assicurazione per i salariati via pensioni e sistemi sanitari, piani per le abitazioni e i trasporti, scolarizzazione di massa obbligatoria. Il mercato è venuto ancor più a dipendere dalle prestazioni dello stato, in quanto fornitore di beni pubblici, garante in ultima istanza del credito, regolatore all'ingrosso e in dettaglio, ammortizzatore sociale (poi anche, ma meno, ambientale). Di converso lo stato è diventato dipendente dalle prestazioni del sistema economico in quanto basato su un prelievo fiscale, il cui gettito viene a dipendere dai tassi di crescita del PIL. Ma bastino questi accenni per ricordare quanto i due elementi si debbano reciprocamente riconoscere, quanto siano concatenati, e intrecciati, indispensabili l'uno all'altro. Le grida lib e neolib si rivolgevano poco alle tendenze monopolistiche, tanto alle eccessive interferenze pubbliche. Con il passaggio al primato della finanza però il rapporto si è sbilanciato: lo stato viene a dipendere dalla finanza internazionale – per definizione non governata politicamente – tramite la gestione del debito pubblico, dei tassi d'inflazione e delle ragioni di scambio. A questo punto viene irrigidita la sua fiscalità, si pretende che diventi efficiente come un'impresa, e per un altro aspetto si pretende che gli individui pensino da soli a se stessi, senza la “protezione” pubblica, scaricando il peso morto delle politiche sociali e occupazionali (su tutto questo ora Castel, 2015). Lo stato e la politica vengono messi sotto scacco, con la cooperazione attiva degli istituti comunitari che si sono “adeguati” al *Washington Consensus*. Lo spazio d'azione si restringe, dal basso per il blocco della base fiscale (crescita dell'evasione e dell'elusione, rilevanza di imposte indirette, sistemi fiscali spesso scandalosamente favorevoli ai più ricchi e comunque non progressivi), dall'alto per la progressiva irrilevanza di scelte pubbliche – confinate in spazi più limitati e inoltre soggette ai macro-imperativi della finanza globale, e per ciò stesso tendenzialmente meno efficaci.

Tutto porta a ritenere che con il nuovo secolo la relazione si sia decisamente ribaltata a favore del “libero mercato” (un'espressione quasi caricaturale, se confrontata con la realtà), e che in tendenza la funzione pubblica deve arroccarsi in poche funzioni fondamentali in direzione del modello di stato minimale. E comunque anche in questa forma posto in primo luogo al servizio di interessi finanziari e industriali dominanti e progressivamente anche sempre meno responsabile verso i propri cittadini. Questo l'esito da cui ripartiamo per le nostre riflessioni.

4. Imperialismo economico

Si parla di imperialismo economico per intendere il primato incontrastato del normativismo economico di stampo utilitaristico. Esso procede dall'assioma che la società non esiste, ma solo individui auto-interessati, che nel perseguimento dei loro interessi producono, senza volerlo e senza poterlo sapere prima, un esito anche collettivamente positivo. Ciò è vero se si lascia funzionare il libero mercato e se si lascia libero corso alle transazioni tra singoli. Questa dottrina è ben insediata nei paesi anglosassoni, dove il dominio del denaro, del motivo del profitto e un'etica individualistica sono fortemente radicati. Data la posizione egemonica di quei paesi poi tale dottrina ha potuto insediarsi e radicarsi nelle istituzioni internazionali a partire dal WTO e poi anche nelle burocrazie comunitarie. Come ogni teoria così impegnativa essa presenta elementi di verità, ma è molto unilaterale e fortemente normativa. Dall'interno stesso dell'analisi economica essa è stata criticata e superata in varie direzioni, sia problematizzando i suoi assunti, sia contestando i benefici della sua applicazione incondizionata. Malgrado tante voci autorevoli abbiano limitato il suo ambito di validità (Sen, 2000; Stiglitz, 2013; Piketty, 2014; Kahneman, 2011), essa comunque rappresenta la teoria ufficiale delle istituzioni della globalizzazione dal FMI fino alle autorità antitrust nazionali. Una sua espressione particolarmente penetrante è stata la dottrina del *new public management* che ha introdotto nella gestione di istituzioni pubbliche le logiche di tipo mercantile e imprenditoriale. Una implicazione particolarmente rilevante per il nostro discorso è che essa nega il rilievo di legami sociali e di co-responsabilità nel governo sociale, e in particolare degrada gli affari pubblici ad affari come gli altri, restringe l'ambito di azione dello stato, e nega rilievo alla centralità di beni pubblici e comuni per la vita associata e per lo sviluppo sociale, oltre che per le libertà individuali. Anche qui specie la sociologia economica – (Coleman, 1998; Granovetter, 1998, ma anche l'economia delle reti (Benkler, 2006), la nozione di capitale sociale (Putnam, 2004), la governance dei *commons* (Ostrom, 2000) – ha introdotto molte limitazioni e qualificazioni per la teoria neolib, e ha riportato alla luce la necessaria *mixité* dei principi regolativi di società complesse. Salvo sporadiche penetrazioni in specifici ambiti di *policy*, questi pensieri alternativi hanno fatto poca strada, dato che l'imperialismo economico non è una questione solo di discorsi, ma di rapporti di forza, di egemonia quanto di dominio. Una conseguenza è l'emarginazione delle analisi sociali dal discorso pubblico, relegate a un ruolo ausiliario e limitato con riguardo a qualche politica sociale. Lo stesso vale per i discorsi sulla sostenibilità dei processi socioeconomici, malgrado sviluppi interessanti sull'economia delle relazioni uomo-natura, e l'incom-

bente crisi climatica, prodotta tra l'altro proprio da motivi del profitto irresponsabili verso l'ecosistema e verso il genere umano.

Il nostro discorso sulla felicità pubblica, sulla centralità dei beni pubblici e comuni per tale condizione-scopo, la necessità quindi di dotarsi di adeguate istituzioni di governo e in particolare di una funzione pubblica all'altezza dei compiti di oggi e del domani, e il suo necessario raccordo con le questioni della democrazia, della deliberazione, della discussione pubblica, e in generale della componente pubblica di ogni atto e processo sociale, nasce proprio dall'osservazione dei danni prodotti da un primato unilaterale e dogmatico di un discorso che pretende anche la scientificità e la validità universale. Per contro senza quei rapporti di forza materiali la potenza del discorso neolib mostrerebbe tutte le sue falle, i suoi limiti e anche i suoi effetti perversi. Procediamo perciò piuttosto, e più responsabilmente, con l'idea di un mix necessario di principi organizzativi, e quindi in particolare della *mixité* di pubblico e privato che è appropriata per una società complessa che sta diventando globale.

5. Fallimenti

Conviene esaminare più in dettaglio dove i due meccanismi di governo falliscono, anche per valutarne meglio i rispettivi meriti e le eventuali complementarità.

(a) *i fallimenti del mercato*: i possibili fallimenti, e quindi i limiti del mercato in sostanza si concretano in queste caratteristiche:

- ogni aspetto e componente della realtà deve poter assumere la forma di merce;
- metro di valutazione di ogni cosa è il denaro, che è una merce in funzione di numerario;
- l'uso (e lo sfruttamento) di "presupposti", si tratti della natura o della cultura, non può essere considerato nei suoi aspetti di costo sociale;
- le esternalità – positive e negative – dell'agire economico mosso dal motivo del profitto possono essere tenute presenti solo in misura limitata;
- il tasso di sconto sul futuro è molto alto (ovvero vi è preferenza per i vantaggi a breve rispetto a vantaggi o anche costi di lungo periodo);
- beni che non possano essere privatizzati (non-escludibili) o che possano essere fruiti congiuntamente non sono adatti ad apparire come merci sul mercato;

- il mercato è spesso imperfetto (rischi di monopoli, asimmetrie informative) e richiede l'intervento regolativo della mano pubblica.

(b) *i fallimenti dello stato*: i limiti nell'operare della funzione pubblica sono in parte complementari a quelli del mercato:

- lo stato non è adatto a produrre merci;
- nella generazione di beni pubblici può essere inefficiente, con spreco di denaro ed eccesso di tassazione;
- spesso la corruzione e quindi lo spreco accompagna la funzione pubblica;
- spesso è di parte, non è neutrale, ovvero favorisce alcuni a scapito di altri (per motivi di consenso politico);
- è lento nel reagire e nel fornire risposte a domande sociali, intervenendo troppo tardi o fuori misura o con costi eccessivi;
- forte è la tendenza all'iper-regolazione e all'eccesso di controlli burocratici, che poi divengono un costo per individui e imprese.

Possiamo riassumere questa sintetica comparazione dicendo che il mercato genera costi sociali e ambientali di cui non risponde; inoltre dipende da presupposti che non è in grado di produrre direttamente. A sua volta può essere inefficiente o imperfetto (parliamo sempre di imperfezioni nel quadro di *satisficing*). Per il mercato il fattore decisivo è il reddito disponibile, quindi può produrre "giustizia" solo in senso molto limitato (ottimo paretiano).

Per contro lo stato tende ad essere inefficiente, fiscalmente opprimente, e di parte. Può diventare stato patrimoniale (gestito come fosse una proprietà privata, per *inscitia rei publicae*, come diceva Tacito) o estrattore di risorse, parassita dell'economia. Storicamente lo stato è stato anche stato di classe (monoclasse secondo la formula di M.S. Giannini, 1986), al servizio prevalente di interessi della classe dominante (una coalizione di diversi gruppi sociali), e solo nel '900 è diventato sociale, e pluriclasse.

Sia il mercato che lo stato promettono più di quello che concretamente possono mantenere, generando ciclicamente delusioni, che portano alla ricerca di sempre nuovi equilibri e miscele tra i due principi. È possibile curare i limiti del mercato con vari interventi legislativi, regolativi, fissazione di *standard*, introduzione di principi di responsabilità, *carbon tax* e simili. Anche le cure hanno i loro costi, e possono sia aumentare l'efficienza dei mercati sia ridurla. È possibile curare i deficit dello stato, con più democrazia, più deliberazione, e più efficienza dell'azione amministrativa, con una fiscalità più progressiva, con un più stringente criterio di *responsiveness* verso i cittadini-elettori.

Anche questa rapida enumerazione di limiti bilaterali mostra che non è

possibile assumere un solo principio organizzativo come appropriato e dirimente. Occorre sempre pensare alla loro *mixité*. Nelle società moderne e contemporanee però si è definita una divisione del lavoro del tipo che al mercato spetta garantire la crescita economica, con i suoi correlati più o meno equi di benessere materiale, allo stato incombe l'obbligo di garantire una certa giustizia sociale nella partecipazione della popolazione ai vantaggi della crescita e di tener conto di squilibri (sociali o con l'ambiente) che alla lunga comprometterebbero la crescita stessa. In pratica al mercato la fornitura di beni privati, alla funzione pubblica la produzione di beni pubblici. Si noti che molti di questi beni sono indispensabili al mercato per funzionare. Lo sviluppo che c'è stato nel corso del '900 mostra che abbiamo goduto sia delle prestazioni che dei limiti delle due istanze qui poste a confronto. È sempre stato molto difficile avere mercati "liberi" ed efficienti, come amministrazioni responsabili e non opprimenti. Differenze anche marginali nelle prestazioni di diverse miscele nei diversi paesi o anche macroregioni spiega poi la differenza cumulativa nei livelli di sviluppo anche civile e sociale (Acemoglu, 2014; Kennedy, 1999).

6. Stato e mercato in regime democratico

Il regime democratico è stato costruito storicamente dentro le tensioni tra i due poli del mercato e dello stato. Rappresenta un *tertium* non riducibile. La democrazia ha ereditato le strutture e le funzioni statuali da un'epoca pre-democratica (*Ancien Régime*, stato assolutistico, stato mercantile, stato liberale fino al 1848). Nel corso del tempo ne ridefinisce strutture e compiti, pur in una continuità che non potrà mai essere sottovalutata. In particolare la democrazia si abitua a convivere con la burocrazia come modo di erogare beni pubblici, in una relazione paradossale: da un lato la burocrazia non è democratica, dall'altra però è chiamata a servire sempre più interessi e bisogni democraticamente definiti. Lo stesso vale per la fiscalità: la si vuole sempre meno arbitraria e più progressiva, per ragioni di giustizia, ma democrazia equivale a sempre nuove domande collettive che hanno costi coperti con la crescita del prelievo fiscale. Fisco e democrazia vanno insieme in una relazione spesso tesa, come ben sappiamo in Italia tra grande evasione fiscale e questione settentrionale come rivolta eminentemente fiscale.

Lo stato si è democratizzato solo nel senso che è guidato da un governo politico democratico. Come Bobbio ha spesso notato, sono rimaste quasi intatte le strutture autoritarie, i segreti, l'opacità dei processi, la tendenza all'irresponsabilità, ogni giorno documentata. In definitiva la funzione pub-

blica come la conosciamo oggi, a valle di tante riforme, trasformazioni e cicli politici, resta molto problematica e nell'insieme *un-satisficing*, specie rispetto a domande più stringenti di giustizia sociale, e di governo lungimirante dell'ambiente. Con la decadenza della democrazia, il suo ridursi a manipolazione del consenso, a oligarchia, perfino a plutocrazia, lo stato decade sempre più a stato estrattore, viene in parte patrimonializzato, in parte diventa una sommatoria di feudi politicamente occupati, in parte diventa impresa privata. Ma su questi sviluppi torneremo più avanti.

Anche il mercato ha le sue specifiche difficoltà, sotto il primato di interessi forti, legati a grandi imprese globali e al predominio della finanza. Mentre la protezione dei consumatori resta molto debole, malgrado tutti gli interventi comunitari, specie nei servizi a rete, grandi gruppi si spartiscono i mercati, alterano i prezzi e la loro fiscalità, probabilmente rallentano anche il flusso delle innovazioni (Dosi, 2014; Benkler, 2006). Inoltre con le scale dei processi aumenta di molto il peso delle esternalità ambientali e sociali non risarcite, che oggi si cumulano nel mutamento climatico non governato, e nel persistente rapporto predatorio con le risorse naturali più pregiate (dal consumo di suolo all'accaparramento di territori). Il mercato consuma sempre di più ambiente e presupposti (anche morali, culturali e antropologici) e scarica quindi i suoi costi sul sistema sociale e sull'ambiente. Fino a punti di crisi e catastrofe. Gli interventi correttivi, necessariamente della mano pubblica anche quando operano via regolazioni ed incentivi per il sistema delle imprese, sono tardivi, aporetici, sporadici, costosi, e spesso errati.

Vediamo sempre meglio i limiti sia del mercato che dello stato, la loro relativa e complementare incapacità di governare i processi reali in un modo soddisfacente. O almeno tale da evitare catastrofi che invece vengono continuamente provocate. Da qui il rivolgersi ad altre "soluzioni".

7. Forme alternative

Le altre soluzioni possono essere diverse miscele di beni privati, pubblici e comuni e soprattutto la ricerca di modi alternativi sia per generare beni pubblici che per avere cura di beni comuni. Ci si rivolge ad attivazioni della società civile, specie alle iniziative civiche, o anche a funzioni sociali delle imprese, o alla produzione privata di beni pubblici, o a forme di cooperazione pubblico-privato in cui in genere il pubblico mantiene la regia regolativa, mentre il privato "esercita" in forma d'impresa la produzione del bene. Si tratta al momento di una giungla poco trasparente, che potrebbe anche produrre alla lunga danni permanenti proprio a tutto ciò che è pubblico e

condiviso. Un po' di chiarezza è emersa dal ruolo assegnato al terzo settore, tra volontariato, imprese sociali e altre attività *not for profit*. Esso svolge un ruolo importante nel quadro delle politiche sociali e in parte di quelle ambientali. La regolazione di queste attività lascia ancora molto a desiderare, specie riguardo alla qualità e alla certezza delle prestazioni, anche in campi molto delicati.

L'aspetto più critico è che lo si utilizza per scaricare di compiti e oneri dello stato sociale, e così facendo in qualche modo si abbassa nell'agenda la rilevanza di quei compiti. D'altra parte è vero e giusto che si valorizzino gli attivismi della società civile, che però possono dare il meglio di sé in contesti ravvicinati, di prossimità sociale e territoriale e su una scala non troppo estesa. Si noti che anche il ruolo delle ONG in progetti nei paesi in via di sviluppo è molto controversa. La futura funzione pubblica indubbiamente dovrà contare su questi apporti complementari, specie per rendere le prestazioni sempre più "vicine", sensibili al contesto. Tuttavia, c'è poca chiarezza sulla dinamica di queste relazioni cooperative, sul loro essere residuali, complementari o alternativistiche. Su questo davvero nella sfera pubblica sarebbe necessario un supplemento d'inchiesta.

Intanto però si può già ricavare qualche lezione. In futuro – nella prospettiva che sussista una qualche funzione pubblica degna di nota – certamente ci vorranno miscele spinte (innovative, performanti, responsabili) di diversi principi organizzativi. Il problema delle regolazioni e dello *standard setting* (cfr. sotto nella Parte II), della rendicontazione e della valutazione d'impatto diventerà cruciale, come del resto una più diretta visibilità dei processi (trasparenza), e un'attivazione di settori del pubblico di cittadini divenuti attori in proprio, ma per ciò appunto essi stessi tenuti a principi di responsabilità, di solidarietà e cooperazione molto più intensi ed anche esigenti. Del resto come rigenerare altrimenti la sfera pubblica?

8. Nuove componenti: il globale, la complessità, l'incertezza

Il compito appare molto difficile e improbabile. Infatti, oltre all'egemonia neoliberal e alle sue profonde incursioni destrutturanti la sfera pubblica, la funzione e i beni pubblici, resta comunque una realtà molto pesante e stringente, che tende a ridurre e quasi ad annientare tutto ciò che è pubblico. Per cui si può ragionevolmente dubitare che il rilancio di una funzione pubblica qualificata abbia senso e spazio in un contesto così ostile. Ma qui ragioniamo un po' con ottimismo della volontà, alla luce dei problemi societari che la esigono, e con la fiducia che – prima o dopo – si dovrà tornare a fare i conti con i problemi qui esposti. Mentre ciò che chiamiamo per brevità stra-

tegia e cultura neolib è un progetto, che viene da lontano e che è entrato in quasi tutte le istituzioni della governance e corrisponde bene agli interessi strategici di classi dominanti globali (Gallino, 2013), altri aspetti della realtà contemporanea sono piuttosto tratti inerenti alla trasformazione del mondo sociale in tutto il pianeta. Tali caratteristiche semplicemente ci sarebbero comunque, quando dal locale si passa al globale, quando le turbolenze investono ogni livello della vita sociale e delle relazioni macroregionali, quando tutto si è messo in movimento in un processo globalizzato di accumulazione e di mobilitazione.

In primo luogo, la globalizzazione stessa (Sassen, 2012) che travolge le gerarchie consolidate, suscita nuovi protagonismi, si impone come livello di realtà che riduce la rilevanza dello stato-nazione, rispetto al rilievo di nuovi soggetti di potenza. In Europa è particolarmente sensibile il processo di “restringimento” della rilevanza dello stato come istituzioni di governo e come entità capace di reggere relazioni internazionali in autonomia. Esso è intrappolato in interdipendenze molteplici che agiscono come una matassa paralizzante. Nei processi di unificazione macro regionale esso deve cedere quote di sovranità a modalità di governo confederali, specie in campo monetario, finanziario ma anche per la definizione di molte politiche pubbliche, un tempo tutte definite a livello nazionale. Inoltre le condizioni fiscali e finanziarie che sono poi rilevanti per politiche pubbliche dipendono ormai in gran parte da processi di finanza internazionale.

La globalizzazione, l’aumento delle relazioni tra materie, stati del mondo, macroregioni, il carattere non governato di molti processi (in primo luogo il rapporto uomo-ambiente), generano condizioni di accresciuta complessità e poi di continua e riproducentesi instabilità. Con ciò anche squilibri, soglie critiche, punti di catastrofe, emergenze continue. Tutto ciò non è certo nuovo nella storia, ma la scala dei processi e la loro spesso oscura e imprevedibile interconnessione è tale che certamente incide su capacità operative di strutture statali in gran parte tarate per tempi più lenti, se non più tranquilli, e per relazioni più lineari tra variabili.

Tutto appare – quando si deve decidere – più complesso, intricato e incerto sia nei presupposti che negli esiti. Di conseguenza, anche a prescindere dalle specifiche turbolenze e difficoltà dell’agire politico e dell’arte di governare, che davvero non sono poche tra crisi della democrazia e degrado della qualità delle classi dirigenti, l’ambito delle politiche pubbliche è continuamente percorso da incertezze sul da fare, sul come procedere, su infinita serie di correzioni *in itinere*, tanto che alla fine non si sa se davvero esse hanno prodotto qualche risultato (specie nei casi più complessi come nelle politiche urbane o in quelle di sviluppo locale). Nell’insieme la stessa

funzione pubblica diventa caotica e insicura, tra perdite di sovranità, eccessiva complessità delle materie, deliberata ignoranza dei veri termini delle questioni, false tematizzazioni (dipendenti dagli *idola fori* correnti), riduzione delle risorse e tendenziale delegittimazione. Il nuovo mondo che avanza – spesso descritto in tanti libri con le parole caos, incertezza, insicurezza – mette sotto stress una funzione pubblica che non si è sviluppata adeguatamente all’altezza delle questioni attuali. Lo “stato”, specie in Europa continentale e non solo, è rimasto erede di una lunga tradizione anche burocratica ed autoritaria, formalistica e procedurale, troppo indifferente ancora ai risultati, troppo elefantico e troppo esile insieme, sempre in ritardo sui tempi storici. Di conseguenza tutti questi fattori costituiscono una sfida ancora irrisolta per la funzione pubblica, che vi deve fare i conti completamente, o altrimenti andare a fondo.

9. Beni e servizi necessariamente condivisi

Spieghiamo la necessità di avere beni pubblici e comuni – e quindi una funzione pubblica nel quadro costituzionale di una *mixité* stato-mercato-terzo settore – con questo ragionamento: la società è fatta da individui e da collettivi (dalle relazioni amicali e familiari fino alle classi ed oltre), le cui relazioni sono regolate da una costituzione che è la forma del contratto sociale sottostante. Il contratto implicito è che individui e gruppi hanno cose in comune (di varia natura e peso) che devono essere gestite in comune via processi democratici. Nessun uomo è un’isola, e gli stessi individui per essere tali dipendono da presupposti sociali molto complessi, storici e sistemici. In particolare la libertà o autonomia individuale – così cara ai difensori del mercato – è possibile solo in particolari condizioni istituzionali e culturali, che in parte coincidono con quelle stesse che rendono possibili i mercati. Occorre dunque garantire tali condizioni e presupposti e predisporre le condizioni della libertà, almeno fin dove umanamente possibile, impiegando tutte le risorse cognitive, operative e normative disponibili. Cose in comune sono in particolare condizioni generali dell’esistenza e della riproduzione (materiale e culturale), presupposti necessariamente condivisi (quali l’ambiente e la storia di appartenenza), legami sociali propriamente detti ovvero rapporti di scambio cooperativo e conflittuale, nella vita quotidiana come nei sistemi d’azione più complessi, nella divisione tecnica come in quella sociale dei lavori. Legami connessi anche a co-responsabilità, inevitabili co-decisioni, indispensabili cooperazioni. Si può parlare di vincoli solidali quando si tratti di cooperare, di vincoli conflittuali quando si tratti di partecipare alla soluzione di conflitti (il conflitto può essere ende-

mico o ricorrente, ma in ogni fase puntuale deve essere possibile cercare una soluzione ovvero un nuovo equilibrio tra le parti, come avviene tipicamente nelle relazioni industriali), di vincoli culturali quando attingono alla condivisione di identificazioni, culture, pratiche, visioni del mondo. Che tali legami esistano di fatto è un fatto sociale ben assodato, oltre che esperienza quotidiana. Ora tali legami sono affidati alla cura sia delle soggettività coinvolte a diversi livelli e scale, sia di istituzioni dedicate (come nel caso della scuola per la formazione di base, o ai centri di ricerca per la scienza di base). Di tali legami storicamente e finora prevalentemente si sono occupati istituzioni pubbliche (dalla chiesa allo stato, dalla scuola all'esercito, dalla scienza alla tecnica), dato che anche il mercato e le imprese a vario titolo e con diversi impatti sono chiamati a concorrere e comunque di fatto come esito anche non voluto producono impatti costruttivi o devastanti su tali legami.

La forma assunta nello stato moderno della riproduzione dei legami sociali, non unica ma predominante e comunque condizionante, è stata la generazione di beni pubblici da parte di istituzioni dedicate "statuali". Essi servono a garantire le condizioni di possibilità della vita in comune, a stabilizzare e regolare i legami e le interazioni (anche sul mercato via diritto civile e privato, contratti e responsabilità civile e così via), a potenziare se possibile gli spazi di autonomia e di crescita individuale e civile.

Possiamo precisare che nel caso dei beni pubblici si tratta come si dice correntemente di *produzione*, per un'analogia con quella industriale. Piuttosto però si tratta di *generazione*, perché oltre ai compiti affidati a istituzioni pubbliche, rilevante è il ruolo di imprese private (nella forma di produzione privata di beni pubblici, e non solo), di organizzazioni della società civile, del potere giudiziario ed altro ancora, per esempio degli istituti della conoscenza. Generazione vuol dire che i beni pubblici hanno una genesi, spesso complessa, non riducibile quasi mai a meri processi formali giuridici o burocratici, "sociale" in senso lato con una partecipazione corale di molte componenti della società. In ogni caso, però, nello stato di diritto, liberale e sociale, i beni pubblici trovano nello "stato" la loro garanzia di ultima istanza, in molti casi ormai definita anche per legge (si pensi agli *standard* in sanità) e quindi correttamente, quando se ne parla, si pensa e si guarda alla "mano pubblica", al governo politico, alla pubblica amministrazione, alle politiche pubbliche. Diremmo che per i beni pubblici è bene sempre tener presente la genesi complessa e complicata (il bene sicurezza interna ed esterna come modello) di tali beni, accomunati da quella relazione funzionale e sistemica con esigenze basilari del vivere sociale. Per dimostrare che i beni pubblici "non servono" o che meglio possono essere prodotti da mano privata, occorrerebbe dimostrare: 1. che la società non esiste, 2. che il mercato è sempre più efficiente della

funzione pubblica. Nessuna dimostrazione ragionevole di ciò è possibile, e si arriverebbe presto a degli assurdi, quali che l'individuo precede la società, o che tutto può essere risolto in una miriade continuamente ripetuta di contratti tra soggetti individuali, o che tutto ciò che esiste è una merce o non è e via discorrendo. La follia di un pensiero unico si annuncia spietata e inconsistente, sopraffattrice ed iperbolica.

Ma abbiamo inoltre i beni comuni. Essi sono in primo luogo ecosistemi naturali, biotopi, risorse naturali, come il territorio, il paesaggio, la foresta, la zona umida, il basco di pesca e altro ancora. Questi aspetti della natura sono quelli più rilevanti per la vita umana, base di sussistenza e di riproduzione, condizione della nuda vita e anche delle sue qualificazioni più socievoli. Alcuni di tali beni per il loro rilievo possono essere patrimonio dell'umanità secondo la dizione UNESCO. Comprendono anche quelle risorse indispensabili come l'atmosfera, gli acquiferi, il suolo, la qualità dell'aria, il clima locale e globale. Essi non hanno valore economico, a prima vista, poiché appunto sono dati e presupposto. Quindi "scontati". Non lo sono più da tempo, però, data la loro crescente scarsità, precarietà, irriproducibilità. L'acqua potabile, l'aria "buona", il paesaggio hanno valore anche economico. Da una parte vengono curati da interventi pubblici (gestione dei beni comuni), dall'altra anche le imprese e il mercato ne tengono sempre più conto, come risorsa o condizione del *profit making* stesso. Ovviamente la tendenza più ovvia è di privatizzarli, il più possibile, in modo da immetterli direttamente sul mercato. O altrimenti di averne una gestione pubblica "statuale". Si vanno sperimentando miscele di risorse per il governo dei beni comuni, sulle quali torniamo nella Parte III. Peculiare dei beni comuni è il loro "darsi" nella vita quotidiana fino al punto che non ci badiamo neppure. Ce ne accorgiamo quando diventano scarsi o precari o di cattiva qualità (pensiamo all'acqua). In gran parte sono provenienti dal passato, come beni ambientali e culturali, oltre che come risorse geofisiche *tout court*. Perciò conviene dire che di loro si deve aver cura, più che produzione. I beni pubblici devono essere prodotti ad hoc con politiche pubbliche, mentre i beni comuni sono ricevuti, ereditati e vanno curati, perché non degradino o si disperdano, rendendo alla fine impossibile la vita associata, e lo stesso mercato. Questo non vive che di credito quindi di fiducia, e questa è un bene comune (per approfondimenti sul tema Donolo, 2013). Senza fiducia non sarebbero possibile contratti e transazioni, il credito finanziario e le relazioni d'affari. Già tutti conosciamo l'influenza del clima economico.

In teoria i beni pubblici vengono caratterizzati da due tratti: fruizione congiunta e non-escludibilità. I beni privati (o privatizzabili) sono invece, come in genere le merci, sia escludibili (diritti proprietari più o meno esclu-

sivi) sia non fruibili congiuntamente. In funzione della tecnologia questi caratteri possono variare in intensità, ma valga il criterio. I beni comuni (locali) ammettono invece una certa escludibilità (vi possono accedere solo soggetti legittimati, come nel caso di beni club), ma la loro fruizione congiunta è possibile, va regolata per evitare il degrado e l'esaurimento della risorsa. Quindi i beni comuni vanno gestiti e curati, più che prodotti in senso stretto. La cosa si chiarisce pensando ai beni culturali. Molti beni sia pubblici che comuni hanno un carattere sempre più simbolico e virtuale, al più richiedono un supporto materiale "per memoria" (si pensi al rapporto tra testo e pagina stampata). Abbiamo già citato la fiducia, ma così anche la certezza del diritto, la qualità dei servizi e alla fine – come vedremo – lo stesso benessere sociale. Nel caso dei beni comuni si pensi alla conoscenza, ai saperi taciti, alle infrastrutture fisiche e mentali del sapere, alle motivazioni, ai linguaggi. Ai fini dell'analisi sociale non è tanto rilevante il carattere intrinseco di un bene, quanto la sua definizione istituzionale ovvero la funzione societaria che esso svolge nei processi sociali: quanto e come contribuisce a creare e mantenere legami sociali, "ordine" sociale in senso sociologico. E potremo quindi suggerire questa distinzione: i beni pubblici sono il prodotto della funzione pubblica (lasciando spazio per produzioni congiunte tra pubblico-privato e sociale), per lo più oggi tramite politiche pubbliche. I beni comuni invece in parte sono "patrimonio", dotazione, presupposto, perfino condizione trascendentale della vita sociale, e vanno curati in quanto "eredità" da coltivare perché restino nel tempo dentro un uso sostenibile. Oppure, in parte, vanno anche generati per lo più indirettamente come del resto si fa anche con politiche pubbliche e fiscali di promozione di attività culturali, scientifiche, ambientali.

I beni pubblici e i beni comuni sono la sostanza di ciò che è pubblico e assumono un rilievo deciso nella vita democratica. Non vi è sfera pubblica senza tali beni (vi rientrano anche i diritti costituzionalmente garantiti) eminentemente interattivi e comunicativi. Abbiamo quindi bisogno di una genesi razionale e adeguata di beni pubblici, e di una cura consapevole e a lungo termine di beni comuni. Nella loro interazione e miscelazione essi saranno i fattori fondamentali del benessere individuale e della felicità pubblica.

Sottolineiamo il punto decisivo che poi determina il modo in cui analizziamo e valutiamo le prestazioni societarie di stato e mercato (ed anche delle loro forme ibride e di risorse sociali alternative per il governo dello sviluppo sociale e la generazione di stati di benessere). Abbiamo a che fare con:

- *beni necessariamente condivisi*, dei quali è inevitabile, necessaria e opportuna la condivisione e la gestione "in comune" come dati, risorse e opportunità "a fruizione congiunta", si pensi alla categoria complessa "territorio" o a "conoscenza";

- *beni indispensabili per la vita associata e i processi di capacitazione*, senza i quali non è possibile sviluppo umano e perfezionamento di stati di benessere individuale e collettivo.

Si tratta insieme di beni pubblici e comuni, distinguibili analiticamente in base alla loro genesi o provenienza e alla loro posizione funzionale nei processi sociali. Sono distribuiti in uno spazio variabile definito da gradi di fruizione congiunta o meno e di escludibilità o meno, tratti spesso soggetti a variabilità storica in dipendenza delle tecnologie sociali disponibili. La natura di questi beni, che sempre sono insieme naturali e sociali, oppure infrastrutturali e virtuali, incide certo sulla loro funzione sociale e sui modi della regolazione (si veda anche Parte II.2), ma – ripeto – decisivo alla fine è lo statuto di tali beni ritenuto appropriato socialmente. In una democrazia si ritiene – come si legge nelle costituzioni – siano indispensabili e cruciali per la democrazia stessa e comunque siano intrinsecamente legati alle questioni della libertà e della giustizia sociali. Ne consegue anche una grande variabilità storica e perfino da paese a paese circa la posizione e l’apprezzamento di tali beni, parte essenziale della dialettica storica tra stato e mercato.

Un esempio di bene necessariamente condiviso è il territorio o ecosistema. Vi abitiamo insieme, lo troviamo come un dato imprescindibile, è la nostra “nicchia” esistenziale, e lo percepiamo come un tutto indivisibile, pur sapendo che esso è composto da elementi eterogenei: proprietà private, suoli agricoli, parchi naturali, infrastrutture viarie e comunicative, sedi pubbliche, beni culturali... ed inoltre esso ha il suo “clima”, il suo capitale sociale, le sue specifiche qualità. E sappiamo anche che tutto ciò è oggetto di governo pubblico, diretto ed indiretto, i cui effetti si mischiano necessariamente sia con decisioni d’investimento private, sia come gli effetti aggregati di una miriade di microdecisioni quotidiane degli abitanti. Questo “bene” è tale in quanto non si può vivere fuori o senza, e rende possibili/impossibili le nostre vite. Esso è comune a prescindere dal reddito e dallo status, sebbene sia pure possibile che individui o piccoli gruppi riescano ad accaparrarsi i beni posizionali (Hirsch 2001) al suo interno. Ne consegue che il territorio o ecosistema vada gestito politicamente in comune, e reso accessibile a tutti, perfino a coloro che non contribuiscono ai costi di tale governabilità.

Un bene indispensabile alla vita civile può essere la conoscenza, specie la conoscenza utile per la vita sociale o anche per la produzione di valore economico. Oggi la conoscenza è fondata (scientifica), implicita nelle pratiche sociali e professionali, sapere comune (forme di razionalità pratica). Inoltre tutti questi saperi richiedono infrastrutture cognitive, sia virtuali che fisiche, che devono essere mantenute in efficienza (dalle biblioteche ai da-

tabase, dalle reti all'apprendistato). Oggi senza conoscenza non si va da nessuna parte, operando in un universo sempre più tecnologico (e perciò è rilevante il *digital divide* come l'analfabetismo funzionale). La conoscenza viene prodotta attraverso molti processi istituiti, dal sistema della ricerca alla formazione, dalla cooperazione anche involontaria con tanti capitali cognitivi privati, dalle imprese come dalle istituzioni pubbliche. Spesso ciò è già molto organizzato, oppure lasciato alla relativa spontaneità delle interazioni. In ogni caso fruiamo tutti insieme del sapere virtualmente accessibile, e non ne possiamo fare a meno anche se preferiamo restare ignoranti. Una parte importante del sapere è costituita anche da ciò che dobbiamo conoscere affinché possiamo essere in grado di deliberare su questioni collettive. La conoscenza, alla fine, incide pesantemente in positivo e in negativo sui processi di capacitazione, sulla capacità di aspirare e quindi sui livelli di autonomia e fioritura degli individui e dei gruppi. Non la possiamo sezionare troppo – sebbene sia prodotta da processi ad alta divisione tecnica del lavoro – e la dobbiamo esperire come un tutto, da cui volta a volta “prendiamo” ciò che serve al compito dato. Essa sussiste anche se siamo del tutto indifferenti, poiché in ogni caso la riproduzione allargata dei saperi nella nostra società è istituita appunto perché si tratta di beni comuni indispensabili per la libertà e le capacitazioni.

Beni pubblici e beni comuni sono distinti in parte per genesi, in parte per funzione. Ma nella sfera pubblica e nella vita collettiva li troviamo confusi e intrecciati. Le distinzioni analitiche servono principalmente in rapporto alla differenza tra generare e curare. Ovvero tra la produzione di beni pubblici e la cura di beni comuni. Si tratta poi in pratica di un diverso accento, pur importante, che implica una preferenza per la funzione pubblica per i beni pubblici e per forme di cooperazione spinta tra pubblico privato e sociale per la cura dei beni comuni. Ma ovviamente solo il caso concreto può indicare quale formula preferire (sul punto Ostrom *op. cit.*). Resta che la cura di un sito archeologico o il restauro di un'opera d'arte o la gestione sostenibile di un biotopo sono attività abbastanza diverse dall'organizzare il trasporto pubblico urbano o la fornitura di acqua potabile. Abbiamo bisogno di tutte queste cose sociali insieme, nella quantità e qualità opportune e desiderate. E ne fruiamo per lo più in modo miscelato, prendendo la metro per andare a vedere una mostra, dopo aver concordato al cellulare (infrastruttura) con gli amici (rete, capitale sociale) dove andare a cena (impresa privata, ma sottoposta a regolazioni pubbliche per igiene e sicurezza). Come si vede tutto il reale è composto e miscelato con beni pubblici e comuni, e gli stessi beni privati, come mostra l'esempio, ne sono continuamente innervati. Dobbiamo tenere ben presente questa circostanza irrefutabile,

quando discutiamo del privato, del pubblico, del comune, di sfera e funzione pubblica. Senza quei beni non potremmo né vivere né convivere.

10. Diritti e doveri

Sia la generazione di beni pubblici che la cura di beni comuni richiedono risorse, anche fiscali. Ne consegue che i beni costano e tali costi sono coperti principalmente da entrate fiscali. In democrazia si costruisce un equilibrio o circuito virtuoso tra il diritto di poter fruire di tali beni e il dovere di contribuire alla loro riproduzione allargata. Questo il senso dell'espressione: *no taxation without representation*. Si richiede al cittadino di contribuire anche in altre forme: con la partecipazione sociale e politica, il rispetto delle regole, l'auto-organizzazione per la cura dei beni comuni, e altro ancora. D'altro lato gli viene offerta, e in parte si costruisce con il suo contributo attivo, una vasta enciclopedia di beni, che sono risorse, situazioni, contesti, opportunità, incentivi per la sua auto-realizzazione. Mentre il discorso sui diritti azionabili è abbastanza chiaro ed elaborato (si veda Bobbio, 2014; Ferrajoli, 2013; Rodotà, 2013), quello sui doveri resta in parte in ombra perché una politica indebolita nelle sue legittimazioni teme che pretendere troppo sia controproducente ai fini del consenso. Tuttavia si costruiscono legami sociali e anche condizioni per la capacitazione sia tramite diritti che tramite doveri. Adoperiamo pure questa classica parola. Si intende con ciò l'obbligo di essere anche cittadini, e di non sottrarsi alla riproduzione del capitale sociale generale, da cui dipendono la qualità della vita, le prospettive di futuro, le opportunità di ciascuno e di tutti. Nell'interscambio tra diritti e doveri si coglie appunto che la società esiste. E che anche il singolo è individuo solo in società (che è la formazione co-prodotta da quell'interscambio, riassunto nell'idea di contratto o anche solo di compromesso sociale).

Un aspetto decisivo qui – e ben presente nella coscienza comune – è il fisco. Non si nega in generale la necessità di un nesso fiscale, che consiste nella connessione tra prelievo, rappresentanza e offerta di beni pubblici. Ma in discussione è sempre la congruità di questa relazione: si crede per lo più di pagare troppo in cambio di ciò che si riceve, oppure si giudica troppo sperequato tra gruppi sociali diversi il prelievo fiscale; oppure ancora in generale si vorrebbe essere meno “tartassati” nel quadro di una crescente cultura da individualismo possessivo. In tutto ciò c'è del vero. La pressione fiscale è troppo alta, i modi del prelievo sono spesso vessatori nei confronti dei più deboli, ed anche delle imprese minori, il sistema del prelievo non è progressivo, come dovrebbe essere secondo il dettato costituzionale e un

criterio di giustizia. C'è ragione di credere che molta delegittimazione di ciò che è pubblico sia legata proprio a queste deformazioni e patologie della fiscalità. Ai fini del nostro discorso, è anche chiaro che non vi potrà essere rilancio di una funzione pubblica riformata in profondo senza la correzione almeno tendenziale di tali storture. Esse provocano anche il rigetto di tutto ciò che è pubblico, rivolte fiscali, e per implicito sviluppo di un'acconciata sommersa o anche di comportamenti illeciti sul mercato dei capitali. Lo stato costa troppo, e il modo in cui i suoi costi (le uscite del bilancio pubblico) sono coperti è poco razionale, dal punto di vista economico, e poco giusto dal punto di vista sociale. L'opinione pubblica è molto risentita, scontentata e frustrata su questo punto, e a ragione. Certo: la funzione pubblica e i beni e servizi che essa produce, anche per soddisfare diritti, hanno dei costi, spesso elevati data la natura delle prestazioni, come nel caso della sanità ma anche del trasporto pubblico. Si parla di *spending review* per intendere un audit rigoroso del rapporto tra costi e benefici nella produzione di beni pubblici, e la ricerca di modi di generazione ed erogazione meno costosi, e soprattutto con drastica riduzione degli sprechi e delle inefficienze che sono molto evidenti. Anche a prescindere dalla corruzione, un fenomeno purtroppo molto incistato nei processi pubblici, e che genera costi consistenti ed aggrava il fabbisogno di prelievo fiscale. Occorre però anche dire che il tutto si regge su una spirale perversa tra pressione fiscale, evasione (che genera mancate entrate) e scarsa qualità dei servizi. Queste patologie possono essere curate solo insieme, in quanto costituiscono aspetti dello stesso complesso. Viceversa, tagli lineari della spesa, dopo anni di uscite sconsiderate e improduttive per ragioni di consenso che hanno generato un imponente debito, interventi di riforma puramente "privatistici" (cioè senza vero rilancio della funzione pubblica), il mescolare le riforme necessarie con controriforme ispirate a malintesi criteri neoliberali, che vogliono semplicemente atrofizzare la funzione pubblica, non possono che fare danni al processo di indispensabile riforma e ristrutturazione della funzione pubblica e quindi anche del prelievo fiscale e dei modi ed entità della spesa (su queste intricate questioni rinviando alla Parte III).

Abbiamo diritto a beni pubblici e sociali, e si tratta di diritti di livello costituzionale. Ma abbiamo il dovere di contribuirvi. E intanto di non contribuire invece al loro degrado e alla loro miseria (per esempio con l'evasione fiscale). Il luogo in cui è possibile tentare una sempre difficile e incerta, ma sempre anche possibile, mediazione tra diritti e doveri o obblighi sociali è la sfera pubblica, dove si può discutere e deliberare su fiscalità, diritti sociali, equità, rimozione di ostacoli alla capacitazione e così via. Deve essere chiaro che tutte queste cose si tengono e non solo storicamen-

te: sfera pubblica, democrazia, diritti-doveri, beni per la socialità, *well-being* e capacitazioni.

11. Verso le capacitazioni

In una democrazia post-liberale, ovvero che abbia davvero superato il suo carattere monoclasse originario, la libertà individuale viene strettamente legata a condizioni generali di uguaglianza: di fronte alla legge, ovviamente, ma anche nel senso che tutti i cittadini hanno diritto al pieno sviluppo delle proprie capacità e come si dice classicamente di perseguire progetti di felicità. L'esperienza insegna che tali auto-realizzazioni sul terreno della libertà come autonomia non sono possibili in contesti nei quali non vi sia un raccordo funzionale e biunivoco tra felicità privata e felicità pubblica: l'una deve contribuire ed è condizione dell'altra. La prima richiede contesti opportuni per concretizzarsi, che devono essere generati anche dalla funzione pubblica, certo non da sola. Questi contrasti d'altro lato non si reggono se non ci sono individui attivamente impegnati nel perseguimento della felicità riuscendovi almeno in parte. Questo raccordo è negato in via di principio da un liberismo estremistico, dall'individualismo possessivo che pone l'uno contro tutti gli altri in un gioco a somma zero. Per paradosso credo invece che si possa mostrare come la stessa *self-reliance* alla Thoreau e alla Whitman (Urbinati, 2012) richieda contesti appropriati e capacitanti altrimenti non potrebbe neppure essere pensata.

Diritti e doveri, pretese legittime e legami sociali concorrono a produrre tali contesti (che s'intende sono sempre e solo soddisfacenti, perfezionabili ma non perfetti). In questo quadro la felicità come libertà o autonomia viene pensata come l'acquisizione concreta di sempre migliori funzionamenti – modi di essere e di saper fare – che ritagliano la quota più adeguata e preferita da un insieme di vaste opportunità. Tali vaste, non sempre pre-definibili opportunità sono il mondo sociale in cui si muove il soggetto. In forma drastica, il contesto può essere più capacitante o più incapitante. L'individuo dispone di risorse proprie (doti), di un proprio capitale morale, di competenze di ruolo, e le gioca in tale contesto, in misura delle qualità (che Sen chiama per un certo profilo: fattori di conversione) che esso gli mostra. Sebbene la pratica capacitante sia in sostanza del tutto nelle mani e nel cuore del soggetto, egli – in democrazia e in una società “giusta” – deve poter contare su un contesto appropriato alle proprie aspirazioni (Sen, Appadurai *citt.*). Tale contesto è il sottoprodotto delle antecedenti interazioni tra soggetti capaci/incapaci e patrimonio da loro ereditato, e viene continuamente

lasciato ai soggetti che subentrano. Possiamo chiamarlo strettamente il “sociale”, o mondo vitale. Non sappiamo sempre bene come ma indubbiamente tale universo sociale è innervato di beni (cognitivi, motivazionali, normativi, pratici) che rendono possibile un processo capacitante, almeno a un numero significativo di soggetti. E in principio a nessuno è negato l’accesso. E dunque il perseguimento della felicità e quindi come qui intesa la capacitazione è connessa e si può anche dire che dipende da qualità dei contesti e questi a loro volta sono costruiti con beni pubblici e comuni (non solo beninteso). E per questo aspetto la funzione pubblica resta essenziale, appunto come dichiarato nell’art. 3 della nostra costituzione.

Se la demoliamo certamente diminuiranno i contesti capacitanti, e quindi le *chance* di perseguimento della felicità anche individuale. O la libertà non solo sarà più universale come è per sua natura ma un privilegio di pochi. In tal caso la democrazia cessa di esistere, ma con ciò anche il liberalismo di Mill o Tocqueville; resterà vittorioso il pensiero unico, e così sia.

12. Ripensare la sfera pubblica

La sfera pubblica (cfr. qui “Affari pubblici” in Parte I e “Riflessività” in Parte III) 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. Nella sfera pubblica si formano le preferenze, non solo elettorali, dei cittadini, si confrontano e si trasformano i loro orientamenti di valore, e si schizza la mappa del futuro sociale possibile, oltre a mettere a tema questioni urgenti del presente che esigono un intervento della funzione pubblica.

La sfera pubblica quindi è un processo sociale, istituito in democrazia, in cui fluiscono informazioni, conoscenze, atteggiamenti, visioni, preferenze, “valori”, ed anche posizioni di potere/non-potere fattuali. Il tutto è intermediato sempre più e in forme tecnologiche sempre più digitali da media di vario genere, che fungono da canali per la comunicazione, ma anche da soggetti attivi a nome proprio (in questo senso il medium è il messaggio). Nella sfera pubblica gli individui escono per un momento dal loro ruolo di soggetti privati (si tratti di famiglia o di economia) e assumono la veste di cittadini, dotati o in grado di pretendere diritti costituzionali, civili, politici e sociali. Alla sfera pubblica si partecipa “politicamente”, cioè in vista di definire l’agenda pubblica (i compiti della funzione pubblica). A differenza delle repubbliche storiche (tra polis greca e comuni medievali) la partecipa-

zione alla sfera pubblica nelle democrazie moderne è intermittente ed occasionale, i cittadini non sono “mobilitati”, come invece avviene o avveniva negli stati autoritari di massa del '900. Ci sentiamo cittadini occasionalmente, nelle tornate elettorali, nelle modalità di partecipazione associata, o esprimendo un'opinione in uno scompartimento ferroviario. Vi sono fasi storiche alterne in cui si sollecita più o meno partecipazione, generando così i coinvolgimenti oscillanti di Hirschman. Ci si rivolge alla sfera pubblica quando si ritiene che vi siano questioni collettive importanti che non è possibile affrontare diversamente (sul mercato).

Ora è evidente la crisi della sfera pubblica nelle società contemporanee (occidentali). Essa è prodotta da tanti fattori: il dominio della dimensione privata e del privatismo possessivo; l'oligopolio delle strutture di comunicazione; l'analfabetismo di massa da intender come scarto tra ciò che occorrerebbe sapere per decidere razionalmente e saperi in uso troppo modesti e a volta irrazionali (specie su questioni sensibili, si pensi a migranti e a vaccinazioni). Inoltre la crisi delle organizzazioni politiche di massa, che avevano traghettato alla democrazia masse di lavoratori e di cittadini, sono in via di dissoluzione, sostituite da forme più labili e sporadiche. Di conseguenza diventa sempre più difficile farsi un'opinione, ed anche agire in modo associato. Se non su obiettivi specifici o in forma di *advocacy*, o come reazione a scelte pubbliche (*nimby*), o autorganizzandosi in “repubblica” separata, sia in forma di lobby sia in forma di movimento, che spesso sono miscelate. La sfera pubblica ogni tanto viene rivitalizzata da qualche evento straordinario, da nuovi movimenti, da iniziative civiche, da nuovi progetti politici. Nell'insieme resta però sofferente, subalterna al mercato e ai suoi *diktat*, spaventata dall'affollarsi di questioni angoscianti, molto legata alla contingenza e poco capace di alzare la testa e lo sguardo.

Consideriamo la sfera pubblica come la società civile quando si attiva per questioni collettive nella sua relazione e frizione con la funzione pubblica. Quest'ultima ha i suoi fattori di crisi e perfino entropia, dopo il culmine raggiunto con lo stato sociale e con le programmazioni di stampo comunitario. Anche in questo caso occorre considerare l'insieme delle relazioni problematiche tra le diverse componenti la sfera pubblica, e vedere su cosa si può agire per recuperare la sua funzione, così essenziale in democrazia.

13. Ridisegnare la funzione pubblica

Questo è il tema più difficile, sul quale da tempo, ormai da decenni, si disputa o per riqualificare in modo sostanziale la funzione pubblica, o viceversa per ridimensionarla in modo che alla fine non sia più un problema.

Oggi indubbiamente lo è. Dobbiamo tenere debitamente presente il contesto, che è quello degli impatti della globalizzazione, dell'unificazione europea in particolare, ed infine dell'imperialismo economicistico. Ne derivano limiti importanti a ciò che la funzione pubblica può pensare di fare e gli spazi di agibilità si sono indubbiamente ristretti. Ci sono meno risorse disponibili, le compatibilità da rispettare sono tante, gran parte dell'impianto logistico è obsoleto, le concessioni fatte al mercato e al mondo delle merci sono tante e le più impensate. Va anche detto che gli impulsi dall'interno per l'autoriforma sono stati nell'insieme modesti, per non parlare ovviamente delle resistenze. La funzione pubblica si articola in due momenti: il governo politico propriamente detto e l'amministrazione. Va anche aggiunto il ruolo svolto da soggetti privati (per esempio tramite concessioni, autorizzazioni e riconoscimenti) nella produzione di beni pubblici, e naturalmente quello della società civile, diventata sempre più attiva nel pretendere più e meglio cose dall'amministrazione e per contro fortemente disillusa nei confronti della politica. Sono vasti i riflessi di rinuncia e quasi abbandono (apatia politica crescente, antipolitica, mancanza di fiducia negli istituti pubblici). Ed aumenta per contro – qui sotto la pressione di egemonie culturali neoliberali e del modello individualismo possessivo – la tendenza a fare da sé, a cavarsela senza il pubblico, e in pratica anche a sfruttare beni che non si è contribuito a rigenerare, pur nella consapevolezza che alla lunga i figli e i nipoti si troveranno in una situazione di miseria sociale. Dunque il primato del presente sul prossimo futuro attenda direttamente alle ragioni della funzione pubblica che curando e producendo beni di lunga durata (si pensi alla scuola alla salute all'ambiente) invece ha bisogno di prospettive a lungo termine, e di sguardi lunghi e strategici, oltre che di fiducia nelle istituzioni.

Ora, la fiducia uno se la deve meritare sul campo, e quindi la *test* della fiducia istituzionale è la capacità o *responsiveness* degli istituti pubblici di rispondere in capacitazioni alle esigenze della società che si manifestano da un lato come pretese legittime e diritti, dall'altro come bisogni, stati di crisi, patologie, disordine. Quindi la funzione pubblica – nella situazione endemica in cui oggi si trova per le ragioni accennate – deve diventare capace di tali prestazioni e di una nuova reputazione.

Per quanto attiene al governo politico esso deve essere efficace ma anche legittimo, non solo in senso elettorale, in quanto credibile, affidabile, dotato di intelligenza pratica, tempismo, senso di responsabilità. La tendenza attuale è verso esecutivi decisionisti, occasionalistici, altamente opportunistici, molto vincolati all'attimo fuggente. Inoltre con la crisi della rappresentanza essi hanno perso molto credibilità e spesso perfino legittima-

zione formale, come sappiamo bene in Italia. Il governo non governa, governa male, governa poco o troppo, tira a campare, o vuol fare tutto lui. In ogni caso e quasi sempre – se escludiamo alcune democrazie più solide, vediamo governi alquanto incapaci e poco desiderosi di fare le cose giuste. Spesso sono serventi di interessi più forti, succubi dell'imperialismo economico, e in generale anche i capi hanno poco dell'uomo di stato. Con eccezioni certo, ma la regola generale è pervasiva e incisiva. Vale anche per la modestia dei vertici comunitari. Qui però non ci occupiamo oltre di questo aspetto (rinviamo a Donolo, 2012 per gli sviluppi necessari), e torniamo alla funzione pubblica in quanto amministrazione. I diversi sistemi amministrativi si possono collocare in un *continuum* che va dal polo (storicamente ereditato) dell'amministrazione per atti a quello dell'amministrazione che realizza programmi e progetti, si pone obiettivi da raggiungere, risolve problemi sociali. Si pensa che la Francia e la Germania, in parte anche la Spagna, si avvicinino di più al polo efficace, mentre l'Italia con altri paesi del Mediterraneo condivide la realtà di un'amministrazione spesso pletorica, inefficiente e inefficace, o costretta con risorse insufficienti a far fronte a grandi compiti, lenta nei movimenti e poco capace di rispondere tempestivamente ai bisogni (il fattore tempo è ovviamente decisivo: come intervenire sull'abusivismo edilizio una volta che sia diventato endemico?).

Da tempo sono in corso riforme della P.A.: semplificazioni normative e procedurali, *public management* e managerialità esterna, politiche integrate e programmi complessi (vedi Parte II), coabitazioni di pubblico e privato, decentramento, de-legificazione, oltre che *spending review* e contrazione del personale pubblico. In Italia si spinge in queste, non sempre coerenti direzioni, almeno dagli anni '90, con qualche risultato settoriale, ma nell'insieme in un quadro di questioni irrisolte, mal impostate, abbozzate, e un perenne restare in mezzo al guado. Certo la funzione pubblica non può restare quella che è (Cassese, 1998 e 2014), ma come deve cambiare? Quali forze possono spingere nella direzione corretta il cammino della trasformazione?

La direzione corretta è quella indicata in riferimento alla generazione di beni pubblici e alla cura di beni comuni, in corrispondenza al dettato costituzionale (specie art. 3) e alle aspettative di una società complessa in rapida evoluzione. Occorre quindi anche sfidare e de-costruire le compatibilità assai discutibili e inutilmente severe fissate dal pensiero unico, ma in ogni caso sapere che di fatto si compete anche con il mercato specie nella fornitura di tutta una serie di beni e servizi, per i quali esistono alternative private (dalla formazione alla sanità). Possiamo solo immaginare e delineare un'evoluzione possibile:

→ verso un'amministrazione di scopo, ovvero che ha obiettivi, traguardi, mete da raggiungere in tempi e luoghi certi;

- verso un'amministrazione aperta alla società civile e alla sussidiarietà specie verticale;
- verso un'amministrazione responsabile, capace di rispondere alle esigenze e che assume in pieno l'etica della responsabilità fino alla deontologia dei ruoli professionali interni, con riguardo specie all'impiego del denaro pubblico e al rispetto di *standard* rigorosi;
- verso un'amministrazione che contribuisce a "eliminare gli ostacoli" della capacitazione;
- verso un'amministrazione garante in ultima istanza (o in misura graduata a seconda delle materie) della quantità-qualità complessiva disponibile di beni per la felicità pubblica e per il benessere individuale.

Perché questo processo o transizione si metta in movimento, oltre i primi passi finora compiuti, ma oggi troppo sotto la spada di Damocle di tagli e contrazioni, occorrono condizioni politiche, culturali e motivazionali. Occorre un governo politico di questa trasformazione, un impulso motivato dall'interno, particolarmente improntato nei settori sensibili come scuola, sanità, cultura, una domanda collettiva qualificante. Quindi i soggetti della trasformazione non sono solo pubblici, ma anche i cittadini e il sistema delle imprese. Credere che l'amministrazione cambi perché così vuole la politica o perché i dipendenti pubblici vogliono essere valorizzati è illusorio, solo un insieme di pressioni può cambiare – intendo un'evoluzione accelerata – un mastodonte di tal natura. Che al suo interno ha perfino ancora tracce dello stato assolutistico e mercantilistico, paternalistico e predatorio o patrimoniale. Finora si è proceduto troppo con riforme dall'alto, con chirurgie esterne, motivate da tutt'altro che la riforma, abusando spesso di questo termine, con compressioni e vilipendio degli addetti, con disinvestimenti sia finanziari che cognitivi. In realtà – nel contesto descritto nella prima parte – riformare la P.A. ha significato cercare di ridurla al lumicino e a poca cosa, erodendo tutto quello che è possibile: formazione, sanità, governo del territorio (Clementi, 2014), politiche della sostenibilità, politiche urbane ("metropoli per progetti"). L'esperienza mostra che in questo passaggio da prevalentemente pubblico a prevalentemente privato avvengono alcune cose importanti: primato del *rent seeking*, abbassamento della qualità e incertezza delle prestazioni, aumento dei costi d'accesso, aumento della debolezza del cittadino-consumatore, aumento delle diseguaglianze sociali, perdita di copertura universalistica, socializzazione di costi, aumento di potenza delle forze di mercato oligocratiche e in certi casi addirittura plutocratiche rispetto al governo politico democratico. La presunta ricerca di maggiore efficienza, che l'esperienza non sempre conferma specie se si tiene conto di costi impliciti, di esternalità e di riduzione di opportunità,

viene pagata caramente con la perdita del controllo democratico su una serie di processi sociali decisivi. Il benessere diventa esso stesso sempre più privato e quindi alla fine affidato al reddito disponibile. Alla fine i legami sociali si allentano e i cittadini già costretti ad essere poco lavoratori, diventano principalmente consumatori, ovvero dipendenti della catena del valore che li sovrasta e gli dice anche in che senso essi devono essere felici. Per un paradosso abominevole il pensiero neoliberal rivela i suoi tragici tratti paternalistici e manipolatori. Mentre lo stato da tempo ha perso questi connotati spregevoli di stato etico e moralizzatore, malgrado qualche retorica ritornante.

Non è possibile qui addentrarci oltre nella discussione degli aspetti tecnici, organizzativi, logistici della questione amministrativa, che supererebbe anche le mie competenze. Certamente le organizzazioni pubbliche vanno tarate sui compiti ovvero sulla natura dei servizi che erogano, non rispondere a un modello unico generale, tantomeno ideologicamente “manageriale”, essere sensibili al contesto socio-territoriale (si è già molto discusso di modelli alternativi di governo urbano a seconda della scala della città), essere molto tecnici, molto più di ora, cioè incorporare molte più competenze specialistiche e risorse cognitive per le materie trattate.

La società della conoscenza consente un'amministrazione pubblica cognitivamente potenziata (già avviene in parte e quasi involontariamente in molti settori specialistici, come la protezione civile o il governo dei beni culturali). Forme organizzative innovative e competenze specialistiche, ma anche nuovi generalisti (non solo di stampo giuridico o fiscale) per riconnettere il tutto e non perdere di vista la complessità dei nessi da trattare o da alimentare. Anche forme d'impresa pubblica, certamente per la gestione di servizi in rete, come tradizionalmente avvenuto, ma anche per il governo del territorio, dell'innovazione (tecnica e sociale), per l'attacco frontale a problemi sociali cronici (si pensi al caso delle periferie urbane degradate o della disoccupazione strutturale). Tutto ciò in parte è anche già avviato, ma sempre a pezzi e bocconi, e più spesso ancora dentro una cultura principalmente privatistica e imitativa passivamente dell'impresa privata, che Dio sa quanto avrebbe essa stessa bisogno di darsi una smossa. Qui del resto davvero il fronte avanzato dell'innovazione amministrativa potrebbe trovare contatti e alleanze con quella parte delle imprese che innova non solo prodotti e processi, ma anche relazioni industriali e cultura d'impresa (si pensi alla sostenibilità, alla responsabilità sociale, alla *green economy*, a relazioni sindacali cooperative e alla cogestione).

14. Il pubblico: siamo noi

Verrebbe qui, per concludere questa rapida disamina dei temi trattati in questo testo, di riprendere il grande slogan sadiano: “cittadini, ancora uno sforzo!” adattandolo alle nostre questioni più drammatiche. Ma non ci dobbiamo illudere: già avere od essere cittadini è molto difficile, e nelle nostre democrazie non si può più dare per scontato. Il processo sociale ed economico tende a produrre sempre più – dopo le iniziali esperienze della società di massa novecentesca – consumatori dipendenti, non più in grado di ricavare dal ruolo lavorativo (del resto per la massa precarizzato e ancor più alienato) un frammento di senso biografico. E la politica diventata eteronoma non propone più ruoli per i cittadini, che perfino come elettori stanno diventando poco rilevanti. E dunque cittadini si diventa e con uno sforzo: cognitivo, perché bisogna farsi delle idee proprie e informate; pratico, perché bisogna rapportarsi a qualcosa fuori di noi che non è un ipermercato o un partner contrattuale. Immaginario anche, perché occorre essere in grado di immaginarsi anche stati del mondo alternativi, beninteso anche di poco, all’esistente, o per converso farsi un’idea meno spaurita e aporetica dei processi globali: insomma occorre aver preservato, o recuperato, una qualche capacità di aspirare, come ci propone Appadurai (2014). È incredibile però quanto qui l’imperialismo del pensiero unico, che intende il mercato come *the one best way* (anche: *of life*), abbia già inciso profondamente nelle menti di tutti noi, e specialmente in quella delle classi dirigenti, anche progressiste.

Come almeno una significativa minoranza di “aventi diritto” possa provare a recuperare lo statuto di cittadino che minaccia di perdere, non c’è bisogno di progettarlo qui. Occorre riferirsi a quelle pratiche sociali, ed anche istituzionali qua e là, che resistono alla mercificazione biografica, al degrado dell’ambiente, alla riduzione delle opportunità, spesso in contesti difficili e di crisi, e magari anche solo problematicamente con una sindrome *nimby*. Perfino dall’interno dell’individuo narcisistico e possessivo si possono articolare domande più esigenti di qualità, benessere, partecipazione attiva. Certo, al momento la politica come tale non si propone più questa attivazione civica che un tempo era tutta sua missione. Nell’attesa di una qualche ripresa della politica, se pure sarà mai possibile a breve, dobbiamo capitalizzare le pratiche di cittadinanza. Sia chiaro che è inutile e dannoso leggerle ideologicamente come l’alternativa, il controcanto antipolitico, l’infondata opposizione tra società civile e politica. Ciò è troppo smentito dai fatti quotidiani. Perciò più semplicemente soggetti di buona volontà dentro e fuori le istituzioni, e ci sono, possono darsi una mano vicendevolmente. Per ricostruire la sfera pubblica smantellata da ormai decenni di egemonia neoliberal e di crisi strutturale.

Niente sfera pubblica senza cittadini, e viceversa. Nello spazio-tempo pubblico essenzialmente si comunica, si formano identificazioni, si strutturano preferenze, soprattutto si correggono errori di tematizzazioni, di messa in agenda, di implementazione (cfr. qui la Parte II sulle politiche pubbliche e Parte III, “Riflessività”). Si discute di futuro, di alternative, di crescita/sviluppo, magari anche decrescita più o meno felice, di clima impazzito, di bolle finanziarie, di debito pubblico, di corruzione, virtù civiche, classi dirigenti, qualità dei servizi... Il pubblico *Diskurs* è interminabile come le discussioni calcistiche, oscillando tra *gossip*, cinismo, ingenuità e consapevolezza, tra conoscenza e ignoranza, tra volere e potere, tra in-decisione e in-stabilità, e così via. Ma si discute come cittadini quando si profila l’orizzonte dei beni pubblici e comuni indispensabili e si cerca di definire la loro sostanza e la loro qualità. Quando il perseguimento della felicità privata è pubblicamente rilevante, ovvero si coordina anche involontariamente con la felicità generale, o meglio ancora, in democrazia, si incarna in progetti sociali e politici.

Parte prima

Istituzioni

1. I beni comuni e l'episteme repubblicana

1. I beni comuni nel discorso pubblico

Prima ancora che si sviluppasse in Italia una tradizione di studi sociopolitici sui beni comuni (*commons*), nel discorso pubblico e perfino negli slogan la formula si è imposta con grande successo ed altrettanta superficialità. Il suo impiego da parte delle forze politiche è essenzialmente strumentale, dato che la politica dei partiti è finalizzata a soddisfare in primo luogo interessi settoriali e particolaristici. Inoltre, il discorso pubblico e il suo vocabolario anche a sinistra – ma qui vale come riferimento a una area genericamente progressista – da tempo è ibridato da categorie malcomprese tra il liberale e il liberista, in parte di derivazione comunitaria e in parte come eco di un pensiero unico globalmente affermato. A livello sociale il modello dell'individuo possessivo è dominante, come del resto la formattazione delle preferenze nella sfera del consumo mercificato. Perciò l'irruzione o l'invasione di un vocabolario pertinente ai beni comuni davvero può sorprendere, sia per il suo carattere nell'uso eccessivamente diretto e non articolato, sia per la sua difficile compatibilità con tutti gli altri motivi prettamente economicistici di cui è drogato il discorso politico. Infine, nella società ma specialmente in rete indubbiamente il tema dei beni comuni ha riscontrato un immediato successo, come rispondente a tante riposte e in certi casi ormai deluse aspettative. Il discorso critico rivolto alla democrazia rappresentativa come politica degli interessi si nutre dell'idea guida dei beni comuni, scorgendo in essi come una leva per spostare gli equilibri semantici e le logiche stesse del discorso pubblico finora dominante. Tale vocabolario critico è stato anche alimentato da una serie di conflitti della periferia contro il centro, tra sindromi *nimby*, proteste anti-TAV e infine referendum sull'acqua. Questo ultimo può essere assunto come il sintomo più significativo di quanto ampio sia diventato il riferimento ai beni comuni

visti come il punto dirimente tra il vecchio e il nuovo, tra la vecchia e la nuova politica, tra gli imperativi sistemici globali e le aspirazioni popolari (non solo da noi, ma anzi specie nei paesi in via di sviluppo).

Mentre è comprensibile e ragionevole che i movimenti non vadano tanto per il sottile e intendano beni comuni in un'accezione intuitiva e di senso comune (tutto quanto è basilare per la vita ed è chiaramente distinto dall'essere merce) e ne facciano una bandiera anti-sistema, sorprende di più la modesta presenza del tema nella ricerca sociopolitica in Italia (ma del resto era già avvenuto per il tema "sostenibilità") e quindi anche il modo immediato e irreflessivo con il quale i termini sono stati assunti nel vocabolario politico o usati nei media. Non posso proseguire oltre in questa indicazione, perché dovrei entrare nel merito di una sociologia della cultura e degli intellettuali specificamente italiana. Ma posso almeno segnalare che un analogo *vacuum* riguarda – specialmente per le resistenze interne alle discipline economiche ortodosse, ma vorrei in questa sede aggiungere anche per la faciloneria con la quale anche la riflessione filosofica si accosta a questi temi – per esempio l'idea di benessere esteso (Stiglitz Report, 2009), o quella di *capabilities* (Sen, Nussbaum), o le analisi di Jackson, 2009 sul tema "*Prosperity without growth*" o infine i rapporti dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Si può ben dire che il nostro paese vive molto di mode e in particolare in campo politico la ricostruzione di un discorso progressista è risultata particolarmente carente, come oggi constatiamo, essendosi privata di quasi ogni apporto sensibile che avrebbe potuto indicare qualche uscita dai dilemmi e dalle aporie attuali. Di ciò specificamente soffre il discorso sui beni comuni, che diventa di moda, ma resta sostanzialmente opaco e inarticolato, finendo per confondersi con quello più antico sul bene comune, e così un tema innovatore, come effettivamente può essere, finisce per confluire nell'alveo del discorso estremistico o massimalistico, per un verso, o sulle spiagge sempre confortanti delle pastorali. Certo tutto questo richiederebbe indagini più precise, ma andava almeno accennato, per render conto delle difficoltà sia analitiche sia comunicative del discorso sui beni comuni nel nostro paese (per una chiara e sintetica presentazione del tema dei *commons* nella teoria economica rinvio a Franzini, 2012). Da questi usi strumentali o retorici o consolatori derivano altre confusioni ed opacità, anche più fondamentali, di cui ora passo a parlare.

2. Gli equivoci del comune

Per comprendere bene la natura del problema: beni comuni nello spazio pubblico, occorre tener presente che la letteratura internazionale sul tema è

principalmente ricerca nel campo delle scienze sociali: economia pubblica, analisi delle politiche, governance, policentrismo, sostenibilità, analisi comparata di forme di governo e gestione e così via, oltre che naturalmente delle scienze naturali (ecologia e sue diramazioni) o delle tecnologie (nel caso dei beni comuni digitali o delle reti). Tutte queste ricerche beninteso si sono alimentate delle più vecchie tradizioni dei dibattiti sul contratto sociale, sul federalismo, sul rapporto comunità/società, sull'autogoverno, sul malthusianesimo e la sostenibilità, ed ancora hanno ricevuto impulsi dal neodarwinismo, dalle scienze della complessità, dall'antropologia comparata ed altro ancora. Si tratta di un'impresa scientifica di grande respiro e rigore, multidisciplinare quanto multiscalare è il suo oggetto. In questa letteratura (ci si può fare un'idea della sua ampiezza navigando nel sito *Digital library of commons*, <https://dlc.dlib.indiana.edu/>) si è trattato e si tratta di un'impresa scientifica su grande scala e teoricamente ben informata, in molti importanti paesi anche ben innestata sulla vita istituzionale e influente quindi anche sul *policy making*.

Poiché come abbiamo notato il discorso sui *commons* si presta bene ad un uso politico anti-sistema (nel senso di anticapitalistico ed antiglobalizzazione, ma poi anche rivolto contro la sinistra "tradizionale"), succede che ignorando o facendo finta che non esista tutta questa enciclopedia di conoscenze socialmente utili si passa allora direttamente a un discorso ideologico o magari di teologia politica rediviva o anche all'appello retorico alla rifondazione del popolo nelle radici dei beni comuni. Ciò va d'accordo sia con un populismo sinistrorso e localistico, sia con un alterglobalismo bene intenzionato. Certamente nelle pieghe della società sono attive pulsioni e quasi disperati riorientamenti, nello stile di vita in particolare, per superare le sofferenze autoinflitte di un iperconsumismo, o per la costruzione di un altro mondo come possibile. I nuovi stili di vita, talora un po' folk, vanno invece presi sul serio come sintomo di un riorientamento ancora incerto e necessariamente compromissorio. Per essi è chiaro che si tratta di uno spostamento del baricentro dal mondo delle merci a un mondo di beni e servizi pubblici e alla base di beni comuni disponibili e se possibile anche gestiti dal basso. Questo almeno in tendenza. E molti conflitti locali alimentano queste speranze, e fanno sperare che un altro globale sia possibile, ed esso avrebbe al centro il buon governo dei beni comuni. Mentre queste pratiche sono la conferma di un processo di cui trattiamo nel paragrafo seguente, problematico appare invece il discorso quando si va a concentrare sulla categoria del "comune".

Esso evoca due contesti semantici: quello del comunismo dei beni, e quello della comunità di vita. In una società di individui o che si presumono tali, che soffrono la solitudine e lo stress della grande città, si capisce la

nostalgia comunitaria e contadina, di cui i *rendering* della pubblicità immobiliare offrono eccellenti sostituti. Per altre ragioni anche il comunismo è risultato un'illusione senza futuro. In ogni caso riguarda come aspirazione una minoranza troppo ridotta perché sia politicamente significativa. Tuttavia, in paesi con un passato contadino appena lasciato alle spalle e con un diffuso stile di vita borghigiano si può capire l'illusione di superare la modernità con il comune, cioè con la sottolineatura di tutto ciò che lega e non distingue. Il ritorno direbbe Leopardi alla società larga. Il senso in ogni caso è tecnicamente reazionario: superare il moderno, tornando al comune. E infatti un tocco medievale non guasta. È incredibile quanto questo anticapitalismo abbia in comune con la più schietta cultura reazionaria degli ultimi due secoli. Ma forse, sebbene questi discorsi abbiano una certa facile *audience*, possono essere trascurati come poco seri, mentre per contro mi sembra più ragionevole pensare che esercitandosi sul terreno del buon governo dei beni comuni davvero cittadini, oggi anche smarriti di fronte alle incertezze del futuro e al venir meno dei riferimenti del recente passato, potrebbero ritrovare “qualcosa in comune”, cioè ricreare legami sociali correggendo il loro stesso individualismo possessivo.

3. Alla (ri)scoperta dei beni comuni

E quindi dopo questi anche troppo lunghi accenni alle confusioni nel discorso pubblico sui beni comuni, veniamo al punto oggi più caratteristico. Nel corso della modernizzazione i beni comuni sono stati sempre più emarginati, ridimensionati, alla fine dimenticati. Non solo nelle agende politiche, ma anche nelle analisi scientifiche oltre che nel senso comune. In parte essi sono stati sostituiti dal discorso sui beni pubblici, proposta dalla teoria economica. Essa li considera come quel residuo di beni al margine, di fronte ai quali il mercato fallisce. I beni pubblici sono beni di cui la società ha bisogno ma che il mercato non può (per diverse ragioni, anche tecniche) produrre. Di conseguenza il ruolo dello stato, del pubblico, è giustificato solo in quanto esso intervenga a correggere tale fallimento, garantendo la fornitura alla società di beni pubblici. Questi beni sono sempre più stati legati allo stato di diritto e poi sociale, cioè al catalogo in espansione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Specificamente la nostra Costituzione, che è una delle più chiare in proposito, esige che tali beni vengano forniti dall'autorità pubblica in funzione dell'“eliminazione degli ostacoli” al pieno sviluppo della personalità umana. Lo stato sociale è lo stato produttore di beni pubblici, che sono servizi collettivi quanto provvidenze oppure anche infrastrutture o “opere” in grado di civilizzare la vita sociale (al margi-

ne anche di ridurre lo spettro delle diseguaglianze, almeno grazie all'operare dell'ascensore sociale, che di beni pubblici si alimenta).

I beni pubblici sono prestazioni esigibili, e sono in essenza sganciati dal reddito disponibile che è invece cruciale sul mercato e nell'universo delle merci, o dei beni appropriabili privatamente. La connessione tra diritti sociali e beni pubblici ha fornito alla società quella coesione che invece per altri lati si andava perdendo con l'avanzare delle forme ipertrofiche di industrializzazione e mercificazione di tutte le forme di vita (la colonizzazione dei mondi vitali di cui parla Habermas). I beni pubblici sono risorse per espandere l'insieme fattibile delle libertà positive, ovvero i funzionamenti nella terminologia di A. Sen. I beni comuni in senso proprio sono beni che consideriamo presupposto indispensabile della vita associata, come potrebbe esserlo un pascolo per una società di pastori o l'acqua per una società di agricoltori. Inoltre sono beni che necessariamente – o per loro “natura” o per tramandata definizione collettiva – dobbiamo condividere, anche nel senso che nessuno se ne può appropriare, o meglio ne può usufruire solo in una misura compatibile con la fruizione degli altri. I beni comuni detto altrimenti sono beni costituiti o fondanti per una società, e nello stesso tempo fruibili solo congiuntamente, ma in modo da garantire la loro riproduzione. In molti beni comuni locali: una data caratteristica del territorio, un acquifero, o una fonte alimentare primaria come un banco di pesca è facile ritrovare quei caratteri. Come poi le varie forme del sapere e del sapere fare, e del capitale sociale in generale.

Quando ci si è accorti che ci sono anche beni comuni globali, cioè che coinvolgono come presupposto e come bene fruibile l'intera umanità o Gaia, si è compreso anche che le autoregolazioni storiche che garantivano la riproduzione di beni comuni locali non erano più efficaci. Allo stesso modo le alterazioni introdotte al livello globale necessariamente si riverberano sul livello locale, per esempio quando in una comunità precapitalistica viene introdotto il denaro o il commercio a distanza. I beni comuni globali sembrano molto simili alla definizione che in teoria economica si dà dei beni pubblici puri, e si citava l'aria come esempio. Oggi il clima appare come il classico e centrale bene comune globale, in attesa di governo. Dobbiamo quindi, e in breve, considerare che il patrimonio dei beni comuni si distende lungo un *continuum* dal microlocale al globale, con interazioni sempre più intense tra livelli e scale. Ma il genere umano appare unificato dal fatto che sempre più i presupposti della vita associata sono necessariamente condivisi, e insieme resi più fragili da interdipendenze ed effetti a distanza. È facile capire che quanto più cresce la scala dei fenomeni, e dei beni comuni connessi, e si amplia il livello della governabilità, tanto più diminuisce attualmente la capacità di governo effettivo, producendosi così

tragedies of commons in serie e cumulative, come appunto sono riassunte nella sindrome del mutamento climatico. Un carattere specifico dei beni comuni è la loro fragilità. In realtà gli ecosistemi sono resilienti e robusti, e altrettanto lo possono essere i sistemi artificiali. Ma quasi sempre vi sono soglie o *boundaries* che non devono essere superate, se si vuole evitare l'entropia del sistema in cui un dato bene comune è inserito o di cui è il sottoprodotto. Questo è il problema della sostenibilità e quindi del possibile governo dei beni comuni.

Abbiamo così una situazione caratterizzata, da un lato, dalla lunga amnesia dei beni comuni, respinto sullo sfondo sia dalla forma di merce che dai beni pubblici (i beni prodotti da politiche pubbliche deliberate) e, dall'altro, dal loro violento rientro sulla scena pubblica a causa del diffondersi della *tragedy* cui molti di loro sono esposti: si pensi a banchi di pesca esauriti, a foreste incendiate, ad acquiferi esauriti, ad alterazioni climatiche che producono danni all'ambiente umano o antropizzato. Si può dire che con le loro tragedie i beni comuni rientrano in scena, e qualche volta è già troppo tardi. Mentre il contrarsi dello stato sociale si traduce immediatamente in aumento delle diseguaglianze e riduzione degli spazi di capacitazione per carenza di beni pubblici, le tragedie incombenti dei beni comuni mettono a rischio – per la loro natura – le condizioni di possibilità della vita sociale (si pensi alla desertificazione subsahariana o agli atolli e alle aree costiere che l'innalzamento degli oceani costringe ad abbandonare). Ecco la ragione per cui, se questa intuizione arriva nella sfera pubblica, sollecita movimenti difensivi e fa riscoprire la necessità di avere cura dei legami sociali che sono beni indispensabili per riuscire nel buon governo dei beni comuni. E questi d'altra parte sono una palestra per la ricostruzione di tali legami. Ragioni cogenti quindi portano i beni comuni sulla scena politica, anche se non ancora dentro le agende di governo.

4. Beni comuni e legami sociali

Sono possibili due letture alternative del nesso tra beni comuni e legami sociali. La prima comunitaria e la seconda sociale o societaria. Nel primo caso si sottolinea il ruolo dei beni comuni nella ricostruzione di quella forma comunitaria che la modernità ha dissolto. Qui ai beni comuni si assegna il ruolo di critica pratica del moderno, inteso sia come capitalismo che come industrializzazione e tecnicizzazione. La comunità si ritrova intorno ai beni comuni, che guariscono anche dall'individualismo possessivo e contrappongono alla merce e al valore di scambio un universo di valori d'uso. Bene comune e beni comuni finiscono per coincidere nella loro funzione

unificante. Ma si tratta di lottare perché questa forma comunitaria si riaffermi, e quindi i beni comuni diventino anche la bandiera nella lotta contro l'alienazione capitalistica, la mercificazione del mondo, il solipsismo del consumatore. Inoltre la condivisione dei beni comuni come base della vita sociale ed economica implica una frugalità post-consumistica, un ritorno a stili di vita più sobri, eventualmente a un mutualismo esteso. Riecheggiano in questa interpretazione molti dei motivi storici antimoderni, così ben rappresentati dal movimento romantico e ben radicati nella cultura tedesca. In Italia ci può essere invece una versione in cui ritorno alle radici campagnole e borghigiane e retorica cattolica organicistica si mescolano e poi si fondono con critiche anticapitalistiche di lontana ascendenza marxista. In questo quadro è comprensibile anche la critica della tecnica, di derivazione vagamente heideggeriana, il primato assegnato ai saperi taciti e al senso comune, dove quindi penetrano anche classici motivi populistici. In quanto legata a conflitti davvero esistenti e radicati, come nel caso dell'anti-TAV, l'interpretazione comunitaria rianima identità locali frastornate da una modernizzazione troppo recente e veloce, rancori della periferia verso il centro, del locale contro il globale e così via. Il tutto reso plausibile da una grave crisi economica e dall'entropia della democrazia rappresentativa. Il *bottom up* appare come la forza che spinge a rovesciare i rapporti di forza ideologici, economici e politici e ridà al popolo la voce perduta. Si intende un popolo pensato come unito, non differenziato, purificato dal suo essere costituito da individui possessivi e socializzati al mondo delle merci. I beni comuni sono qui il bene comune, che a sua volta è definito dalla relazione unitaria di un popolo con i suoi beni comuni.

Nella visione alternativa, riferita alla società come costruito istituzionale e artificio moderno, invece i beni comuni producono legami sociali, ma per così dire ex-post, ovvero nell'esercizio del loro buon governo vengono praticate, socializzate e istituite le buone pratiche produttive di legami, coesione e solidarietà. Anche in questo caso i beni comuni assumono un ruolo particolare in quanto distinti da beni privati e da beni pubblici. Anche in questo caso viene ridimensionata la figura della merce e del mercato, e anche la mera regia pubblica dal centro e dall'alto. I beni comuni esigono forme di governance multilivello, di sussidiarietà, di autogoverno, pratiche di cultura civica. In questo senso anche in questa interpretazione i beni comuni possono riattivare forme di partecipazione, senso di appartenenza e pratiche di civismo virtuoso tali da essere terapeutiche per i tanti malanni della attuale democrazia politica. La differenza tra le due interpretazioni poi si stempera certamente in prospettiva pragmatica dove i motivi ad agire sono certamente commisti e così anche i quadri ideologici di riferimento. Ma la differenza che resta consiste nella diversa visione della modernità e

dei modi per curarne gli eccessi, le aporie e gli squilibri. In nessun caso anche valorizzando i beni comuni come motivo politico vengono rimessi in discussione il mercato, le merci e il meccanismo di accumulazione attuale. Piuttosto si immagina che il modello attuale abbia urgente bisogno della creazione di nicchie alternative, come all'origine è stata la *green economy*, per salvarsi dalle proprie aporie. La mercatizzazione totale e globale finisce per essere suicida, seccando le proprie fonti sia antropologiche che ambientali (Crouch, 2013). Solo lo sviluppo al suo interno di forme sociali alternative, orientate alla sostenibilità dei processi, alla coesione sociale e societaria, al governo multiscalare delle risorse critiche, e rispettoso dei diritti dell'uomo e del cittadino, può salvarla. In questo quadro il futuro dovrebbe vedere una *mixité* molto più spinta non solo tra privato e pubblico come finora ma anche tra privato, pubblico e comune (qui vedere la parte III, 3). Lo si può vedere con un esempio. L'acqua è bene comune in quanto gli acquiferi sono di tutti, si noti: non della sola comunità locale in cui insistono. Inoltre a tutti è garantito il diritto all'acqua potabile, se non altro per motivi sanitari e di igiene pubblica. Quindi la fornitura di acqua trasforma il bene comune "acqua" (di uno o più acquiferi o sistemi idrici, naturali ma già ampiamente artificializzati) in un bene pubblico cui corrisponde una tariffa, ovvero un prezzo politico, più simile a un ticket che autorizza il prelievo in quantità predeterminate e compatibili con l'uso condiviso e tendenzialmente paritario per tutti. Alla fine l'acqua che esce dal mio rubinetto diventa bene privato. Si intende che anche il bene pubblico può essere prodotto da un'impresa *for profit*, come già avviene ampiamente, ma sempre all'acqua erogata viene applicata una tariffa non un prezzo di mercato. Si noti poi che il fatto risultante: buono stato di salute dei cittadini in quanto fruitori di acqua potabile, è a sua volta un bene comune di secondo ordine come lo sono molti beni che sono stati sottoprodotto risultante da ripetute interazioni tra attori. Si noti anche che la catena dell'acqua implica istituzioni per il governo di un bene comune, amministrazioni pubbliche ed imprese *for profit*, utenti che sono sia individui privati che cittadini. Questo tanto per dare un'idea della *mixité* potenziale che deriva dal necessario riconoscimento della relativa autonomia delle diverse fasi o momenti dell'acqua quando diventa un bene socialmente utile. In questo caso è facile utilizzare la distinzione tra *stock* (l'acquifero o l'acqua accumulata in un serbatoio) e flusso, che è invece l'acqua "corrente". In questo caso è evidente la facilità del frazionamento del bene per il singolo utente. In altri casi, tale segmentazione è possibile solo in modo più complesso, come nel caso della fruizione di un paesaggio. Anche qui lo sguardo del singolo non sottrae il bene alla fruizione altrui, salvo problemi di congestione che esigano interventi di razionamento o la regolazione logistica dei flussi.

In questo quadro ai beni comuni indubbiamente compete una posizione centrale nella costituzione materiale della società democratica. Infatti, essi sono l'antidoto agli eccessi del mercato (dei "mercati" e dei connessi poteri forti) e ai suoi fallimenti, ma anche l'utile ed oggi necessario correttivo dei fallimenti dello stato. Qui specialmente come garanzia degli interessi delle future generazioni con l'adozione di un basso tasso di sconto sul futuro, con l'importanza della cura di quei beni dai quali dipende il benessere esteso, ed anche come esercizio di cittadinanza. I beni comuni infatti possono rilegittimare un discorso pubblico sull'interesse generale, in quanto distinto dalla mera soddisfazione degli imperativi sistemici (del "sistema.-paese") interni ed oggi soprattutto esogeni. Nessuna rivoluzione dei beni comuni, dunque, ma rivitalizzazione dei processi democratici sì, ed anche in prospettiva un neoriformismo centrato sulla quantità e qualità dei beni comuni e pubblici da garantire. Con la loro scalarità (un dato bene comune è locale, ma anche inserito in una "catena dell'essere" globalizzante; oppure un altro, come il clima è globale, ma i suoi effetti sono molto differenziati a livello locale) i beni comuni costituiscono anche una grande palestra per il passaggio da visioni localistiche o anche nazionali, ad uno sguardo tendenzialmente cosmopolitico. Essi propongono con forza il tema della governance democratica, e insieme alle questioni di sostenibilità dei processi che è loro inerente, sono oggi il punto archimedeo per il mutamento delle culture politiche dominanti. Se c'è ancora qualcosa che si possa chiamare progressismo (in quanto contrapposto alla mera difesa delle gerarchie sociali ed economiche vigenti) ha certamente qui una delle sue radici fondamentali. Che peraltro ben si coniuga anche con il discorso dei diritti costituzionalmente garantiti nelle democrazie (Rodotà, 2013).

5. Parresia: lo spazio pubblico dei beni in comune

Vediamo ora in breve tre argomenti correlati, che potrebbero aiutarci a collocare il discorso sui e dei beni comuni nel quadro più generale dei problemi della democrazia contemporanea: *a.* il rapporto tra cura dei beni comuni e spazio pubblico; *b.* le lezioni di governo democratico ricavabili dai tentativi di governo della *tragedy of commons*; ed infine: *c.* se il nucleo centrale e portante dell'episteme repubblicana oggi sia da trovarsi proprio nel riconoscimento sociale e istituzionale della nuova centralità delle cose in comune.

a. La sfera pubblica è costruita da azioni collettive e discorsi in pubblico. Essa si articola in tempi e luoghi dedicati, ma anche dentro molti processi

informali. Per una parte è esplicita e visibile, per un altro è silente e carsica. Per la sua qualità – in rapporto alla capacità di articolare questioni di interesse collettivo e di individuarne le “soluzioni” – molto dipende dai vocabolari e dai motivi (nel senso di K. Burke, 1962) ammessi. Oggi tutto si svolge su tanti livelli e in ambiti altamente differenziati, per cui si può ben dire che vengano in un dato momento tanti e diversi discorsi pubblici, così come si costituiscono o deperiscono continuamente arene pubbliche. Siamo in un ambito politico, ma anche se del caso antipolitico), dove argomentazioni di senso comune, specialistiche e tecniche, e propriamente politiche (gergali e/o ideologici) si confondono e sovrappongono. Ora, appunto da questa babele comunicativa per lungo tempo sono risultati assenti i beni comuni come tema di pubblica conversazione. Si può oggi parlare di un loro lungo oblio (sotto il primato della privatizzazione di ogni bene e sulla funzione pubblica come unica alternativa al mercato). Si noti che anche il riformismo di stampo socialdemocratico (in Italia assai approssimativo) ha creduto principalmente nel PIL e nella crescita e ha faticato molto ad assorbire il discorso e il vocabolario della sostenibilità e quindi dei beni comuni, quando non lo ha esplicitamente ostacolato (come nel caso della trasformazione di società municipalizzate produttrici di beni pubblici e comuni in grandi e globali *public utilities*).

Il rientro in agenda e nel vocabolario e quindi nei discorsi nella sfera pubblica dei beni comuni implica una forte pressione sul discorso riformista, che culturalmente appare sempre in ritardo (come anche nel caso delle politiche di capacitazione, con la rinuncia alla centralità della scuola pubblica, nella tardiva sponsorizzazione della *green economy*). Certamente lo modificherà in punti essenziali, proponendo una diversa proporzione tra privato, pubblico e comune. In molti casi è proprio il dibattito sulla natura dei beni comuni e pubblici, sulla loro governabilità, sulla cura del territorio, sulle pratiche virtuose anche di tanti piccoli comuni che finiscono per imporre un’agenda non solo economica diversa, con diverse priorità. Sotto i beni comuni è viva una questione di redistribuzione delle risorse e delle opportunità. Tanti beni comuni oggi alimentano principalmente un’economia della rendita, che contribuisce non poco alla struttura della disegualianza sociale. Allo stesso modo il governo dei beni comuni esige l’adozione di formule molto spinte di sussidiarietà (da non confondere con il decentramento amministrativo, né con un federalismo egoista e localistico). E in generale la sperimentazione di forme inedite di governance, in cui la partecipazione, comunque espressa ed intermediata, diventa elemento essenziale. Mentre è indubbio che a livello globale il “destino del politico” appare sempre più legato alla governabilità del rapporto genere umano-ecosistema, e quindi qui il conflitto sui beni comuni assume subito rilievo

strategico e direttamente attinente alla natura dei rapporti sociali e di potere, dentro i confini di ogni paese essi sembrano essere idonei a riattivare una sfera pubblica deformata tra gossip e vacuità programmatiche, e a ridare ai cittadini il senso che la politica non è solo un mestiere per un ceto di professionisti, né un affare come gli altri, né tantomeno il governare una faccenda che può essere affidata a tecnici (che fatalmente risultano ben presto incompetenti, come si è visto). Che però i beni comuni possano conquistare questo ruolo è ancora da vedere, dato che la crisi attuale spinge piuttosto e di più nella direzione opposta, delle grandi semplificazioni e delle opzioni strategiche più banali e consuete e anche subalterne.

b. Dunque indubbiamente il discorso dei beni comuni rivitalizza la sfera pubblica e le forme della politica. Già questo ne fa un *asset* centrale per ogni futuribile riformismo, anche in negativo: se questo discorso non si affermasse il riformismo sarebbe impossibile. Ma dobbiamo ora considerare un aspetto ancora più complessivo. Si ricordi che le forme più gravi di ingovernabilità a livello globale, ma anche macroregionale, riguardano proprio la cura (mancata) dei beni comuni e i dilemmi della sostenibilità (si vedano i rapporti dell'IPCC, Jackson, 2009 e Cerutti, 2011). Al momento non sembra che si riesca ad utilizzare proficuamente, cioè tempestivamente, le finestre di opportunità residue per intervenire con i correttivi necessari, del resto ben noti e tecnicamente agibili. Per un paradosso che ha dell'impensabile proprio i regimi democratici sembrano poco adatti a gestire questo tipo di crisi. Essi sono decisamente piegati verso il tempo breve, la congiuntura, e a ciò spingono sia gli interessi forti sia il senso comune dell'*homo oeconomicus* ormai radicato nelle masse della popolazione. Anche molti degli istituti pensati proprio per pensare progettualmente al tempo lungo (future generazioni comprese) si sono molto depotenziati e ciò malgrado indicazioni retoricamente opposte degli istituti comunitari in Europa (per non dilungarmi su questi problemi rinvio a Donolo, 2011b, dove il tema è trattato sistematicamente). Se la democrazia lega sempre di più la propria ragione agli interessi contingenti degli elettori (ma ancor più dei poteri di fatto, sui quali tante volte N. Bobbio ha richiamato l'attenzione) il suo destino è segnato. Altri regimi saranno meglio in grado di soddisfarli e comunque il processo formalmente democratico evade dal suo riferimento costituzionale che solo lo legittima e lo radica. È come se la democrazia rinnegasse la propria logica di "apertura" (Ferrara, 2012; Donolo, 2011b). Ora, il tema dei beni comuni propone appunto alla democrazia questa sfida: sarà capace di governare anche per il lungo periodo e su grande scala? Ciò esige senz'altro un notevole ampliamento dello spettro dell'agire politico, che non potrà più essere ristretto nella gabbia della democrazia rappresenta-

tiva (per un'autorevole critica Pizzorno, 2013, altrimenti Urbinati, 2010). I beni comuni richiedono oltre alla *mixité* suaccennata tra privato, pubblico e comune, e a pratiche pervasive e complesse di sussidiarietà, anche prove pratiche di governance multilivello e multiscalare, a forte carattere processuale e cognitivo, dovendo il processo politico in tutte le sue forme integrare sempre di più e meglio i saperi fondati, quelli di senso comune e i saperi tecnici più avanzati (per tutti: Callon, 2001). Compiti difficili nelle condizioni date, ma impervi anche fuori dalla crisi attuale, difficoltà che rendono plausibile la prospettiva di una rinnovata e multiscalare *tragedy of commons*. Che sarebbe, per le ragioni accennate, anche la *tragedy* della democrazia.

c. E, per chiudere questi troppo brevi accenni a questioni cruciali di teoria politica e di pratica riflessiva, vale la pena anche considerare quanto i saperi specifici intorno ai beni comuni contribuiscano a ricostruire un'episteme repubblicana (*res-publicana* sarebbe più esatto). La cosa pubblica è il cuore di tutta la democrazia. Come definirla, trattarla, preservarla, invararla è il suo compito primario. Le cose comuni sono le *res publicae* per eccellenza – alcune di loro nella loro posizione trascendentale per la riproduzione del genere umano sono come *res sacrae* –: da come vengono governate si comprende quanta democrazia sia realmente accessibile, questo è il metro di misura più autorevole e severo. La democrazia in questo senso intimo è “repubblica”. In ogni democrazia vi è una componente repubblicana (nel senso del civismo virtuoso della tradizione classica e poi di Machiavelli, cfr. Pettit, 2000; Viroli, 1999). Ma oggi non si può pretendere, almeno sulla base di quello che sappiamo della società di massa e dei processi globali di emancipazione, che ciò implichi una mobilitazione civica costante e pervasiva. Storicamente vediamo che sono all'opera minoranze attive, più o meno estese, che preservano i valori repubblicani, cioè attinenti alle cose comuni. Ciò potrebbe anche bastare per preservare in misura ragionevolmente sufficiente l'apertura del regime democratico come regime di apprendimento (vedere Ferrara e Donolo appena citati). Ed anche per evitare che il carattere minoritario diventi elitario, come nei teoremi dell'elitarismo democratico variamente declinati (o più politici o più tecnici a seconda dei gusti e dei tempi). Queste minoranze propriamente civiche o repubblicane sono il reale baluardo della democrazia in pericolo, che talora riescono anche a mobilitare e a coinvolgere ampie masse di cittadini usciti dall'apatia (come nelle grandi lotte sui diritti civili negli USA, o come nel referendum sull'acqua da noi, o ancora in tante mobilitazioni per il lavoro e lo stato sociale ovunque). La mia tesi specifica qui è che queste minoranze oggi si nutrono particolarmente del discorso sui beni comuni come discorso che permette e

richiede un'ampia produzione e messa in opera di saperi, di motivazioni, di criteri di valutazione, di principi di giustizia, efficacia ed efficienza. E quindi, in definitiva, l'episteme repubblicana, cioè l'insieme dei vocabolari e delle enciclopedie che rendono ricco ed articolato il *Diskurs* democratico, è la coscienza dei beni comuni, l'insieme delle parole e delle pratiche che permettono e rafforzano il riconoscimento della centralità dei beni comuni nella sfera pubblica.

2. Pensare le istituzioni come beni comuni

1. Un mondo di istituzioni

Mentre ogni classe di istituzioni ha una propria logica e specificità costitutive, è bene sottolineare cosa tutte le istituzioni hanno in comune. In questo modo riusciamo a cogliere un aspetto sociale significativo, che ci fornisce alcune prospettive in più per una politica delle istituzioni, che non le consideri puri strumenti dell'attore, poste nel gioco politico o vincoli fastidiosi. Se riflettiamo sulle ragioni dell'amnesia istituzionale, se riconosciamo la natura di presupposto costitutivo che esse hanno, arriviamo a ricollocare le istituzioni in una classe di beni, i beni comuni, che certo sono sempre molto a rischio, ma senza i quali non sembra concepibile e realizzabile nessun tipo di ordine e di legame sociale.

Chiamiamo felicità pubblica la coesistenza e la mutua interazione tra stati di benessere collettivo e condizioni favorevoli per l'individuale perseguimento della felicità. In principio tutto il governo di società democratiche è rivolto a tale risultato, trovandovi anche la sua legittimazione pratica. Tutti questi processi sociali sono ancorati e dipendono da istituzioni pubbliche, continuamente costruite e decostruite nella lunga durata, finalizzate a garantire sviluppo, spazi di libertà, governabilità. Le istituzioni sono dispositivi normativi che strutturano e canalizzano l'agire sociale e preformano gli stessi attori sia in campo economico che sociale. Le istituzioni hanno naturalmente forme e funzioni molto differenziate, ma si caratterizzano per differenza rispetto ad altri tipi di azione collettiva, come le organizzazioni di scopo o le varie forme che prende l'arte di associarsi nelle società contemporanee. Le imprese, per esempio, perseguono la massimizzazione del profitto, secondo regole pratiche e nel quadro di regolazioni giuridiche molto articolate. Le organizzazioni del terzo settore invece cercano di valorizzare socialmente il capitale sociale disponibile, sia risarcendolo sia accrescendolo e così facendo contribuiscono alla coesione sociale e a un clima favorevole allo sviluppo di legami sociali responsabili. Le istituzioni propriamen-

te pubbliche sono quelle dedicate al governo politico della società. Possiamo distinguere poi tra istituti di governo, ovvero quelli che nelle democrazie parlamentari permettono la selezione di una classe politica e l'alternarsi di maggioranze e la conseguente realizzazione di piattaforme politiche che abbiano ottenuto il consenso della maggioranza, e altre istituzioni che sono dedicate all'amministrazione di ambiti specifici, di materie già elaborate e strutturate come nel caso delle competenze di singoli ministeri. Nella coabitazione tra democrazia e stato di diritto sono poi molto importanti le istituzioni terze, di carattere giurisdizionale, che nell'insieme sono preposte al rispetto delle regole valide per tutti gli attori sociali, o per specifici ambiti di attività.

Teniamo sullo sfondo le istituzioni propriamente politiche (parlamento, elezioni, partiti, governo), e in generale le questioni di governo e governabilità della società contemporanea (cfr. Donolo, 2013) e ci concentriamo su quei dispositivi, ormai molto differenziati e articolati, che vediamo agire in ambito pubblico. Abbiamo principalmente a che fare con la pubblica amministrazione, nelle sue ramificazioni spesso ipertrofiche, e con gli attori della società civile, qui soprattutto nella veste di portatori di interessi come le imprese o invece associati in quanto cittadini. Questa arena è pubblica nella misura in cui vi si dibattono questioni di interessi collettivi – che hanno conseguenze anche per la felicità privata – e/o vi si prendano decisioni che alla fine hanno impatti sugli stati di benessere collettivo, sulla felicità pubblica. Il nostro interesse principale è rivolto a dispositivi che producano elementi, fattori, condizioni di benessere, direttamente o indirettamente. Perciò l'attenzione si concentra sulle politiche pubbliche viste come processi produttivi di beni pubblici (Parte II), e sulla cura dei beni comuni, che richiede un'elevata interazione tra autorità pubbliche e cittadini. Nel primo caso vediamo soprattutto in azione la pubblica amministrazione nelle sue interazioni con una molteplicità di altri attori, economici e non. E la vedremo soprattutto alle prese con materie complesse, problemi ostici, soluzioni difficili, esiti impreveduti e complicazioni di ogni genere. Tuttavia, resta fermo il dato essenziale che senza una buona dotazione (per quantità e qualità) di beni pubblici non è possibile avere stati collettivi di benessere e lo stesso perseguimento della felicità individuale incontra ostacoli spesso insuperabili. Da qui l'importanza della forma principale assunta oggi della produzione o meglio generazione di beni pubblici, cioè le politiche pubbliche. In esse è possibile cogliere in atto le istituzioni, al loro meglio o al loro peggio. Quindi i modi e gli esiti delle politiche pubbliche sono anche un'ottica per valutare se le istituzioni come dispositivi siano all'altezza dei compiti che vogliamo assegnare loro. Si vedrà che le politiche pubbliche e quindi per implicazione anche le istituzioni pubbliche rinviano a tutto uno sfondo di

processi sociali e culturali più ampi, che nel loro insieme chiamiamo sfera o ambito pubblico, definita da processi politici in cui l'elemento della rappresentanza, della deliberazione, della partecipazione, ma anche della competenza sono molto importanti (Bianchetti, 2013). In definitiva le istituzioni pubbliche e anche le politiche pubbliche e anche la cura dei beni comuni, si fondano letteralmente su questo più ampio sostrato, perfino pre-politico, come quando facciamo riferimento a cultura civica, cultura delle regole, fiducia istituzionale, formazione riflessiva delle preferenze e altro ancora.

Ora per parlare di tutti questi temi vi è un linguaggio dominante che è quello giuridico, del diritto pubblico ed amministrativo. Esso tende a marcare il carattere normativo dell'essere e dell'agire istituzionale. Ma le istituzioni sono anche costrutti dell'intelligenza sociale, dispositivi appunto, sono organizzazioni ma anche mondi vitali, sono presupposti ma anche esiti. Per coglierli in questa molteplicità di aspetti è bene impiegare un linguaggio diverso, che permette di cogliere il punto centrale del loro ruolo sociale, e tutta l'intensità delle interazioni che le definiscono e le trasformano. Parliamo perciò, delle istituzioni come beni comuni.

2. Beni comuni

2.1. Vogliamo ricollocare integralmente le istituzioni nel processo sociale, pur nel riconoscimento delle specificità, dei tipi, dei livelli, delle forme e dei formalismi caratteristici di ognuna. Riteniamo che senza questa operazione concettuale, in sostanza uno spostamento di ottica e prospettiva di cultura delle istituzioni, anche le eventuali strategie di riforma corrano il rischio di essere dimezzate. E di ripetere in gran parte proprio le logiche che hanno prodotto i mali da correggere. La tesi è la seguente: le istituzioni sono beni comuni. I beni comuni sono i beni che una società – per molti versi ormai il sistema-mondo – detiene in comune. Non si tratta solo, o solo in minima parte, di beni oggettivati in oggetti, ma per lo più stanno nella dimensione astratta o virtuale di ogni tipo di bene, a cominciare da quelli economici trattati sul mercato; – sono sempre caratterizzati da una dimensione normativa, in quanto beni legati a pretese di fattibilità e di qualificazione dell'interazione sociale; – allo stesso modo essi sono la modalità empiricamente accertabile in cui si manifesta la natura del legame sociale e la costituzione reale della società; – la loro dinamica non dipende solo da innovazione e tecnologie, ma anche e specialmente dalla dinamica di domanda-offerta in termini di pretese azionabili socialmente, e quindi dalla natura della comunicazione sociale vigente (conflitti, compromessi, negoziazioni, poteri, gerarchie, imperativi, aspettative, speranze e timori, processi di ap-

prendimento, capacità negativa); – essi sono legati alle materie sociali, cioè ai fatti sociali più costitutivi: lavoro, riproduzione, interesse, identità, identificazioni, felicità pubblica/privata, violenza, colpa, sofferenza, rischio, individuo/società; – sono beni comuni in primo luogo le istituzioni, gli assetti istituzionali, i sistemi normativi più o meno formalizzati, e più specificamente gli ordinamenti e le loro regole, e i criteri di giudizio o *standard* loro applicati o da essi fatti valere; – i beni comuni, oltre a costituire la classe generale dei beni socialmente costitutivi, sono in essenza e principalmente beni virtuali legati al linguaggio, alla conoscenza, al sapere e al potere; – inoltre essi entrano in ogni altra funzione di produzione come patrimoni invisibili. Con questo status si intende che: essi vengono consumati, appropriati, incorporati privatamente e localmente; essi sono fattore decisivo di ogni surplus produttivo nell'economia e in ogni agire razionale, ma non possono essere contabilizzati e risarciti localmente se non in modo molto parziale o improprio, cioè il cerchio non viene chiuso; l'agire auto-interessato presuppone e consuma beni comuni a vari livelli, più di quanto sia capace di risarcirli; almeno finora la crescita economica presuppone questo squilibrio (si pensi alla logica di una *carbon tax*, per cui si costringe l'impresa a internalizzare una parte dei costi ambientali, venendo così incentivata a cercare di ridurre il proprio consumo di idrocarburi; tale imposta rappresenta comunque solo una piccola quota dell'entità dei danni ambientali causati); possono essere risarciti solo globalmente, anche tramite il contributo del surplus che viene localmente prodotto consumando beni comuni; la regolazione del nesso locale-globale è affare pubblico per eccellenza. A questi beni è immanente, fondante, la tragedia dei beni comuni: i beni di tutti sono esposti al degrado e alla distruzione in seguito a processi di usura senza risarcimento da parte di attori egoistici (si può usare per questi fenomeni il termine metaforico di *overgrazing*, originariamente utilizzato per spiegare processi di degrado di pascoli in condizioni di accesso non regolato). La tragedia descrive non uno stato pre-istituzionale, ma uno stato istituzionalmente degradato o minacciato di entropia; lo scioglimento della tragedia sta nello sviluppo, via apprendimento, di istituzioni “migliori” e nell'ampliamento della dotazione sociale di beni pubblici.

2.2. Il carattere virtuale, di sottoprodotto, l'invisibilità sociale e l'amnesia relativa dei beni comuni (una tragedia nella tragedia) sembrano invocare una semiotica della qualità nei beni pubblici e comuni. Si tratta della necessità di identificare le loro specifiche o *standard*, di ricostruire la dinamica delle pretese soggiacente, nel gioco della domanda e dell'offerta, spesso indiretta e inconsapevole, e d'identificare i sistemi di regole che contribuiscono a produrli: assetti istituzionali e politiche pubbliche in primo luogo.

Sarebbe sensato cercare di ricostruire in una interpretazione spessa da dove vengono e dove vanno, cosa succede loro, cosa li evoca, cosa li nasconde, che relazione hanno con il legame sociale, e quali i loro compiti specifici nella sfera pubblica. Per semiotica si intende: criteri di riconoscibilità, visibilità e conoscibilità analitica e sociale; quindi lettura dei segni che indicano l'esistenza di beni comuni; poi criteri per la loro valutazione, e quindi soprattutto criteri di giudizio, *standard*, principi regolativi della vita collettiva. I beni comuni "riconosciuti", quindi rinviano a questioni e sfere di giustizia (che cos'è corretto, giusto, adatto, appropriato), compresa la giustizia distributiva in termini di costi, benefici, tassi di sconto, traslazioni. Infine, implicano criteri per il governo sociale della loro riproduzione o governo. O anche per il loro disegno e progetto, se e quando ciò sia praticabile o augurabile. Per ora sarà sufficiente rintracciarne la presenza nella vita delle istituzioni e osservare come la ricostruzione di nessi tra patrimonio di beni comuni, assetti istituzionali e politiche pubbliche possa contribuire a comprendere e a valorizzare l'intelligenza delle istituzioni. Le istituzioni sono beni comuni, ma la relazione è intrinseca: le istituzioni vanno concepite in funzione della riproducibilità di beni comuni, perché solo un'ampia dotazione di questi permette una ricca e intelligente vita istituzionale. Si postula quindi che vi sia uno scambio assai intenso tra istituzioni e universo dei beni comuni, che sarà in genere mediato dalla più diretta relazione tra istituzioni e beni pubblici. Quando diciamo: certezza del diritto, attendibilità degli scambi sociali, credibilità delle istituzioni, responsabilità dei funzionari, facciamo certo riferimento a beni che vengono prodotti tramite beni pubblici, istituzionalmente resi disponibili, quali l'istruzione, il sapere, la professionalità, il controllo sociale, la *responsiveness*, tutte risorse regolate normativamente. Ma a loro volta queste rinviano a risorse morali, intellettuali e virtuali, a caratteri insieme più astratti e più locali dei processi e degli attori sociali.

3. Farsi un'idea della natura delle istituzioni

Perché vale la pena considerare le istituzioni come beni comuni? Il guadagno dovrebbe consistere nel potersene fare un'idea più adeguata e di riuscire a decifrare meglio i problemi relativi alla genesi e al mutamento istituzionale. Infine, ci potrebbero essere implicazioni pratiche, a livello dello sviluppo di possibili strategie istituzionali. Ma procediamo con ordine. Se le istituzioni sono beni comuni, le dobbiamo considerare non tanto come strumenti o macchine, ma come processi sociali altamente strutturati e insieme come costrutti o costruzioni sociali. Indubbiamente abbiamo istitu-

zioni che vengono anche attivamente progettate, in quanto si suppone siano soluzioni a problemi. Ma un'istituzione, e più ancora un intero assetto istituzionale, rispetto a una data materia sociale problematica, che deve essere convenientemente trattata per ragioni di ordine, efficienza, riproduzione o altro – mettiamo la questione ambientale, che induce a produrre regole *standard*, ministeri e arene pertinenti alle sue dimensioni più problematiche –, non è mai del tutto estrinseca, né facilmente mutabile a piacimento. Una data istituzione determina il *problem setting* e il *problem solving*. La definizione di qualcosa come problema per la società è di per sé un prodotto istituzionale. Ma anche come soluzione (ipotetica o presunta), l'istituzione sta più tra i problemi e le soluzioni che costituire essa stessa la soluzione; essa definisce le soluzioni ammesse e accessibili (l'insieme delle opportunità), determina risorse e percorsi per altri attori che contribuiranno alla soluzione. Una volta ingranata su una materia, un'istituzione ne diventa parte costitutiva. Conviene allora – pur mantenendo ferma la centralità del nesso tra problema e soluzione stabilito dalle istituzioni – considerarle, in quanto parte del processo sociale, come risposte a quesiti. Anzi: tanto interrogazioni quanto risposte. Le istituzioni mutano continuamente proprio per l'effetto di trascinamento esercitato dalla catena delle domande e delle risposte. Ecco quindi la natura processuale della vita istituzionale, in quanto è immersa nella catena delle interrogazioni e delle risposte che una società genera continuamente. Ciò che chiamiamo istituzione è un costrutto, in quanto è la rete delle pretese normative che si fanno valere intorno a una data materia. Anche l'antropomorfizzazione delle istituzioni, quando ne facciamo il soggetto di generalizzazioni (“il comune non funziona”) non è solo un ausilio comunicativo, una semplificazione pragmatica nella comunicazione, ma riflette il fatto che ci riferiamo alle istituzioni come costrutti con i quali interloquiamo e dai quali ci attendiamo ausili per la posizione di problemi e la ricerca di soluzioni.

L'elemento bene comune risulta proprio dal carattere di costruzione sociale: le istituzioni hanno tutte o molte delle caratteristiche prima assegnate ai beni comuni. Ma in particolare il fatto di essere di tutti e per tutti, e quindi di dipendere dalla capacità cooperativa di tutti, anche involontaria, è la conseguenza di essere esposte in principio e in prima fila alla tragedia dei beni comuni. Se non sono dotate di difese adeguate: regole, *standard*, ruoli, tempi, divisioni del lavoro e molto altro, le istituzioni tendono a essere *overgrazed* da individui e organizzazioni autointeressati. È vero che le istituzioni si difendono tipicamente ricorrendo a risorse normative derivate da un loro vero o presunto monopolio dell'autorità. Ma il fabbisogno endemico di legittimazione e di ricarica motivazionale della disposizione a conformarsi alle loro logiche (più che a loro specifici comandi o prescrizioni)

rende debole la difesa. Le istituzioni devono essere credibili e attendibili e responsabili. Altrimenti vengono calpestate, aggirate, strumentalizzate, piegate a usi privati, rese superflue o mera sovrastruttura. Di loro ci si ricorda solo perché generano costi di transazione per l'agire autointeressato. In tal caso sono destinate a fare una brutta fine. Un altro aspetto rilevante per intendere la natura di bene comune delle istituzioni è stato già sottolineato. Le istituzioni non sono solo il risultato di un progetto razionale. Ovvero non possono essere identificate con un agire anticipatorio senza residui. Dalle analisi sulla razionalità difficile, dagli studi sull'implementazione delle politiche, sappiamo che ogni soluzione offerta a un problema della società diventa essa stessa parte del problema e ha comunque sempre i suoi costi di opportunità. Non sono quindi tanto costruzioni secondo un progetto, quanto un progetto senza fine, con molto non finito, molte ridondanze e duplicazioni. Ne consegue per implicazione che un costruito sociale, a differenza di una macchina, non risponde a criteri di ottimalità, ma risponde a logiche processuali altamente idiosincratiche e pertinenti al contesto. La stessa persistenza nel tempo delle istituzioni non può essere identificata con il fatto che esse costituiscano soluzioni convalidate a problemi. Esse, al più, soddisfano il criterio di essere "soddisfacenti" (*satisficing*, secondo Simon). Inoltre la loro mera esistenza può ridurre il set delle alternative accessibili; anche se poco efficienti, poco razionali in ogni senso del termine, bisogna tenersele, o meglio non risulta facile sbarazzarsene. Per questo abbiamo sempre poche istituzioni di cui avremmo bisogno e troppe istituzioni di cui faremmo volentieri a meno. Anche se fosse possibile sviluppare una prospettiva evolucionista sulle istituzioni, l'esito di singoli momenti istituenti non potrebbe mai essere fatto coincidere con un'ottimizzazione di tipo economico o progettuale, né con un risultato inevitabile e unico possibile. Si danno sempre alternative, per quanto canalizzate, ci sono sempre possibilità hirschmaniane. Si potrebbe dire che le istituzioni sono una formazione di compromesso tra problemi e soluzioni, sono un compromesso raggiunto attraverso cicli di conflitti tra interessi e culture, nel braccio di ferro costante tra problemi e soluzioni. Le istituzioni rispetto all'azione autointeressata costituiscono, come abbiamo visto, un presupposto, una risorsa, un vincolo. Vengono percepite e "calcolate" come economie o diseconomie, come qualcosa che facilita e addirittura riduce i costi della propria scelta, o qualcosa che ostacola e pesa. Nel primo caso si è indotti ad appropriarsi del bene-istituzione nel senso di accaparrarselo, monopolizzarlo, strumentalizzarlo. Trasformarlo magari in una fonte di rendite. Qui le istituzioni corrispondono anche troppo bene al loro essere simili a beni ambientali o culturali. Nel secondo caso, l'attore tenderà a decostruirle (delegittimarle, contrapporvisi, evitarle, aggirarle) per ridurne l'impatto negativo sull'azione. Ri-

correrà soprattutto a surrogati e sostituti: dal farsi giustizia da sé all'incremento di benessere ottenuto evadendo il fisco. In entrambi i casi le consuma senza risarcirle. Nelle società moderne è il nesso fiscale che stabilizza il vincolo al risarcimento. Ma anch'esso è un'istituzione soggetta al degrado, all'abuso, all'aggiramento. E il fisco non basta. Perché occorrono risorse virtuali, come la cultura, l'intelligenza, la responsabilità e altro, altrimenti il cerchio non si chiude. Un eccesso di monetizzazione può contribuire a destrutturare definitivamente un'istituzione (il caso dei condoni ripetuti in Italia). O meglio, al di là e oltre le disposizioni di singoli attori, occorre che gli impatti mediamente prodotti dalle loro modalità tipiche d'interazione siano capaci di operare un contributo al risarcimento. Altrimenti non resta alternativa al degrado. Ma appunto questi impatti sono gli esiti di canalizzazioni istituzionali dell'azione più o meno riuscite. Ogni istituzione richiama l'altra, ogni bene comune è in connessione con gli altri, nella catena dell'essere sociale. Ciò è un bene come moltiplicazione delle possibili miscele di beni comuni che ci servono per risolvere problemi e rispondere a domande. Ciò è un male perché un danno a un bene si trasmette facilmente ad altri beni, anche in forma epidemica e catastrofica. Certo il momento critico per afferrare la natura di bene comune delle istituzioni sta nel loro essere sistematicamente, definitivamente e inesorabilmente esposte alla tragedia dei beni comuni.

4. Esiti di una tragedia

4.1. In che senso le istituzioni sono beni comuni e sono il modo di produzione di beni comuni? Se le consideriamo beni comuni, assegniamo alle istituzioni tutta una serie di caratteri, rilevanti sia per la loro analisi, sia per il disegno di strategie istituzionali. Come beni comuni le istituzioni sono di tutti e per tutti, non è possibile se non per segmenti rintracciarne la genesi *by design*, vivono di altruismo, cooperazione involontaria, conflitto e cooperazione, non si sa mai con sufficiente precisione quali impatti producano, e naturalmente sono soggette alla tragedia di ogni bene comune. La "soluzione" della tragedia sta in buone istituzioni. Ma le stesse buone istituzioni sono beni comuni di secondo, terzo livello e non possono mai del tutto escludere di costituire oggetto, a loro volta, di *overgrazing*. Non ci sono assetti istituzionali garantiti o intrinsecamente sicuri da questo punto di vista. Le istituzioni sono soggette alla tragedia quando vengono semplicemente usate senza ottenere in cambio rispetto e risarcimento adeguati. Nelle società contemporanee è soprattutto nel nesso fiscale che lega individui e stato che è riconoscibile il germe della tragedia. O non si contribuisce abba-

stanza – in rapporto alle possibilità – o le si usa in modo illimitato. In regimi pre-democratici la relazione asimmetrica tra autorità e sudditi rendeva concettualmente semplice (in pratica era pur sempre difficile realizzarlo) fissare i termini della relazione tra soggetti e istituzioni, anche sotto il profilo fiscale. In democrazia, nel quadro della tendenziale simmetria tra soggetti e istituzioni (pubbliche) e comunque a causa del fabbisogno crescente di legittimazione per ogni decisione autorevole, la questione diventa più complessa. Nel senso che le richieste individuali e collettive di prestazioni istituzionali (nel passaggio dallo stato liberale allo stato sociale o comunque interventista) crescono sempre più, ma non cresce in proporzione la disponibilità a far fronte ai costi di tali prestazioni. Le preferenze fiscali dei cittadini (cioè, in parole povere, la loro disponibilità a essere soggetti fiscali in cambio del diritto a pretendere prestazioni e beni pubblici) sono ambigue. Tanto più che, al crescere del reddito o del benessere privato e al contemporaneo sviluppo di tutte le forme di individuazione dei bisogni e delle domande – che caratterizza il passaggio dal moderno all’ipermoderno –, cresce la possibilità, ma anche la tentazione, di provvedere privatamente alla copertura del fabbisogno, sostituendo beni privati a beni pubblici (si pensi alla salute e all’istruzione). Tenendo presente anche oscillazioni hirschmaniane tra il polo della felicità pubblica e quello della felicità privata. In proposito si registra forse una logica di questo tipo: una volta consolidata una certa base di diritti e di beni pubblici corrispondenti, il di più sembra preferibilmente da acquisire sul mercato dei beni e dei servizi destinabili alla vendita. Il problema è che anche questi – come abbiamo accennato sopra – incorporano sempre più una componente di bene pubblico o comune, per la quale non è chiaro chi paga. Si tratta infatti di “qualità” assai complesse da ottenere e garantire, che vanno ben oltre il ruolo di uno stato “guardiano” o garante della certezza del diritto (delle “norme di mera condotta”, nel senso hayeckiano). Inoltre ci sono aspetti del contesto dell’azione intrisi di beni pubblici. Insomma, il costo da pagare per avere beni pubblici che permettano di godersi “il superfluo” resta alto, in termini fiscali e in termini di obbligazione politica reciproca dei membri di una società. L’eterna tragedia dei beni comuni si svolge oggi su questo sfondo di miopia e autoillusione dell’attore, di protervia quotidiana nei confronti dei beni (che non si pagano o pagano gli altri), di attiva scotomizzazione veicolata dagli attori interessati in un modo o nell’altro al mercato e alla mercificazione. Si tratta di un senso comune “Iberista” che farebbe inorridire non solo Marx, ma anche Bentham o Mandeville.

4.2. Proprio per evitare o ritardare l’esito della tragedia, le istituzioni, nell’ambito di singoli assetti, provvedono, anche come effetto di una lunga

accumulazione storica, molteplici meccanismi e dispositivi protettivi. Ma in democrazie di massa con elevati gradi di benessere ci sono per gli attori infinite possibilità di far valere interessi particolari “legittimi” nei confronti di istituzioni e su beni comuni, cui lo stato risponde con un interventismo a largo spettro e a maglie strette che offre tanto protezione (come articolazione e canalizzazione di quell’impulso predatorio che scatta in interessi particolari quando sono disponibili cose pubbliche), quanto altrettante occasioni per darvi accesso e moltiplicare le tentazioni. Diamo per scontato che non solo le istituzioni, ma anche le loro difese (a loro volta istituzioni e beni comuni), siano inevitabilmente oggetto della tragedia, la quale si ripete ai vari livelli della realtà socioistituzionale e non conosce tregua. Tuttavia, c’è società in quanto ci sono questi meccanismi istituzionali di difesa di beni comuni. Essi non risolvono la tragedia, ma la trattano. Vediamo in breve di cosa sono fatti. Nella maggior parte dei casi abbiamo a che fare con la disponibilità (a volte generata solo in corso d’opera), talora – quando possibile – con la predisposizione di: diritti di proprietà (nel senso tecnico di *property rights*=poteri di disposizione esclusivi); regolazioni; sistemi d’incentivi; *standard*; culture e pratiche organizzative; autorità terze e differenziazione di livelli; e quindi anche burocrazie, democrazie, negoziazioni, conflitti e giurisdizioni; oscillazioni hirschmaniane. E certamente molte altre risorse e processi sociali che qui trascuriamo. Con riguardo a beni comuni abbiamo fallimento del mercato, non solo nel senso che il mercato non è in grado di produrli, ma nel senso che non costituisce un efficiente meccanismo per proteggerli. Veramente la prima soluzione immaginata è proprio l’assegnazione di diritti di disposizione su beni (che erano) comuni.

L’autointeresse di attori titolari di tali diritti impedirà che li distruggano (per un caso analogo: a pochi interesserà che “il Comune faccia brutta figura”, ma a tutti interesserà conservare la propria buona reputazione). Tuttavia l’esperienza mostra che i diritti proprietari da soli non sono una soluzione attendibile. Da un lato, essi sono istituzioni che presuppongono altre istituzioni (come minimo lo “stato di diritto”, che oggi non può che avere l’espansività e onnipresenza richieste dagli attuali livelli di complessità; non viviamo in un mondo astratto abitato solo da piccoli produttori indipendenti). I diritti di disposizione evocano dal nulla – se già non esistesse, come in realtà non può non essere – un’intera enciclopedia di assetti istituzionali. Quindi per uscire dalla tragedia dei beni comuni tramite diritti di proprietà, occorre rientrarvi tramite le istituzioni che garantiscono e definiscono i diritti stessi. È illusorio immaginare che simili diritti abbiano bisogno solo di un tetto o di una base istituzionale sottile (lo stato “minimo”). L’idea stessa di società complessa fa a pugni con una simile ipotesi. Inoltre va considerato che diritti di proprietà generano reddito, quindi in pratica denaro. Solo se il soggetto

non ha un'alternativa a quella fonte di reddito sarebbe interessato a preservarla il più a lungo possibile. Ma il denaro vola e con esso il bene comune. Del resto in un universo transnazionale, si può perfino perdere la reputazione in un luogo e recuperarla in un altro. Comunque, qui interessa solo chiarire che i diritti proprietari sono sempre accompagnati da tutta una serie di dispositivi e risorse istituzionali. Le regolazioni – si veda qui, parte II – (regole del gioco, procedure, modalità di fare, individuazione di condotte e comportamenti corretti e non) sono la difesa più generale, specie in società in cui il diritto, peraltro in tante forme diverse e proveniente da fonti plurali, gode di una funzione centrale. In molti casi si tratterà di accordi tra parti o di contratti (negoiazione del conflitto d'interessi con riguardo a un bene), oppure di autoregolazioni (impegni di un attore con se stesso con riguardo a una classe di beni). Il problema con le regolazioni è che esse comportano propri costi di transazione, il loro controllo è spesso difficoltoso, e possono anche generare effetti perversi. Tuttavia senza regole non ci sono beni comuni. Si tratterà di procurarsi regole migliori. Le regole sono accompagnate in genere da incentivi, materiali e morali, da premi e sanzioni per azioni corrette o scorrette. Mentre le regole indicano all'attore cosa fare o non fare e come comportarsi (aiutandolo nelle sue decisioni o rendendoglielo più complicato), gli incentivi cercano di modificare il calcolo delle convenienze e delle opportunità in una situazione decisionale, redistribuendo costi e vantaggi. Certamente impattano sull'insieme di alternative praticamente accessibili, ma mediatamente possono anche influenzare i motivi ad agire, specie in connessione con regolazioni. Gli *standard* consistono, intrecciati con regole e incentivi, nella definizione di qualità, livelli, criteri, soglie: da raggiungere, da evitare, da non toccare, da non superare e così via. Il campo più evidente è quello degli *standard* tecnologici e ambientali ma, nella tendenza verso prestazioni di qualità richieste sia sul mercato sia dallo stato, criteri di qualità vengono definiti e si fanno valere anche per beni, servizi e funzioni. Gli *standard* “proteggono” il bene (comune) in quanto intendono preservarne o garantirne nel tempo certe caratteristiche che lo definiscono come tale. Il maggiore o minore rispetto di *standard* nei più diversi contesti sociali ci segnala fino a che punto gli attori consumano e risarciscono o depremano il patrimonio di beni comuni.

4.3. Regole e *standard* sono formulati e implementati da corpi legislativi, amministrativi e tecnici, all'interno dei quali hanno grande peso le culture di organizzazione, gli specialismi, le professionalità, le ideologie, le tradizioni e le prassi. La qualità, l'attendibilità, la ricchezza di informazioni e cognizioni che essi sono in grado di elaborare incidono pesantemente sulla vita reale delle regolazioni e degli *standard* e quindi sul grado di protezione da questi offerto ai beni comuni. Occorrono rilevanti investimenti finanziari

e istituzionali per garantire l'adeguatezza di questa risorsa virtuale ai suoi compiti (pur sempre in un'ottica del *satisficing* organizzativo e pragmatico). In misura variabile tutte le risorse istituzionali già ricordate richiedono l'intervento di autorità neutre (a partire dall'autorità giudiziaria fino a collegi di tecnici), che possano dirimere le controversie, ri-regolare le regolazioni, gli *standard* e gli incentivi, compiere valutazioni di natura tecnica o normativa. Il numero di tali autorità tende a crescere con l'aumento della complessità delle materie sociali, cui ineriscono variamente componenti di beni comuni: dai diritti di cittadinanza alle operazioni finanziarie, dai media alle pari opportunità. Attualmente, in una società mobilitata e in cui predomina la figura dell'attore auto-interessato, le stesse autorità neutre a loro volta garantite da statuti di autonomia, risorse proprie, indipendenza dal potere politico, al coperto da ricatti e sanzioni sociali – sono continuamente minacciate e aggredite: dispiacciono sempre a qualcuno e inoltre da esse dipendono beni (dal tasso di sconto alle frequenze audiovisive, da normative tecniche a misure preventive di grandi rischi) che letteralmente fanno gola a molti. Certamente si tratta di arene contestate, ma se la complessità sociale cresce in funzione della complessificazione crescente delle materie per opera in primo luogo degli impatti sociali della scienza e della tecnica (si pensi alle questioni etiche in medicina e a chi è chiamato a fissare i palletti), sarà sempre più inevitabile affidare beni comuni anche a questo tipo di autorità. Queste a loro volta, per non degenerare in una anche involontaria tecnocrazia, devono essere “coperte” e controllate da altre forme di autorità (politica, morale, culturale) e più ancora da un'opinione pubblica informata in grado di percepire rischi e deviazioni. L'esistenza di parti terze dentro i meccanismi di difesa di beni comuni rinvia, come risulta da quanto ora accennato, all'importanza di disporre di un'articolata divisione del lavoro tra istituzioni, e in particolare di quella verticale tra livelli di governo differenziati. Freni e contrappesi non possono essere più solo cercati e trovati in una classica (ma oggi comunque difficile) divisione dei poteri (politici). Si tratta di vera e propria divisione del lavoro (anche qui: spesso in forme involontarie, processuali, certo non tutte codificate e proceduralizzate). Del resto la stessa istanza “opinione pubblica” è evanescente se non è vista come stratificazione e segmentazione di pubblici (si pensi al ruolo dell'”esperto” e della sua corporazione, o anche del giornalista, in rapporto al cittadino “comune”). Quanto più ricca la dotazione in autorità neutre, quanto più articolata la divisione del lavoro tra istituzioni, sfere e arene, tanto più c'è la *chance* che un bene non vada smarrito: distrutto, monopolizzato, degradato, dimenticato. E tanto più sarà gravoso il lavoro del coordinamento, del cooperare, del trovare intese, raccordi: materiali, temporali, informativi. Ma da questa complicazione ovviamente non c'è scampo, ed è

sempre meglio diffidare dei semplificatori. Ecco dunque perché intorno ai beni comuni sono continuamente al lavoro le altre componenti della “protezione”: amministrazioni, legislature e giurisdizioni, per non dire imprese, associazioni, individui e gruppi più o meno strutturati. Si capisce che tanto attivismo potrà anche in molti casi rendere troppo elevati i costi d’informazione e di transazione in relazione a una classe di beni. Ci saranno confusione, e conflitto, molte urla e molta polvere (forse per questo si parla di arene).

Ma i beni comuni comunque sono sempre a rischio, per definizione: si salvano “per caso”, grazie al caos stesso che li circonda, o “per volontà”, grazie alle cure che cittadini, legislatori, amministratori, sapienti e gente comune avranno dedicato al rendere buone le proprie istituzioni, garanti di beni in comune. Proprio quello che ci vuole per beni in comune, sempre esposti perché non c’è protezione che basti. La stessa complessità delle risorse istituzionali in campo (la protezione di un bene dalla tragedia dei beni comuni richiede articolati istituti di garanzia che a loro volta rinviando ad altri beni, istituzioni e processi sociali); il fatto che ogni protezione tenda a essere surclassata dalle strategie particolaristiche e comunque, in molti suoi punti, non possa evitare di costituire un incentivo per comportamenti opportunistici o defezionistici, tutto fa intendere quanto sia difficile la vita di ogni bene comune e quindi di ogni istituzione. Tuttavia abbiamo ancora istituzioni e beni comuni, per quanto non ci bastino mai la loro quantità e qualità. Quindi in qualche misura, diacronicamente, la protezione e le condizioni di riproduzione sono state precariamente garantite. Ciò che preoccupa oggi è la crescita di tale precarietà.

Siccome il catalogo dei beni comuni è molto ampio, anzi indefinito, e poiché sussistono certamente – anche se spesso in modalità non tutte socialmente consapevoli – forme di sostituzione e complementarità tra di essi, raramente una società, anche in fasi di modernizzazione accelerata e quindi di veloce usura del patrimonio di beni disponibile, arriva a punti critici: a un carico di rottura, a un *overgrazing* istituzionale diffuso, e non solo locale. Ma nella società italiana possiamo notare la concomitanza di fenomeni quali: – illegalità di massa; – evasione fiscale; – degrado dei beni culturali; – debolezza cronica della ricerca scientifica; – cementificazione del territorio; – corporativismi esasperati; – incertezza del diritto (si ignora se più per iperregolazione, o per crisi della giustizia o per tendenze esasperate al “dissidio” e al contenzioso). Basti questo parzialissimo elenco per mostrare che a un certo punto tutta la flessibilità inerente ai beni comuni (la loro capacità di autopoiesi sociale, di risanamento e cicatrizzazione spontanea, la loro pluralità, la stratificazione sociale e istituzionale dei circuiti che li producono) potrebbe anche non bastare. Si parlerà allora di crisi sociale e istituzio-

nale. E in situazioni di *overgrazing*, e quindi di scarsità dei beni in comune, inevitabilmente si faranno valere surrogati pericolosi: dal farsi giustizia da sé alla criminalità organizzata, dal privatismo difensivo alla mancata regolazione degli impatti ambientali. La flessibilità che non deriva da un'abbondanza di beni comuni (e quindi buone istituzioni) viene sostituita dalla flessibilità (sregolazione) dell'uso di ogni risorsa appropriabile. Superato un punto di non ritorno non ci saranno più beni di nessun tipo in qualità e quantità adeguate. La spirale tenderà a farsi irreversibile. Proprio per questo siamo indotti a riscoprire le istituzioni come beni comuni.

3. A proposito di fiducia/sfiducia istituzionale

1. Fiducia come relazione

Come molti altri termini a forte contenuto e impatto sociale, la fiducia implica una relazione diadica tra due termini: ha sempre anche a che fare con un rapporto tra soggettività, più o meno istituite, o anche tra soggetto e oggetto, quando esso venga antropomorfizzato come facciamo correntemente con strumenti, mezzi tecnici o anche la stessa natura. Anche la fiducia in potenze sovrumane, si tratti di spiriti o del dio occidentale, comporta la costruzione di una relazione a due, tra chi dà o toglie fiducia e chi la merita o non, o addirittura la pretende. Si tratta di una relazione primaria in quanto siamo implicati in relazioni fiduciarie, e quindi rischiose, fin dall'inizio nei confronti di chi si prende cura di noi immaturi e poi verso una cerchia sempre più ampia di soggetti, materie, forme di comunicazioni, che diventano – crescendo – sempre più ampie e più astratte. Le istituzioni politiche, come “dio in terra”, sono già a un alto livello di astrazione, necessariamente mediate da apparati simbolici e comunicativi, per lo più impliciti, che diamo per scontati nel corso della nostra socializzazione nello spazio pubblico. Fiducia, a questo livello elementare, è soprattutto un doversi fidare e in qualche misura anche fare affidamento su altro, specialmente su risorse non in nostro controllo o disponibilità. Il principio di realtà fa riferimento prioritariamente a questo doversi fidare che qualcosa c'è, e che è almeno in parte per noi. In una visione nichilista, apocalittica del reale non potremmo né dovremmo fidarci, dando per scontato che non c'è nulla su cui poter contare.

Viviamo per lo più abbastanza distanti da questa linea di confine, oltre la quale la vita individuale e collettiva non sarebbe possibile. Diamo per scontato che ci sia un mondo sociale ed istituzionale che vale per noi. La fiducia allora è la negazione del vuoto, ed anche quindi negazione del principio individualistico di fondazione del sociale, come nella frase “la società non esiste, esiste solo l'individuo”. Questa frase è a effetto, ma è un *non-*

sense, perché è la possibilità di avere fiducia, fidarsi, fare affidamento e quindi contare su altro da sé che rende possibile l'individuazione stessa. Il sociale, come voleva Durkheim, viene sempre prima dell'individuale che è una sua eventuale derivata.

2. Istituzioni come beni comuni

In questa relazione resta ancora abbastanza oscura la natura della “controparte”: l'istituzione. Qui voglio darne una connotazione specifica, che aiuta a capire la natura stessa della fiducia. Le istituzioni sono beni comuni, *commons*. Sono presupposti indispensabili e necessari della vita, sono necessariamente condivisi come tali con tutti gli altri membri del genere umano (o almeno della società locale di appartenenza). Istituzioni sono i diritti, le regole giuridiche o sociali, gli apparati di interesse collettivo, specie quelli dedicati al *problem solving* generale e alla risoluzione dei conflitti, oltre a molte risorse generalizzate quali il linguaggio comune e quelli specializzati, il denaro e quindi il credito. Anche molte forme d'interazione sociale sono formattate e istituite, fino all'amicizia e all'amore. Nell'interazione tra processo sociale e forma giuridica molte istanze o modi di fare vengono istituiti e formalizzati, altri restano più informali, ma pur sempre ben riconoscibili nella loro dimensione normativa. Su *speech acts* istituenti e formattanti che trasformano il processo materiale dell'interazione in rapporto istituito e regolato ha detto già quanto basta Searle nei suoi numerosi contributi. Qui occorre solo sottolineare che se le istituzioni vengono considerate nel loro essere per tutti come beni comuni esse stesse soggiacciono alla tragedia dei beni comuni (rinvio per brevità solo a E. Ostrom, 2006 ed anche a Donolo, 1997). Indubbiamente la sfiducia, anche solo come fiducia decrescente e crescente frustrazione delle aspettative, incide sugli esiti della tragedia e anche sulle possibilità di frenarla e risarcirla. Il buon governo di un bene comune è possibile solo in presenza di un'adeguata (non necessariamente molto elevata) fiducia. E qui rileveranno nelle democrazie sia la quantità, misurata magari in consenso politico-elettorale, sia la qualità o intensità, la sua stabilità nel tempo, o almeno il suo oscillare (in senso hirschmaniano) entro limiti ben definiti.

Per il trattamento della *tragedy of commons* sono di grande rilievo due classi di beni, che a loro volta sono beni comuni: i saperi e la normatività (che comprende anche i motivi per agire secondo principi e regole) sia sociale che giuridica che tecnica. Sul punto che non posso qui elaborare rinvio a Donolo 2013. Si stabilisce quindi una circolarità tra tipi di beni comuni, che del resto non stupisce chi ha letto Castelfranchi, 2014 che insiste

proprio sulla circolarità tra fiducia/sfiducia e buono/cattivo stato delle istituzioni. In sostanza sono in gioco sempre dei beni comuni, di diversa natura ed operanti a diversi livelli, che nel loro gioco interattivo permettono in vario grado un rapporto produttivo (in termini di benessere collettivo, che poi va intenso nel senso proposto dal Rapporto Stiglitz, da Sen, ed ora anche in Italia dal BES-ISTAT) tra fiducia concessa per buone ragioni e buon funzionamento delle istituzioni nell'interesse collettivo, o il contrario.

3. Dalla fiducia all'affidabilità

Con la società industriale e la sua attuale metamorfosi tra globalizzazione e società dei servizi, il tema della fiducia è diventato sempre più connesso al modo di funzionare di sistemi complessi: sistemi uomo-macchina, sistemi socio-tecnici, tecnostutture. E alle loro professionalità sempre più differenziate. Per i sistemi tecnologici si è iniziato a parlare di affidabilità, cioè di capacità di reggere con elevata probabilità le prestazioni previste nel corso del tempo (ciclo di vita dell'impianto, del prodotto, ecc.). Più le tecnologie diventano sofisticate e quindi ricche di effetti imprevisti e anche perversi più la domanda di affidabilità è destinata a crescere. Essa è il correlato positivo del rischio tecnologico. Più tecnologia serve anche a rendere i sistemi tecnici più affidabili. Si applicano loro anche altre nozioni tratte dal linguaggio ecosistemico quali resilienza, robustezza, capacità adattiva, capacità di apprendimento e così via. Affidabile richiama attendibile, qualcosa su cui si può contare, entro margini di rischio calcolabile. E prevedibile, nel senso che prendiamo l'abitudine all'affidabilità e possiamo rilassarci. Ma questo non si deve fare, anche se è tipicamente umano. L'uomo è il maggior fattore di rischio in sistemi complessi e ci si chiede se ci si può fidare di lui, ovvero della sua competenza professionale, ma anche della sua serietà, veridicità, costanza ecc. La tecnologia offre numerose soluzioni sempre più affidabili fino all'intrinsecamente sicuro o al *failsafe*. Naturalmente un guasto è sempre possibile, la sua probabilità non può mai essere zero. Invece, per la componente umana del sistema occorre investire molto sul capitale umano e sociale; sono certo possibili incrementi dell'affidabilità umana, ma senza certezze, data la forza di variabili incontrollabili (vedi tutta la letteratura sui grandi disastri tecnologici, sulle centrali nucleari o sui sistemi missilistici). In sostanza, la tecnologia diventa sempre più affidabile, ma in quanto sempre più complessa incorpora per così dire la gestione del suo proprio rischio. Invece l'uomo resta una componente fragile. Eppure ci si deve fidare di lui. Nelle professioni, anche in quelle ex-liberali, l'affidabilità è un misto di reputazione professionale e di credenze soggettive.

ve dei clienti, che hanno bisogno di credere, comunque. Essi donano fiducia, scambiandola con la qualità della prestazione ipotizzata sotto la maschera dell'affidabilità. E questa è esperienza comune, sempre più frequente data la nostra crescente dipendenza non solo da sistemi socio-tecnici, ma anche da ruoli professionali, che si basano necessariamente sull'affidamento fiduciario.

Ciò può spingersi fino alla credulità superstiziosa, alla ricerca disperata di un punto fermo nel mare dei rischi e delle incertezze. Qui l'aspetto interessante è il modo specifico con cui la fiducia viene incorporata in "macchine", e d'altra parte come si proceda ad accertare l'affidabilità (e da qui tutta la semantica della credibilità personale e professionale) dell'operatore. La fiducia diventa un oggetto malleabile dentro i processi di valutazione dell'affidabilità e della sua certificazione. La fiducia in qualcosa ora è certificata da un attore autorizzato e competente che rilascia un segno di affidabilità e quindi individua un oggetto degno di fiducia. Naturalmente, la questione si ripropone al livello di come accertare l'affidabilità del certificatore e così via, ma non all'infinito, perché oltre un certo meta livello di certificazione, si passa direttamente al diritto civile e penale, magari anche quello policontesturale salutato da Teubner. I presidi istituzionali che certificano ciò che è degno di fiducia sono molto cresciuti nel tempo. Hanno subito dei colpi in testa notevoli dato che sono stati al centro di crisi finanziarie, scandali e controversie. Ma a prescindere, non se ne può fare a meno. Tutta la vita delle merci oggi è sottomessa a questa certificazione che la rende affidabile. Ormai se non certificato un oggetto non può accedere al mercato. Quindi ci sono complessi istituti di validazione dell'affidabilità che sono anche produttori di fiducia. (Altri aspetti ben noti in questo quadro riguardano il ruolo di marchi e di *griffe* quali certificatori di qualità e *trigger* di relazioni fiduciarie, mentre anche il prezzo svolge il ruolo di segnalatore di qualità e quindi anche di affidabilità; la fiducia è dentro a tutto ciò, travolta da tutta la mercificazione).

4. Cinismo

Come argomenta Castelfranchi (2014), la sfiducia è autointeressata. Chi non si fida fa il furbo in un mondo di fessi presunti. A breve questo atteggiamento ha probabilità di essere premiato. Alla lunga il problema è che anche gli altri diventano progressivamente furbi. Chi nega la fiducia agli altri nega anche a se stesso la probabilità di potersi fidarsi un giorno, e quindi si condanna a vivere in un mondo hobbesiano, come sa bene chi vive in posti dominati da una mafia. La fiducia invece si fonda su un proprio

interesse bene inteso, ovvero mediato con gli interessi propri a medio-lungo termine e con gli interessi dei terzi. Il cinismo può nascere e crescere da esperienze ripetute di fiducia malriposta. Allora, si diventa sospettosi dell'altro, e l'argomento è che tutti sono eguali nel non fidarsi o nel non essere degni di fiducia. È normale diventare un po' cinici con l'esperienza della vita, ma il problema diventa sociale o addirittura come nel caso Italia societario, cioè una questione che definisce lo stesso sistema-paese, quando una proporzione troppo alta della popolazione ritiene che, sulla base dell'esperienza, sia giusto essere e comportarsi da cinici. Ne consegue lo sviluppo di una cultura del cinismo che li giustifica. In questo c'è l'omertà dei cinici, che si coprono a vicenda.

Ma in questa situazione chi dovrebbe desiderare di non essere cinico? Però questo processo autoreferenziale non avrebbe consistenza se non trovasse la sponda in un equivalente processo entropico dal lato delle istituzioni. Le istituzioni invece di essere arbitro diventano parti del gioco, così facendo imbarcano, anche sociologicamente, una quota consistente di cinici, sia nei ruoli politici, sia in quelli gestionali. Poco a poco le istituzioni si mettono al servizio dei cinici, cioè della cultura e della pratica della sfiducia, fornendo tutte le giustificazioni che si potevano desiderare. Il rapporto con il denaro pubblico è la cartina di tornasole. Ciò che è di tutti diventa mio o nostro. Le regole si comprano e si vendono, nella forma di cinismo istituzionalizzato come lobbismo e corporativismo, nella forma della corruzione come "mazzetta". Per innescare il processo basta che le istituzioni, allo stadio iniziale, siano un po' inefficienti, un po' partigiane, un po' lassiste. Il resto vien da solo, come processo auto-confermantesi, dominato da *feedback* positivi.

5. Capacità e fiducia

Le istituzioni costituiscono un contesto per l'attore, che induce più o meno a fidarsi e a concedere fiducia. Non si tratta però solo – come nell'ottica utilitaristica della *rational choice* – di incentivi. L'interazione, infatti, avviene propriamente tra la mente del soggetto e l'ombra che le istituzioni proiettano sugli ambiti d'azione rilevanti per lui. Si potrebbe perfino dire che l'interazione è tutta mentale, all'interno dell'attore, tra idee diverse e concorrenti di normatività: le proprie meta-preferenze, le norme sociali, quelle giuridiche, gli imperativi economico-utilitaristici, gli impulsi altruistici, le appartenenze sociali esigenti fedeltà, e così via.

La fiducia/sfiducia effettivamente praticata risulterà da questa competizione interna tra universi morali. Si tratta di un'idea eccessiva, in quanto

certamente i dati materiali del campo dell'azione, le risorse tecniche accessibili, le pratiche correnti, le *routine*, le strutture e i linguaggi pesano molto, e rendono plausibile anche un'idea materialistica della genesi della fiducia/sfiducia. Tuttavia, volendo per un momento preferire l'altra ipotesi, si potrebbe dire che in un mondo che diventa sempre più plurale – sotto il profilo cognitivo, esperienziale e normativo – e in cui il soggetto è stratonato tra esigenze ed imperativi diversi, e in cui la componente sociotecnica è crescente (come risulta anche dal passaggio dalla fiducia all'affidabilità), nell'insieme la componente cognitiva è centrale, insieme ai funzionamenti (Sen), cioè alla reale capacità di esercitare libertà positive. E quindi un nesso fondante va stabilito tra capacità, capacitazione e fiducia. In termini astratti si può dire che chi si fida non ciecamente ma ragionatamente è più capace di chi non si fida. Oppure: egli ha un'immagine più complessa ed articolata del mondo. Oppure: è in grado di seguire massime di condotta che filtrano il *self-interest* e così via. Dove la fiducia è poca e precaria i soggetti sono anche in-capaci. Questo sarebbe un tema degno di sviluppo, e che tra l'altro ci permetterebbe di impostare in modo meno deprecatorio la sindrome italiana della sfiducia istituzionale.

6. Reti e fiducia

Un livello di realtà in cui fiducia e affidabilità si mescolano continuamente è quello della rete. C'è l'affidabilità della rete fisica, e poi dei suoi protocolli, dei motori di ricerca, della sicurezza e della *privacy*, e c'è anche la fiducia nella comunicazione digitale e nella *netiquette*, nell'incontro tra partner di interazioni virtuali, che ben possono poi avere conseguenze nel mondo reale. I partecipanti agli scambi in rete da un lato seguono i codici della fiducia appresi nel mondo reale, dall'altro devono affidarsi molto alla logica della rete, che per un verso è anonima come quella del mercato, per un altro è molto esposta a manipolazioni e censure. La rete è intrinsecamente ambigua anche nei suoi impatti sulle capacitazioni, e in generale può essere intesa come un ampliamento della sfera d'azione e di pensiero. Ma la rete è anche canale di giochi perversi, politici e militari, dove la fiducia e perfino l'affidabilità vengono distrutti in un lampo. Anche in rete fiducia ed affidabilità sono legate a reputazioni e a giochi reputazionali ripetuti, in cui però il fattore di rischio è sempre presente. La complessità e molteplicità stesse trasmesse e potenziate dalla rete incrementano all'infinito il senso d'incertezza, sia nell'agire che nel pensare, che esige come risposta capitali di fiducia, un investimento sulle speranze di futuro. Ne saremmo capaci?

7. Il caso Italia

Implicitamente o no, fiducia è data sempre a istituzioni, ovvero a dati, contesti e processi normativi. Abbiamo anche almeno intravisto la relazione essenziale tra fiducia, capacitazione e prospettiva di futuro (diciamo: assunzione di un tasso di sconto sul futuro tale da non ucciderlo). Che succede allora quando il normativo in generale, in tutte le sue forme, è precario, poco legittimato, ritenuto di parte, e dove perfino l'ordinamento giuridico è continuamente in lotta con norme sociali prevaricanti, e dove si affermano e si estendono ordinamenti extra-legali e perfino anti-costituzionali? È bene sottolineare che è poco utile, se non a fini storici, risalire la catena causale nel tempo e ritornare a Leopardi, a Vico, a Machiavelli, a Dante. C'è indubbiamente una situazione di precaria legittimazione istituzionale (dovuta alla pluralità degli ordinamenti concorrenti e non poco anche alla ancora oggi virulenta competizione tra quello religioso e quello laico-statuale). Ampie zone della società sono rimaste sempre ai margini, come sudditi o come antagonisti, dell'ordinamento statale moderno. Detto ciò, però sembra più opportuno spiegare le forme contemporanee di sfiducia istituzionale in Italia con il riferimento alla storia recente, e specificamente alle prestazioni inclusive o esclusive dell'ordinamento. Probabilmente il *welfare state*, sia pure all'italiana, è stato il momento di massima inclusività e quindi – malgrado la denegata giustizia o gli scandali della malasanità – anche il massimo livello raggiunto dalla fiducia istituzionale (all'epoca peraltro ampiamente intermediata dalle forze politiche, fatto in sé comportante una grande fragilità nella relazione).

Non è mai stata del tutto confutata nella sfera pubblica l'idea che le istituzioni siano partigiane e che la cosa pubblica serva all'arricchimento privato. Per una simile idea è sempre possibile trovare prove a sostegno. Anche la cultura politica progressista, partecipando a sistemi corporativi e spartitori, non è riuscita a smuovere questa palude, e in molti casi l'ha perfino rafforzata. Tuttavia, neppure questo dato spiega a sufficienza ciò di cui siamo oggi testimoni. Piuttosto, va rilevato un dato strutturale e sistemico: la difficile e provvisoria acculturazione di base della grande massa della popolazione nella sua precoce esposizione a media ipermoderni capaci di formattarne le preferenze e gli stili di vita. Faccio qui riferimento ai dati spesso sorprendenti elaborati da T. De Mauro. La nostra è diventata, tecnicamente, una società della conoscenza, ma nello stesso tempo risulta esposta ad una crisi cognitiva di prima grandezza, non comparabile a quella pure in corso in altri paesi. Se ora ricordiamo l'accennato nesso tra fiducia ragionata e ragionevole nelle istituzioni e livelli di capacitazione, possiamo trarre la deduzione, che in gran parte l'altissimo livello di sfiducia istituzio-

nale sia da riferire a una specie di “immaturità colpevole” (o di incapacitazione progressiva nella sfera pubblica), che ha forti componenti cognitive e performative. Questa debolezza di base favorisce la ricezione di messaggi manipolatori e l’adozione di carismi improbabili, la predilezione per soluzioni magiche, e soprattutto la preferenza per il presente e il tempo breve. Rinvio qui per l’articolazione dell’argomento a Donolo, 2011b. La sfiducia istituzionale – almeno nella versione che sperimentiamo oggi – è frutto soprattutto di una subordinazione e fragilità culturale, che tra l’altro si colgono nella stessa classe dirigente e nella sua mediocrità, pur nel rinnovamento intervenuto. La sfiducia serve a soddisfare gli interessi a breve, e quindi a rinunciare al futuro. Poiché in tal modo si indeboliscono le istituzioni la cui funzione primaria è proprio quella di stabilizzare le aspettative di futuro e di guardare agli interessi collettivi di medio-lungo periodo, in verità si può dire che alti livelli di sfiducia verso le istituzioni implicano grande sfiducia nel futuro (anche perché la sfiducia istituzionale genera un basso impegno su investimenti per es. infrastrutturali o su processi formativi a impatto differito), che forse è una prospettiva aderente al dato sociologico di una società fortemente invecchiata, molto corporativa e seduta su svariate rendite di posizione. In definitiva, una sfiducia così elevata e diffusa, anche se motivata da carenze istituzionali, erode le risorse necessarie per pensare al futuro: questo è il legame tra sfiducia e declino, come tra capacità insufficienti e sfiducia diventata senso comune.

8. Fiducia come passione civica

L’analisi della fiducia propone oltre a tutto ciò anche una riflessione sul rapporto tra passioni e ragioni nella sfera pubblica. In economia politica, specie in quella sperimentale, si parla di preferenze, meta-preferenze, di apprendimento, di prova ed errore per uscire dall’impasse tipizzata nel gioco del prigioniero, di tassi di sconto, di razionalità limitata, e così via. Tutto giusto ed utile, però resta il rischio di che restino fuori componenti importanti. Lo si potrebbe dire così: la fiducia è un atteggiamento mentale, e quindi implica fattori cognitivi e normativi, ma anche motivazionali. Questi fanno riferimento certo alla capacità di darsi e seguire regole (come illustrato in Conte, 1997), ma presuppongono e generano un clima, un ambiente, un’atmosfera morale, che è presente sia nella mente singola sia nel senso comune. Per esempio la fiducia/sfiducia dipende molto dalle aspettative, anche in rapporto al futuro, vicino e lontano, da speranze, attese, come inquietudini e paure. In sostanza la sfiducia è mossa da passioni tristi, la fiducia da aspettative positive. E queste non sono solo calcoli razionali, ma at-

teggiami mentali, passioni ed emozioni. Ora proprio nella sfera pubblica forze politiche ma anche interessi forti manipolano (il verbo è un po' duro ma rende l'idea) gli atteggiamenti, mobilitando passioni tristi o positive pro o contro qualcosa.

A causa della crisi attuale, con i suoi aspetti inediti e con il suo prolungarsi, prevalgono perdita di speranze e di illusioni, paure di catastrofi, di perdita di status e patrimoni, e quindi in democrazia si genera tutta la tipologia dell'antipolitica, che è finalizzata in primo luogo a delegittimare le istituzioni e le regole esistenti, anzi le stesse culture politiche delle organizzazioni di massa esistenti per sostituirvi un linguaggio più elementare in cui la *pars destruens* è predominante. Viene coltivata la sfiducia, agendo sulle emozioni con informazioni, messaggi, parole slogan di allarme e di rifiuto. L'intento è di togliere fiducia a qualcosa per accumularla in altra direzione: altri attori, altri progetti. Nel processo viene generato molto cinismo, come può essere misurato dall'astensionismo o dal voto di scambio, ma l'imprenditore del consenso conta di ricavare poi nuova fiducia da quel capitale negativo di sfiducia che contribuisce a produrre. Certo è un processo ad alto rischio, è come una scommessa. Potrebbero alla fine prevalere le macerie: massima è oggi la tensione tra come ricostruire una qualche fiducia istituzionale e quindi una cultura della fiducia (in se stessi, negli sviluppi sociali futuri, nelle capacità di soluzione dei problemi condivisi) e un cinismo generalizzato, per sua natura irresponsabile. E invece proprio questa dinamica delle passioni mette in luce il fatto centrale che la fiducia, cioè il farsi e il fare affidamento, è mossa da passioni positive, costruttive, che si dotano di buone ragioni e di buoni progetti.

La fiducia rimette in pista le istituzioni, nel senso non solo che le ricarica oggi sul momento, ma le prepara soprattutto per i compiti del futuro. In questo senso fiducia e speranza vanno insieme, anche nella sfera pubblica. È evidente però che la mediazione avviene tramite il "clima" e tramite la cultura civica disponibile, che interpreta le passioni e le rivolge in un senso o nell'altro. La questione della fiducia istituzionale è per sua natura strettamente legata a quella della cultura civica condivisa. Essendo questa precaria in Italia, anche la fiducia è sempre intesa principalmente come un gioco a somma zero o ad alto rischio. Ma solo la fiducia – come sappiamo dall'analisi della *tragedy of commons* – in quanto bene comune può ricaricare e rivitalizzare tale cultura. Nella sfera pubblica è quindi aperto un confronto, oggi direi uno scontro e un conflitto, per l'egemonia del vocabolario dei motivi ad agire. Sempre più vale che le parole, specie virtualizzate, sono pietre. Da qui l'importanza per la ricarica della fiducia di nuovi terreni di confronto civile e politico. I due più pertinenti al nostro discorso sono quello dei diritti civili e in genere dei diritti fondamentali, e quello dei beni

comuni appunto, a partire dai discorsi e dalle proposte su beni “naturali” come l’acqua e da beni “artificiali” come i saperi e i saper fare. Dall’esito di questi scontri sociali e politici, come del resto da quelli (molto meno attivi ed incisivi, in questa fase) sul terreno del lavoro, dipenderà se la fiducia riprenderà a fiorire. Tutti questi temi e terreni di conflitto postulano un affidamento istituzionale impegnativo ed insieme esigono una capacità di attivazione o *agency* dei singoli e dei gruppi. Infine, tutti questi terreni esigono la ricostruzione e il potenziamento della sfera pubblica, che è il luogo dedicato per la coltivazione della fiducia.

4. Affari pubblici: l'incontro tra capacità e beni comuni nello spazio pubblico

1. Fragilità della sfera pubblica

Da tempo si dubita che in società complesse, centrate sull'individualismo possessivo e sul primato dell'economia, possa sussistere qualcosa che assomigli a una sfera pubblica. Essa può essere solo o finzione giuridica e ideologica, o rovina storica che ci ricorda epoche passate. Il primato dell'individualismo possessivo, ma anche gli imperativi della globalizzazione, non possono che avere un rapporto strumentale o ipocrita con le strutture e gli elementi costitutivi della vita pubblica: istituzioni, beni pubblici, comunicazione razionale. Forse in particolari momenti d'entusiasmo collettivo o di catastrofi sociali essa tende a rianimarsi, quasi in un'anamnesi degli antichi legami sociali di tipo comunitario. Ma la vita normale non richiede più tali, ormai incongrue, mobilitazioni di virtù, volizioni e risorse pubbliche. In una prospettiva poco meno nichilista si potrebbe dire che qualcosa permane, ma solo come rito o come momento occasionale della vita collettiva. Il carattere eccezionale di questi attimi si misura dallo sforzo d'attenzione e dal calcolo costi/benefici che essi sollecitano. Si partecipa stancamente, si vota "turandosi il naso", la vita è altrove.

Troppo spesso, del resto, la rianimazione della sfera pubblica è sollecitata da drammi sociali, crisi istituzionali, difficoltà economiche, crisi fiscali, o richiesta di sacrifici. Appare evidente che nella sfera pubblica si incontrano ormai soprattutto i mali sociali, sotto forma di questioni croniche che appaiono insolubili: dalla disoccupazione alla marginalità, dalle disfunzioni dei servizi collettivi alla rabbia di frustrazioni contrapposte, a decisioni o pratiche che turbano l'ordine della vita quotidiana o anche delle nostre preferenze. Il nervosismo qualunque che prevale quando la vita della città viene paralizzata da una manifestazione sindacale riassume bene il senso di estraneità individuale rispetto a faccende degli altri, i quali in quel momen-

to riattivano in modo irritante domande sulle nostre appartenenze, sulle identificazioni, sul nostro essere essenzialmente dei privati, che solo contro voglia possono ammettere di dipendere esistenzialmente dalla fornitura di beni pubblici e quindi dagli “altri”.

Tale dipendenza viene negata in modo più netto nelle diverse forme di rivolta fiscale, di defezione, di rivolta delle élite (Lasch, 1992) che caratterizzano la fase più recente, non solo in Italia. L’individualismo corrente del senso comune, così arcaico nella sua post-modernità (specie in Italia nella veloce transizione dalla “roba” al cellulare), individua nel nesso fiscale un’obbligazione perversa, dalla quale occorre sfuggire. In essa, su di essa si svolge un accanito conteggio di costi e benefici. L’idea che esistano beni prodotti con quote del proprio reddito e rispetto ai quali non sia possibile sapere in anticipo, né a posteriori, quanto ne sia ritornato in tasca – tragicomico velo d’ignoranza – genera un risentimento esistenziale.

Anche sotto un altro aspetto la sfera pubblica appare leggermente disgustosa. Essa, grazie ai media, viene presentata come occupata da personaggi variamente squallidi, talora apprezzabili come attori, che parlano e parlano (ma solo tra di loro), e che risultano impegnati soprattutto nel gioco dello scarico delle responsabilità e della ricerca di capri espiatori. Si sa che dalle loro parole risultano per noi fatti, per lo più sgradevoli, e che se continuiamo ad ascoltarli è solo “perché siamo fessi o ci fanno fessi”. L’antipolitica da nobile metacritica del potere e della potenza si è ridotta ad aggressiva postura di interessi di bottega.

Se l’esperienza è poco incentivante, anche tanti altri aspetti, più strutturali ed organizzativi, militano contro la razionalità della scelta e della partecipazione alla sfera pubblica (Pizzorno, 1993). Mi limito a citare quelli più evidenti nell’esperienza quotidiana: i tempi della città, e in genere la frenesia stressante della vita urbana; lo spostamento della comunicazione o in sfere speciali e riservate (da quella professionale a quella intima) o in spazi sempre più virtuali, in ogni caso finora segnati da una pesante asimmetria d’informazione e di coinvolgimento. La sfera pubblica è diventata fragile, evanescente, respingente. È anche oggetto di un’attiva scotomizzazione (vedi più avanti il par. 4). A cosa mai potrebbe ancora servire, che senso potrà ancora avere?

2. Il modello normativo

La sfera pubblica è stata costruita – dalle esperienze classiche e dai classici – intorno a una certa idea di *soggetto*, di *azione* e di *comunicazione*.

Circa il *soggetto*, veniva supposto che fosse portatore d’interessi e di

identità, che assumevano senso solo nell'orizzonte dell'appartenenza a una società riconosciuta come propria: *politia, res publica*, nazione. Il soggetto veniva posto come autonomo, al limite autarchico, nella sfera privata (con riguardo al governo della sua famiglia e del suo patrimonio), ma dipendente dalla società per quanto riguardava la possibilità di affermare la propria individualità, sia nella forma della *paideia*¹ – intesa come crescita indefinita delle capacità o maturazione in legittima competizione con gli altri per il merito (*ripeness is all*, cioè in una traduzione classica: *Reif werden ist Alles*), sia nella forma di contribuzione alla realizzazione di “qualcosa che vale” o di un “acquisto per sempre” collettivo, parte del quale potesse essere riferito (nel monumento o nella memoria) al contributo individuale. Un individuo (maschio, adulto) non partecipa alla sfera pubblica veniva valutato come un incapace². Anche se la partecipazione non fosse stata un dovere civico, attinente alla moralità dell'individuo libero di decidere se crescere o deperire, non partecipare era perdere l'occasione di vivere bene la propria vita. Certo questa idea ha subito variazioni rivoluzionarie, specie nel corso del '700, legandosi all'idea di libertà personale, di diritto politico su base proprietaria, ed infine sfociando nella definizione sempre più larga di uno statuto di cittadino. Non si deve però sottovalutare l'enorme continuità ideale o normativa tra il modello classico e quello moderno (che spiega il continuo rifarsi all'antico, magari anche solo alle libertà comunali, per fondare le libertà dei moderni). Si può e si deve partecipare alla sfera pubblica, anzi la sfera pubblica esiste, proprio perché solo essa permette di realizzare qualcosa che altrimenti non esisterebbe. L'individuo riceve dalla sfera pubblica identità e occasioni di crescita; inoltre pre-condizioni che attengono direttamente alla *chance* di realizzare i suoi progetti privati: sicurezza, certezza del diritto, risorse (nella forma di beni pubblici o comuni) che contribuiscono direttamente e indirettamente al suo benessere.

Circa l'*agire* (secondo le note argomentazioni di H. Arendt (1990), l'individuo agisce in senso proprio solo nella sfera pubblica. Altrove, lavora o opera, si riproduce materialmente e culturalmente e cerca anche di stabilizzare i risultati del suo fare. Ma senza sfera pubblica sarebbe come un lavoro di Sisifo. Solo la pienezza dell'azione – nella sfera pubblica – garantisce continuità, visibilità, ed anche elaborazione di fondati e condivisi criteri di giudizio sul fare. Agire è interagire tra pari, cosa possibile solo nella sfera

¹ Per tutti, Jaeger, 1990.

² *Apragmon*, alla lettera, uomo che non partecipa agli affari pubblici, quindi inutile, secondo la nota definizione usata da Pericle in Tucidide.

pubblica. Così si formano identità riconoscibili e accettabili³. Il soggetto che si realizza agendo nella sfera pubblica trova il suo terreno privilegiato nella *comunicazione razionale*, che a rigore solo qui è possibile. Sotto questo profilo Habermas completa ed articola H. Arendt. Si tratta di comunicazione della parola, argomentazione pro e contro, acquisizione di informazioni, cogitazione (un tema ancora così presente nei teorici moderni della democrazia e perfino nella letteratura specialistica sull'*usable knowledge*, Lindblom, 1979) ed infine deliberazione. Il punto – che in fondo riassume tutto quanto pertiene all'attore e all'agire in senso arendtiano – è che nella comunicazione razionale avviene (o viene messa alla prova) la costruzione sociale o condivisa del mondo. Anche le istituzioni nascono, come risposte a domande, come costrutti dell'intelligenza argomentativa, cioè sono razionali o sottoposte al controllo della ragione (Donolo, 1997).

Qui la differenza è sia con la decisione monologica del tiranno (o anche del politico romantico di Schmitt), che con il caos dei fatti compiuti in un inarticolato *collective behavior* o di folla. La prima è letteralmente priva di parola e taglia corto con la deliberazione. In essa l'autocrate si realizza, ma contro tutti gli altri. La seconda “grida”, ma non argomenta, né delibera. Solo il gioco istituzionalmente regolato delle interazioni permette la scelta razionale (è paradossale che l'utilitarismo moderno e la *rational choice* abbiano ricondotto i processi decisionali collettivi a processi individuali di scelta, che come tali sono sociologicamente impossibili; sotto questo profilo l'individualismo classico, e quello moderno che recupera integralmente la dimensione discorsiva dell'interazione, sono in netto contrasto con il modello solipsistico dell'attore affermatosi nelle discipline che hanno dimenticato di essere “moral e sociali” (come vorrebbe Hirschman): il silenzioso comportamento – non azione! – dell'*exit* è il contrario del dialogo interattivo.

In questo modello normativo, che stilizza alcune realtà e pratiche storiche infine confluite nel regime democratico, ed insieme cerca di fissare i presupposti minimi indispensabili per la *comunicazione* razionale e per la costruzione della sfera pubblica, si mette l'accento sulle capacità cognitive e riflessive dell'attore. Ma anche sulle sue motivazioni. I motivi ad agire vengono filtrati dalla ragione (gli impulsi irrazionali vengono tenuti sotto controllo) e resi rappresentabili. È il tema centrale dell'etica classica e cristiana. Infine le preferenze individuali vengono levate⁴, anzi formate pro-

³ Dalla *timé* nella polis alla *dignitas* repubblicana, all'orgoglio di essere cittadino.

⁴ La teoria democratica della rappresentanza opera nello stesso senso su larga scala, sul punto Pizzorno, 1993 e Urbinati, 2010.

prio nella sfera pubblica (ecco svelato il mistero su cui la *rational choice* ha scelto di tacere), più ancora che sul mercato. Connettendo formazione di preferenze, controllo razionale delle passioni e apprendimento nell'interazione pubblica si ottiene l'idea normativa di una perfettibilità della ragione e della prassi e quindi anche la possibilità di una riprogettazione razionale degli assetti istituzionali. In questo quadro appare incongruo valorizzare eccessivamente i risultati puramente evolutivi contrapponendoli ai prodotti deliberati dell'agire, antepoendo le conseguenze non volute ai progetti, come in Hayek; al contrario è razionale quella progettazione che valorizza il potenziale di varietà reso disponibile dall'evoluzione. La progettazione razionale – nei suoi momenti migliori – inverte il movimento epigenetico degli assetti istituzionali in quanto essa sia design+riflessione. Per questo la parola e il sapere sono centrali.

La sfera pubblica è presupposto di questi processi, ma anche il loro risultato in un circuito a spirale di conferme, verifiche, sperimentazioni e prospettazione di domande-risposte, problemi-soluzioni inediti. In questo quadro riesce ad acquisire senso anche la dimensione biografica perché la sfera pubblica garantisce il nesso tra memoria e progetto, tra contingenza individuale e permanenza della comunicazione⁴.

3. Dimensioni trascurate

Ci dobbiamo preoccupare perché questo modello, dopo aver avuto rilevanti successi storici, mostra di essere indebolito, poco credibile proprio nei suoi presupposti normativi? Il soggetto è preda di preferenze non filtrate o di impulsi irrazionali; il modello del lavoro si è esteso a tutte le sfere sociali, per cui anche le relazioni familiari o erotiche hanno assunto i tratti calcolabili dell'agire di scopo o quelli geometrici della tecnologia (si legga *Crash* di Ballard); l'incontro occasionale con i residui dell'agire appare perturbante e mobilita rimozioni; la comunicazione razionale cede al primato del mezzo sul messaggio, tra afasia e ipertrofia, in ogni caso crollando sotto il peso di un eccesso di informazioni e di partecipanti allo scambio, o alla perdita di ogni nesso comprensibile tra biografia e scambio linguistico in pubblico. Senza i suoi elementi costitutivi la sfera pubblica si degrada ad una pluralità di arene dove si confrontano interessi particolaristici sulle quali ha più peso il denaro (o l'organizzazione) che il discorso. Personalizzazione, spettacolarizzazione, penetrazione di modelli privatistici (sia psi-

⁴ Cfr. Lippman, 1995.

cologici che appropriativi) nel pubblico, frammentazione della comunicazione tra specialismo esoterico e banalità: alla fine l'azione arendtiana non è più qua, o storicamente esaurita o spostatasi altrove. Su questo eventuale nomadismo dell'azione dovremo tornare.

Se tutto ciò è vero, resta da esaminare se la sfera pubblica non abbia anche altre componenti a partire dalla quali la si possa rendere plausibile e insostituibile funzionalmente. Essa ha avuto il senso di trasformare la necessità in libertà: l'ordine sociale può essere razionalmente costruito e quindi accettato come prodotto dell'intelligenza. Nella sfera pubblica occidentale avviene il trattamento continuo, persistente ed inesauribile della tragedia dei beni comuni⁵. Si partecipa alla costruzione di qualcosa che vale per tutti ed è di ciascuno contemporaneamente. Ordine, certo, e legame come obbligazione liberamente accettata. Ma anche realizzazione di classi di beni – materiali, cognitivi, morali, virtuali – senza i quali non è possibile la vita associata, né è possibile curare le ferite che il mutamento sociale infligge continuamente al patrimonio e al potenziale di beni che rendono vivibile la vita e perseguibile il progetto individuale di migioria e felicità⁶.

Lo spazio pubblico appare pieno non solo di soggetti, di azioni e di comunicazioni, ma anche di beni, risultanti direttamente dall'interazione sociale, o come effetti non voluti o come progetto consapevole. La varietà delle istituzioni è la prima classe di tali beni. Ciò che è istituito diventa garante di progressive istituzionalizzazioni ed entra come risorsa nella coproduzione di risultati socialmente validi. Allo stato moderno, dati certi fallimenti del mercato, sono assegnati per scopo alcuni beni pubblici essenziali. Ma nella più larga sfera pubblica, in democrazia mai riducibile alla dimensione della statualità o della politica come attività specializzata, circolano beni più complessi ancora, il cui catalogo resta indefinito, aperto all'innovazione e alla riflessione.

Nel modello arendtiano o habermasiano lo spazio appare occupato da attori ed azioni, da comunicazioni e interazioni. Forse in modelli come quello di Rawls o Sen appare più evidente che ci devono essere altre cose sociali: in primo luogo istituzioni e poi beni comuni (sociologicamente assimilabili ai media generalizzati di Parsons). Certo il linguaggio e la comunicazione razionale, anche esaminati nei loro componenti, sono beni comuni e anche istituzioni. Però c'è il rischio di una de-materializzazione della sfera pubblica come puro gioco di razionalità discorsive, o di un suo svuotamento, sottovalutando che solo in quanto *piena di media aventi caratteri di beni*

⁵ Cfr. qui le parti I e II.

⁶ Un'esposizione più argomentata in Donolo, 1997 e 2011.

comuni (i *commons* sono le proprietà in comune di una collettività) essa può valere sia come sfera istituita che come spazio-tempo pubblico. I beni comuni entrano nell'agire come titoli e come dotazioni: come spazi per fare e come media. Agire e comunicazione sono possibili solo sullo sfondo della disponibilità di diverse classi di beni, spesso solo virtuali, attivati nella conversazione e nell'interazione. Essi fanno riferimento all'elaborazione sociale di materie controverse e alla trascorsa valorizzazione sia di conseguenze non volute che di volizioni e progetti. Perché la comunicazione razionale e quindi l'agire siano possibili e dotati di senso occorrono complessi presupposti istituzionali che abbiano trattato le materie sociali più controverse e le abbiano trasformate in titoli e dotazioni. Occorrono ovviamente anche processi di socializzazione o formativi che permettano al soggetto di acquisire competenze (linguistiche e pratiche), oltre che motivi ad agire, preferenze trattabili riflessivamente e doti morali o caratteriali congruenti con le specifiche di una comunicazione per l'azione.

Non a caso nei modelli classici veniva tanto sottolineato il momento della formazione, della *paideia* permanente, della maturazione attraverso l'esperienza di vita fino alla *fronesis* aristotelica. Queste qualità intellettuali e morali presupposte dal modello, ma in effetto riprodotte dalla partecipazione alla sfera pubblica, altro non sono che versioni individuali di beni comuni, ovvero riappropriazione e incorporamento di tali beni in vite individuali: per essere onesto ci deve essere il criterio o *standard* dell'onestà almeno posto normativamente nella società e ci devono essere modelli di riferimento e condizioni materiali che permettano la socializzazione e interiorizzazione dell'onestà. L'onestà o qualsiasi altro criterio morale e qualità personale deve essere istituita. Lo sarà in generale come esito di un processo selettivo tra pretese in conflitto manifestatesi sia in confronti tra forze sociali contrapposte sia in argomentazioni controverse (entro le quali sarà stato fatto valere lo *standard* della veridicità delle proposizioni espresse) pro e contro la natura, il peso, il senso di tale *standard* nella vita collettiva. Così anche per gli *skills* dell'agire e del comunicare.

Oppure: agire ha senso se sono libero e libero di parlare (centralità della *parresia* nel modello classico); tale libertà implica l'assegnazione, il riconoscimento di autonomie o ambiti non obbligati, per quanto regolati dalle leggi (giocando in modo intelligente tra norme e autonomie), e poi da diritti soggettivi e politici in senso moderno. Quindi l'agire vuole titoli – riconoscimento formale di autonomie e indipendenze – altrimenti scenderebbe a comportamento (*behavior vs action*) o rientrerebbe nella logica delle leggi di natura e non di quelle della società. I titoli sono costrutti linguistici derivanti da cicli pregressi di azione e comunicazione nella sfera pubblica. Essi sono veramente tali quando l'attore può tranquillamente presupporli nel

fare e nel dire. Ma perché ciò sia possibile occorrono istituzioni, controlli incrociati, verifiche dei poteri, stabilizzazione di competenze e altro ancora: occorre una costituzione, appunto *politeia*. Il singolo passa allora dalla dipendenza dalla necessità o dalla fatalità e casualità degli eventi al vincolo della necessità sociale, deliberatamente costruita e liberamente accettata (parliamo sempre di regimi democratici, perché in altri regimi non esiste la sfera pubblica).

Il legame sociale costruito e ricostruito nella sfera pubblica ha la caratteristica di essere un risultato dell'interazione, di poter essere sempre liberamente ridiscusso, in ogni caso diventa oggetto permanente di riflessione. Già per questo la costituzione (a questo punto davvero *materiale*), con tutto il suo universo di beni comuni, titoli, poteri, regole e *standard*, slitta semanticamente, o si evolve, con la velocità di un ghiacciaio, ma anche con improvvise e imprevedute accelerazioni. Questi movimenti sono innescati proprio da comunicazioni ed azioni nella sfera pubblica. Non può mai restare la stessa se ci sono queste cose sociali.

Anche i beni comuni non virtuali o morali o cognitivi – che sono i più direttamente attinenti alla possibilità della comunicazione e dell'azione e in qualche modo sempre anche espressi e elaborati linguisticamente – i beni che sono incorporati in opere (Arendt) hanno grande rilievo nella costruzione della sfera pubblica come ambito dell'agire.

Possiamo parlare in senso molto lato di beni culturali, i quali a loro volta sono spesso il supporto materiale necessario di beni virtuali (che vengono fruiti in quanto virtuali, ma la cui conservazione-riproduzione passa attraverso supporti materiali: dai monumenti alle opere d'arte al DVD). Anche per questa, per quanto talora quasi evanescente, materialità, essi si presentano come dotazioni, e sotto questo profilo rifluiscono nel più ampio campo dei beni e servizi pubblici prodotti da investimenti collettivi (la struttura urbana della città, le infrastrutture di un territorio, le reti di comunicazione e trasporto, le fonti di energia...). Molti di questi beni hanno carattere strumentale per l'agire, ma più spesso l'agire li presuppone per poter essere o pensato o efficace. L'agire ha bisogno del lavoro e dell'opera. Ma tali beni non sono rilevanti tanto per quello che sono quanto per quello che rendono possibile. Non si dovrebbe peraltro sottovalutare quanto tali beni, in quanto risorse, entrino nel costituire ricchezza, potenza o magari vivibilità che sono connotazioni rilevanti per il funzionamento della sfera pubblica e quindi anche dell'agire e del comunicare. Tali beni danno sostanza agli spazi di autonomia, ai titoli dell'individuo non solo perché li rendono azionabili e concreti in situazioni specifiche, ma anche perché l'articolazione stessa dei titoli viene evolutivamente riferita all'articolazione delle dotazioni in beni (culturali in senso

lato, in quanto inerenti all'agire e al comunicare). Vedremo poi più avanti, sul terreno delle capacità, il gioco tra titoli e dotazioni.

Infine: anche la componente dei beni ambientali (per seguire la dizione ministeriale), ovvero l'insieme degli ecosistemi naturali e antropizzati entro i quali è insediata la vita sociale e in particolare la sfera pubblica, sono rilevanti. Dal paesaggio come prodotto storico ai *global commons*, dalla varietà biologica alle tecnologie del corpo, questi beni sempre presupposti nell'agire, sempre rielaborati simbolicamente nella comunicazione, entrano come dotazioni, ma anche come fonte di senso, di identità, interfaccia tra i tempo della società e quelli della natura. Non si tratta solo di natura addomesticata, resa sociale. Si tratta al contrario del gioco tra leggi naturali e leggi sociali, che leggiamo sotto il ritorno prepotente della nozione di limite (dal Club di Roma a F. Hirsch, dalla Conferenza di Rio al dibattito sulle tecnologie appropriate e sulle biotecnologie, dalla controversia sugli *animal rights* alla ridiscussione dei modelli di crescita), e quindi di compatibilità e sostenibilità. Si tratta di dimensioni dell'agire essenziali, non contingenti.

Al corso fatale della natura e del tempo nel modello classico si contrapponeva il senso e il prodotto dell'agire: l'acquisto per sempre (Tucidide), il monumento (in senso proprio o come memoria), i *Sepolcri* di Foscolo, fino all'immagine di una vita altra, altrove, dopo (paradisi cristiani e non solo, isola dei beati, o il cielo del Sogno di Scipione). Centrale era però l'opera come ciò che resta quando la natura riprende il sopravvento. Per questo forse quanto più l'agire diventa contingente e futile o istantaneo, tanto più si diventa archeologici nei confronti delle opere del passato. In ogni caso allora la rassegnazione, ovvero l'accettazione della necessità naturale, ivi compreso il gioco avverso del caso, sviluppava forme di saggezza (stoica e poi cristiana) che permetteva sia di godere l'attimo fuggente, sia di collocare l'agire in una prospettiva non solo di storia e di società, ma di ordine cosmico.

Oggi tutto ciò è esaurito. Per contro la necessità si ripresenta come vincolo, richiesta che leggi sociali e leggi naturali ritrovino un accordo, ovvero il lavoro e l'opera rispettino il limite. Quest'ultimo, a sua volta, può essere cercato, tentato, accertato, ridefinito, spostato solo da e nell'azione arendtiana o nell'agire comunicativo di Habermas. Ma l'agire non solo ha bisogno del lavoro e dell'opera, ma anche di interagire con un contesto e patrimonio di beni comuni, dal quale ricavare risorse, senso ed efficacia. Il principale contributo di quest'ultima classe di beni comuni – i beni in senso lato ambientali – sta proprio almeno oggi in questo: che l'azione e la comunicazione devono ripensare il limite e darselo. La costituzione della sfera pubblica finirà per dipendere dall'esito di questo compito. La presenza di *commons* rende più evidente che nella sfera pubblica avvengono in conti-

nuazione istituzionalizzazioni-deistituzionalizzazioni e che lo stesso soggetto dell'azione e della comunicazione viene continuamente re-istituito grazie a cristallizzazioni istituzionali e a ridefinizioni (specie in termini di *capabilities*) della sua sostanza sociale. È vero dunque che non ci può essere sfera pubblica senza soggetti, azioni e comunicazione. Ma questi sarebbero solo fantasmi senza la materia dei beni comuni, che essi continuamente riproducono. Se si ammette l'equazione tra sfera pubblica e spazio di riproduzione dei beni comuni, si potrebbe cercare di vedere se il suo deperimento non sia connesso all'indebolimento di tali beni, e viceversa se non possa essere rivitalizzata in riferimento sistematico ad essi. Analizzeremo il primo punto con riferimento alla logica della fiscalità nelle democrazie mature, il secondo con riferimento a strategie di potenziamento (*enhancement*) delle capacità.

4. Una questione cruciale: il nesso fiscale⁸

Nelle società a democrazia matura, e che hanno avuto o hanno ancora elementi di uno stato sociale, si è andata sviluppando una logica di questo tipo (cfr. qui la parte III.2):

- gli individui sono portatori di interessi legittimi (tutti gli interessi sono legittimi, fatto salvo il codice penale, ma in ogni caso seguendo una tendenza a dilatare lo spazio della legittimità) e di preferenze, che comunque si siano formate non possono essere trattate paternalisticamente da autorità di qualsiasi natura. Per la promozione di tali interessi essi si associano per premere e ottenere decisioni favorevoli. La formazione delle loro preferenze avviene prioritariamente sul mercato e dentro tali associazioni;
- gli interessi sono ancorati a diritti soggettivi;
- i beni pubblici non sono in funzione di fini statuali o sovraordinati (bene comune o interesse generale), ma sono a disposizione come risorse che alimentano la soddisfazione di interessi soggettivamente definita;
- i beni pubblici valgono in quanto fruibili privatamente, anche perché questa è la base di scambio tra cittadini e autorità politiche: al prelievo fiscale devono corrispondere prestazioni concretamente riconducibili alla funzionalità di piani di vita privati;
- c'è uno squilibrio strutturale tra domanda e offerta di beni pubblici, e da

⁸ Aspetti e implicazioni del nesso fiscale sono trattati anche nella parte III.2.

entrambi i lati: chi chiede non è soddisfatto della quantità e qualità dei beni offerti, chi offre non è in grado di garantire ciò che servirebbe, o assorbe troppe risorse finanziarie o le spreca;

- i conflitti diventano rivolte fiscali più o meno esplicite: sia per sottrarsi al prelievo, sia per appropriarsi di una quota maggiore di beni pubblici (in rapporto alla pressione fiscale);
- la politica è essenzialmente *group politics* o politica degli interessi particolari; le stesse organizzazioni di mediazione sociale assumono un carattere sempre più associativo, ovvero di strutture di servizio individuale
- in rapporto alle istituzioni e alla sfera pubblica si afferma un senso comune: *free riderism* e opportunismo sistematico; d'altra parte i costi di un'etica della responsabilità, di un senso del limite e di un comportamento corretto sono particolarmente elevati;
- il rapporto tra istituzioni e cittadini diventa sempre più rapporto tra organizzazioni di servizio ed utenti-consumatori: soddisfatti o rimborsati.

L'insieme di questi sviluppi comporta una contrazione e perdita di qualità dei beni pubblici e una cura sempre più risicata dei beni comuni. Entrambi inoltre sono sottoposti a una forte pressione perché diventino privati, secondo la logica di valorizzazione del capitale, gli usi e valori assumano sempre più forma di merce, e il rapporto con loro diventi sempre più "commerciale" e non da cittadinanza. Con progressiva dissoluzione dei vincoli di co-responsabilità reciproca, che sono impliciti nell'orizzonte dell'agire in Arendt o celati nelle pretese normative attivate nell'agire comunicativo habermasiano.

Questi modelli però implicano anche – per la forza della riflessività – che i legami ereditati e anche gli stessi vincoli della necessità possano essere allentati, ridisegnati, spostati, in ogni caso argomentati. Ciò è avvenuto in Occidente nella tragedia greca più e prima ancora che nella riflessione filosofica. La società viene costruita – in senso cognitivista – come una grande protesi (A. Gehlen) contro le avversità, l'imprevedibile, il fato. Risorse morali, cognitive, vincoli di cooperazione e di identificazione rendono tollerabile la necessità: sia come costruzione di un individuo morale che "si fa una ragione" di ciò che gli accade e viene messo in grado da un'adeguata *paideia* di crescere ed affermarsi dentro fatalità naturali e dentro leggi liberamente accettate e volute; sia come diversificazione delle risorse societarie – dalla ricchezza dei mezzi alla varietà delle istituzioni e all'articolazione del discorso pubblico – per far fronte e reggere il peso dei compiti. In questo quadro anche l'individuo può andare oltre l'orizzonte di ciò che è necessario e obbligatorio e pensare la libertà e l'autonomia, realizzarsi anche fino a sforzare i limiti dati, introducendo innovazioni e progetti sempre rinnovati. Così dice in sostanza Pericle in Tucidide. Anche la

ricerca della medietà in Aristotele o perfino in Cicerone – oggi che la loro posizione di classe e la loro ideologia di ceto non ci possono turbare più che tanto – possono essere lette come il tentativo di trovare quell’equilibrio istituzionale che permette di contemperare libertà e necessità, legame sociale e autonomia. In ogni caso il primato va alla parola libera (del cittadino) e alle sue ricchezze: le dotazioni di beni che si articolano nel discorso (verità, lealtà, fiducia, o onestà e correttezza, o senso di responsabilità) ma anche le dotazioni in beni che sono lo *stock* accumulato storicamente di conoscenza e saper fare, di strumenti e di fini.

Tutto il discorso finirebbe allora in una critica della libertà dei moderni nei suoi esiti postmoderni e dell’etica del “perché no?”. Riportando il discorso su un terreno più sociologico si può solo chiedere, se senza un’adeguata dotazione di beni comuni si possa parlare di società. In verità la nostra società ha portato alla massima acutezza il conflitto o il disagio nella insocievole socievolezza, certo mondi vitali antagonistici coabitano, anche nello stesso individuo diventato plurale quanto è cresciuto il pluralismo delle forme di vita sociali. Da sempre si lodano i bei tempi antichi e si depreca la decadenza dei contemporanei. Non esageriamo. Non c’è bisogno di credere alla *deep ecology* per proporre seriamente dentro l’agire il peso dei *commons* e quindi la questione del limite, della responsabilità e in definitiva della tendenziale simmetria tra diritti e doveri, tra dare e avere, e anche tra avere ed essere. Da questi vincoli può derivare un processo di apprendimento (purtroppo, segno della precarietà del nuovo percorso della sfera pubblica, quasi sempre sotto l’impulso di catastrofi). Il deperimento della comunicazione razionale può su questo terreno ritrovare temi e motivi ed energie. È vero anche all’incontrario: non riusciamo a tematizzare perché collettivamente non riconosciamo più le parole per dirlo. Esempio: auto, sicurezza, strade...

In ogni caso mi limito a considerare che la sfera pubblica potrebbe essere rivitalizzata proprio da una maggiore considerazione assegnata nella cogitazione collettiva al ruolo dei beni comuni (ed anche specificamente alla produzione di beni pubblici), sia come presupposto che come risultato dell’agire. È la loro miseria (o la loro solo marginale presenza nel discorso pubblico) che impoverisce la sfera pubblica e rende impotente l’azione. Quindi: riconoscerli (come arricchimento rispetto alla purezza materialistica di Arendt e Habermas) e poi coglierne il ruolo nella fase storica attuale come tramite di rivitalizzazione della sfera pubblica. Questa è la tesi-ipotesi centrale.

Abbiamo esaminato nel caso del nesso fiscale le strategie e i processi di scotomizzazione e di non riconoscibilità sociale dei nessi e di conseguenza l’annebbiamento che cala sulla stessa sfera pubblica. Di conseguenza l’a-

gire e il comunicare diventano opachi, residuali, cedono il campo, finiscono per assomigliare al lavoro, o viceversa si rifugiano nel culto esoterico di qualche aristocrazia dello spirito. Una fine, a seconda dei casi: patetica, ridicola, o anche pericolosa.

Vediamo però un caso più positivo e propositivo, che sviluppa l'idea di una connessione tra beni comuni (dotazioni) e titoli⁷.

5. Un'opportunità: la questione delle capacità

Nella sfera pubblica si agisce e il soggetto si realizza. Viene presupposta una "conveniente" struttura dell'attore e l'esistenza di spazi per agire ovvero libertà di e da⁸. Dal punto di vista del soggetto si tratta di titoli, garantiti dalla Costituzione cui ha dato il suo consenso. Tali titoli interagiscono con l'universo dei *commons* – quali dotazioni – "usandoli" e consumandoli, ma contribuendo anche variamente alla loro riproduzione allargata.

Sen ha mostrato che titoli e dotazioni devono poter interagire in un certo modo affinché l'attore realizzi effettivamente gli spazi di libertà e di autonomia normativamente previsti⁹. Schematicamente, e adattando ai nostri fini la terminologia di Sen, i titoli entrano come argomenti nei funzionamenti (*functionings*) dal cui esito cumulativo dipende il grado praticabile di autonomia o di dominio sulla propria vita. La distribuzione, e quindi il grado di accessibilità, delle dotazioni (intese come classi differenziate, ma interconnesse, di beni comuni) è la variabile interveniente che spiega – coniugandosi con i titoli – se i funzionamenti saranno di un certo tipo o no, ovvero se il titolo è fattibile e se e quanta sostanza sociale esso può avere.

I funzionamenti sono alimentati da titoli e da dotazioni, ovvero da attribuzioni di spazi d'azione e da accessibilità a *stock* di beni comuni e pubblici. Al variare dei funzionamenti (della *performance* complessiva del prodotto "titoli x dotazioni") varia l'estensione della capacità dell'attore. Questa deve essere intesa come costituita in primo luogo da:

- capacità cognitive: insieme di forme d'intelligenza analitica e pratica, da *skills* tecniche alla saggezza dell'esperienza; naturalmente per quanto attiene alla razionalità dell'agire la cognizione sta nei limiti del *satisficing*, del *second best* e nei vincoli delle lealtà sociali vigenti; al suo meglio la capacità cognitiva dell'attore come capacità si mostra nella di-

⁷ Ricordiamo che questa terminologia è di R. Dahrendorf.

⁸ Sulla distinzione cfr. I. Berlin, 2010.

⁹ A. Sen, varie opere.

sposizione a tematizzare e ritematizzare (riflessività, ma anche capacità di argomentare: questo aspetto è posto in rilievo assoluto nei modelli normativi classici da Platone a Habermas);

- abilità pratiche e tecniche orientate al *problem solving*;
- capacità performativa di ruoli sociali alternativi (ma contemporanei nella formazione dell'identità);
- imprenditività come capacità di introdurre innovazioni, di assumere rischi, di affrontare con adeguata copertura cognitiva e motivazionale incertezze e fatalità;
- capacità morale come autonomia ovvero essere in grado di ricondurre a sé stessi l'insieme delle azioni e degli effetti, di assumersene le responsabilità, ed anche come capacità di "dire di no" e di fornire un consenso ragionevole ad argomenti in un processo decisionale;
- possibilità di vedere l'orizzonte dei dati sociali, di non subire il contesto, di progettare una forma di vita e di perseguire la felicità;

Così intesa, spero senza contraddire le intenzioni di Sen, la capacità dell'attore richiama molti dei requisiti del modello classico dell'attore, con in più l'aggiunta di un forte elemento processuale e della connessione tra spazio delle capacità e contesto istituzionale. Non esiste un assetto istituzionale dato soddisfacente per lo sviluppo delle capacità (anche se dall'esperienza storica conosciamo e distinguiamo quelli più adatti e quelli più ostili). Gli assetti mutano sotto la pressione espansiva o recessiva della domanda (individuale e collettiva) di capacità. Più capacità richiedono più beni comuni e insieme ne riproducono di più. Le istituzioni filtrano questo consumo e questa riproduzione. Le capacità sono in parte esse stesse istituite e in parte istituenti.

Istituiti sono i titoli e strutturate le modalità di riproduzione (e fatto immediatamente rilevante per l'agire come realizzazione di capacità: le modalità di accesso o la distribuzione) dei beni comuni (a seconda di come nei vari assetti è stata trattata la tragedia dei beni comuni). L'elemento dinamico deriva dal fatto (tralasciando qui forme di mutamento istituzionale che ineriscono a logiche interne) che l'agire richiede e attiva capacità, ovvero mette alla prova titoli e dotazioni e indirettamente gli assetti istituzionali che "coprono" una data assegnazione e distribuzione di entrambi. Nel quadro della divisione del lavoro, capacità potenziano capacità e si ricompensano nella lunga durata. A livello individuale lo stesso è vero, ma con più ampia variabilità delle strutture di compromesso tra sviluppo di capacità diverse (sarà anche più probabile trovare divaricazioni marcate tra dimensioni, come quando si dice "è un genio, ma affettivamente è immaturo", quale risulta Einstein dall'epistolario privato). Lo stesso si verifica anche tra le forme dell'intelligenza, ognuna delle quali è capacità e risorsa per altre ca-

pacità. Ma la scambiabilità, cumulatività, interazione sono le più varie e imprevedute.

Circa la relazione tra titoli come argomenti in funzionamenti e dotazioni come prerequisiti della fattibilità di capacità in breve si può dire:

- a. la capacità è una funzione da massimizzare sotto vincoli; questi sono risorse limitate, ma anche e soprattutto limiti (Bodei, 2016); – esplorando spazi per l'azione (apprendimento ed evoluzione delle preferenze), – assegnando pesi alle distanze tra individuo e gruppo di riferimento e tra gruppi sociali rilevanti;
- b. la capacità è massimizzata:
 - se lo spazio d'azione autonoma individuale approssima il punto di saturazione (massima mobilitazione delle risorse per le capacità e delle capacità stesse)
 - e se l'incremento di capacità individuale retribuisce a sufficienza i *commons* consumati nel perseguimento e raggiungimento di una più elevata capacità performativa (si tratta di una condizione che è anche criterio di giudizio, si tratta della condizione di sostenibilità del processo). Indicatore di una *capability* ben formata o riuscita sarà la sua disposizione a retribuire, anche più che proporzionalmente a quanto ricevuto, i *commons* implicati, specie per beni riprodotti socialmente.
- c. In una situazione stilizzata l'equità o giustizia sociale riguardo alle capacità è misurata dal modo in cui ogni incremento/decremento di capacità individuale incide sul dato *stock* di beni comuni, oscillando tra il polo della ricompensa in eccesso e quello del consumo assoluto. Ogni appropriazione senza compensazione significa una distorsione nell'equità della distribuzione. Ciò potrà essere corretto da istituzioni in grado di trasformare un gioco a somma zero o negativa in un gioco a somma positiva (come nel modello di trattamento della tragedia dei beni comuni); ciò potrà avvenire anche grazie a processi omeostatici o omoeoretici sul modello del mercato o di ecologie naturali che “usano” squilibri locali per ricostruire un tendenziale equilibrio generale. Più specificamente: la dinamica delle capacità influenza il potenziale per l'apprendimento ed anche lo *stock* di conoscenza e saper fare accumulato (che è un tipico bene comune o pubblico). In particolare: il potenziale cognitivo e performativo dell'unità sociale rilevante. Beni comuni e pubblici sono i media per la diffusione degli impatti derivanti da mutamenti in più o in meno.
- d. La capacità allora è:
 - la denominazione sintetica per una classe disparata di *skills*, abilità, potenziali di individui;
 - un indicatore sociale degli effetti cumulativi della dinamica delle ca-

capacità sulla società, ponendo “capacità x beni comuni = tenore o qualità della vita”. Questo implica anche la capacità individuale di perseguimento della felicità.

- e. La trasformazione di qualità individuali, socialmente prodotte, in qualità sociale è filtrata e per così dire arranca e ascende attraverso il patrimonio di beni o dotazioni collettive. Per contro: la quantità, qualità, distribuzione, accessibilità di tali beni ha conseguenze per la *chance* di costruzione individuale di capacità. Capacità e beni comuni sono due dimensioni e indicatori della *resilience* generale della società.

Se lo spazio pubblico risulta strutturato, riempito, da azioni, comunicazioni e beni comuni, e se le capacità risultano – come effetto non voluto e anche come progetto deliberato sia individuale che collettivo – dall’interazione efficace tra tali risorse, allora e per converso è la dinamica di espansione/contrazione delle capacità che legittima/delegittima – anzi fa materialmente sussistere – lo spazio pubblico. Se in questo si assiste al deperimento di comunicazione, di degrado dell’agire e allo strapazzo o allo spreco di beni comuni, anche le capacità ne soffriranno, sia individuali che collettive. E viceversa.

I processi attualmente dominanti vanno in altra direzione, come lo stesso Sen ha richiamato in molti suoi scritti. Le capacità individuali crescono sui residui di sfera pubblica e di *commons*; questi, dopo essere stati trasformati in qualità personali, finiscono sul mercato. È una privatizzazione in grande stile, dalla quale dipende in larga misura il deperimento della sfera pubblica. Viene scotomizzato il contributo della sfera pubblica e dei beni comuni alla costruzione di capacità che hanno un valore di mercato. Inoltre gli assetti istituzionali (e i sistemi di regole *standard* e incentivi) vigenti non favoriscono un risarcimento adeguato di ciò che viene usato nel processo di crescita delle capacità. La sfera pubblica non viene rialimentata dai suoi stessi esiti. Si tratta di esiti contraddittori. Non solo la democrazia, ma la stessa competitività globale o anche l’autorevolezza geopolitica di un paese o di un continente, dipendono in buona misura dalla ricchezza delle *capabilities* disponibili. Ne abbiamo continuamente la prova quando vediamo che la carenza di saperi e di saper fare, e anche di autonomia e felicità, per non dire di autorevolezza ed egemonia, sono vincoli alla crescita.

Il ridisegno istituzionale in corso, anche a livello continentale, dovrebbe tener maggior conto di questo processo, ovvero le politiche pubbliche ed istituzionali dovrebbero essere maggiormente orientate al potenziamento delle capacità, come riserva virtuale dalla quale dipende essenzialmente il futuro degli individui e delle collettività. L’indebolimento della sfera pubblica in atto da tempo ci priva proprio qui – a causa della relazione biunivoca con le capacità – delle risorse che sarebbero necessarie. Ci sono care-

stie istituzionali micidiali come quelle di beni primari studiate da Sen (c'è perfino un nesso logico tra le due carestie, data l'interdipendenza e la globalizzazione).

6. Affari pubblici: alla ricerca di una sfera pubblica latente

Alla sfera pubblica si contrappone la vita privata. Essa è la vita che ha perso il contatto con l'agire, la comunicazione razionale e i beni comuni. Privato vuol dire privo di una dimensione sociale, asociale. Non a caso i classici come Marx si sono divertiti con le immagini di Robinson e delle robinsonate e i "sacchi di patate". Il terribile diritto, i *property rights* non esigono solo uno stato minimo, ma una società minimale, in definitiva una scarna sfera pubblica. Per un paradosso storico essa era stata fondata sull'autonomia di individui proprietari. Solo liberi ed eguali possono agire e comunicare, costruire insieme e testare la sfera pubblica. Con l'estensione dei diritti politici e lo sviluppo dello statuto di cittadinanza a tutti è stato riconosciuto un diritto all'autonomia e alla *parresia* nella sfera pubblica. La quale ora si fonda non sulla proprietà, ma su tutto quanto contribuisca alla riproduzione sociale: generosamente la nostra Costituzione dice di essere fondata sul lavoro. Oggi potremmo forse dire meglio (tenendo conto della "fine del lavoro" e dell'incredibile proliferazione delle forme di vita) "sulle capacità degli individui socializzati". Intendendo due cose sociali insieme: le capacità sono acquisizioni individuali da retribuire in una logica di *desert* o di contribuzione alla crescita del benessere collettivo. Sotto questo profilo è giusto che l'individuo riceva soddisfazioni per le sue capacità e ne goda privatamente. Sotto un altro e non minore aspetto: le capacità individuali sono prodotto collettivo e precisamente della sfera pubblica. Esse perciò non possono legittimamente recidere il cordone ombelicale con questa origine. Esse non possono tradursi in *property rights* senza residui, esse sono tenute almeno a una norma e forma di reciprocità. Solo così del resto le capacità come acquisto individuale possono continuare a circolare socialmente in modo da entrare nelle azioni e comunicazioni, nella riproduzione dei beni comuni.

Questa è la forma democratica del legame sociale, perché è equa verso gli individui e le loro capacità, anche in termini di diritti proprietari, ma è anche equa verso "tutto il resto" che è entrato nella funzione di produzione della libertà individuale. Equo rispetto al lavoro della sfera pubblica del passato, ovvero allo *stock* dei *commons* cui attingere nei progetti di vita individuali, equo verso le condizioni di riproducibilità dello *stock* per il futuro. Equo tra chi ha sviluppato più capacità e chi meno, in quanto questa

casualità o fatalità sociale, questa *moral luck* deve essere corretta per non togliere più del debito a chi ha già avuto meno, e del resto solo ricevendo qualcosa in più a sua volta potrà impegnarsi a sviluppare capacità che rientreranno nello *stock* collettivamente attingibile.

Alla vita privata, che recide il legame sociale, si contrappongono gli affari pubblici, ovvero tutte le materie che entrano, sono oggetto ed escono dal processo di collettiva cogitazione e deliberazione. Gli affari pubblici dipendono dal patrimonio di capacità individuali che non hanno reciso i legami, che non si sono ritratte nel privatismo (de Leonardis, 1997), che riconoscono lealmente di essere partecipi e di voler essere socievoli.

Quanto più si amplia l'ambito del privatismo nelle pratiche sociali, tanto più la sfera pubblica si impoverisce. Ma molti segnali fanno pensare che non si tratti di un gioco a somma zero. In parte la dimensione pubblica è diventata latente ed anche oscurata, specie nel senso comune. In parte è trasmigrata altrove. La fenomenologia degli attivismi sociali fa pensare che ci sia un nomadismo dell'agire. Esso attualmente non riesce a trovare – per esempio – nelle forme della politica istituita – il suo spazio vitale. Si sposta verso altre zone latamente civili. Quello che era il conflitto politico diventa il conflitto tra civile e incivile nella sfera sociale. Questo conflitto è affare pubblico, in quanto in esso si disputa e si confligge intorno alla natura e alla forma del legame sociale (come trattare la tragedia dei beni comuni), e inoltre in quanto da esso dipende la possibile ricostruzione di una sfera pubblica in cui riemergano i tratti previsti dal modello classico. Così anche in forme di autoregolazioni che surrogano l'irrazionalità del governo politico. Anche lo slittamento verso il basso, il locale contrapposto al centro "astratto", o il ricorso a istanza più alte (di governo o di giustizia). Infine per molti aspetti la sfera pubblica esiste e persiste in tratti virtuali – in connessione con la virtualizzazione di interazioni e comunicazioni ed anche di beni comuni – dentro e attraverso forme quotidiane e perfino dall'interno del privatismo.

Infatti, quanto più l'azione autointeressata rifiuta di reciprocare quanto ha ricevuto dalla sfera pubblica, tanto più questa – privata di rilevanti apporti diretti e deliberati – viene a dipendere da effetti non voluti, da esternalità della razionalità di scopo. Un solo esempio che, su questo terreno, si potrebbe sviluppare¹²: la sicurezza intrinseca di un'auto è componente della qualità del prodotto e si riflette nel prezzo. Essa soddisfa un bisogno del consumatore, è rivolta a offrire una protezione individuale. Una popolazione di auto più sicure è però un bene pubblico (infatti è il frutto di regolazio-

¹² Cfr. Donolo, 1997, Cap II.4. e per le regolazioni: qui la parte II.7.

ni dirette ed indirette, nazionali e sovranazionali). L'utilitarista che è orientato acquisendo un'auto più sicura a garantirsi la massima esternalità (ridurre i danni a sé, magari rovesciandoli sulle auto meno protette) partecipa anche di un'esternalità positiva, che confluisce in maggiore sicurezza stradale e infine si riflette in minori danni da circolazione. Ciò avviene in molti processi. Sulla tendenza, favorita dal mercato, verso auto più sicure (incorporanti più valore aggiunto) si può basare una politica pubblica della sicurezza stradale, in grado di offrire le opportune e incentivanti regolazioni. Mentre la sfera pubblica, come del resto ogni bene comune, è in grado di valorizzare esternalità, si vede anche che ci sono limiti reciproci per *exit* (inteso qui come scelta monologica sul mercato) e *voice* (intesa come agire comunicativo). Conosciamo bene questa limitazione come rapporto tra mercato e politica. Ma in verità si tratta di una relazione più latente e più ricca di possibilità, forse ancora in parte da sfruttare.

Il carattere sempre più processuale, sempre meno localizzato (nell'*agorà* o in determinate istituzioni specializzate) della sfera pubblica confermano, infine, il suo carattere di costruito sociale, di medium e risultato dell'intelligenza collettiva. Per un altro verso questa situazione evoca con forza anche il bisogno di istituti di trasparenza, visibilità, recuperabilità, mediazione, elaborazione della dimensione pubblica latente nella moltitudine delle prassi sociali. Una totale dispersione, quale quella ipotizzata da teorici del postmoderno o della realtà virtuale, sembra in contraddizione con il carattere sistemico, interattivo di ogni fenomeno nel quadro della globalizzazione. I punti di raccordo eventualmente disponibili, del resto esistenti per quanto precari, saranno però piuttosto i *points de repère* nella molteplicità che istituzioni di governo nel senso classico. La sfera allora si dilata ed insieme si virtualizza, pronta a riattivarsi nomadicamente, dove occorre se ci sono le *capabilities* individuali e istituzionali per ottenerlo.

Del modello classico riteniamo almeno questo: la sfera pubblica è dove ci sono affari pubblici, e questi sono quegli affari nei quali si riconsidera collettivamente lo scarto tra norma e azione, tra modello e prassi, tra regolazione e de-regolazione o sregolazione (Donolo, 2000). Ci vogliono capacità per attivare questo processo. La sfera pubblica non mira più a realizzare una realtà normativa ideale, modelli. Mira semplicemente a correggere errori, compensare deficit, riconnettere ciò che si disperde. A rendere vivibile la vita che abbiamo. Ne abbiamo bisogno per riconsiderare continuamente se le divaricazioni che accertiamo siano accettabili: in definitiva il criterio con cui le valutiamo è se esse permettono o no la riproduzione delle azioni bene intese, delle comunicazioni bene argomentate, dei beni comuni in quanto necessari alla vita in comune.

Parte II
Politiche pubbliche

Nota introduttiva sull'analisi delle politiche pubbliche

Da ormai cinquant'anni nei paesi più sviluppati l'azione pubblica ha assunto sempre più il formato di politiche pubbliche. Non più amministrazione per atti o singoli progetti, per esempio di opere pubbliche, ma insieme coordinati di azioni, attivati da amministrazioni di scopo, in interazione forte con altri attori sociali ed economici. Ciò specie con la costruzione dello stato sociale e interventista (politiche urbane, sociali, formative, dell'innovazione...) e poi con il processo di integrazione europea. L'Europa nel caso concreto è stato un tramite molto potente della formula politiche pubbliche spingendo tutti gli stati e le amministrazioni all'adozione di questo formato di azione pubblica, ritenuto non a torto più efficace ed anche capace di raggiungere nel tempo obiettivi rilevanti. Così le amministrazioni pubbliche, tipicamente i ministeri, si sono dotati di piani d'azione, articolati in politiche settoriali, distinte per materie, budget, modalità procedurali e tecniche, criteri di valutazione, tempistica, ecc. Le questioni collettive elaborate in tematizzazioni spesso lungamente dibattute nella sfera pubblica, sui media e in parlamento, vengono – in circostanze favorevoli o sotto l'urgenza di stati di necessità – poste in agenda del governo, e specificamente delle autorità chiamate per competenza a farvi fronte, appunto tramite azioni coordinate chiamate politiche pubbliche. Queste assumono una veste formale in atti del parlamento e del governo, in programmi redatti da corpi tecnici, si articolano nei tempi e nei modi, oltre che nelle modalità di finanziamento.

Quando le scelte generali sono state fatte si passa a specificare a volte in misura anche molto dettagliata gli interventi e le misure operative, la cui messa in atto comporta per lo più forti interazioni con altri attori pubblici e non, imprese o rappresentanze d'interessi. La fase attuativa, l'implementazione, è spesso tormentata e difficile per le incertezze e le svolte generate

proprio da tale cooperazione, a volte volontaria e prevista, a volte imprevista e sorprendente. Il tempo diventa fattore cruciale, come anche le valutazioni d'impatto delle azioni, per capire se e come gli obiettivi prestabiliti sono stati raggiunti e quali interferenze con altre materie ed altri soggetti si sono, anche involontariamente, generate. Le politiche pubbliche richiedono l'impiego e la costruzione di una base cognitiva ed informativa affidabile, la disponibilità di competenze tecniche multi-settoriali, accurate valutazioni costi-benefici e costi-opportunità, criteri di valutazione degli esiti. Contando che ciclicamente questi incidano riflessivamente sulle tematizzazioni, spostando in avanti le questioni che richiedono azioni pubbliche, migliorando la qualità ed efficacia delle politiche e con ciò contribuendo al benessere collettivo. Tutto ciò è solo probabile, perché le difficoltà sono tante, come vedremo qui sotto trattando diverse situazioni prototipiche, ma in ogni caso è vero che alla bontà (qualità, pertinenza, tempestività, coerenza) delle politiche è ormai affidata gran parte di quella che chiamiamo pubblica felicità, ma anche del benessere individuale.

5. Politiche integrate come luogo dell'apprendimento istituzionale

1. Ragioni per integrare

L'integrazione delle politiche viene proposta come un imperativo dall'UE. Si ritiene infatti che solo politiche integrate siano in grado di raggiungere obiettivi complessi, specie nel campo del welfare, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Lo stato dell'arte però è ben lontano dal soddisfare questo criterio. Si osservano certo notevoli variazioni tra i diversi paesi e in ognuno è possibile documentare buone pratiche sul terreno dell'integrazione. Ma per lo più le politiche sono tipicamente frammentate: divisioni tra materie, competenze, livelli, attori pubblici e privati. Tutta la sottile divisione tecnica del lavoro moderno, oltre al peso del tradizionale modello ministeriale, hanno prodotto costellazioni di politiche solo blandamente connesse. La frammentazione delle politiche si riflette nel discorso pubblico e professionale. Gli specialismi fanno crescere la frammentazione su se stessa. Dal lato della domanda, il pubblico tende invece a elaborare valutazioni complesse per macro settori: scuola, sanità, assistenza. Con l'esperienza le valutazioni diventano più settoriali e specifiche, ma il pubblico connette i macrosettori, che sono costruiti in parte istituzionale e in parte cognitiva, a problemi che attengono a ampie sfere della vita: socializzazione, salute fisica e psichica, vivibilità, sicurezza ambientale.

Le ragioni dell'integrazione delle politiche sono spesso di natura diversa da quelle che riguardano l'integrazione degli impatti. Si integra per ridurre i costi del servizio, con la razionalizzazione delle organizzazioni, la riduzione degli sprechi derivanti da duplicazione e sovrapposizione, la contrazione del personale. L'integrazione che si ottiene guardando ai costi e quindi ai mezzi è diversa in linea di principio da quella che si ottiene guardando ai fini, cioè agli effetti integrativi degli impatti delle politiche. Due fattori si muovono in senso opposto: a) La logica del professionismo che alimenta tematizzazioni più specifiche ed articolate e quindi produce una crescente

differenziazione dell'offerta; b) L' applicazione del principio di sussidiarietà nell'ambito di più ampie riforme amministrative: esso ridisegna la divisione del lavoro tra livelli di governo, strutture di governo, interazioni tra attori pubblici e privati, facendo evolvere l'intero sistema delle politiche verso strutture reticolari. Naturalmente gli stessi fattori e processi che producono differenziazione e quindi anche frammentazione, attivano risorse per l'integrazione. Essa è infatti inconcepibile senza livelli più avanzati di professionismo e di *networking*.

Per capire come possa procedere – in questo quadro – l'integrazione delle politiche partiamo, per chiarirci le idee, dalla nozione di integrazione sociale. La modernizzazione produce squilibri e questi a loro volta situazioni di rischio e di svantaggio che si cumulano su settori della popolazione. Altri rischi invece hanno carattere generale. Nei regimi democratici si ritiene che situazioni di marginalità e rischi diffusi debbano essere corretti. Il catalogo dei diritti sociali registra e definisce quelli che saranno i compiti delle istituzioni, i diritti potranno essere meglio soddisfatti in un quadro di coesione mentre questa a sua volta riduce le aree di rischio e il costo sociale. La coesione è uno stato finale elusivo, nel senso che non vi è una soluzione definitiva dato che le aree di rischio si riproducono in forme diverse e la stessa idea di coesione come principio guida diventa sempre più esigente. In particolare: la transizione da riduzione del rischio a potenziamento delle capacità, e da integrazione come assimilazione a valorizzazione delle differenze. Si cerca di eliminare dall'idea di coesione ogni componente paternalistica e di concentrare l'attenzione sulle capacità. Di conseguenza le politiche di coesione diventano politiche attive.

Politiche attive sono difficili da praticare in contesti istituzionali e amministrativi frammentati e in cui prevale la programmazione condizionale. Quindi politiche di coesione hanno un diretto impatto riformatore sullo stato amministrativo e sociale. Riforme già avviate facilitano l'inserimento di politiche attive nelle pratiche correnti. Ma l'esito non è scontato in particolare perché le politiche sono costrette a inseguire la velocità dei processi sociali. Oltre al tempo altre risorse scarse sono: professionalità per la gestione e la comunicazione, modelli organizzativi non gerarchici e burocratici, culture della cooperazione interistituzionale e capacità di *networking*. Problematica diventa la relazione tra domanda e offerta: interpretare la domanda sociale, apprendere da errori, omissioni e critiche, dare radici sociali ai servizi che hanno rilievo diretto per la vita quotidiana, aprendosi a forme di economia sociale.

La coesione come principio guida porta a ridefinire sia la domanda che l'offerta. La domanda non viene più vista come stato di disagio da curare, ma come diritto e dovere degli individui e delle istituzioni di avere cura.

Non si tratta di terapie per mali sociali, ma di rendere capaci tramite strategie di *empowerment*. La domanda deve diventare perciò più consapevole e attiva, mentre l'offerta deve passare dall'assistenza alla promozione. Solo così possono essere mobilitate risorse potenziali, conoscenza tacita e locale, processi di apprendimento di preferenze migliori, forme di partecipazione che evitino l'isolamento nello stato di bisogno e il rifugio nel privatismo. Solo la promozione delle capacità esige integrazione delle politiche, mentre solo pratiche di *empowerment* producono come effetto secondario la coesione sociale.

2. Visione integrata

Alla luce di quanto detto in riferimento alle politiche di coesione sociale e quindi finalizzate all'integrazione si può fissare un punto: l'integrazione delle politiche è legata all'idea di *una possibile visione e tematizzazione integrata delle materie*. Ma le materie sono tipicamente complesse e articolate in discorsi pubblici e disciplinari differenti e divaricati, spesso inconciliabili. Inoltre un punto di vista integrato non sembra plausibile, una volta che si dia per accertata la "perdita del centro", l'indebolirsi delle forme statocentriche della sovranità, riassunte nell'immagine del Leviatano. Abbiamo vissuto una fase – quella deregolativa – in cui si è fatto ricorso alle più intricate miscele di risorse per politiche pubbliche. E la divisione tecnica del lavoro ha fatto il resto. La stessa crisi del welfare ha a che fare con la pluralità dei modi e dei mondi del welfare e con le specializzazioni crescenti introdotte nell'offerta sia dell'assistenza che della previdenza. Ma ora entriamo in una fase in cui – tra emergenze ambientali e tecnologiche, riduzione degli spazi di manovra macropolitici e correlativo aumento della domanda di politiche attive per macromaterie: mercato del lavoro, formazione, cicli di vita, pari opportunità – riappare il fantasma dell'integrazione. La stessa nozione di governance – che implica intreccio di processi plurali orientati a un orizzonte di scopi – rinvia ad una idea di complessità che implica sia differenziazione sia integrazione, se tutto si tiene sia pure in modo lasco. Ma soprattutto cresce la domanda di integrazione. Abbiamo già accennato al caso delle politiche sociali che rinviano a una nozione spessa di coesione sociale e quindi, pro-attivamente – di promozione delle capacità. Ma pensiamo al territorio, altra grande materia che sembra esigere integrazione. Sul territorio insistono politiche di sviluppo locale, politiche urbane, politiche infrastrutturali, politiche dei beni culturali e ambientali, politiche ambientali, e molto altro ancora. L'insieme assolutamente disparato degli interventi di *policy* ha prodotto disastri di vario genere: danni e degrado

ambientali, rischi idrogeologici, saturazione del territorio, iperurbanizzazione diffusa, abusivismo, frammentazione delle reti infrastrutturali di base (un caso eclatante: l'acqua). La "correzione" di questo stato di cose non sembra possibile con l'attuale frammentazione.

Ci sono dunque situazioni critiche sufficientemente oggettive e pesanti che attivano una domanda di effetti di integrazione, o almeno la pongono come esigenza. Occorre poi tener presente che le politiche nazionali o transnazionali operano entro il quadro costituzionale dell'UE. Alcuni principi affermati con forza nelle politiche comunitarie portano a considerare l'integrazione come un fine precipuo di tutte le politiche. Ciò tende a diventare un imperativo per le politiche nazionali.

3. Il ruolo dell'Unione Europea

L'UE in realtà è presente nei processi di governance e nelle strategie d'integrazione soprattutto in due forme:

- a) in quanto forza tutti gli attori ad operare secondo una *logica di progetto e di risultato*, di esplicitazione degli scopi e di loro adeguata definizione, di calcolo dei mezzi, di valutazione degli impatti e delle esternalità. Ciò si riflette in uno stress sulle capacità di amministrazioni, imprese e professioni, che gradualmente le fa evolvere – sia pure non in modo omogeneo – verso livelli di prestazione più razionali, organici e complessivi, incentivandole e quasi costringendole ad adottare *standard* di condotta più rigorosi e una prospettiva d'azione strategica;
- b) in quanto propone alcuni *principi guida* dell'azione amministrativa ed economica che hanno valore costituzionale e che devono orientare ad ogni scala la progettualità e anche l'assunzione delle responsabilità. Cito quelli essenziali: *coesione sociale e territoriale*, da intendere come imperativo di compensare continuamente squilibri e marginalità prodotte dalla crescita economica, e anche come valutazione anticipata di tali esternalità nelle scelte strategiche dello sviluppo; *sostenibilità*: è forse il criterio più complesso e più difficile da definire in termini operativi. Ma esso ha a che fare intrinsecamente con le questioni e i dilemmi dell'integrazione. Per avere un quadro più completo di cosa stia arrivando dentro le politiche nazionali tramite la dimensione della sostenibilità è meglio vedere nell'insieme cosa implicano le esigenze di coesione sociale (al di là del welfare e con riguardo a mondi vitali sempre più complessi e differenziati); gli obblighi di eco-compatibilità per cui le attività umane devono calibrarsi in rapporto alle dinamiche ecologiche; processi inarrestabili di devoluzione secondo il principio

di sussidiarietà come modalità di “reggere” una complessità scalare a vari livelli e di trovare quindi anche nuovi equilibri tra regolazioni locali (dotate di crescenti autonomie) e autorità centrali (finora le sole in grado di attenersi a criteri universalistici e a pensare e ad agire globalmente); essi impattano su forme pregresse di governabilità che non sempre riescono a reggere il confronto con il carico decisionale che ne deriva; imperativi di prudenza e *self-control* riguardo al patrimonio dei beni comuni per rispettare il diritto delle future generazioni e tener meglio presenti gli intrecci tra tempi sociali e tempi naturali, tra velocità tecnologica e capacità di elaborazione culturale e morale. Insomma: sostenibilità in senso lato come qualità che devono tendenzialmente acquisire tutti i processi: – sostenibilità in senso ecologico con riguardo a *global commons* e all’ecosistema come bene comune globale (che tra l’altro ingloba intensi tratti antropizzati); – sostenibilità riguardo a sottoinsiemi territoriali e a specifici ambiti di attività umana; – sostenibilità fiscale, sia sotto il profilo del carico che le attuali preferenze collettive impongono all’ecosistema (compresa la sua componente antropica), sia sotto quello della valutazione dei costi e benefici del modello di crescita praticato e dei suoi impatti redistributivi nello spazio nel tempo e per gruppi sociali; – sostenibilità dei processi politico-amministrativi (della quale poco o nulla sappiamo a parte generiche valutazioni sui “fallimenti dello stato”) che devono essere tali da contribuire alla propria riproduzione nel tempo: sotto il profilo fiscale, organizzativo e gestionale, contribuendo anche a “chiudere il cerchio” con *policies* oculate e tali da attrarre anche le strategie di altri attori.

Le ultime due forme di sostenibilità (quella fiscale e politico-amministrativa) rinviano direttamente alla qualità delle risorse politico-amministrative disponibili nelle pratiche della governance locale. Si fa più forte da questo lato la pressione non solo per riforme dell’amministrazione o delle istituzioni, ma perché tali innovazioni assumano nettamente questi imperativi come carattere essenziale e non occasionale.

Dall’insieme di quelle esigenze (miscela di imperativi sistemici e di pretese normative) derivano conseguenze pratiche abbastanza nette:

- necessità di darsi limiti, di autolimitarsi, di dimensionare in modo prudente il “carico” imposto all’ecosistema; di selezionare le attività a seconda della loro capacità di contribuire ad aumentare tale carico o di attenuarlo; di introdurre complicati accorgimenti e sistemi d’incentivi mirati per ridurre le esternalità negative e accrescere quelle positive e dirigere efficacemente quest’ultime verso i compiti più esigenti in termini di razionalità e di competenza; di operare continui riequilibri tra impatti

e di introdurre risarcimenti non occasionali per impatti distorsivi e per le nuove ineguaglianze di fatto che ne derivano;

- gli snodi del governo locale come governo del territorio devono attrezzarsi sempre meglio per un monitoraggio costante degli impatti e dei punti di crisi, ciò che diventa una funzione cardine della governance; un audit ambientale in senso lato che rientri sistematicamente nel processo di tematizzazione di presa delle decisioni, nelle *policies* e nelle strategie di tutti gli attori;
- il regime locale sarà disseminato di segnali, di canalizzazioni per guidare lo sviluppo su un sentiero di sostenibilità allargata (cioè in grado di autoriprodursi grazie alle risorse che risparmia e a quelle che fa accumulare); così che le imprese come le amministrazioni sempre più competiranno anche sul terreno della sostenibilità.

Altro criterio dirimente: le *pari opportunità*: significa certo equità nelle prospettive professionali tra i sessi, ma sempre più – nelle politiche sociali integrate più aggiornate – potenziamento delle capacità umane, valorizzazione di tutto il capitale umano, nelle sue strette connessioni con quello sociale. Di conseguenza, pari opportunità (lo si può vedere nella impostazione dell’iniziativa comunitaria EQUAL) significa sempre più partire dai processi di formazione, riproduzione e valorizzazione delle *capabilities* umane; ma per implicazione anche dei potenziali di sviluppo insiti nelle culture organizzative, amministrative nelle culture civiche, nell’ambientalismo, nei legami tra società e territori che per tanti aspetti si possono cogliere in una nozione spessa di paesaggio. Pari opportunità rinvia a sviluppo locale e a sviluppo sostenibile, e questo nesso trova la sua condizione di fattibilità nelle pratiche d’integrazione anche, e forse oggi soprattutto, territoriale.

Si noti infine quanto i diversi criteri costituzionali richiamati – sebbene inizialmente distinti per materie e finalità – finiscano sempre più per convergere integrandosi reciprocamente in una nozione qualificata di sviluppo e di governance delle risorse, specie di quelle radicate in territori specifici. Sotto questo profilo neppure dai distretti è stato colto ancora tutto il potenziale d’apprendimento per futuribili politiche integrate di sviluppo e governo dei territori. In modo da fare il passo decisivo oltre il settorialismo degli interventi e la frammentazione degli approcci. È bene sottolineare che questi criteri non sono *optional* ma “*obbligatori*” in quanto scelte che fossero in contraddizione vistosa con essi equivarrebbero a un sabotaggio degli sforzi di unificazione, di perequazione e di coesione rivolta sia al raggiungimento di livelli più avanzati di giustizia sociale che di competitività globale della regione Europa. La UE preme perché le politiche producano effetti

d'integrazione: in quanto sollecita processi di apprendimento, incentiva ad assumere un'ottica strategica e di insistenza, esige coerenze, trasversalità e interdipendenze tra progetti; e in quanto sollecita i potenziali di sviluppo e di crescita, di innovazione e di disseminazione delle buone pratiche.

Bastano questi accenti per capire che l'Europa come quarto livello di governo, deve essere intesa non tanto come aggiunta di un livello gerarchico, sia pure delle fonti normative, quanto piuttosto come torsione del *government* verso forme di governance guidate da principi costituzionali, saperi tecnici, ed orientate sempre più alla cooperazione trasversale tra attori di tipo diverso, livelli di competenza diversa, intersettorialità. La primazia di questa impostazione opera certo attraverso il condizionamento delle erogazioni finanziarie e quindi degli incentivi, ma i suoi effetti più intrinseci sono da ritrovare nel mutamento innovativo delle culture organizzative e professionali, e quindi dagli spazi aperti per pratiche cooperative, finalizzate all'integrazione dei mezzi e dei risultati.

Dunque: modelli d'azione (non solo pubblica), *standard* di efficienza, efficacia e qualità, imperativi di coesione e di competitività. Si noti che a livello territoriale, dove la sfida dell'integrazione delle politiche per il territorio è più visibile, nei distretti o nei sistemi territoriali locali, equivalenti all'area vasta della progettazione territoriale, il conflitto tra coesione e competizione (anche nei loro termini strettamente territoriali) è insieme più evidente e più risolvibile. Lo sviluppo locale – quindi le politiche integrate del territorio – richiede sia la salvaguardia sia la valorizzazione dei potenziali dell'area. La competizione viene fatta dipendere sempre più (anche nelle elaborazioni della Banca Mondiale o dell'OCSE, ma qui basti rinviare solo alle influenti ipotesi di A. Sen) dalla coesione, intesa sia come premessa favorevole dello sviluppo sia come forma di capitale sociale che viene riprodotta da “corretti”, adeguati, pertinenti processi di sviluppo territoriale. Questi evidentemente esigono a loro volta che si adottino, formulino ed implementino coerentemente politiche integrate, il che vuol dire anche politiche che al proprio interno siano in grado di integrare – certo a geometria variabile nei tempi e negli spazi – i criteri costituzionali ricordati.

Naturalmente la messa in opera dei nuovi approcci è graduale e problematica, anche se forse un salto decisivo è stato fatto – almeno a livello di formulazione – con l'ultima generazione di programmi, penso ai Por e ai loro documenti di programmazione. Consideriamo acquisito in via di principio lo *standard* progettuale implicito nei modi di operare degli istituti dell'integrazione europea. Si tratta di metterli in pratica con più ampia sistematicità e una più convinta insistenza.

4. Integrazione come attivazione

Ci sono dunque pressioni, forse più che domande esplicite, verso l'integrazione che derivano dalle nuove forme della complessità ed interdipendenza sociale, economica e tecnologica, e dagli impulsi alla coesione e alla sostenibilità, oltre che alla competitività, che provengono dalla UE. Tenendo presente questo contesto, qualche parola su una nozione praticabile di politica integrata. Si tratta forse di banalità di base, ma in un campo in cui abbondano lessici e *frames*, retoriche appunto, ma nell'insieme c'è poca strutturazione dell'insieme dei problemi, non è male partire dai fondamentali. *Politiche integrate sono politiche che mirano a produrre, in parte per via attiva e in parte per impatti indiretti, effetti d'integrazione sulle materie trattate.* Nell'assunto che un approccio integrato sia possibile e auspicabile, dato che molti dei dilemmi dello sviluppo contemporaneo (dalla *risk society* alla globalizzazione) richiedano effetti d'integrazione. Si parte dunque dall'idea che tra materie, tra dimensioni diverse della stessa materia, tra processi sociali a diversi livelli esistano connessioni. Queste possono essere di natura causale, funzionale o sistemica. Intorno a tali connessioni esiste un dibattito scientifico e una discussione pubblica. Infatti quelle connessioni "fanno problema" almeno nella misura in cui non si riesce a trattarle nelle politiche. Si teme, per converso, che politiche non integrate finiscano per produrre molti effetti perversi, lascino fuori controllo (leggasi: rendano opache e intrattabili) variabili cruciali, mentre si suppone che un intervento su tali snodi, se possibile, produrrebbe benessere, soluzione di problemi e comunque riduzione dei costi sociali.

Possiamo, produttivamente, intendere la domanda di integrazione come un'esigenza inerente alla natura dei problemi di governance, non solo territoriale, che abbiamo di fronte; come una norma costitutiva derivante dai criteri operativi dell'unificazione europea; come un'acquisizione, per quanto ancora incompleta, di discipline diverse, di attori istituzionali, di espressioni della società civile. Nell'insieme, è una spinta non trascurabile, che incorpora molta intelligenza dei processi, ma che deve confrontarsi con ostacoli preoccupanti.

Va, infatti, tenuto presente che: le riforme della P.A., e in particolare il decentramento e la devoluzione di competenze non sono necessariamente coerenti con i bisogni e gli imperativi di integrazione delle politiche. Ciò va verificato in concreto. Certamente aprono nuovi spazi di manovra, ma sono stati pensati troppo finora come architettura per poter sciogliersi in processo. Ci vorrà del tempo per apprendere a farne buon uso. La frammentazione delle competenze non è superata al centro (quanto tempo richiederà un accorpamento efficace dei ministeri?), ed è aumentata tra livelli, che ora non

sono più chiaramente gerarchizzati. Anche qui ci vorrà del tempo prima che si stabilizzi un sistema più coerente e più cooperativo.

In ogni caso si deve evitare una nozione sostanzialistica o naturalistica di integrazione. L'integrazione è uno stato di cose che approssima in modo soddisfacente lo *standard* d'integrazione migliore o la *best technology* disponibile. È un processo orientato, in questo senso ricade sotto la logica della governance. Nella visione integrata, infatti, non si suppone che gli attori, i responsabili, o i processi oggettivi debbano operare per e solo per l'integrazione, ma che essi siano di fatto orientati (da norme, *standard*, culture, incentivi...) a essere cointeressati agli effetti d'integrazione raggiungibili alla scala del loro operare e anche oltre. Così anche la coerenza non è di tipo sinottico ed ex-ante, ma vale come convergenza verso una strategia dominante condivisa da un numero adeguato di attori e di giochi. Nel processo può crescere la compatibilità e la sostenibilità dei diversi processi che poi ritroviamo, nei loro effetti complessivi, come integrazione territoriale, come visione condivisa (cfr. parte II.11), come affermazione di pratiche sostenibili.

Ma ci sono metodi per integrare politiche? Qualcosa si può ricavare dal confronto tra il modo in cui operano politiche disgiunte e frammentate e quello che caratterizza politiche integrate. Esistono senz'altro strumenti normativi che a tavolino ed ex-ante progettano l'integrazione. Il loro valore è relativo, se non modesto. Possono servire come riferimento orientativo, ma non possono fornire indicazioni dirette su come scegliere i dilemmi decisionali punto per punto. Siamo più interessati a sapere dall'analisi dell'implementazione se ci sono varianti significative. Certamente pesa l'assetto istituzionale generale e di settore che ha logiche latamente politiche e non è aggredibile direttamente. Ma l'integrazione può essere vista come stato sottoprodotto (Elster), derivante da fasci di variabili, che poi a sua volta è un esito non facilmente reversibile, neppure da logiche di neo-feudalizzazione politica come quella che oggi oppone regioni e comuni in molti campi. Saranno le logiche organizzative e le buone pratiche a decidere. Per semplificarci la vita facciamo il confronto con la Tabella 1.

Naturalmente, si tratta di uno schema tanto per orientare il discorso. Ma è evidente il carico dei problemi posti dall'ipotetica transizione verso politiche attive ed integrate. La questione è ben nota nel caso delle politiche del lavoro. Va letta come transizione, non come implementazione di uno stato finale delle politiche. L'integrazione è uno *standard* che serve soprattutto a misurare quanto ne siamo lontani.

Le politiche di nuova programmazione (dai patti territoriali ai PRUSST, dai laboratori di quartiere ai PIT, ogni volta che è in gioco integrazione, prevedono:

Tab. 1

<i>Politiche integrate</i>	<i>Politiche non integrate</i>
coordinamento positivo	coordinamento negativo
tavoli di negoziato che producono impegni e condivisione di responsabilità.	tavoli spartitori
culture amministrative del risultato e dell'attenzione agli impatti	culture amministrative routinarie e deresponsabilizzanti
elaborazione di <i>standard</i> condivisi	<i>standard</i> idiosincratici poco verificabili
visione condivisa della coesione sociale	immagini parziali giustificatorie, non utili a programmare
culture della cooperazione	egotismo e narcisismo organizzativo
pianificazione strategica per progetti e incrementalismo disgiunto: valorizzazione delle buone pratiche	settorialismo e indifferenza per esternalità
abitudine a una pluralità di forme dell'interazione: relazioni gerarchiche, contratto, comunicazione, quasi mercati, miscele pubblico-privato	procedure <i>standard</i> , nessun valore aggiunto cognitivo od organizzativo dalle miscele
disponibilità di miscele di <i>exit</i> e <i>voice</i> ; investimenti sulla lealtà interna ed esterna, ma verificata sui risultati	poca trasparenza. mancanza di <i>responsiveness</i> ; microcorporativismi e fidelizzazione con scambi opportunistici
investimenti in capacità nelle organizzazioni e accettazione del sovraccarico da domanda	appiattimento cognitivo e difese dal sovraccarico
promozione dell'economia sociale	scambi opportunistici con l'economia sociale
radicamento sociale delle pratiche istituzionali e politiche di promozione delle <i>capabilities</i> sociali	gestire l'esistente, ridurre la complessità, buon governo praticabile solo per frammenti

- a. l'integrazione come intreccio delle materie e quindi delle competenze;
- b. la concertazione tra *tutti* gli *stakeholder* (titolari di diritti e interessi legittimi);
- c. la creazione del consenso via partecipazione (in tutte le forme, quindi oltre i canali classici della rappresentanza politica);
- d. strategie di ascolto attivo della domanda; non si può supporre che esista in astratto una domanda di territorio come progetto. La domanda si forma a fronte di emergenze, situazioni critiche, sollecitazioni, incentivi, progetti di sviluppo, decisioni d'investimento, infrastrutture ad alto impatto;
- e. la sussidiarietà orizzontale e verticale tra poteri in un quadro di gover-

- nance* dei processi che non possono più essere diretti per via gerarchica o con riferimento a una figura unitaria di sovranità;
- f. la centralità della dimensione cognitiva: basi di dati per la decisione, disseminazione delle informazioni e delle buone pratiche, comunicazione pubblica e istituzionale, adozione di modelli di democrazia deliberativa e di *advocacy*, ruolo dei media;
 - g. assegnano un ruolo cruciale alla creazione di istituzioni nel processo di programmazione-progettazione: regole, procedure, *standard* condivisi; nuovi meccanismi deliberativi; nuove “sedi” per la deliberazione e la decisione (per es. un tavolo di negoziato ambientale); creazione di nessi istituzionali diversi da quelli classici, tali da superare anche i tradizionali confini amministrativi, cfr. le autorità di bacino o in Francia la nozione di *pays*. Rientra in questo aspetto la creazione di reti più o meno stabili tra attori istituzionali e non, e in genere l’attività di *networking* indispensabile per la mobilitazione del capitale sociale, dei saperi, dei potenziali.

5. Integrazione come innovazione

Solo l’insieme di queste caratteristiche della nuova programmazione dà un’idea adeguata del carico di complessità che si riversa sui canali della rappresentanza, sulla comunicazione pubblica ed istituzionale, sugli attori pubblici e privati.

Rileviamo alcuni aspetti salienti.

- a. Il confronto tra interessi (e alternative progettuali) deve assumere la forma di un confronto tra dati, idee, criteri, argomenti. Rientra in questo aspetto la necessità di monitorare e valutare i processi, prima, durante e dopo il progetto, l’opera, l’investimento. Nelle decisioni i rapporti di forza continuano a pesare come sempre, ma li si forza e incentiva a passare attraverso i canali del progetto razionale, della valutazione strategica, del confronto pubblico. In altri termini nei progetti d’integrazione avviene una coniugazione produttiva tra forme di scelta razionale (fondata su logiche in sostanza ingegneristiche ed economiche) e forme di *democrazia deliberativa*. La convivenza tra queste miscele (instabili e spesso sperimentali) con gli istituti della democrazia rappresentativa non si può dare sempre per scontata. Ma la si può leggere in positivo come coazione per tutti gli attori, specie istituzionali, a riposizionarsi strategicamente rispetto a questa logica di processo più complessa, che – almeno nelle intenzioni e nelle implicazioni – supera le pratiche consociative, spartitorie e anche di codecisione, che specie nella storia italiana recente si sono mostrate troppo spesso delle trappole mortali.

- b. Il consenso alle scelte non può ricavarsi direttamente dagli esiti della competizione elettorale. Sono necessari input cognitivi e informativi specificamente orientati ai fini dell'integrazione. Ma chi partecipa alle decisioni e alla deliberazione? Chi sono "gli interessati"? Il problema è cruciale sia per lo sviluppo locale che per il governo dei beni comuni. Una definizione ristretta, magari motivata da ragioni pratiche, può portare facilmente a esiti corporativi e collusivi. L'esperienza con forme pattizie di programmazione mostra che gli interessi organizzati presumono di rappresentare troppo, e spesso nei contesti locali rappresentano troppo poco. Troppi interessi e troppi obiettivi d'interesse generale in tal modo rischiano l'esclusione dal processo decisionale. Si sono esplorate molte vie, ma una cosa sembra certa: il consenso (al programma di sviluppo, all'opera, all'area protetta) deve essere *consenso informato* (in analogia con le scelte di tipo clinico). Il ruolo dell'informazione consiste nell'indurre eventualmente un mutamento delle preferenze e in ogni caso di favorire l'apprendimento di pratiche migliori. Perciò non è un consenso che possa essere ottenuto e registrato via referendum, ma solo dentro forme molto variegiate di formazione del consenso e quindi, appunto, di democrazia deliberativa. Come sempre, sono sufficienti buone approssimazioni del modello normativo, ma gran parte delle pratiche attuali appare ancora troppo al di sotto del livello di consenso informato necessario.
- c. Di conseguenza: va ripensato il ruolo della *comunicazione: pubblica e istituzionale* (Arena, 1995). Partecipazione e consenso avrebbero poco senso, se non potessero contare su efficienti canali di comunicazione con la pubblica amministrazione. Da un lato, il flusso comunicativo contribuisce alla trasparenza dell'azione amministrativa, dall'altro contribuisce a formare un cittadino più informato, e quindi anche più motivato a partecipare. Si deve tener presente che anche il singolo cittadino o le sue forme di associazionismo non sono immuni da opportunismo. L'informazione diffusa e attendibile rende possibili a tutti il controllo reciproco delle plausibilità delle posizioni, delle opzioni, delle alleanze. In piccolo non a caso i laboratori di quartiere sono stati pensati tanto come scuola di cittadinanza che come verifica dei poteri istituiti, oltre che elaborazione del consenso informato e scelte di recupero e di riqualificazione urbana. A una scala maggiore, nelle concertazioni per patti o contratti d'area si è cercato di far assumere ad agenti idiosincratici una prospettiva strategica e forme embrionali di cooperazione e di *networking*. Anche in questo caso, o almeno nei casi più riusciti, il flusso di comunicazioni è stato intenso: dalle istituzioni agli attori e viceversa.
- d. In definitiva, le sperimentazioni con la nuova programmazione e i progetti

integrati mettono in discussione (cioè: forniscono un contesto per discutere): i corpi separati; gli interessi “forti”, autolegittimanti, compresi quelli dell’impresa (al centro dello sviluppo locale è la rete, non la singola impresa); le preferenze correnti dei cittadini-consumatori, soprattutto quelle centrate su ottiche a breve termine e su elevati saggi di sconto del futuro; le separatezze istituzionali (come possono sussistere a fronte dell’esigenza di sussidiarietà verticale?); la suddivisione delle competenze rispetto a materie catalogate ex-ante, che nel progetto a consenso informato risultano non solo intrecciate di fatto, ma da intrecciare sempre più (le politiche integrate hanno obiettivi integrati, cioè complessi, multidimensionali, a scala variabile...).

Come procedere? Si tratta di interpretare anche il decentramento e la *devolution* nell’ottica dell’integrazione delle politiche. In tal caso apparirà di tutta evidenza il carattere strategico, non meramente strumentale ed occasionale, dei caratteri finora rilevati. Costruire il consenso informato intorno e sui caratteri del progetto diventerà presto una buona abitudine, se si riuscirà a consolidare le acquisizioni recenti e a capitalizzarle su scala più vasta.

L’accreciuto fabbisogno di informazioni e di comunicazione dentro i progetti integrati ha il suo corrispettivo nella crescente centralità dei saperi e dei corpi tecnici. Ciò assume varie forme: dal ruolo di agenzie e istanze neutre o terze (per es. nella valutazione), a quello di comunità epistemiche centrate sulla ricerca indipendente, chiamate a compiti di analisi e di costruzione di basi di dati per la decisione, a una nuova centralità dei corpi tecnici dell’apparato statale nel passaggio dallo stato che amministra a quella che regola e valuta. Nei casi riusciti di integrazione delle politiche non solo c’è stata intensa comunicazione e interazione, ma anche un ruolo cruciale dei saperi e dei ruoli tecnici: non solo in ordine alla fattibilità delle scelte alternative, ma anche come fornitura di quadri di riferimento (informazioni, semantiche, retoriche, comparazioni, criteri di valutazione) che sono potuti transitare tra le varie componenti degli *stakeholder*. In via generale, si possono prospettare due rischi ben diversi: da una parte, l’accreciuta domanda di saperi e *skills* potrebbe incontrare un’offerta inadeguata (non sarebbe l’unico caso in Italia). Si pensi solo alle carenze nelle statistiche territoriali e alla scarsa affidabilità (finora) delle basi di dati per la decisione e di sistemi esperti disponibili. Per contro, si potrebbe dare un’abbondanza di competenze senza mercato, o se vogliamo di saperi eccedenti il fabbisogno, o ancora un’ipertrofia nel ruolo di corpi tecnici che finiscono per configurare un rischio tecnocratico. Esso oltre tutto contraddirebbe la logica di democrazia deliberativa che abbiamo rilevato più sopra come caratteristica emergente della programmazione integrata.

Va sottolineato che programma integrato non vuol dire confusione di tutti

i progetti – di tutti gli obiettivi, di tutte le materie – in uno unico. Ma implica una gerarchia – cognitiva prima che decisionale – dei quadri di riferimento. Questo è probabilmente il senso di molte richieste degli operatori, che lamentano l'indeterminatezza dei contesti, e di conseguenza l'incontrollabile *spillover* delle materie che si intrecciano in una complessità inestricabile e politicamente esiziale. Deve però essere chiaro un punto, per evitare di ricadere negli autoinganni di una pianificazione sinottica o di un centralismo surrettizio. I diversi quadri di riferimento ai vari livelli e scala hanno funzioni diverse. Per approssimazione, si potrebbe immaginare una struttura ad imbuto che va dal generale al particolare, dal globale al locale.

I quadri più generali hanno un'essenziale funzione cognitiva, di orientamento delle scelte, incidono sulla formazione delle preferenze, possono fissare degli *standard* e dei limiti, che guidano le scelte e non le prefigurano. Lavoro difficile, non impossibile. Man mano che si scende di livello e di scala i *frames* assumono una crescente determinatezza fino all'incorporazione dei saperi locali alla scala più prossima al territorio e al sistema locale considerato. C'è paradossalmente una crescita di complessità verso il basso, nel senso che le intersezioni tra quadri di riferimento settoriali (per esempio: rischi, ambiente, beni culturali, piani di settore, piani di bacino...) assumono una crescente operatività aumentano le interferenze, che non possono più essere risolte in immagini come ai livelli superiori ma devono potersi tradurre in coerenze decisionali (sempre nei limiti di una prospettiva soddisfacente e di razionalità limitata), in cui veramente i saperi tecnici non possono che incrociarsi con l'ermeneutica dei territori come si esprime dentro processi più o meno formalizzati di democrazia deliberativa.

A livello delle politiche c'è il problema della cooperazione interistituzionale e tra attori di tipo diverso; a livello progettuale e cognitivo c'è il concorso di saperi diversi, spesso molto distanti e non abituati a sviluppare insieme gli argomenti migliori. Possiamo cercare di riassumere questa problematica dicendo che le politiche integrate sono cognitivamente esigenti e che nel costruire i tanto desiderati quadri di riferimento occorre muoversi sullo stretto sentiero tra miglioria del senso di orientamento delle strategie e caduta in nuovi equivoci pianificatori *ex ante* e dall'alto. Non di questo abbiamo bisogno: ma certo di una più riconoscibile gradazione delle progettazioni. Ciò pone in primo luogo problemi istituzionali e di *institution building*. I livelli di competenza politico-amministrativi non corrispondono quasi mai all'ottica delle materie, così come i confini amministrativi non coincidono quasi mai con i territori che possono e devono essere "progettati".

6. Impatti sulla funzione pubblica

I compiti dell'integrazione e il regime regolativo che plasma le politiche pubbliche, cioè la governance, mutano tendenzialmente sia la funzione pubblica, che la natura delle politiche. Un modo per chiarire questo aspetto è richiamare due possibili prospettive che si stanno delineando. Miscelate variamente costituiscono gran parte della "nuova programmazione", e sembrano anche tra le poche formule in grado di garantirci effetti d'integrazione. Chiamiamo *strategie indirette* attività di *problem solving* che operano per vie traverse, o su variabili intervenienti e di contesto. Hanno senso in rapporto a questioni socio-istituzionali complesse, di cui non conosciamo bene la struttura e la logica. La correzione normativa da apportare a fatti sociali che spesso sono sotto-prodotti (Elster) non riesce, dato che per definizione si tratta di stati del mondo non producibili o decostruibili direttamente. Potremo riassumere nell'idea di strategia indiretta ogni cura rivolta al contesto che genera i problemi da trattare con la *policy*, ed anche ogni cura rivolta a rendere più performanti gli operatori delle regole. Deve essere chiaro che la cura non è mai solo rivolta "all'esterno" verso o contro l'oggetto sociale problematico, ma sempre anche all'interno, nei confronti dei regolatori e dei controllori. Non è possibile governare il traffico urbano solo con la repressione dei comportamenti che violano il codice della strada, ma anche e di più con la riqualificazione delle capacità del corpo dei vigili urbani e con il concorso di altre politiche urbane, per esempio la politica dei tempi.

Le *politiche attive* sono note soprattutto nel campo delle politiche del lavoro. In verità il legislatore, almeno in Italia, chiama attive politiche che invece sono del tutto tradizionali, per esempio politiche d'incentivo. Attiva è una politica che oltre a porsi chiaramente nella logica di una programmazione di scopo magari anche con la quantificazione dei risultati che si intende raggiungere mette all'opera per lo scopo dichiarato tutti gli strumenti disponibili: politiche regolative e redistributive, investimenti e riforme istituzionali, formazione e *standard setting*. In particolare, però, è attiva una politica nella misura in cui mobilita le strutture istituzionali e i potenziali locali e, mentre persegue l'obiettivo, si autoriforma *in itinere*. Non è questo il caso per esempio delle attuali politiche del lavoro, sia per il loro elevato grado di frammentazione, sia perché la struttura stessa del ministero competente e dei suoi organi periferici rende inconcepibile ogni forma di attivismo. Non è escluso però che alcune delle attuali riforme parziali possano costruire nel medio periodo condizioni più favorevoli per politiche attive del lavoro degne di questo nome. Anche qui si vede quanto deve essere invocata una razionalità di processo e una prospettiva strategica orientata al-

l'insistenza, a fronte di una frammentazione occasionalistica degli interventi. Gli assetti istituzionali e l'ordinamento ereditato, appena scalfiti dalle recenti riforme, sono un ostacolo all'adozione sia di strategie indirette che di politiche attive. Si tratta di costrutti improbabili, eppure gli unici che disegnerebbero una curva di apprendimento istituzionale. Nel quadro di una razionalità soddisfacente e limitata (H. Simon) tuttavia sarebbe possibile (è sempre possibile, Hirschman) un'opera di valorizzazione degli spunti innovativi disponibili nella legislazione ed anche nelle culture di organizzazione per approssimare almeno quella razionalità istituzionale più ricca suggerita dalle strategie indirette e dalle politiche attive.

C'è un aspetto a questo punto che non può essere ignorato. Ogni politica pubblica orientata al risultato ed efficace richiede elevati livelli di cooperazione tra gli attori. Ma sembra che nell'universo istituzionale prevalga la frammentazione, e tra gli attori economici la collusione o la defezione. Ci sono certo infinite sfumature, e mentre per la produzione di un bene pubblico o comune di qualità è richiesta una cooperazione assai fine e ben temperata – orizzontale e verticale –, nella maggior parte dei casi è sufficiente un'approssimazione o un livello minimo. In parte si tratta di problemi di coordinamento, in parte di cooperazione in senso proprio, cioè di razionalità nella divisione del lavoro e di raccordo funzionale tra le parti. Nelle riforme amministrative in atto, e anche in politiche pubbliche recenti (per esempio, politiche ambientali) sono richieste (dalle norme) o previste (come dato organizzativo) forme intense di cooperazione interistituzionale, e anche attori privati sono attivamente coinvolti nella produzione di beni pubblici (o nel raggiungimento di fini istituzionali). La cooperazione è frutto di un opportuno disegno istituzionale ed organizzativo, di *standard* condivisi, di visione condivisa (proprio come nella pianificazione strategica urbana), di reticoli d'implementazione continuamente monitorati, di etiche di ruolo capaci di socializzare (permeare) effettivamente le azioni istituzionali. Anche la cooperazione è un bene sotto-prodotto che richiede molti passi e interventi preliminari e intermedi, e quindi rinvia ancora alla praticabilità di politiche attive e di strategie indirette.

Dovrebbe essere più chiaro, liberandoci da luoghi comuni, che cosa stiamo cercando di apprendere: linguaggi ricchi e spessi per interpretare le materie, una nozione di politica pubblica decisamente orientata all'interazione tra molti attori e interessati, che si svolge in contemporanea su più materie e su più livelli, in presenza di uno scarto sistematico tra procedure formali, confini, competenze formali e processo reale socioeconomico da governare. La gestione di questo scarto è parte integrante della missione delle politiche "amiche" dell'integrazione.

L'insieme rinvia però a un fattore residuale: l'*entrepreneurship* schumpeteriana del processo. Essa non può essere presupposta. In qualche caso esiste un luogo deputato (per es. i nuovi sindaci, un'agenzia di sviluppo, un ministro, un assessore...), in altri potrebbe nascere dal contesto stesso dei giochi avviati dalla politica integrata (dal processo di integrazione delle politiche). Nessuna delle soluzioni è stabile. O prefigurabile. La questione però non è aggirabile con la formula della governance, che sia di fatto sia teoricamente pone più problemi di quanti presuma di risolvere. Sappiamo che la governance non può essere fatta coincidere, né con il processo, né con i suoi esiti senza molte qualificazioni. In altri termini: quando parliamo di politiche complesse non stiamo osservando un processo quasi-naturale, come fosse la formazione del prezzo d'equilibrio in mercati contendibili. Al contrario: governance è pur sempre perseguimento di scopi, e precisamente di scopi collettivi che sono formulati tramite momenti deliberativi e scelte tecniche. Certo, non per via gerarchica, o sulla base di una nozione unitaria di sovranità decisionale, ma sulla base della natura interattiva e contrattuale del processo decisionale, eppure anche con il limite di non coincidere con forme di codecisione. La sovranità come potere di decisione in ultima istanza emerge dal processo. Si legittima sul campo. Fluttua, ma non fino al punto da sparire dentro poteri di veto incrociati o co-decisioni fatali.

Effetti di governo sono co-prodotti: dal grado di cooperazione e d'integrazione e quindi "processualmente" e dalla forma della *leadership* schumpeteriana di processo. Il leader può essere collettivo o istituito. Il leader è come un direttore d'orchestra. Non esiste una formula generale per definirlo, tanto meno per produrlo. Ogni caso è veramente singolare. Certamente, le politiche riescono ad integrarsi e quindi a produrre i desiderati effetti quando anche questo nodo gordiano dei processi integrativi si scioglie nella pratica. Si può solo cercare di facilitarlo con processi selettivi della classe dirigente e con il consolidamento di culture organizzative, che premiano l'innovazione orientata a effetti d'integrazione pertinenti.

6. *Regolazioni appropriate per i beni culturali*

Il senso della mia relazione è di offrire un quadro di riferimento interpretativo, entro il quale possano essere valorizzati i contributi presentati nelle ricerche “Bocconi”¹. Nei riferimenti che farò a tali lavori, non essendo economista, mi soffermerò in particolare su quegli aspetti che le politiche per i beni culturali, e specie le strategie di valorizzazione, hanno in comune con altre materie analoghe, quali il governo dei beni comuni, le pratiche sostenibili, le strategie di sviluppo locale. Solo un’osservazione a carattere generale: tutti i contributi alla ricerca condividono l’indicazione circa la peculiarità dei beni culturali e la conseguente necessità di procedere con cautela, direi seguendo un principio di precauzione, in tutte le strategie di analisi, valutazione e valorizzazione di tali beni. Inoltre, si sottolinea che le metodiche disponibili – in quanto possano portare a formulare *policies* e strategie – lasciano ancora a desiderare quanto ad affidabilità, con la conseguenza di un loro necessario maneggio prudente ed attento a specificità, contesti ed implicazioni non immediatamente visibili. Nello stesso tempo viene però delineato uno spazio di sperimentazione – ovviamente anche sovranazionale e comparativo – ampio, dentro il quale procedere verso approcci e metodiche più mature e più pertinenti.

1. Beni in comune

A differenza dell’analisi economica delle attività culturali, in particolare lo spettacolo e le *performing arts*, che ha un certo livello di maturità, il di-

¹ Testo rielaborato della relazione presentata nell’ambito di un progetto sulla valutazione dei beni culturali e delle attività culturali: cfr. *La valutazione dei progetti culturali*, a cura di S. Baia Curioni e P. Nepoti, Milano, 2004.

scorso economico, sociologico e di *policy analysis* sui beni culturali mi sembra poco articolato e per certi versi immaturo. Ciò alla fine danneggia anche la formulazione di politiche attive per i beni culturali, che finiscono per basarsi su ipotesi e categorie analitiche e metodiche di valutazione inadeguate. Propongo di ripartire da un'interpretazione spessa dello status o natura dei beni culturali, tale da garantire il massimo di specificità della materia. Solo su questo sfondo è possibile poi parlare di regolazioni pertinenti e non arbitrarie. E di strategie di valorizzazione che custodiscano e si facciano carico di tale specificità.

Tutti i beni culturali (anche i minori) nel loro contesto costituiscono patrimonio collettivo, hanno carattere di beni comuni. I beni comuni sono alla lettera “di tutti” – compresi quelli di proprietà privata, ed anche quelli “appropriati” da istituzioni pubbliche, come nel caso di beni appartenenti al patrimonio disponibile o indisponibile –, in quanto ci sono profili giuridicamente, economicamente e socialmente rilevanti per i quali tali beni sono anche comuni. In presenza di una funzione pubblica di loro tutela, ed oggi anche valorizzazione, essi sono anche beni pubblici. Sotto questo profilo sottolineerei in particolare:

- a. la non escludibilità nella fruizione, che implica garanzie di tutela e di accessibilità;
- b. il fallimento del mercato, che giustifica interesse pubblico e spesa pubblica;
- c. l'asimmetria informativa che giustifica un certo grado di paternalismo istituzionale finalizzato alla conservazione dei beni su base transgenerazionale.

Naturalmente i beni culturali comprendono varie sottoclassi, e forse un elenco esaustivo non c'è. Essi comprendono anche beni virtuali e potenziali, per esempio beni che devono essere ancora scoperti (beni archeologici di cui si suppone l'esistenza) o addirittura prodotti (opere in fieri). Certo è invece che i singoli beni, in quanto identificabili, sono organizzati, come risultato di processi sociali ed istituzionali di lunga durata, in “complessi”: raccolte, collezioni, sezioni e così via che costituiscono un bene comune di secondo livello. Inoltre – come ha sottolineato particolarmente Settis – il singolo bene culturale ricava senso e valore (anche economico) dalla sua appartenenza a tale complesso o filiera, mentre la serie dei complessi dei beni culturali costituisce patrimonio collettivo. Oltre un certo livello insieme di beni costituiscono territori, pertinenze territoriali dai circuiti museali ai paesaggi. E così il bene culturale trova il suo radicamento storico e si contestualizza in strutture artificiali (museo) o in sistemi quasi-naturali (paesaggio). A tutti i diversi livelli c'è acquisizione e produzione di valore.

Probabilmente questa connotazione del bene culturale (come pertinente a un patrimonio, e insieme valorizzato da tale appartenenza) meriterebbe una più profonda analisi anche economica. A partire dal fatto che l'idea di patrimonio come sottoinsieme è un'acquisizione della storia dell'arte e della cultura, dell'antropologia culturale, e trova anche riscontri legislativi e di *policy*, ma probabilmente ancora troppo poco articolati. Può valere qui l'analogia con la nozione di capitale sociale. Finché l'economia non ne riconosceva l'esistenza, costruiva modelli e criteri di efficienza per processi di crescita senza tenerne conto. Una volta riscoperto, e avendone riconosciuta la centralità nei processi di sviluppo, ecco che appare rilevante una produzione di valore fin qui trascurata. Si può in generale supporre, per analogia (un'analogia che è fondata sulla reciproca inerenza di beni culturali e capitale sociale e alla appartenenza condivisa alla classe generale dei beni comuni), che i beni culturali contribuiscano alle filiere di creazione di valore economico in modo più profondo e radicale di quanto non appaia nelle correnti strategie di valorizzazione economico-monetaria dei beni culturali. Certo, almeno sotto due profili. Come contributo al benessere (anche nelle sue accezioni più utilitaristiche), e come risorsa nei processi di capacitazione individuale e sociale.

I beni comuni sono beni "di tutti", anche capitale simbolico nel senso di P. Bourdieu, in quanto sono appartenenti e pertinenti a diverse comunità reali e virtuali, dal luogo all'umanità intera (ricordare l'espressione: "patrimonio dell'umanità": in Italia 36 complessi di beni hanno ottenuto tale status dall'UNESCO), e che altrettanto scalare è la responsabilità per il loro uso. Non si tratta però di beni a libero accesso, dato che in genere vi sono titoli di proprietà: privata, pubblica o anche collettiva. In quanto beni comuni, se le regolazioni sono obsolete o carenti, sono comunque esposti alla tragedia dei beni comuni, all'*overgrazing*, sebbene sia osservabile una crescita nel tempo della loro cura, anche sotto il profilo finanziario. Da sempre, avendo crescente valore economico e simbolico, sono stati oggetti di rapina, furto, contrabbando, appropriazione privata anche illecita, tesaurizzazione escludente il pubblico. Con il passaggio alla società di massa e alla crescita dei livelli di benessere e di reddito la loro domanda cresce, e forse più nel senso di acquisizione che di fruizione. Quindi crescono anche i rischi di tragedia dei beni comuni. Inoltre – con la pressione socioeconomica sul territorio (*sprawling* urbano, seconde case, abusivismo, gentrificazione...) si accentua il loro carattere di *bene posizionale* (F. Hirsch, 1980), di bene che ha valore in quanto "esclusivo", inedito, non replicabile, non sostituibile, unico. Le strategie di valorizzazione, ben intese, e quelle di accessibilità allargata, contrastano tale tendenza cercando di rendere il bene al pubblico più vasto al quale almeno simbolicamente ap-

partiene. Ma da questo lato, in una società acquisitiva o di individualismo possessivo dispiegata, la pressione non può che essere crescente. Cresce insieme il rischio per i beni culturali e la necessità della loro protezione. Lo dico qui subito a scampo di equivoci: strategie di valorizzazione secondo regole e *standard* esigenti e pertinenti coabitano bene con le strategie di conservazione e tutela. Per contro le strategie opportuniste che accentuano il momento appropriativo e la fruibilità a breve termine sono in contrasto diretto con la natura e la funzione sociale dei beni culturali. Ma su questo aspetto non intendo tornare, perché Settis ha già detto l'essenziale autorevolmente, e ci si ricordi sempre di Cederna, di Brandi, di Zeri.

Il quadro non sarebbe completo senza ricordare che i beni culturali sono esposti anche a specifici rischi ambientali. La crescita economica comporta un uso intensivo del territorio, inquinamento (specie dell'aria), dislocazione di infrastrutture pesanti anche in siti pregiati, un generale abbassamento della guardia per quanto riguarda la compatibilità tra esigenze della crescita ed esigenze di tutela (si ricordi il caso emblematico dei lavori pubblici a Roma per il Giubileo). Monocolture del turismo di massa che hanno preso il sopravvento nelle città d'arte producono condizioni ambientali poco favorevoli alla conservazione e perfino a una valorizzazione più oculata.

I beni culturali sono anche *merit goods*, beni meritori. Essi entrano, infatti, diciamo così, nella funzione di produzione di competenze, capacità e infine self (identità o *agencies*) migliori, in un qualche senso socialmente plausibile. Di conseguenza il valore di tali beni non sta tanto nell'impatto immediato sul benessere del soggetto, quanto sugli impatti a medio termine, che potrebbero essere detti a livello individuale "maturità", a livello aggregato o collettivo come migliororia nella qualità della vita. Questo valore indiretto e sfumato e difficilmente calcolabile, viene peraltro riconosciuto anche dal senso comune, specie in una società altamente scolarizzata. Questo status sembra giustificare spese ed investimenti per i beni culturali al di là del loro rendimento a breve termine. Sembra giustificare anche il renderli disponibili in quantità e qualità maggiori rispetto alle preferenze correnti dei "consumatori". Sembra infine e perciò giustificare un certo grado di paternalismo nelle scelte d'investimento e gestionali dei beni culturali. In un *frame* liberale, il paternalismo fa sempre problema e va quindi tenuto sotto controllo razionale. Tuttavia, i casi in cui una figura di autorità decide per altri nel suo migliore interesse – questo è il paternalismo – sono nella società molto frequenti. In genere si spiegano con l'asimmetria informativa delle parti e con l'adozione da parte della figura di autorità di un tasso di sconto più appropriato, più informato, rispetto a quello che il soggetto "minore" adotterebbe. Dove ci sono istituzioni c'è paternalismo in questo senso

tecnico. Dove le istituzioni sono scelte liberamente, come in democrazia, i rischi di paternalismo sono ridotti al minimo, e vengono da un suo uso distorto o di parte, come nel caso della censura. In una società poi in cui i livelli di istruzione e acculturazione siano crescenti, il paternalismo tende a diventare minimo, in quanto i cittadini condividono sempre più le informazioni e il tasso di scontro adottato dalle istituzioni. Ciò si traduce anche in una maggiore disponibilità a pagare per avere in abbondanza tali beni.

In una società del rischio (Beck), i cittadini sono disposti ad accettare autorità che impongano regole, vincoli e limiti al loro stesso arbitrio (dalla cintura di sicurezza alle canne fumarie, dai limiti di velocità al divieto di fumare). La stessa sovranità del consumatore è sottoposta a limiti notevoli, quando sono in gioco esternalità negative e il rischio di fare del male a se stessi e/o a terzi. Questo per dire che la questione del paternalismo a proposito di beni meritori è sostanzialmente un falso problema, che nelle analisi economiche viene enfatizzato solo perché turba il modello normativo dello scambio volontario. Ma se ci sono beni meritori è perché lo scambio non ha funzionato abbastanza bene.

Come beni meritori, i beni culturali sono riconosciuti nella loro funzione indiretta o latente di risorse cruciali per i processi di capacitazione. Proprio la globalizzazione, che per altri versi può apparire come una minaccia al patrimonio culturale, induce la sua crescita di valore. La competizione globale è anche competizione tra *performance* culturali, per l'egemonia, e d'altra parte dove sono in gioco innovazione, qualità, saperi sofisticati, appare sempre più evidente il ruolo di risorse virtuali e immateriali. Si può cogliere questo riconoscimento nel discorso sul capitale sociale nello sviluppo, un ruolo "scoperto" dalle grandi istituzioni internazionali della governance. Il capitale sociale appare come una dotazione di una società locale nel suo territorio. È possibile mostrare che il capitale sociale è parte ed è generato dal capitale in beni comuni di quella società e di quel territorio. E quindi vi è un *continuum* (in gran parte ancora da ricostruire sul piano analitico) tra ecosistema antropizzato con i suoi *commons*, patrimonio di beni culturali, e capitale sociale. Nei progetti di sviluppo locale si tiene sempre più conto di queste relazioni, anche se non sono note nel dettaglio, come quando si parla di valorizzare dotazioni e potenziali locali nella crescita, in condizioni di prudente attenzione alle condizioni di riproducibilità (e/o tutela) dei *commons* e di sostenibilità dei processi.

In tutti questi passaggi i beni culturali appaiono in un ruolo importante di produzione di valore, che si va aggiungere a tutte le altre forme meglio identificate, alla cui analisi sono dedicati diversi dei rapporti di ricerca qui presentati (si vedano le relazioni di Baia Curioni, Moreschini, Guerzoni e Dubini nel Baia Curioni-Nepoti, *op. cit.*).

2. I beni comuni sono beni a rischio

I beni comuni sono a rischio perché entrano a vario titolo nelle funzioni di utilità di attori massimizzanti. Si noti che ci sono rischi di varia natura. Un bene comune tipicamente può essere *overgrazed*. Un bene culturale, quando viene “appropriato”, corre il rischio di essere sottratto alla fruizione comune e di perdere del tutto lo status di bene pubblico. Ciò giustifica specifiche regolazioni per la loro tutela e la loro accessibilità. C’è una doppia titolarità: (a) il diritto di proprietà è privato o particolare, (b) il diritto d’uso è collettivo. Si possono prevedere incentivi (sistemi premiali fiscali o altro) per favorire la tutela e l’accessibilità. Perciò allo stesso bene ineriscono pretese diverse, o un duplice statuto. Ciò non è per niente anomalo (sono molti i beni privati cui inerisce una dimensione pubblica, di bene pubblico). Il patrimonio è bene comune, mentre singole parti possono essere proprietà pubblica, collettiva o istituzionale. Lo statuto non cambia. Nel patrimonio non ci sono *res nullius*, chi trova un bene non ne diventa proprietario, ma è solo premiato. Nel caso di beni in proprietà pubblico-istituzionale il dovere di custodia e accessibilità larga fa parte della funzione pubblica (interesse pubblico secondario) nel quadro dell’interesse pubblico primario che consiste nel compito di assicurare – nella maggior misura possibile – custodia e tutela a lungo termine.

I beni comuni culturali sono a rischio non solo per i caratteri generali della nostra società, ma anche e soprattutto oggi a causa della crisi fiscale dello stato. Essa sembra giustificare o far tollerare strategie molto aggressive di valorizzazione a breve, di “svendita” del patrimonio. C’è una duplice minaccia: si intende spendere meno e si vuole che rendano di più. Vedremo poi entro che limiti simili affermazioni abbiano un senso. E infine, cresce la loro domanda ed appetibilità privata. Non solo: nel generale riflusso della funzione pubblica e nell’adozione ancora precaria e incompleta di regimi di governance più maturi, ogni produzione-riproduzione di beni pubblici è in crisi e sotto assedio, proprio nel momento in cui si riconosce la loro centralità nei processi di sviluppo e di capacitazione. Ciò è stato messo in luce in modo molto chiaro nel caso dei dibattiti sul capitale sociale, di cui quello sui beni culturali può essere considerato una specificazione o forse piuttosto il modello di riferimento. Lo stesso vale per i beni ambientali in rapporto allo sviluppo sostenibile, o per la coesione sociale in rapporto all’ordine/disordine sociale.

Il rischio principale è quello del *degrado* in seguito a insufficienti investimenti nella conservazione, strategie di appropriazione e segmentazione, ma anche di esclusione: il bene viene conservato come bene privato, patrimonializzato. D’altra parte, la crescita economica, specie tramite i suoi im-

patti ambientali e territoriali, consuma beni comuni, capitale sociale e beni ambientali e culturali, senza prevedere un loro risarcimento, se possibile, o una loro valorizzazione oculata (che come tale al momento sembra praticata in alcuni casi esemplari, o magari negli oggetti curati dal FAI, ma smentita nella maggior parte delle situazioni). Li consuma sia come risorse, sia come oggetto di esternalità negative. Rispetto all'insieme dei rischi i beni culturali sembrano sempre relativamente indifesi, pur in presenza di una regolamentazione protettiva o anche vincolistica.

Ma anche sotto questo aspetto si può annidare un rischio, quello del *non uso sociale*, sia sotto forma di una protezione eccessiva, esclusiva, che riservi per proteggerlo il bene a pochi o anche a nessuno, con evidente paradosso rispetto al suo status di bene comune, oppure per oblio, quando il bene culturale non viene più percepito come tale, ovvietà senza valore (esperienza comune nei centri storici, salvo riscoperte talora tardive), e quindi *overgrazed* senza remore, oppure reso mercificabile *à merci*. E questo pur in presenza di regolazioni rigorose, magari applicate in modo lassista. Si ricordi la battaglia sui negozi storici. In tali casi i beni culturali non sono più in funzione di processi di capacitazione individuale e collettiva e perfino di *entertainment* di qualità.

3. Parziale riepilogo

La morale della favola è che occorre:

- preservare lo status di beni comuni, enfatizzando la nozione di patrimonio collettivo;
- riconoscerne la rilevanza in molteplici processi di creazione di valore: nello sviluppo, nella sostenibilità, nella coesione sociale, nella capacitazione;
- ammettere la non pertinenza di un'analisi o valutazione economica basata su preferenze private, tassi di sconto inappropriati, prospettive temporali improprie, scotomizzazione degli apporti di valore da parte dei beni comuni a processi economici più complessi di quelli riconosciuti sotto l'etichetta "privatizzazione" o "aziendalizzazione";
- tenere sempre presente il criterio che è ammessa solo la valorizzazione economica che sia compatibile con lo status specifico dei beni e con la sostenibilità dei processi che li riguardano;
- che cresce la consapevolezza collettiva sia del ruolo dei beni culturali nel consumo e nell'*entertainment*, e quindi nella produzione di benessere.

re privato, sia della loro centralità nell'essere cittadini, nelle appartenenze, nella garanzia di qualità della vita e di futuro, nei processi globali, nella coesione sociale, e quindi la domanda di "rispetto" e la funzione d'ordine sociale che ne deriva;

- che cresce la necessità di chiudere il cerchio anche nel caso dei beni comuni, riconoscendo il loro apporto di creazione di valore e di benessere individuale e collettivo; riconoscendo che tale apporto non è del tutto o è solo malamente riconosciuto e "contabilizzato", il che significa che i beni culturali hanno contribuito e contribuiscono a produzione di valore proprietario, senza che abbiano ricevuto finora un adeguato risarcimento e riconoscimento di questa loro funzione. In carenza di tale risarcimento, la funzione pubblica anche nei suoi tratti paternalistici appare giustificata, per così dire in attesa che strategie sostenibili e di capacitazione allargata rendano possibile il pieno inserimento dei beni sia nei processi di creazione di valore economico sia nella loro funzione di produzione di una società libera e sempre più capace.

4. Regolare

Dopo aver sottolineato la specificità dello status dei beni culturali come beni comuni, e dopo aver enfatizzato la complessità dei loro apporti al processo economico e sociale, passo a qualche osservazione in materia di regolazioni e di politiche regolative.

Per le regolazioni, più che per altre politiche, risultano particolarmente delicati i seguenti passaggi:

- a) una *tematizzazione* adeguata, che prenda sul serio la specificità della materia da regolare, quale risulta dai saperi più avanzati e più pertinenti;
- b) una *formulazione* intelligente, che eviti (ovvero: sappia navigare tra) gli scogli dell'iperregolazione e della deregolazione di fatto e di diritto;
- c) un'*implementazione* che: sia centrata su strategie cooperative tra gli attori, su regole del gioco e *standard* condivisi, ma esigenti, che favorisca l'apprendimento collettivo, che si preoccupi dell'adeguata copertura amministrativa come anche dell'esistenza di un'efficace cabina di regia; adotti una prospettiva strategica e la trasferisca progressivamente a tutti gli attori coinvolti, con gli appropriati tassi di sconto, e la crescita di una visione condivisa, specie sui nessi tra beni culturali, capitale sociale e patrimonio di beni comuni; incorpori al massimo grado possibile culture della valutazione pertinenti alla materia e che a loro volta siano il prodotto delle culture di settore più mature (si pensi alle questioni delicatissime relative al restauro: anche qui Brandi, Zeri, Settis).

L'elenco non è esaustivo, ma sufficiente per illustrare i dilemmi della regolazione. Sottolineo l'uso di aggettivi quali: *adeguato*, *pertinente*, *appropriato*, *intelligente*. Non dubito che lavorandoci si pervenga a un'operazionalizzazione di queste categorie, almeno parziale. Ma il loro carattere sfumato deve essere preservato, perché fa appello o rinvia all'intelligenza degli attori e alla crescita della loro capacità e all'accumulazione dei saperi (scientifici e umanistici). Non vi sono livelli assoluti per questi aggettivi, ma certo vi sono percorsi di perfezionamento e di selettività progressiva, in direzione di *standard* sempre più esigenti e pertinenti. Nella valutazione proprio l'apprendimento è la variabile strategica. Applicazioni meccaniche di algoritmi decisionali non pertinenti tipo FIO semplificano il processo decisionale, ma fanno aumentare molto i rischi di una regolazione inappropriata e fuori scala. Ogni regolazione comporta rischi di errori nelle diverse componenti ricordate. Errori da esagerazione (troppe regole, regole troppo rigide o severe, ma anche troppo poche regole, ambiti non regolati o dimenticati); errori da sregolazione (mancata implementazione, lassismo, impotenza regolativa, prevaricazione di interessi particolaristici su interessi pubblici e collettivi); errori di implementazione incompleta o distorta o ritardata; errori di mancata contestualizzazione; errori da deficit operativi (per carenza di risorse, capacità, organizzazione, controlli). Nelle regolazioni ci sono errori che sono reversibili ed altri no. Ci sono regolazioni che possono lasciare molto spazio alla flessibilità adattiva ed altre che, per la materia o gli interessi in gioco, devono puntare molto di più sull'anticipazione.

Per anticipazione si intendono strategie di programmazione *ex-ante* o di governo forte e direttivo dei processi e degli esiti. Questo approccio implica la concentrazione di investimenti (finanziari, cognitivi) sulle premesse, in modo da garantire al massimo il raggiungimento degli esiti voluti. Ciò vale per tutte le forme di *planning* autoritativo. Il rischio è di "sbagliare" investimento e di dotarsi di una struttura operativa troppo rigida rispetto alle sorprese del futuro. Per flessibilità si intende una struttura di governo e regolazione che invece investe poco ora, disperde gli investimenti su un arco temporale più lungo, lascia spazio a sorprese anche sgradevoli ma anche a un maggior apprendimento *in itinere*. È chiaro che ogni materia si presta a diverse miscele di flessibilità e anticipazione, ovvero per ogni materia sono appropriate miscele diverse di flessibilità e di anticipazione. Nel caso di beni che siano: comuni, pubblici, non riproducibili, unici, di valore crescente nel tempo, ecc. e che abbiano quelle complicate connessioni con la crescita economica, sociale ed individuale, con il benessere e la qualità della vita, pare giustificato – come argomenta anche Settis – un regime regolativo più rigido. Naturalmente la rigidità o severità è anche in proporzione dei rischi cui i beni sono esposti: deterioramento naturale, usura per uso e abu-

so, appropriazione “indebita”, valorizzazione a breve termine con alterazione o distruzione del suo status di bene comune, ecc.

Nel caso dei beni culturali è evidente che:

- a. occorre evitare errori irreversibili, che producono un danno permanente a beni non riproducibili;
- b. occorre evitare errori stupidi, errori dai quali non si apprende nulla o che vengono prodotti dall’ottusità o miopia istituzionale o degli attori;
- c. occorre evitare tutti gli errori che derivano da una non adeguata valorizzazione dei saperi disponibili.

Si tratta di indicazioni semplici, ma difficilissime da soddisfare. Per questo nelle regolazioni accettiamo come *standard* di riferimento una razionalità di processo “soddisfacente” e limitata, almeno finché essa non si riveli per la causa del male che vorremmo curare. Come si dice in certe conclusioni sconsolate del tipo: non siamo più capaci, o addirittura più degni, di amministrare il patrimonio ereditato, l’*heritage*; o quando poniamo quasi istintivamente questi beni preziosi come ostacolo a una valorizzazione senza troppi lacci e laccioli: basti pensare agli scavi per lavori in una città come Roma. E più facile fallire in presenza di beni che invece esigono, cura, intelligenza e previdenza.

Le regolazioni ci sono, possono e devono essere migliorate, ma non ci si può nascondere che sono comunque costrette a confrontarsi con due situazioni che in parte le rendono inefficaci o addirittura le delegittimano:

- a. in primo luogo, ci sono *strategie de-regolative deliberate o anche indirette*. Non si tratta solo di un indebolimento del regime regolativo vigente o di quello migliore auspicabile, ma di un’alterazione del ruolo delle regole, quando il bene viene “trasformato” in altro o il suo status viene reso precario, come potrebbe avvenire in poco oculate strategie di valorizzazione privata di un bene pubblico. Anche la sindrome denunciata da Settis come “Italia spa” rientra in una deregolazione sistemica;
- b. in secondo luogo, ci sono *sregolazioni*, cioè regimi regolativi patologici e patogeni, per lo più non voluti, ma esito di processi di lunga durata di lassismo, omissione, ed anche cattura da parte di interessi forti (sono forti anche interessi minimi e micro collettivamente diffusi, come si vede nel caso dell’abusivismo edilizio). Queste sregolazioni nel caso italiano riguardano soprattutto il (mancato, impotente, indolente) governo del territorio, anche se non mancano esempi di danno deliberato a un bene determinato. Ciò perché la sregolazione su una data materia (come mostra il caso eclatante dell’economia sommersa che non vuole emerge-

re) si nutre di altre sregolazioni prossime: l'abusivismo è una forma di farsi giustizia da sé, che prende tante altre forme, nel traffico o nel fisco. Regimi sregolativi quando sono consolidati come *habits* difficilmente possono essere modificati o al più con un processo di insistenza nella lunga durata. Beni delicati e a rischio sono i più esposti agli impatti distruttivi (alla lettera) delle sregolazioni, le quali sono spesso tollerate per pretestuosi motivi sociali o economici o politici.

5. Regolazioni appropriate

Espongo ora altre considerazioni in tema di regolazioni sbagliate/appropriate.

a. dinamica delle regolazioni

Abbiamo a che fare con circoli viziosi e virtuosi tra regolazioni-deregolazioni e sregolazioni, secondo un modo di ragionare *à la* Hirschman, tra effetti non voluti, coinvolgimenti oscillanti e delusioni. È molto difficile ricostruire questi circuiti e quindi vi è sempre una certa indeterminatezza nei presupposti delle ri-regolazioni, che intervengono con razionalità limitata, basi di dati per la decisione incompleti o non aggiornati, e con conoscenza inadeguata dell'ecologia delle regolazioni. Almeno nei sistemi giuridici continentali è un'acquisizione abbastanza recente riconoscere che si tratta non di regolare fattispecie statiche, ma processi e interazioni. E che le regolazioni hanno carattere strategico, e quindi richiedono un'approccio strategico agli attori, dal legislatore al vigile urbano (inteso come *street corner politician*). Si tratta dell'evoluzione da una programmazione condizionale a una di scopo (Luhmann), almeno nell'ambito delle politiche attive, quali sono quelle del contrasto alle forme organizzate di criminalità o ai processi di intersezione tra economia legale ed illegale.

Nei circoli virtuosi o viziosi si tratta della riproduzione di stati del mondo desiderati o no. L'autointendimento degli attori diventa fattore cruciale. Le culture organizzative, professionali, il "senso delle istituzioni", la fiducia, il senso comune legittimante le scelte sono il sottoprodotto di cicli di regolazione-sregolazione, ma anche la risorsa più o meno fragile e disponibile su cui costruire un nuovo ciclo regolativo. La transizione da uno stato regolativo all'altro è innescata da nuove tematizzazioni. Su molte materie queste transizioni sono l'effetto di emergenze vere o presunte: si pensi all'ambiente, all'immigrazione, alla disoccupazione. Errori di tematizzazione sono frequenti; si parla di tematizzazioni improprie. Il dibattito pubblico, scientifico e politico, può contribuire a correzioni e ad avviare un nuovo

ciclo di *policy*. Da notare che, se la nuova tematizzazione si traduce in formulazioni normative, queste si troveranno a cozzare con le tematizzazioni – e di conseguenza anche con le culture amministrative – del ciclo precedente. Da ciò derivano incongruenze nell’ordinamento, incoerenze nelle azioni, ambiguità nell’interpretazione e possibile opportunismo degli attori regolati e regolatori.

Si può vedere che nel processo sociale ed istituzionale riscontriamo circuiti come i seguenti:

- dal regime regolato alla cultura delle regole al regime regolato: la regolazione che funziona, “soddisfacente”, contribuisce a produrre la propria legittimazione e soprattutto la cultura di ruolo appropriata per la riproduzione della regolazione stessa;
- da una deregolazione iniziale alla crescita di spazi per *bricolage* delle regole all’erosione di beni comuni, fino a produrre una situazione irreversibile o almeno a determinare un costo elevato per ogni ri-regolazione. L’inizio di una deregolazione di fatto induce gli attori a lavorare per allargarla il più possibile e a tradurla in senso comune condiviso. Una volta fissate le loro convenienze e preferenze, e consolidata l’auto-interpretazione di ruolo, diventa molto difficile ogni spostamento d’accento verso la regolazione;
- in un circuito più lungo e più allargato: dalla sregolazione si passa all’opportunismo generalizzato; il *free-riding* diffuso vale come prima opzione per gli attori. Culture regolative scadenti producono preferenze collettive opportunistiche e quindi carenza di alternative. Alla fine il dato sociale “egemone” legittima i rapporti di forza (non solo tra attori, ma anche tra regimi regolativi buoni e cattivi), che si traducono in vincoli alla ri-regolazione. Si immagini – non richiede sforzi di fantasia – una città in cui: il traffico è sregolato, l’abusivismo è costume consolidato, la microcriminalità è endemica, il contrabbando è considerato un lavoro legale, la piccola corruzione è vista come arrotondamento del reddito, la politica come impresa finanziaria. Qui la legalità è un *optional* e pochi si sentiranno di difenderla, a loro rischio e pericolo. La ricaduta più grave, meno facilmente correggibile, è quella sulle culture organizzative e sulle etiche di ruolo, oltre che sul degrado della sfera pubblica.

Si deve insistere sul dato che un regime sregolato tende a privare anche i regolatori di risorse essenziali, e in genere rende molto difficile e costosa ogni correzione di rotta. Gruppi alla ricerca di privilegi e rendite di vario genere lo sanno bene. E così la sregolazione è un regime soddisfacente per gli attori opportunisti; essi sanno che ci potrebbero essere per loro equilibri migliori, ma preferiscono cogliere le opportunità immediate; la sregolazione-

ne appare come riduzione del rischio ad attori che danno per scontata la continuità socioistituzionale del regime sregolato; la sregolazione offre *chance* di autoaffermazione per vari tipi di *animal spirits: bricolage* delle regole, nuovi giochi basati sulla defezione come strategia dominante, sfruttamento privato di beni comuni; sono molti, e sempre di più, i cointeressati alla sregolazione; date molte sregolazioni concomitanti, ci sono condizioni favorevoli allo sviluppo di attività illecite; quando queste sono su vasta scala, sono in grado di riprodurre l'ambiente più favorevole: mercato delle regole, *bricolage* di regole di fatto e di norme e mix ad hoc, acquisizione di posizioni di fatto irreversibili – abusivismo o parcheggio in seconda fila – e sono in grado di impedire la ri-regolazione; la sregolazione generalizzata e condivisa rende meno costoso e meno rischioso l'illegale; la stabilizzazione avviene con la legittimazione delle pratiche nel senso comune; nel frattempo le istituzioni regolatrici vengono progressivamente delegittimate.

A conferma del carattere pervasivo dei circuiti viziosi che alimentano le sregolazioni si noti l'elevata coincidenza e correlazione tra mali pubblici: aree malavitose, scarsità di beni pubblici, degrado ambientale, abitudini alla sregolazione e corrispettivamente al *bricolage* normativo, corruzione politica ed amministrativa. In questo senso, le opere pubbliche – assenti, brutte, fatiscenti – sono davvero la *crux* tra regolazione e produzione di beni pubblici e tra sregolazione ambientale e miseria pubblica.

Le sregolazioni sembrano produrre vantaggi evidenti per attori autointeressati e opportunistici. Ma in realtà anche per loro ci sono solo mix di costi e benefici:

- a. riguardo all'incertezza del diritto: offre opportunità, ma alza i costi di transazione e di informazione;
- b. sarebbe vantaggioso per gli attori se le regole fossero rispettate dagli altri (in analogia con la fiducia: è meglio non fidarsi, è preferibile che siano gli altri a fidarsi), ma purtroppo anche gli altri sono opportunisti. Qui certo si aprono opportunità per giochi tra furbi e fessi;
- c. non viene risolto il problema del coordinamento e della stabilità delle aspettative;
- d. mutando alcune condizioni al contorno, con una saggia politica di induzione e incentivazione, anche alcuni di questi dati più duri potrebbero essere modificati. Politiche della fiducia e dell'affidabilità potrebbero essere contrapposte alle strategie della sfiducia che sono al cuore di ogni sregolazione.

Quanto alle regolazioni tentate:

1. nel passare da sregolazione a regolazione, nessun attore vuole fare il

primo passo, secondo la logica del *free rider*. Da qui il carattere per lo più esogeno delle ri-regolazioni. Esse impattano inevitabilmente su un universo poco conosciuto e comunque ostile, vengono dall'esterno e tendono a restare esterne, quindi poco efficaci;

2. sotto un altro profilo: le regolazioni non hanno il consenso degli interessati, da qui tante difficoltà e il prevalere della “formula nittiana”, cioè di una supplenza tecnocratica a un processo decisionale politicamente inagibile (F. Barca). Questa ha qualche pregio nel caso di sregolazioni “progettate”, quando, cioè, esse sono state sostenute da aporie e contraddizioni nelle regolazioni. Molto meno nel caso di sregolazioni come esito non voluto e stato sottoprodotto socialmente consolidato. In questo caso, infatti, la regolazione non può funzionare senza una ridefinizione delle preferenze degli interessati, possibile solo se vengono riattivati circuiti virtuosi tra pratiche sociali e regolazioni soddisfacenti. Le preferenze degli attori sono formate socialmente, ed è sempre possibile avviare processi di apprendimento di preferenze migliori. Molto dipenderà da incentivi, regole e *standard* e dalla condotta delle istituzioni. Quindi dalla natura delle regolazioni e dal loro grado di riformabilità. Sempre le sregolazioni portano a interrogarci sulla natura delle regolazioni disponibili e sulla loro effettiva razionalità sociale.

Come problematica conclusione di questa schematica ricostruzione si può forse sottolineare che, sia nella famiglia delle regolazioni, che in quella delle sregolazioni e de-regolazioni, ci sono differenze. Esse sono anche indici di una diversa flessibilità rispetto a possibili interventi correttivi. Ci sono infatti:

- regolazioni *intelligenti*: con tematizzazione adeguata, implementazione soddisfacente, apprendimento, attenzione agli impatti e agli effetti perversi, adeguata circolazione di informazione, comunicazione trasparente, cooperazione tra attori e livelli...;
- regolazioni *ottuse*: con tematizzazione occasionalistica; disattenzione per implementazione e fattibilità, valutazione e correzioni; con eccessi di volontà dall'alto e quindi con grida manzoniane, frutto di politiche di allarme e di cultura dell'emergenza...;
- regolazioni *opportunistiche*: coincidono con le convenienze correnti degli interessati, senza considerare costi a medio termine, esternalità, impatti redistributivi (molte autoregolazioni corporative hanno questi caratteri).

Se ne ricava almeno questo: se una regolazione non implica qualche costo anche solo in termini di apprendimento e di mutamento delle preferenze –

non è tale. Banalità di base, dimenticata tutte le volte che il legislatore offre agli attori regole di favore. È vero che non disponiamo di criteri per una valutazione così differenziata tra regimi regolativi – a parte quelli che emergono in modo occasionale nel dibattito pubblico o nel processo legislativo. Ma resta vero che se vigono molte – troppe sregolazioni, ciò è dovuto anche al prevalere di regolazioni ottuse o opportunistiche. Rispetto a questa situazione le insistenti pressioni verso la de-regolazione fanno parte – involontariamente? – dei fattori che producono l’entropia delle regolazioni.

Direi che le culture sregolative ed anche de-regolative devono essere contestate in radice; le prime in nome della certezza del diritto e del principio di legalità, banalmente; le seconde per la loro tendenziale non-pertinenza o indifferenza alla specificità della materia regolata. Le prime hanno il loro supporto in un comune sentire diffuso, per fortuna forse in calo, che giustifica l’abuso di beni comuni e pubblici; le seconde si basano su teoremi di microeconomia decontestualizzati e audacemente generalizzati. Forse l’economia della cultura farebbe meglio a rifarsi a tradizioni in parte più eterodosse, faccio solo i nomi di Sen, Hirschman, Hirsch, Stiglitz, Musgrave, o anche all’economia delle istituzioni e delle regolazioni, più adatte al nostro oggetto. Quanto a quest’ultimo approccio occorre però che esso prenda sul serio la *specificità e varietà delle istituzioni* e la mediazione sostanziale svolta da capitale sociale e altri beni comuni (in particolare: beni culturali e ambientali) nella razionalità dell’azione economica. Evitando un “imperialismo economicistico” indifferente alla specificità delle materie e dei contesti.

Solo uno spunto in proposito: mi sembra problematica la fondazione microeconomica delle metodiche di “valutazione per la valorizzazione” usate con riguardo ai beni culturali. Ciò viene notato in diverse delle relazioni di ricerca, e vengono proposte opportune cautele e clausole di salvaguardia, per esempio con il ricorso contemporaneo a metodiche diverse. Il punto è, mi sembra, il riferimento a *preferenze individuali* (che non possono essere ridefinite paternalisticamente) che si manifestano su *mercati* (tendenzialmente perfetti; si ammettono le imperfezioni, ma poi si procede “come se...”). Insomma si tratta di non turbare la sovranità del consumatore. Ma il fatto è che le istituzioni esistono proprio per turbarla, e del resto le preferenze non sono un fenomeno naturale, ma sociale. Le istituzioni la turbano in quanto propongono – talora impongono – all’attore l’adozione di preferenze “qualificate” e certo definite con riferimento a tassi di sconto diversi da quelli “appropriati” a livello individuale. Se abbiamo ammesso fin dall’inizio che si tratta anche di beni meritori (la cui funzione latente è anche quella di modificare, facendole maturare, preferenze), come è possibile ora utilizzare come criterio decisionale ciò che è per definizione in corso di

modificazione? Non trovo spiegato dalle teorie correnti questioni del tipo: *a.* come preferenze individuali possano riferirsi a un universo di beni pubblici senza una mediazione istituzionale (regolativa) anche forte e senza tener conto dei processi di apprendimento di nuove preferenze; *b.* trattandosi di un bene pubblico, mi sembra più rilevante la disponibilità a pagare dentro un corretto comportamento fiscale, piuttosto che quella rivelata in rapporto a una specifica fruizione offerta. Dal nesso fiscale tra cittadini contribuenti e istituzioni garanti di un patrimonio culturale leggerei la domanda collettiva e aggregata che può orientare scelte pubbliche e anche investimenti privati.

Nel caso dei beni culturali e delle metodiche di valutazione loro appropriate occorre quindi partire decisamente dai processi di formazione endogena delle preferenze e dall'apprendimento preferenziale – dal lato della sovranità del consumatore. Inoltre, dal lato dell'interazione tra attore, regole e beni, occorre considerare che nell'interazione tra individui, collettività e patrimonio culturale si tratta non solo di consumatori, ma anche di cittadini, non si tratta cioè solo di un mercato (per quanto particolare), ma anche di una sfera pubblica, di una *polity*. Data la natura dei beni, infine, si deve dare il rilievo necessario al dato che la mediazione istituzionale e regolativa è necessaria, indispensabile. Di conseguenza, anche il mercato della domanda-offerta dei beni culturali è fortemente costruito dall'interazione tra preferenze rivelate (sul mercato) e preferenze aggregate nel processo politico e nella sfera pubblica. La duplicità e l'intreccio dei livelli andrebbero sempre tenuti presenti nella “valorizzazione”, altrimenti si finisce sempre per dimenticare la specificità dei beni coinvolti, che deve restare il dato basilare e costante al quale fare riferimento.

Esiste una tendenza piuttosto marcata – contro le ipotesi iniziali? – dei “consumatori” (ma probabilmente nel caso di beni culturali si tratta anche di cittadini) a volere tali beni, con una disponibilità a pagare sulla carta piuttosto elevata. Si noti che le preferenze rilevate riguardano beni pubblici, sentiti e vissuti come tali. E sembrano dire no a meccanismi di esclusione, quali potrebbero derivare da un prezzo *for profit* da pagare individualmente. Oppure: che si è disposti – in proporzioni ragionevoli – a contribuire al patrimonio sia per via fiscale sia come acquisto individuale di un servizio. Insomma, le preferenze dichiarate sembrano più vicine all'approccio qui proposto che alle assunzioni troppo elementari di un'economia “aziendalistica” della valorizzazione *for profit* dei beni culturali.

Quello che si può temere è che anche schemi prudenziali e articolati (si veda l'analisi del mercato dei diritti pertinenti a beni culturali) finiscano per

scivolare, sotto la pressione di interessi e di schemi dominanti, verso una cultura regolativa tesa a una valorizzazione corrente, poco sensibile a strategie di lunga durata e a interessi intergenerazionali. Per questo concludo questa parte del discorso, invitando a seguire una regola prudenziale del tipo “principio di precauzione” trattando le regolazioni in questa materia, e invitando a tematizzare e contestualizzare il più possibile le soluzioni e le procedure o le tecniche gestionali, specie quelle intese alla valorizzazione. Alla quale passo.

6. Valorizzare

Nei confronti del capitale sociale e in generale dei beni comuni ci si può porre un problema di cura, di conservazione e di valorizzazione. È importante intenderci bene su ciò che è in gioco nelle alternative strategiche che non sono solo possibilità astratte, ma corrispondono ad altrettanti approcci pratici a queste risorse cruciali.

Una prima posizione, constatando la fragilità dei beni comuni e il loro avanzato degrado da *overgrazing* preferisce una strategia di “arretramento”: riduzione della crescita fino a proporre modelli neopauperistici. Si tratta di un approccio esemplare che va bene per minoranze d’avanguardia e attive, ma che non può essere proposta come soluzione: non potrebbe mai avere il consenso democratico e per altri versi non saprebbe come gestire i contraccolpi economici e organizzativi di una retrocessione economica. Data la situazione, occorre ricordare che per un buon governo dei beni comuni, oggi dati i danni occorrono molte risorse, che fiscalmente possono essere rese disponibili solo dalla crescita, meglio dallo sviluppo. Aumento dell’efficienza nell’uso dell’energia e dei materiali, riduzione degli impatti con chiusura del cerchio e “governo” del territorio possono fare molto, senza giungere all’estremo di una mera conservazione, che oggi in molti casi sarebbe insufficiente ad arrestare il degrado ambientale e anche sociale. Occorrono interventi attivi e quindi risorse.

Una seconda possibilità è di lasciar fare alla crescita, senza ingabbiarla dentro regole ed istituti responsabili. I sostenitori di questa tesi usano contrapporre le virtù del mercato (nella situazione modello in cui non vi sono fallimenti del mercato) ai costi impropri di regolazioni, limiti e internalizzazione di esternalità negative. Lo stesso sfruttamento dell’ambiente naturale e sociale è visto positivamente: infatti, così i beni vengono valorizzati. Ciò che si perde può essere sostituito da artefatti o da equivalenti funzionali. Questo approccio ha dalla sua la plausibilità che gli viene dall’adesione al senso comune (per una riprova si vedano le interviste ad abusivi e gli argomenti da loro utilizzati a giustificazione). Le ondate di modernizzazio-

ne hanno del tutto desacralizzato il nostro rapporto con la natura e con il capitale sociale. L'unico fremito o passione è ancora solo quella che ci viene dal loro consumo. Venute meno antiche remore, non resta che la valorizzazione. Non farla oltretutto equivarrebbe a essere sconfitti nella competizione territoriale (si pensi alla corsa per dotarsi di campi da golf o di parchi tematici). Valorizzare vuol dire estrarre valore, cioè profitto, da beni finora *no profit*. La giustificazione ulteriore deriva da argomenti come la necessità di entrate addizionali per la loro gestione, e dalle necessità-opportunità occupazionali. L'operazione Patrimonio spa è il culmine di questa tendenza che implica consapevolmente: tutto ciò che è pubblico e collettivo deve diventare privato, tutto ciò che ha un costo deve produrre i mezzi per coprirlo, tutto ciò che può deve rendere.

L'approccio coerente con le nostre analisi è invece quello della cura e della sua connessione con i potenziali di sviluppo. In questo contesto non ci poniamo in nessun caso di salvare i beni comuni – come pure si potrebbe argomentare su basi etiche –, ma la loro salvaguardia la intendiamo sempre sottesa a strategie alternative di crescita e/o sviluppo. La cura dei beni comuni e del capitale diventa quindi una missione interna e implicata in ogni prospettiva di sviluppo socioeconomico. È evidente solo a questo punto che finora le politiche di sviluppo locale sono state, nella loro logica dominante, politiche per la crescita, e che in esse l'attenzione data alla sostenibilità, non solo ambientale o rispetto al capitale sociale o ancora rispetto alle istituzioni, è sempre stata molto bassa. Inoltre, si può affermare senza troppe esitazioni che tutta la letteratura sui distretti è priva della dimensione della sostenibilità, se si prescinde da preoccupazioni crescenti espresse in materia da analisti come Enzo Rullani. Allora, le strategie da adottare per la valorizzazione e la cura, considerando che nella maggior parte delle situazioni, questi due termini sono destinati ad andare insieme, diventano il terreno privilegiato per verificare fino a che punto si voglia sviluppo e sostenibilità.

E allora: *come valorizzare i beni comuni e il capitale sociale, i beni culturali?*

I beni comuni e lo stesso capitale sociale sono una risorsa. Essi spesso costituiscono un costo per la collettività: assorbono risorse per la gestione o costituiscono dei vincoli all'agire autointeressato o *for profit*. Di conseguenza, soprattutto da quando alcune componenti sono diventate critiche per la competizione territoriale o costituiscono potenziali mercati, è necessario valorizzarli. Valorizzare ha diverse implicazioni e sottintesi:

- ✓ In primo luogo, significa privatizzare. Solo l'assegnazione di diritti proprietari e la loro certezza permette progetti d'investimento e l'inseri-

mento di questi beni in processi produttivi mossi dal motivo del profitto. Questa faccia della valorizzazione può essere fatta risalire alle tesi originarie di Hardin sulla tragedia dei beni comuni, dandone un'interpretazione parziale e distorta. Si ricordi che la "tragedia" è la riformulazione del paradigma hobbesiano e viene formalizzata come "dilemma del prigioniero". Ma non è necessario questo sfondo analitico nobile, poiché basta affidarsi al senso comune della nostra epoca dove il motivo del profitto, l'agire autointeressato, il processo appropriativo e criteri di efficienza non sembrano avere più bisogno di spiegazioni o giustificazioni.

- ✓ In secondo luogo, tramite la privatizzazione – quando il *common pool* di risorse per la società locale viene frazionato in diritti proprietari individuali – le risorse naturali e simboliche vengono inserite in processi di valorizzazione. In tal modo ricevono un prezzo e diventano scambiabili su diversi mercati: dall'immobiliare ai servizi turistici, dalla produzione massmediale a quella agricola. Così trasformati è implicito che tali beni non possano godere di uno statuto privilegiato, se non marginalmente. Si depreca sempre un eccesso di vincoli e di oneri; se essi fossero mal-disegnati ben potrebbero danneggiare od anche impedire il processo di valorizzazione.
- ✓ Con un argomento più pratico e senza pretese, si vuole che tutti i beni siano in grado di ripagarsi. Essi devono rendere: al fisco, ai privati che li gestiscono, ai privati proprietari. Se, infatti, non ci fosse questo ritorno, nessuno si curerebbe di loro, ed inoltre ci sarebbero costi gravanti sulla collettività. Ma, sulla base del senso comune, questa non intende accollarsi oneri "impropri". Il circuito di valorizzazione più ovvio è quello del turismo di massa e culturale, con le sue appendici (servizi e prodotti di comunicazione specializzati). Ma ogni attività può rapportarsi a, e consumare, tali beni sia nella loro natura materiale che simbolica. Per ripagarsi si potrebbero giustificare strategie di commercializzazione spinta, per la quale alla fine tali beni solo un pretesto, dato che il suo vero mondo è quello dell'artificio e del succedaneo. Il "bazar psichedelico" scava in profondità nei beni comuni, trasformandoli e alla fine degradandoli.

Una valorizzazione così intesa è sostenuta da potenti forse economiche e sociali, ma i suoi argomenti sono fragili. I diritti proprietari su *commons* possono essere senz'altro anche collettivi e pubblici, come verificato da un'ampia letteratura internazionale. Valorizzare e privatizzare non sono consequenziali, e si potrebbe perfino dimostrare che sono in contraddizione in molti casi prototipici. L'argomenti di Hardin si applica infatti alla situa-

zione pre-sociale, di stato di natura hobbesiano. Il passaggio alla “soluzione” della tragedia consiste nella definizione di diritti proprietari e di regole d’uso e accesso, quest’ultime non meno necessarie dei primi per evitare l’*overgrazing*. È esattamente quello che si verifica nei casi di governo dei *commons* studiati da Ostrom. I diritti proprietari possono essere assegnati a privati, a collettivi locali, a collettivi più ampi ancora (tipicamente lo stato e la nazione moderni), infine allo stesso genere umano (tipicamente nel caso di *global commons*, o dei beni dichiarati patrimonio dell’umanità). Si potrebbe argomentare che una corretta valorizzazione è connessa a una corretta attribuzione di diritti proprietari e ciò non ha niente a che fare con l’assegnazione di diritti a privati come unica modalità possibile. Valorizzare beni comuni è possibile e doveroso, ma tenendo presente i loro caratteri specifici. L’idea di privatizzare invece parte dalla riduzione dei beni comuni a beni senza qualità. Le regole d’ingaggio, con i loro criteri di limite e responsabilità, sono costitutive e non possono essere considerati solo sotto il profilo di costi impropri e vincoli, dato che senza tali regole i beni non avrebbero proprio quelle qualità che ne permettono la valorizzazione.

Si può ancora usare un argomento di natura empirica, ricavato dall’esperienza, sebbene in realtà controverso. Si dice che i beni comuni, affidata a una regia pubblica o collettiva, non “rendono”, non si ripagano, vengono gestiti male. Di fatto e storicamente, il governo di beni comuni era posto sotto il principio guida della conservazione. Elemento centrale era il valore di lunga, lunghissima durata e le regole d’uso erano ritagliate sulle condizioni di persistenza (e/o riproducibilità) a tempo indeterminato. Questo criterio non è più sufficiente in un regime democratico e in uno stato di benessere. Occorre garantire la fruibilità dei beni, e ciò a vari livelli: dell’eventuale privato proprietario, a livello locale, a livelli più ampi ancora. Il raccordo tra questi livelli d’uso è difficile e spesso genera situazioni di scelta difficile. Tuttavia, è vero anche che esistono oggi culture, saperi, competenze e *skill* sufficienti per far fronte a questi dilemmi. Lo stesso si può dire della possibilità di concepire regolazioni flessibili, adattive, intelligenti. Perfino la fiscalità può muoversi in questo senso.

La valorizzazione va posta dentro il sistema delle regolazioni locali. In presenza di sregolazioni diffuse non si avrà valorizzazione in un qualsiasi significato decente del termine, ma degrado. La sregolazione – che è intrinsecamente connessa a sentieri di crescita senza qualità – riproduce in nuove forme l’originaria tragedia dei beni comuni. Dunque valorizzazione va con cura delle regolazioni e con forme di governance sostenibile. Anche una governance dequalificata che non stabilisce un concreto e positivo rapporto con i beni comuni resta alla fine un meccanismo di presa di decisioni non

meno perverso di quello che voleva sostituire. La valorizzazione è possibile solo dentro lo sviluppo. Altrimenti sarebbe meglio utilizzare un altro termine: sfruttare e abusare, che è quello che si sta già facendo e non richiede strategie sofisticate. La valorizzazione richiede per definizione un regime di limiti e l'adozione di un tasso di sconto appropriato. Non si vede come ciò possa essere realizzabile se non conservando ai beni la loro intrinseca natura pubblica e collettiva.

L'evoluzione del sistema locale verso la dimensione artificiale può aiutare ad alleggerire la pressione sui beni comuni, come può declassarli a fondali o a folklore. Anche in questo caso, si potrebbe pensare a un futuribile accoppiamento giudizioso tra componente virtuale e componente storico-materiale dei *commons*, mentre le tecnologie potrebbero aiutare molto ad abbattere costi, a far circolare informazione, a socializzare *standard* più avanzati.

Il principio di prudenza e l'accurato soppesare nella valutazione – con tutta la strumentazione tecnica disponibile – dei progetti alternativi di valorizzazione, degli effetti indotti, degli impatti a lungo termine, anche redistributivi, alla luce di preferenze collettive informate, dovrebbe essere al centro dell'attenzione degli esperti e dei *policy maker*. Forse si dovrebbero tener più presenti gli insegnamenti ricavati da progetti di sviluppo sostenibile, di promozione delle capacità, le lezioni delle politiche integrate e dei regimi di governance più maturi come si ritrovano in tanti cataloghi di buone pratiche. Anche nei rapporti di ricerca che stiamo per ascoltare si sottolinea il carattere ancora troppo sporadico, poco cumulativo e poco comparabile delle esperienze. C'è ancora tanto spazio per il *bricolage*, ma è urgente lo sviluppo di visioni condivise, di *frames* metodici spessi, di culture istituzionali ed organizzative più illuminate dal punto di vista disciplinare, di *standard* di riferimento. Solo in questo quadro si può evitare che gli algoritmi decisionali, dietro il tecnicismo dei conteggi, restino arbitrari in sostanza (e quindi vittime dei poteri più forti del momento) e sostanzialmente opportunistici. Ma questo sarebbe uno svilimento di questi stessi saperi e dei ruoli professionali corrispondenti, e quindi un impoverimento alla lunga della stessa cultura professionale come patrimonio collettivo del paese.

7. Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?

Osservazioni su una nuova generazione di policies

1. Fase politica e nuova generazione di politiche pubbliche

Negli ultimi vent'anni si sono progressivamente affermati modi innovativi di produrre beni pubblici e di soddisfare funzioni pubbliche. La fase politica, nella quale collocare una nuova generazione di politiche pubbliche, è legata certamente al ciclo neolib iniziato dai governi Thatcher e Reagan. Qui si sono affermate categorie guida come il mercato, l'impresa, i diritti di proprietà quali criteri dirimenti anche nella sfera pubblica. In generale si può plausibilmente parlare da allora, e poi sempre più con l'affermarsi della globalizzazione, di un'egemonia del discorso economico, che nelle sue formulazioni più radicali comporta imperialismo economico, economicismo e pensiero unico. Ne sono derivate formule quali il *new public management*, l'aziendalizzazione delle istituzioni, il primato dei criteri di efficienza e di efficacia, in generale la transizione a programmazioni e regolazioni di scopo. Questo *trend* caratterizza in particolare un sottotipo di politiche pubbliche che chiameremo «politiche negoziate» o «a contratto».

Tuttavia, sarebbe riduttivo riferire l'imponente trasformazione in atto negli apparati amministrativi e nelle politiche pubbliche solo a questo impulso liberista. In realtà sono all'opera altri fattori, che qui ricordiamo brevemente. In primo luogo appunto la *globalizzazione*, con la sua potente asimmetria tra stato regolatore e interventista (legato a confini nazionali e a *politiques* locali) e forze di mercato. Poi l'unificazione *europea* con il suo *streamlining* delle politiche nazionali rispetto a criteri costituzionali e operativi condivisi, tale da superare o almeno condizionare le specificità o gli stili di *policy* nazionali. Dalle istituzioni europee derivano importanti criteri guida quali la sussidiarietà e la sostenibilità, l'impulso al decentramento, e varie versioni di programmazione strategica, in certi casi anche il recupero di potenti *frames* di tipo sinottico e di sapore tecnocratico. In altri casi, invece, il radicamento sociale locale dei programmi (motivato ambigualmente

o come «responsabilizzazione» e recupero di consenso o come «trasferimento del carico fiscale a livello locale») viene perseguito in forme che almeno sollecitano l'emergere e la valorizzazione di una componente deliberativa nei processi di *policy making*.

Va ricordato almeno un altro impulso, di più difficile decifrazione, in quanto operante sulla lunga durata. Lo si può chiamare *crisi dello stato* (Cassese 2002), intendendo una sindrome complessa che lega sempre più una certa fragilità dei regimi democratici – incapaci di mantenere le loro promesse, come indicava Norberto Bobbio, e quindi esposti a derive neoautoritarie o populiste –, alla perdita di credibilità dello stato amministrativo, al crescente spostamento della domanda sociale da beni pubblici a beni privati, e insieme e per contro – nella società del rischio – all'evidente necessità di accrescere qualità e quantità dei beni pubblici per far fronte a fabbisogni strutturali e di prospettiva (processi di capacitazione, società della conoscenza, crisi ambientale, globalizzazione). L'entropia della sfera pubblica, segnalata da tante analisi, viene rafforzata da alcuni dei fattori di mutamento che abbiamo ricordato, specialmente l'egemonia neolib. Essa però viene in parte anche curata da alcune delle nuove politiche pubbliche, che cercano di contribuire alla produzione di nuovi beni pubblici, quali sostenibilità e coesione sociale, e a ricostruire una sfera pubblica altrimenti latitante o sequestrata nelle forme autoreferenziali della politica rappresentativa. Ciò avviene anche perché esiste una domanda di partecipazione e anche di beni pubblici non adeguatamente coperta dall'offerta *standard* di politiche pubbliche. Quindi i motivi di fondo che generano le nuove politiche sono ambivalenti e anche contraddittori, ed anche gli esiti potranno essere divergenti da quanto immaginato.

Vediamo di seguito le novità nella natura e nella produzione di beni pubblici (par. 2), due tipi di politiche ben distinte nei principi ispiratori anche se spesso intrecciate nelle pratiche (par. 3), il rapporto ipotizzabile tra questi due tipi ed alcuni caratteri specifici del contesto socioistituzionale italiano (par. 4), alcuni tratti ed anche problemi specifici dei due tipi considerati (parr. 5 e 6), e infine alcune questioni aperte e di prospettiva (par. 7).

2. Le novità emergenti e ormai consolidate

È conveniente, perché permette di mettere a fuoco i problemi delle nuove politiche rispetto a un elemento dirimente, considerare le novità in relazione alla produzione di beni pubblici. Di conseguenza, anche se per ragioni di economia qui non è trattato esplicitamente, viene illuminato indirettamente anche il tema connesso dell'interesse pubblico e della funzione pubblica, che è sotteso in modo essenziale alle nuove politiche pubbliche.

I fatti essenziali al riguardo sono i seguenti: molti beni pubblici non possono più essere prodotti senza l'apporto delle risorse del livello locale o periferico (logica della sussidiarietà); molti impatti di investimenti pubblici o privati devono essere negoziati a livello locale (mitigazione e compromesso tra interessi centrali e periferici); molte decisioni prese a livello centrale incontrano una resistenza efficace a livello locale (sindrome *nimby*); molti beni pubblici non possono essere prodotti senza l'apporto di risorse private, oppure devono esserlo in quanto previsto da strategie istituzionali di privatizzazione.

Questi dati vanno valutati nel quadro accennato nel paragrafo 1. Da un lato diventa senso comune che molti beni prima a carattere pubblico oggi e in futuro siano meglio provvisti se a statuto privato. Ciò comporta una riduzione o un ridisegno delle funzioni pubbliche, in genere descritto come passaggio dall'erogazione alla regolazione e al controllo (La Spina e Majone, 2000). Qui il mercato subentra allo stato. Inoltre processi di mercato vengono impiegati nella produzione di beni pubblici, ovvero si ha una produzione privata di beni pubblici (in genere per ragioni di efficienza e di economicità, per altro non facili da dimostrare né sempre comprovate). In altri casi ancora, lo stato regolatore affida a terzi l'erogazione di servizi pubblici, via appalto, concessione o contratto. Questa forma sta rapidamente evolvendo verso un coinvolgimento dei terzi anche nella fase della formulazione, come nel caso delle politiche sociali locali integrate dopo la legge 328/2000. Tutto questo avviene mentre è in corso un grande processo di decentramento di funzioni amministrative e di poteri politici verso il basso. E mentre gran parte della macroprogrammazione finanziaria e di quadro scivola verso l'alto in direzione delle istituzioni comunitarie. È certo improprio parlare di una contrazione delle funzioni pubbliche, se si esamina la grande abbondanza di documenti programmatori nei più diversi settori e ai diversi livelli di competenza. Chiaramente è in atto un ridisegno della funzione pubblica.

È una stilizzazione stereotipa pensare al vecchio stato amministrativo come una monade contrapposta all'economia e alla società. Le transazioni sono sempre avvenute. La novità sta piuttosto nel fatto che attori privati e forze sociali oggi sono chiamati a partecipare al processo della formulazione e dell'implementazione. In certi altri casi, come nelle crisi ambientali locali, vogliono e sono in grado di imporre la propria presenza. Le ragioni dell'efficienza e dell'efficacia sono piuttosto la retorica di questo processo che le sue vere ragioni. Che sono da ricercare nell'asimmetria tra mercato e stato già ricordata, e quindi nel prevalere di interessi privati (non solo d'impresa) nel *policy making*, e/o nella divergenza tra la nozione di interesse pubblico quale rappresentata dalle istituzioni e quella processualmente elaborata nella e dalla

società. Quindi l'interesse pubblico si socializza in parte – poiché deriva dall'interazione tra attori nel processo di *policy* – e viene a compromesso con interessi di parte, o viceversa si rafforza come interesse collettivo (specificamente, di una collettività) nel caso delle politiche a più marcato carattere deliberativo. Aumentano le miscele di pubblico e privato (compreso il privato sociale), diventano più labili i confini tra pubblico e privato, e con la progressiva costruzione di reti, ben al di là delle originarie e ristrette *policy communities*, si intravede un universo policratico e policorporativo (Teubner, 1993, 2000, 2004) in formazione. Dall'intreccio crescente tra politiche «a contratto» e politiche deliberative si può ipotizzare che emergeranno – in relazione a determinati beni pubblici e loro arene pertinenti – regimi di convenzione caratterizzati da miscele variabili di pubblico e privato (con apporti specifici del terzo settore) e configurazioni istituzionali non riducibili alle dicotomie classiche. In nessun caso questa evoluzione deve essere letta come morte della sfera pubblica, della funzione, dei beni pubblici. Si tratta al contrario di forme più complesse di coproduzione di beni a più alto contenuto relazionale e cognitivo, rispetto ai quali isolatamente sarebbero incapaci sia lo stato che il mercato (De Vincenti e Montebugnoli, 1997).

Proprio il riferimento centrale alla produzione di beni pubblici permette qualche chiarimento su questa complessa dinamica, tanto spesso oggetto di interpretazioni riduttive. Si devono considerare almeno questi aspetti cruciali: le nuove classi di beni pubblici emergenti; l'evoluzione della domanda sociale; l'imperativo dell'integrazione e dell'approccio strategico (qui capitolo II.6 e Perulli, 2004).

A fronte della contrazione della sfera pubblica e della crisi dello stato continua e in modo accelerato la codificazione di nuovi diritti individuali e sociali del più diverso genere. Essi cercano di coprire insieme i nuovi rischi e le nuove opportunità, e in generale sono orientati (certamente in Europa) a garantire in forme nuove coesione sociale e sostenibilità dei processi come sfondo rispetto alla quale diventano possibili e valorizzabili processi di capacitazione individuale e collettiva. Ci si dimentica troppo spesso che più diritti (soggettivi o comunque imputati a persone giuridiche) implicano più beni pubblici, oltre al fatto che gli stessi diritti sono beni pubblici. Ciò vale anche quando si tratti di diritti proprietari (si veda la disputa sulla «proprietà» intellettuale o del DNA). Questi ultimi non solo hanno dei costi e quindi implicano un allargato e intenso nesso fiscale, ma possono affermarsi solo in presenza di un patrimonio di beni pubblici e comuni che deve essere comunque prodotto e preservato. Rispetto a queste dimensioni l'idea di uno stato minimo, e quindi politiche pubbliche minimaliste o residuali e la stessa idea di una crisi dello stato come crisi radicale della funzione pubblica sembrano o esagerazioni polemiche o un autoinganno dell'interprete.

Nuovi diritti e nuovi beni sono evocati e resi necessari dall'evoluzione verso una società della conoscenza, centrata sulle capacitazioni, e dall'evidente priorità strategica del governo di rischi vecchi e nuovi. Questi sono in buona parte il prodotto proprio dell'asimmetria tra mercato e stato, che quindi non è chiaro come potrebbe essere anche la soluzione. A nuovi diritti e nuovi beni corrispondono certamente tipi di politiche diverse da quelle del passato, centrate sull'ottica *top down* e su aspetti redistributivi, ma le nuove politiche sono anche più complesse, articolate e problematiche di quelle precedenti. Pretendono di più (si pensi al tema dell'integrazione), coinvolgono di più processi economici e sociali e culturali, esigono molta più conoscenza scientifica e intelligenza istituzionale. Questo semplice elenco mostra la quantità di beni pubblici implicati a monte e a valle della mera possibilità di politiche pubbliche di nuova generazione.

Più difficile è decifrare l'evoluzione della domanda sociale. Essa è ambigua per sua natura. Da un lato incorpora gli impulsi neolib o mandevilliani, come evoluzione coerente della preindustriale nozione di «roba»; il primato dei diritti proprietari (che si fanno valere soprattutto come appropriazione di beni pubblici) è vivibile quotidianamente nelle pratiche condivise delle varie forme di abusivismo e di sregolazione sociale. Un popolo di proprietari di abitazioni ed anche di beni mobili ha certamente un rapporto difficile con il nesso fiscale. D'altra parte, in connessione con la crescita dei livelli di istruzione, perfino da noi va crescendo l'idea che per vivere con meno rischi o con più qualità occorre disporre di molteplici beni pubblici, dall'ambiente vivibile alla sanità all'istruzione. Certo la produzione di questi beni può avvenire in molti modi, ma nella sostanza resta una responsabilità collettiva e pubblica. Di conseguenza la disputa – correttamente – si sposta al modo della formulazione delle politiche, alla loro natura, alla razionalità dei processi sociali ed istituzionali implicati, al ruolo della società civile, ed anche degli interessi privati, nel processo di *policy*.

Così l'accento si sposta su regolazioni, *standard setting*, disponibilità di conoscenze affidabili, certificazioni, accreditamenti e così via, come L. Bobbio ha mostrato in tante sue analisi di caso. Il ruolo rispettivo di istituzioni pubbliche, forze politiche, forze sociali, sistemi d'impresa, diritti privati e sociali diventa oggetto di negoziato quasi permanente. Quando queste complesse e spesso poco trasparenti strutture transattive si trasformano e consolidano in forme reticolari, siamo sul terreno delle nuove politiche, con i loro problemi e con le loro possibilità. Neppure queste nuove politiche possono essere pensate però avulse dagli assetti istituzionali, dai rapporti di potere, in una specie di neutralizzazione mercantile. L'interesse pubblico non è una risultante come il prezzo di equilibrio, né queste strutture assorbono tutta la funzione pubblica. C'è certamente produzione di beni pubblici

locali da parte di interazioni tra attori non pubblici, sia come *routine* quasi non voluta, sia come progetto deliberato. Tale produzione ha oggi un rilievo inusitato e diventa spesso (specie sul fronte della qualità sociale) un elemento indispensabile. Ma alla fine quello che conta è l'esternalità positiva complessiva come bene collettivo che si riesce ad ottenere, e la possibilità della sua replicazione come buona pratica e per via di contagio. Qui ancora una volta istituzioni pubbliche hanno un ruolo insostituibile.

Infine, nella nuova generazione di politiche pubbliche, avanzano con forza due esigenze: l'imperativo dell'integrazione e quello dell'adozione di approcci strategici. Se non vengono soddisfatte almeno tendenzialmente, sembra che venga meno la ragione di molti dei nuovi esperimenti di *policy*. Il primo imperativo – molto evidente nei programmi comunitari e nelle loro derivazioni nazionali o regionali (si veda MEF-Dip. Sviluppo e coesione, Rapporto 2004) – connette la possibilità di raggiungere obiettivi pregiati in modo efficace ed efficiente all'integrazione tra politiche pubbliche (tra programmi, tra materie), che devono concorrere al perseguimento di obiettivi sociali o economici complessi (sviluppo locale, ma sostenibile, sostenibilità, ma con crescita economica). L'integrazione ha varie forme, è ampiamente praticata su scala locale: per esempio nel progetto urbano o nel piano di zona ex 328, si tratta di un grande cantiere che trasforma la vita delle istituzioni e degli attori in quanto prevede, presuppone e incentiva rapporti cooperativi, l'adozione di *standard* più esigenti, un diverso tasso di sconto sul futuro. E tiene conto per quanto oggi possibile delle esternalità positive e negative di ogni linea d'azione di ogni *policy* per materia rispetto ad altre, e quindi delle interazioni intersezioni e *overlapping*. Il rimbalzo in termini di esigenze cognitive per gli attori è grande, e spesso è qui che l'integrazione fallisce (qui la parte II.5).

Lo stesso vale per l'approccio strategico, che richiede lo sviluppo di visioni condivise, definizioni di obiettivi e *frames* strutturali a medio e lungo raggio, e soprattutto l'affidarsi consapevole a una logica interattiva ad alto rischio per ogni singolo attore. Si noti che sia l'integrazione che l'approccio strategico (sebbene quest'ultimo derivi da dottrine manageriali) implicano e contribuiscono a produrre una grande quantità di beni pubblici, alcuni deliberati altri come esternalità non volute. Ciò comporta un paradossale allargamento e approfondimento della sfera pubblica, del ruolo delle istituzioni, dei saperi, dell'intero patrimonio di beni comuni: il vecchio stato amministrativo è in crisi, ma emergono nuove strutture di sfera pubblica per il trattamento dei dilemmi e dei rischi condivisi (Donolo, 1997a; Privitera, 2001; Beck, 2002).

3. Due tipi di politiche pubbliche

Concentriamo l'attenzione su due tipi di politiche che riflettono bene l'evoluzione in atto con tutti i suoi dilemmi e le sue potenzialità. Cerchiamo di mostrare che, benché strettamente intrecciate e miscelate nelle pratiche, specialmente di politiche integrate e includenti, esse hanno differenti presupposti e implicazioni istituzionali e politiche. Distinguiamo quando nella politica c'è: *a*) l'intreccio di istituzioni pubbliche e attori civili (su arene); *b*) l'intreccio di istituzioni pubbliche e interessi d'impresa privata (su mercati o quasi-mercati).

Nel caso *a*) si creano ibridi istituzionali, cresce la varietà, e forme almeno embrionali di democrazia deliberativa; viene salvaguardata o addirittura enfatizzata la natura pubblica dei beni; nel caso *b*) si creano nuove merci, nuovi mercati, e magari produzione privata di beni pubblici. Nel primo caso si tratta di aumentare qualità e quantità di beni pubblici, nel secondo di valorizzare sul mercato beni pubblici e comuni. In entrambe le situazioni è probabile che siano presenti organismi del terzo settore, la cui posizione andrebbe valutata distintamente (rispetto ai beni comuni e rispetto alla produzione di beni pubblici)¹.

Alla differenza tra *a*) e *b*) corrisponde quella tra la partecipazione – intesa come coinvolgimento di risorse della società civile non solo per la copertura del consenso, ma anche per la formulazione e l'implementazione della politica – e la costruzione di *partnership* tra attori portatori di interessi (per lo sviluppo locale, la crescita e la valorizzazione dei potenziali locali), come nel caso dei patti territoriali (de Leonardis e Bifulco, 2003; AA.VV., 2001). Le pratiche segnalano, al di là dell'evidente parziale sovrapposizione ed anche della ben possibile cooperazione tra le due forme, una tensione interna e spesso anche una polarizzazione tra loro. Si noti tra l'altro che le politiche che si fondano su accordi tra interessi (tipo *b*) sono spesso sostenute ed incentivate dal centro, nazionale o regionale, per far fronte a problemi di mancata crescita, occupazione, deindustrializzazione. I contratti o patti sono qui spesso associati a sistemi d'incentivazione molto articolati, automatici o più spesso selettivi rispetto al merito del progetto. In questi contratti o *partnership* per lo sviluppo la dimensione deliberativa è retorica

¹ Le organizzazioni del terzo settore, comprese quelle ambientaliste, sono coinvolte in molti modi nelle politiche pubbliche. Le loro pratiche sono molto locali e dipendenti dal contesto, quindi è impossibile generalizzare. Molto frequente è l'intreccio di tipo *b*). Ma non mancano oggi contesti più favorevoli a una più coerente evoluzione verso il coinvolgimento di tipo *a*), come nel caso dei piani zona per le politiche sociali integrate o le diverse forme dei progetti urbani.

o servente al negoziato tra interessi costituiti. Mentre i patti sono pilotati dal centro, per il raggiungimento di obiettivi di interesse generale o nazionale, nel tipo *a*) la deliberazione è intrinseca, ed essa è dipendente da risorse disponibili solo localmente. Anche questo tipo è certo parte di un piano più ampio e governato centralmente (come nel caso di un progetto Urban o di un'agenda 21). Ma la differenza sta nel fatto che qui senza deliberazione (in una qualche forma o misura) la politica non può essere implementata e neppure realmente formulata.

Nel contesto italiano la componente più innovativa (anche per le sue più ampie implicazioni per la sfera pubblica e la vita civile) è il tipo *a*). L'altro in gran parte razionalizza, per impulso comunitario, forme contrattuali tra P.A. e privati in uso già da tempo (da quando si parla di programmazione negoziata) o da sempre. La differenza importante è che oggi – per impulso comunitario – *lo scambio che regge l'accordo negoziato o il contratto assume la forma di progetto condiviso*. Ciò per garantire un effetto altrimenti dubbio: l'efficienza e l'efficacia in situazioni prossime a fallimento del mercato o comunque esposte a *free riding*. I vari tipi di patto in uso razionalizzano questa opportunità. Vedremo più avanti la logica di una politica pubblica che si rivolge e coinvolge attori privati autointeressati offrendo loro opportunità inedite, ma sottoponendoli a vincoli da loro poi «liberamente accettati».

Per tante ragioni – non tutte molto buone – non si può procedere che così; le informazioni disponibili non permettono di sapere se si tratti di un modo veramente più efficace di ottenere beni pubblici o soddisfare interessi collettivi. Si sa solo che non si può fare altrimenti: regole comunitarie, crisi fiscale, riforma della P.A., ecc. Si tratta allora di valutarle meglio, e di rivederne alcuni meccanismi palesemente deboli o generatori di effetti perversi. In particolare: la logica degli incentivi, spesso scarsamente selettiva, o comunque tale da favorire l'opportunismo e le tendenze *rent seeking* degli attori. Il rischio finale implicito in questa tipo di politiche è la perdita di controllo collettivo su un insieme di beni, affidati alla regia di governi privati. Si noti, infine, malgrado la loro retorica, che queste politiche non sono inclusive di interessi o di altre soggettività sociali, piuttosto (auto)selettive. Includenti possono essere solo processi deliberativi².

² Un chiarimento terminologico è opportuno: politiche realisticamente inclusive sono possibili, ma difficili, e ovviamente la dimensione dell'inclusione è anche funzione della scala del processo. In ogni caso conviene evitare l'uso apologetico dell'espressione «inclusive», che implica che politiche inclusive siano effettivamente includenti. Piuttosto la differenza è tra politiche che selezionano fin dall'inizio o in corso d'opera, e politiche che allargano progressivamente le forme della partecipazione. Le politiche a contratto tendono a

4. Nuove politiche e deficit specifici del contesto italiano

Le politiche di nuova generazione – sia di tipo *a)* sia di tipo *b)* – sono chiaramente destinate ad avere un impatto significativo su alcuni dei più noti e anche gravi deficit degli assetti istituzionali e regolativi italiani. È già ben documentato l'impatto positivo sia dei programmi comunitari, sia degli esperimenti con politiche integrate e con approcci strategici (Fedeli e Gastaldi, 2004). In molti casi questa innovazione istituzionale ed amministrativa tramite politiche (si veda Donolo, 1997a) è deliberata, come nell'impostazione elaborata soprattutto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. In altri casi è nella natura delle cose, quando gli attori istituzionali ed economici devono comunque operare – in molti casi e campi solo stando in quei termini è possibile operare – dentro *frames* regolativi esigenti di tipo comunitario, e dentro quadri di programmazione integrata e strategica.

I deficit dei nostri assetti regolativi, più rilevanti per la nostra analisi, sono riscontrabili nei seguenti dati sociali ed istituzionali: istituzioni deboli, cioè (troppo) poco legittimate, credibili, affidabili; assetti istituzionali ancora instabili a livello costituzionale ed amministrativo, in conseguenza di riforme incompiute o non ancora del tutto attuate; il peso della frammentazione: delle politiche, delle competenze, delle arene, che ha coltivato una cultura della concorrenzialità non competitiva e della ridondanza, ostacolando lo sviluppo di pratiche cooperative interistituzionali e tra livelli di governo; la notevole presa dell'iperpoliticizzazione di ogni ambito, con poche dimensioni neutralizzate, ovvero sottratte al conflitto politico endemico, e che siano oggetto di valutazioni condivise (o almeno di criteri di valutazione condivisi); le pratiche spartitorie che ne conseguono, nobilitate da parole come consociativismo e co-decisione, che rendono difficile lo sviluppo di una visione condivisa dei problemi e delle soluzioni; le diffuse pratiche di corruzione e concussione; le diffuse sregolazioni sociali ed economiche che coinvolgono e travolgono specie le istituzioni locali, rendendo difficili approcci strategici e fanno prevalere la logica dell'emergenza; la prevalenza del *rent seeking* su mercati poco competitivi e spesso protetti, che costituisce una barriera formidabile ad ogni innovazione istituzionale e di *policy*; una cultura d'impresa – anche nell'impresa sociale – spesso mediocrementemente opportunistica e poco attrezzata a ragionare in termini integrati o

essere «chiuse», secondo ben note formule consociative o corporative; quelle deliberative non se lo possono permettere, per non cadere in contraddizione con se stesse. Qui la selezione avverrà sul campo, nell'arena.

strategici (come è spesso stato denunciato dagli stessi vertici confindustria-
li); la prevalenza di reti corte, localistiche e corporative, quando non fami-
ste, connesse e rafforzate da microcorporativismi di varia natura, come
spesso rilevato anche nei Rapporti Censis o nelle analisi di distretti in diffi-
coltà. E poiché tutto quanto precede costituisce effettivamente una palude
assai difficile da attraversare per nuove politiche e in genere per innovazio-
ni, ne deriva di rimbalzo una tendenza o preferenza per processi decisionali
spicciativi, a carattere tecnocratico nel migliore dei casi (appoggiati alla
cultura operativa comunitaria) o velleitari in altri.

E tuttavia, come abbiamo accennato, proprio il nuovo può fornire tera-
pie a tali deficit e produrre le risorse di progettualità e managerialità oggi
scarse. A quali condizioni? In termini generali la risposta può essere: nel
caso delle politiche negoziate o «a contratto» (tipo *b*, nella nostra tipologia
essenziale) la possibilità di definire dei contesti d'azione nei quali gli attori
trovino alla fine conveniente (magari: necessario) agire sotto vincolo, e
precisamente rispettando criteri di livello costituzionale e sviluppare prati-
che di cooperazione istituzionale che siano adeguate e coerenti con una sus-
sidiarietà ben temperata. Nel caso delle politiche con una forte componente
deliberativa, a condizione che si realizzi un rilevante grado di inclusione,
misurato anche dall'importanza delle risorse, specie cognitive e motivazio-
nali, degli attori, apportate, e dalla capacità di apprendimento da essi rivela-
ta. Un paradossale *test* di successo delle politiche con deliberazione incor-
porata sarà la rivitalizzazione e l'innovazione importata negli assetti istitu-
zionali e nelle pratiche politiche della democrazia rappresentativa. Tornia-
mo perciò a esaminare i due tipi di politiche.

5. Cosa succede nelle nuove politiche

Consideriamo ancora una volta distintamente i due tipi cercando di car-
atterizzarli per i loro elementi differenziali. Se le maggiori promesse pos-
sono essere aspettate dalle politiche deliberative, i maggiori equivoci con-
cernono quelle «a contratto». Perciò partiamo da queste ultime.

L'innovazione maggiore qui alla fine non sta nell'elemento negoziale, ma nei contesti regolativi in cui deve avvenire la contrattazione: si tratta di una *logica di progetto* che esige più razionalità procedurale, più *standard*, più codici di comportamento, più *networking*. Indirettamente l'impatto sulla cultura della P.A. e d'impresa sarà alla lunga positivo. Nei casi migliori si avrà anche una terapia dei mali elencati nel paragrafo precedente. In realtà da tempo venivano praticate politiche contrattate, specie per gli investimenti in regioni a mancato o insufficiente sviluppo (oggi chiamate con ger-

go da pensiero unico «sottoutilizzate»). La novità invece si ha quando le politiche «a contratto» vengono inserite in un quadro di riferimento regolativo molto complesso proposto dall'Europa. Esso impone agli attori istituzionali e non vincoli quantitativi e qualitativi, agende e modalità, valutazioni e sanzioni. Il quadro di riferimento di un PON o POR si avvicina a una forma di *planning* sinottico (qui l'*imprinting* tecnocratico è evidente), attenuato o dinamicizzato dal fatto che poi scelte concrete e definite avvengono a livello di sistemi locali, con un elemento di varianza anche notevole, e che d'altra parte i macroobiettivi dichiarati nei documenti di pianificazione vengono proposti come qualcosa di attingibile tramite le strategie concertate degli attori. Gli obiettivi infatti sono sia a breve che a medio termine, dalla realizzazione di un «oggetto» progettuale singolo fino all'impatto sul sistema complessivo.

Di particolare rilievo ai fini del nesso tra «contratto» e «vincoli» è il ricorso sia a regolazioni anche molto dettagliate sia a *standard* (di processo, di prodotto, di comportamento), che inducono (costringono) gli attori ad adeguarsi o a fuoriuscire dalla logica di piano. Il contratto, che pur resta l'elemento caratterizzante più vistoso all'incrocio tra interesse pubblico e interessi privati, permette di stipulare impegni reciproci tra gli attori, li responsabilizza, e per altro verso registra l'accordo tra parti che, perseguendo interessi particolari, contribuiscono al raggiungimento di un fine collettivo.

Si può parlare allora di politiche a contratto come sistema di vincoli-opportunità. Seguendo indicazioni ricavabili da contributi di Sabel e di Elster (Sabel, 1993; Elster, 2004): *la novità sta nel «darsi dei vincoli», non nello «scambio»*. I vincoli o il contesto regolativo, cioè la logica di progetto, sono (e sono offerte in parte deliberatamente agli attori) come terapia per alcuni deficit strutturali della loro razionalità che gli impedisce di creare valore, competere, innovare e specificamente di contribuire responsabilmente alla produzione di beni pubblici. Tra i limiti della razionalità dell'attore (rispetto agli obiettivi definiti di interesse pubblico) ricordiamo principalmente (come risulta da un'ampia letteratura): la miopia e inconsistenza delle preferenze degli attori; il loro opportunismo, soprattutto nei confronti di risorse pubbliche o di beni comuni, con la connessa preferenza per il *rent seeking* (molti aspetti delle politiche a contratto sono proprio finalizzati a rompere l'omertà delle pratiche di rendita, a costruire mercati contendibili, a premiare l'innovazione e la competitività); le disparità eccessive di potere e influenza, tra attori economici ma anche tra organizzazioni d'interesse, che bloccano, con modalità oligopolitistiche, l'accesso alle arene e ai mercati a nuovi attori o impongono la loro idiosincratia razionalità, spesso non congruente con quella del processo di piano in cui sono inseriti.

Le politiche a contratto, miscelando regolazioni dall'alto con negoziati

locali, puntano ad ottenere tali risultati in un'ottica processuale, in cui si impongono costi in termini di regole e *standard* più esigenti; eliminando opzioni – sia con indicazione materiale esplicita di ciò che non è più ammesso, sia inducendo esiti innovativi specie con l'introduzione di *standard* più rigidi; favorendo quindi l'apprendimento di migliori preferenze e per questa via anche la crescita delle capacità degli attori, che in definitiva resta sia l'obiettivo più generale di queste politiche anche nell'ottica della competitività globale e della mobilitazione delle risorse cognitive e progettuali potenziali. Viene favorita l'adozione di una prospettiva temporale più ampia di quella abituale, proponendo obiettivi e premi a medio termine, e ciò specificamente come terapia dell'opportunismo occasionalistico tipico di attori operanti su mercati politicamente protetti. Si vorrebbe, come effettivamente avviene nei casi migliori poi classificati quali buone pratiche, che gli attori sviluppassero un autointeresse «ben considerato», «*framed*» appunto dal sistema di vincoli e opportunità costituito dalla logica del progetto o del piano.

Ancora: al suo interno di solito vengono riconosciuti o addirittura creati dei contropoteri, tali che possano confinare gli attori più potenti ed evitare che eccedano nell'accaparrare risorse o nel distorcere la logica del piano. Il luogo tipico di tale genesi sono i tavoli di concertazione allargata, nella quale possono essere valorizzati anche attori deboli e che uscirebbero contrattualmente sconfitti da un negoziato «normale» senza i vincoli del piano. Certo ai tavoli prevale la retorica della partecipazione, della consultazione, della cooptazione e del corporativismo (allargato anche a nuovi interessi). Elementi di effettiva deliberazione sono sporadici, e tuttavia non privi di un loro peso, a lungo termine, come modificazione delle retoriche in uso e poi forse delle culture e delle tematizzazioni. Ai tavoli, ma del resto in tutto il processo delle politiche a contratto, avviene nei fatti una certa selezione degli attori: tra chi ci sta e chi non ci sta. Anche tra chi non ci può più stare, non avendo i requisiti richiesti. È facile però che la concertazione scada a spartizione, specie se si impone la regia di interessi forti, spesso grazie a coalizioni di sviluppo locale che trovano i loro appoggi politici al centro.

Se la logica progettuale funziona, gli scambi sono resi socialmente più efficienti, si riducono le esternalità negative, si riduce la rendita, diventa possibile un governo dei *commons* (Ostrom, 1990, 1993, 2002) e una valorizzazione oculata del capitale sociale (AA.VV., 2001; Donolo, 2003, cap. 2). Ci sono contesti più «ricchi» di opportunità per queste pratiche negoziali offerti o da grandi eventi, o da politiche integrate (URBAN, PIT) o dai piani strategici o da politiche attive (pro-attive o di *enactement*). In Italia la «nuova programmazione» ha offerto il terreno per lo sviluppo di queste politiche, e siamo ormai alla seconda o terza generazione. Ciò permette

anche di riflettere sui loro limiti. Alcuni insiti, altri congiunturali, e comunque passibili di correzioni. Su questo poco più avanti.

Vediamo ora brevemente *le forme più specificamente deliberative*. Per queste politiche la varietà delle esperienze e dei contesti è anche maggiore: da laboratori di quartiere a sindromi *nimby* reattive, a negoziati ambientali tipo Agenda 21 o LIFE, da progetti integrati tipo URBAN fino a forme di democrazia elettronica deliberativa. Qui si mostra che (o se) è possibile la produzione sociale di beni pubblici, ovvero *avere beni pubblici da pratiche sociali invece che da policies*, ovvero da politiche che assumono la forma di processi socio-istituzionali ed escono dalla cornice dello stato amministrativo. G. Arena parla di amministrazione partecipata o condivisa per intendere tutte le forme di coproduzione di beni pubblici in cui amministrazione o governi locali e società civile si intrecciano e mescolano (Arena, 2001). Si noti che è il contrario – anche nel senso di proporsi come terapia delle esternalità negative – della privatizzazione o mercatizzazione dello stato amministrativo (Cassese, 2006). Al di là della sempre benefica attivazione della società civile, il punto è sapere se effettivamente questi beni pubblici ci sono, ci saranno (oltre a quelli prodotti nel processo stesso, che pure sono importanti, per esempio, la fiducia e la conoscenza) alla fine, cosa sono, e se ci possono bastare.

Schematicamente si può dire che in queste politiche a forte contenuto deliberativo (che è sempre anche un esperimento di democrazia e di auto-governo locale) vengono prodotti beni relazionali e cognitivi; vengono prodotti servizi con qualità sociali altrimenti non ottenibili; si incide qualitativamente sul contesto per beni infrastrutturali; si impara a gestire i beni comuni. È molto davvero, specie se si considera come questo tipo di beni impatta direttamente ed indirettamente sulle istituzioni e ancor più sulle imprese. Il governo locale qui è controparte, ma anche parte attiva, e conserva la regia di solito, e giustamente. Le maggiori speranze vanno nella direzione che questi esperimenti di democrazia deliberativa operino come correttivo delle astrazioni della *politics*, della burocrazia, della tecnocrazia, e in generale dei poteri istituiti. Questi processi strutturati proceduralmente vanno rapportati alla produzione quotidiana di beni pubblici e riproduzione di beni comuni che comunque già avviene, anche fuori da logiche macro-progettuali o ancor meno negoziali (Balducci *et al.*, 2004; Belli, 2002). Quelle pratiche che assumono progressivamente una configurazione più formale (quasi tutte a un certo punto per rapportarsi alle istituzioni o per poter attrezzarsi secondo logiche comunitarie) si strutturano come processo deliberativo e partecipato: includente, ovvero aperto all'inclusione di altri attori e interessi. Si danno regole procedurali, *standard*, conoscenza comune, agenda (un punto decisivo dato che questi processi per loro natura ri-

schiano di essere inconcludenti e poi strumentalizzati). L'aspetto cruciale è l'apprendimento: conoscenze, esperienze, reti più lunghe e meno particolaristiche, mutamento preferenziale, assunzione di logiche di sistema, anti-occasionalismo, freno al *rent seeking*. Tutto questo come tendenza, perché le pratiche sociali sono (forse: devono restare) abbastanza caotiche, e sono conflittuali ed «emotive» (Belli, 2004). Si può dire che basterebbe un livello minimale di «repubblicanesimo» per dar loro un senso. Ancora una volta, tale senso è l'opposto di quello delle *policies* «a contratto»: mentre queste «mercificano» beni comuni e pubblici, le pratiche sociali tendono a creare legami sociali, a fungere da risorsa anti-privatismo (de Leonardis, 1997).

6. Questioni aperte

Ovviamente conviviamo con entrambi i tipi di politiche, che spesso sono molto intrecciate e sfumano l'una nell'altra. Ma è anche evidente lo squilibrio tra politiche «a contratto» sostenute da apparati regolativi imponenti di fonte comunitaria e inserite negli snodi decisionali delle macropolitiche nazionali e comunitarie, e le forme fragili di democrazia deliberativa praticabili in contesti regolativi più incerti o precari, e per loro natura molto locali. È un po' un riflesso dell'asimmetria di potenza tra economia di mercato e democrazia, più che tra mercato e stato. Alcuni dei problemi aperti che vengono proposti dall'osservazione di queste nuove politiche sono: la costituzionalizzazione di attori (governi) privati, specie con riguardo alle politiche negoziate; le pratiche di sussidiarietà, specie per le politiche deliberative.

6.1. Circa il primo punto, è diffusa la convinzione rispetto alle *policies* a contratto che sia necessario, alla luce dell'esperienza, correggere alcuni loro deficit. In particolare il disegno dei sistemi di incentivazione e in generale l'eccessivo peso dato a sistemi premiali che implicano esternalità negative ed effetti perversi sia nel caso di un eccesso di discrezionalità che nel caso di un eccessivo automatismo. In generale sembra necessario, anche per evitare sprechi di risorse pubbliche, correggere alcuni meccanismi, in generale nella direzione di essere più esigenti nei confronti degli operatori privati (con riferimento alle regolazioni comunitarie, a *standard* più severi, a sanzioni effettive, una maggiore selettività con incentivi più discriminanti, e interventi di sistema orientati all'effettiva liberalizzazione e contendibilità dei mercati). Importante risulta anche essere il passaggio a forme più complesse e articolate di soggettività giuridica sia con riguardo alle forme

d'impresa, sia con riguardo alle espressioni della società civile. Qui le reti di cui tanto si parla restano regolativamente ancora un oggetto misterioso. L'interazione tra autoregolazioni, regolazioni di principio, codici di comportamento e altro, come ricavabile dall'esperienza di internet, propone soluzioni inedite, ancora poco recepite nel quadro formale degli ordinamenti continentali – non di *common law*.

Ma il passaggio cruciale ancora incompiuto riguarda la modalità di «costituzionalizzazione» degli attori extra-statali: un problema spesso accennato nei numerosi contributi sui «governi privati». Gli attori – soprattutto le loro espressioni unitarie, agenzie, STU o altro – devono incorporare come criteri di condotta i principi costituzionali europei (sostenibilità, coesione, opportunità, capacitazione, sussidiarietà, proporzionalità...). Secondo argomentazioni molto complesse di natura costituzionale, istituzionale e di analisi delle reti, dei contratti e delle convenzioni Teubner (cfr. Teubner, 1993, 2000 e 2004; così anche Urbani, 2011; altri argomenti in Orléan, 2004), attori – coinvolti come protagonisti in politiche pubbliche o in processi di *policy* che coinvolgono rilevanti interessi collettivi – devono essere considerati «organismi di diritto pubblico»: con tutte le implicazioni rispetto a diritti fondamentali, criteri costituzionali e *responsiveness* nei confronti di *stakeholder* e relativa responsabilità per beni comuni e pubblici. I principi costituzionali riguardano specialmente il processo, il risultato del processo, la natura degli attori, l'ecologia dei giochi. Basti accennare qui che criteri costituzionali rilevanti sono: coesione sociale, sostenibilità non solo ecologica dei processi, natura giuridica e condotta degli attori, natura degli impatti risultanti (beni pubblici, esternalità, effetti indiretti, costi sociali), natura delle interazioni reticolari (che devono rispondere a logiche latamente democratiche coniuganti cooperazione e competizione).

I principi costituzionali come vincoli – se adottati con un minimo di coerenza (c'è un problema sia di coerenza intertemporale, sia di coerenza tra livelli: mercati, arene, quasi-mercati, sia tra materie; cfr. Elster, 2004) – tendono a trasformare attori, risultato e contesti nella direzione della capacitazione, della qualità sociale, dell'impatto coesivo. Alcuni tipi di politiche sono specificamente esigenti, ma anche promettenti, a questo riguardo: politiche attive, politiche integrate (cfr. MEF – Dip. sviluppo e coesione, 2004), politiche di valorizzazione di beni comuni e di risorse immateriali, progetti urbani, piani strategici.

Si può vedere la «contrattualizzazione sotto vincolo» come economia delle convenzioni. Alla lunga può emergere un *focal point* strategico (Schelling, 1984; anche Orléan, 2004) condiviso su cui si costruiscono convenzioni legittime: dalle politiche a contratto derivano «contratti sociali», cioè accordi su regole pratiche, norme sociali e *standard*, forme e impe-

rativi del coordinamento e della cooperazione. Questa evoluzione è possibile, anche se difficile e improbabile. Ma se si vogliono qualità sociali (si pensi alle politiche urbane integrate) e quindi beni pubblici di qualità non si capisce come si possa procedere diversamente. Certo il vincolo virtuoso sembra collidere con i criteri della scelta razionale, del motivo del profitto e del *rent seeking* proprio di attori razionali. Ma l'argomento forte a suo favore è che anche gli attori più autointeressati e più abituati alle pratiche sregolate nei contesti appropriati forniti da politiche «a contatto» opportunamente formulate ed implementate non possono fare altrimenti: per fare profitto devono entrare nel «progetto». La costruzione di mercati di qualità può però aiutare, come ogni «legarsi le mani». Ne consegue una selettività che non è strettamente di mercato, ma istituzionale, consistente nell'apprendere a giocare a un gioco più complesso di prima. Da questo punto di vista dovrebbero essere indagate accuratamente le coalizioni per lo sviluppo locale, nella loro varietà, perché vi si può leggere il modo diverso in cui gli attori accettano o rifiutano un gioco più rischioso, ma più promettente (AA.VV., 2001).

Si può notare una possibile contraddizione tra le ragioni retoriche utilizzate per ricorrere a politiche a contratto: vantaggi della forma d'impresa per il profitto e del mercato concorrenziale connessi al primato della razionalità di scopo e quindi dell'efficienza e allo stimolo all'innovazione (entrambe viste come terapie dei mali della burocrazia), e le ragioni per avviare la costituzionalizzazione degli attori privati come «governi» privati. I vincoli sono infatti anche costi – d'informazione, transazione, organizzazione – spesso considerati impropri o eccessivi. Si finirebbe per perdere o ridurre i vantaggi desiderati. Dalla tensione non si esce se non con statuti più complessi di quelli attuali che riconoscano e regolino miscele, ibridi, intrecci e nuovi tipi istituzionali. Si tratta di regolare la *mixité*, di fornire strumenti di autogoverno di reti e dell'agire cooperativo o coordinato come *networking*, e infine di riconoscere la multidimensionalità degli attori e delle azioni.

A differenza del tradizionale quadro neocorporativo, in cui gli attori sono legittimati ex ante e sono investiti di compiti e diritti di rappresentanza allargata, nel quadro delle politiche di nuova generazione, la configurazione costituzionale degli attori è definita dentro il *frame* della specifica politica, deve essere guadagnata sul campo, almeno in certa misura, e soprattutto ha implicazioni strutturali per l'attore, in termini di apprendimento di nuove preferenze. I criteri d'azione e di risultato di livello costituzionale (coesione, sostenibilità o responsabilità) implicano una revisione o reinterpretazione delle preferenze ammesse e quindi anche nuovi calcoli strategici per gli attori. Questi di fatto sono indotti-costretti-persuasi ad investire su risorse immateriali, su capacitazioni, su culture d'impresa multi-obiettivo. Ciò po-

trebbe apparire in contrasto con le drastiche esigenze di un mercato globale. Ma se si considera il ruolo di qualità sociali ed economiche quali l'innovazione e la sostenibilità si capisce che senza questo «sforzo» gli attori non ce la potrebbero fare neppure a competere globalmente. Si può dire che gran parte dell'*empasse* attuale dell'economia ed anche della società italiana dipenda proprio dal fatto di essersi troppo a lungo sottratti a quella «logica di progetto» che sola può aumentare le capacità degli attori. Ci sono state qui indubbiamente molte «occasioni mancate» (Salvati, 2000). Per contro nei settori o nei territori nei quali l'impatto delle regolazioni esigenti e un certo grado di costituzionalizzazione degli attori è effettivamente avvenuto, abbiamo anche livelli più avanzati di qualità sociale, di competitività e di innovazione.

Certo, ha ragione L. Bobbio a temere la giuridificazione delle nuove politiche. Tuttavia, non ci si può affidare – come lui crede – solo a una specie di *lex mercatoria*, che nei contesti dati finirebbe solo per sanzionare l'interesse del più forte, e non fornirebbe alcuna garanzia in rapporto ai beni pubblici. In tal caso le «nuove» politiche non sarebbero tante nuove, come forma di democrazia degli interessi e di governo dei privati: essa è certamente legittima in assetti di tipo neo-corporativo, ma nell'insieme è anche concausa dell'inefficienza e della bassa qualità delle stesse prestazioni pubbliche. Anche per le politiche a contenuto deliberativo alcuni punti di riferimento normativi per la crescita della sussidiarietà risulteranno alla lunga necessari. Il tipo di miscela preferibile di autoregolazioni «contrattate» e regolazioni intelligenti può essere stabilito solo sperimentalmente in rapporto alla materia della politica. E quindi al tipo di beni pubblici che si intende ottenere.

6.2. Più brevemente sulla sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà – per quanto ancora controverso nella sua concreta applicazione – è indubbiamente diventato uno dei principi costitutivi dell'Unione Europea ed è stato accolto anche nel nostro ordinamento con la riforma del Titolo V della Costituzione. È un criterio guida (non una formula risolutiva e automatica) che invita a trovare per ogni funzione, bene o prestazione a carattere pubblico il livello appropriato di competenza e di responsabilità. Esso quindi fa riferimento in primo luogo all'asse verticale di governo (dalle istituzioni comunitarie o transnazionali fino al comune o al municipio). Qui è importante la dimensione dell'ambito territoriale competente insieme al tipo di istituzioni che cooperativamente sono responsabili e legittimate ad agire a e per quel livello. La divisione intuitiva tra livelli non implica tanto una gerarchia di poteri e funzioni, quanto un'opportuna divisione del lavoro, centrato appunto sul criterio di «livello appropriato». Quale sia tale livello dipende dalla

materia, dal tipo di decisione, di politica o programma pubblico e da molti altri fattori empirici e di contesto. Nella ricerca del livello appropriato un elemento decisivo è la «prossimità» relativa alla popolazione interessata (in quanto elettorato che legittima i poteri pubblici e in quanto portatrice d'interessi relativi a quella materia e a quella data decisione). In definitiva ciò comporta, specie nell'erogazione di servizi, un livello il più possibile «vicino» – territorialmente, logisticamente – alla popolazione interessata. Così anche nella garanzia di certi beni essenziali, per esempio un ambiente salubre. A questo spostamento di responsabilità e di poteri verso il basso e verso la periferia corrisponde del resto la logica della riforma dello stato amministrativo, orientata alla ricerca dell'efficienza e dell'aumento della capacità di prestazione amministrativa.

Finora questa dimensione verticale della sussidiarietà è stata prevalente. Ma vi è anche la sussidiarietà orizzontale, come criterio per ridisegnare le forme della cooperazione pubblico-privato nella fornitura di beni pubblici. La componente non-pubblica comprende sia l'impresa privata operante su mercati competitivi, sia l'impresa sociale nelle sue diverse forme giuridiche, oltre che istituti e fondazioni di vario genere. Qui il criterio della sussidiarietà invita e impone di individuare il mix più opportuno tra prestazioni garantite da un'istituzione pubblica e «contributi» al processo di produzione del bene o servizio pubblico apportati dal settore che spesso è chiamato terzo. Ciò può implicare alla lunga un certo ritiro delle istituzioni pubbliche nel processo di produzione ed erogazione del servizio, la cui natura però resta pubblica in quanto ancorato a diritti di cittadinanza e sociali e incardinata su funzioni pubbliche obbligatorie.

Miscelando le due forme della sussidiarietà si ottiene sperimentalmente e sul campo una varietà di soluzioni istituzionali e organizzative, che nell'insieme avvicinano servizi e cittadinanza in una logica di responsabilizzazione reciproca. In ogni caso un effetto implicito è che la dimensione locale – naturalmente a scala variabile secondo il bene o servizio – diventa più importante come contesto in cui le miscele – specie il *welfare mix* – possono avvicinare anche offerta e domanda e quindi produrre stati di benessere più soddisfacenti. Da qui quindi la conferma che anche le politiche sociali in senso lato trovano il loro completamento e la loro più piena razionalità nel nesso con il sistema locale, con le sue risorse e la sua capacità di adattamento flessibile e dinamico tra bisogni e risposte.

A partire dalle pratiche di sussidiarietà si potrà osservare l'evoluzione delle politiche pubbliche in direzione di una crescente apertura a pratiche sociali non predefinite, capaci di contribuire a produrre beni pubblici. Le esperienze sono qui più avanzate della teoria. Ciò è auspicabile che avvenga specie in certi campi appropriati come le politiche sociali e ambientali.

Ne deriva però un carico per la valutazione e il monitoraggio, per il controllo di corrispondenza a criteri costituzionali, molto pesante. Finora siamo al *bricolage*, e quasi tutto resta da fare. Forse l'intreccio tra i diversi imperativi – sperimentabili sul campo – dell'integrazione delle politiche, della costituzionalizzazione degli attori e del temperamento della sussidiarietà fornirà nel tempo un quadro anche normativo più convincente e più certo. Si potrà allora parlare di una socializzazione delle politiche pubbliche ibrate con pratiche partecipative e deliberative. Non cambieranno allora le politiche, ma le stesse modalità dell'esperienza democratica. Va però ricordato che queste sperimentazioni avvengono sullo sfondo sia di processi fuori controllo a livello globale, sia di processi sotto stretta (e perciò appunto) irrazionale regia tecnocratica.

7. Osservazioni conclusive

Considerando i loro limiti e i loro potenziali, le due politiche mostrano differenti *rischi*: per le politiche a contratto: privatizzazione di beni pubblici, perdita di capitale sociale e di legami sociali, privatismo, mercificazione di materie, costi sociali diffusi e poco visibili, pratiche spartitorie e corporative (nemiche del policorporatismo degli interessi riconosciuti ed organizzati e costituzionalizzati proposto da Teubner, 2004), inefficienza (sprechi); per le politiche deliberative: frammentarietà, irrilevanza, localismo, corporativizzazione, alla fine c'è il rischio che non ci sia il bene pubblico voluto. Ci sono allora compiti appropriati per ciascun tipo, quasi una divisione del lavoro? Difficile dirlo ora, ma certo il quesito rinvia al modo di intendere la miscela di democrazia rappresentativa e deliberativa e specificamente l'intreccio di sussidiarietà orizzontale e verticale. Se consideriamo le nuove politiche piuttosto come un *continuum* in cui i tipi sfumano l'uno nell'altro – tra il polo della *voice* e quello dell'*exit* – le alternative implicite che esse ci propongono sembrano essere, a seconda del tipo di miscele che prevarranno in una fase: *a*) avere più efficienza ed efficacia nella produzione di beni pubblici, ma insieme a più varietà istituzionale nella produzione di beni pubblici nel rispetto di ordinamenti costituzionali e della *mixité* delle forme istituzionali (che potrebbe valere come definizione attualizzata della nozione di riformismo), o *b*) avere più semplicemente meno beni pubblici, più «merci» e più diritti proprietari, proseguendo lungo il *trend* della «privatizzazione» del pubblico, del privatismo, dello «stato minimale».

Quest'ultima tendenza o tentazione implica necessariamente la valorizzazione economica «illimitata» di beni comuni, la subalternità dei criteri costitutivi all'imperativo della crescita, la rinuncia alla varietà istituzionale

e alla coerente trasformazione degli affari pubblici *tout court* in affari, dove i «contratti» segnalano anche l'esaurimento definitivo della stessa nozione di politica pubblica e di affari pubblici. Questa ha infatti senso dove si riconosca l'esistenza di un interesse pubblico o collettivo, la rilevanza e necessità della disponibilità di beni pubblici, e dove sia razionale o ragionevole attendersi qualcosa di socialmente positivo da un'attività di *planning*, in una delle possibili accezioni del termine (Friedmann, 1997. Ma andrebbero sempre ricordati Dahl e Lindblom, 1953).

Al di là di questi meriti o limiti, vanno segnalati alcuni problemi che residuano irrisolti o resi opachi proprio dalle esperienze con le nuove politiche. Molte di loro, specie quelle «a contratto» si svolgono dentro *frame* programmatori in cui la componente tecnocratica, dirigista e addirittura sinottica è marcata. Non è del tutto chiaro come essa si coniughi con la tendenza al decentramento, alla contrattualizzazione, alla mercatizzazione. Il *planning ex ante* è certamente attenuato dalle componenti contrattuali e deliberative previste, come anche dalle svariate modalità di valutazione degli impatti adottate sistematicamente. Più che un temperamento di istanze centrali e periferiche, tecnocratiche e partecipative, le nuove politiche designano un campo di tensioni spesso irrisolte, attenuate solo da una certa crescita delle capacità degli attori istituzionali e non. Connesso a questo problema è quello della sola ipotetica congruenza tra gli assetti istituzionali prodotti via riforme amministrative e costituzionali, e la forte domanda di politiche attive e integrate, di approcci strategici, di pratiche di produzione sociale di beni pubblici. D'altra parte, sembra inevitabile allo stato una qualche maggiore incertezza complessiva sia sullo status dei beni pubblici e comuni in una società fortemente mercatizzata o piuttosto polycorporativa; e più concretamente l'incertezza finale di una disponibilità affidabile di beni pubblici essenziali. Le nuove politiche sono più complesse, intendono attivare risorse motivazionali e cognitive più articolate, di conseguenza i loro esiti sono anche paradossalmente più problematici e insicuri.

Come si concilia tutto questo con la necessità sistemica di disporre di tali beni, semplicemente per sopravvivere ai rischi e non soccombere? Complementare a questo dubbio, è quello che si interroga sul rapporto tra i presupposti necessariamente condivisi di una società complessa e le declinazioni plurali – localistiche o idiosincratiche – dell'interesse pubblico che invece sono favorite dalle nuove politiche. Nello stesso senso vale l'impossibilità di far coincidere l'interesse pubblico con l'interesse negoziato, che sarebbe possibile solo se la somma dei «contratti» avvenisse in un contesto analogo a quello di un mercato competitivo. Solo in tal caso l'interesse generale sarebbe una risultante come il prezzo d'equilibrio. Inoltre per l'ela-

borazione dell'interesse pubblico non è ammissibile in regime democratico un effetto di spiazzamento complessivo di processi di *exit* rispetto a quelli di *voice*. Per questo esso non può consistere solo in una presa d'atto di un «equilibrio» comunque sia, né può essere oggetto solo di una decisione tecnocratica. Proprio per affrontare queste incertezze forse è auspicabile una più intensa cooperazione tra tipi di politiche diverse, una volta accertata la loro differenza. Siamo – a un altro livello e in regimi ipermoderni – a una nuova divisione di poteri cooperanti.

L'unica certezza è che si tratta di una trasformazione imponente e irreversibile. Le osservazioni qui presentate mostrano se non altro che l'interpretazione della nuova generazione di politiche pubbliche solleva quesiti ben oltre i confini tradizionali dell'analisi delle politiche: problemi costituzionali, di razionalità delle istituzioni e delle regolazioni, sul ruolo dei beni comuni e dei beni pubblici in una società complessa, tecnologica e della conoscenza, sullo spazio di effettività della democrazia deliberativa in una società complessa e reticolare. Propone anche un'importante verifica di rilevanza e pertinenza per ogni *political economy* degna di questo nome.

8. Programmi complessi

A fronte di rischi e complessità sociali crescenti la *routine* di un tradizionale processo unidirezionale – alto-basso, centro-periferia –, centrato su tematizzazioni obsolete, su dati tecnico-scientifici conformisti, non porta da nessuna parte, se non all'aggravio dei problemi. Ciò è spesso riconosciuto a parole, ma difficile da tradurre in pratiche istituzionali virtuose. Eppure, malgrado gli ostacoli da superare (carenza di risorse, miopia politica, indifferenza amministrativa, opportunismo degli attori sociali) ci sono politiche pubbliche riuscite, vale a dire che hanno provato a rispondere all'altezza delle interrogazioni poste dai problemi economici e sociali contemporanei. Per capire meglio vediamo ora più da vicino il caso delle politiche territoriali. Esse comprendono vari tipi diversi. Ma per noi si tratta di un'unica grande famiglia. In alcuni casi si tratta d'interventi puntuali, a volte apparentemente semplici, che si estendono fino a progetti integrati e in prospettiva strategica. È un grande *continuum* in cui le differenze contano per lo più solo sotto il profilo di una tipizzazione, nell'ottica del diritto amministrativo o di qualche altra disciplina. Le trattiamo come *policies* che hanno voluto correre il rischio della complessità e dell'innovazione. Esse convergono alla fine verso il progetto urbano integrato, verso il progetto di sviluppo locale integrato, verso l'approccio strategico e prospettico a questioni strutturali: infrastrutture, assetto del territorio, trattamento dei rischi, recupero e valorizzazione dei beni comuni disseminati ovunque, e spesso calpestati o coperti da precedenti progetti meno integrati, meno dotati di visione, meno attenti ai potenziali da sollecitare.

1. Osservazioni sulle politiche territoriali complesse

1.1. Proprietà necessarie

La famiglia delle nuove politiche per il governo del territorio (nel senso lato qui utilizzato) ha alcuni tratti essenziali. Essi si ritrovano in tutti i tipi, e sono anche quei caratteri differenziali che le distinguono da altre politiche. Le politiche di tipo tradizionale si caratterizzano in sostanza per (a) essere normative e (b) non integrate. Esse sono il prodotto dello stato amministrativo dell'età poi chiamata fordista. Si operava per atti, sulla base di competenze settoriali separate o troppo formali o troppo politiche. La *politics* inglobava le *policies*, "i partiti erano forti, le istituzioni deboli". La contrapposizione stato-società civile era marcata, i diritti soggettivi erano affievoliti a interessi legittimi, ed era inconcepibile considerare il cittadino (in sostanza il soggetto fiscale) anche come utente e cliente. Forte era il paternalismo delle istituzioni, del resto spesso povera culturalmente era la società civile. L'approccio *top down* era quasi obbligato e così il ricorso alla forza della legge. In connessione con un'idea piuttosto tecnocratica di *planning*, ciò è stato condensato nella funzione normativa più che regolativa dei piani regolatori. Ambiente, rischi territoriali, beni culturali e comuni erano di là da venire. Quindi è evidente qui una grande differenza. Tuttavia, non conviene esagerare. Qualche forma di concerto intersettoriale era pur sempre richiesto, e soprattutto il terreno dell'intervento straordinario è stato a lungo il laboratorio per approcci alternativi. Così anche l'edilizia popolare ed economica. Probabilmente nelle tecnostutture pubbliche era presente l'idea dei vantaggi di una certa integrazione ed anche del passaggio da una normatività solo giuridica a un approccio condiviso. Ma da queste intuizioni erano più distanti le culture politiche e la stessa cultura giuridica dominante.

Quando si attenua – per qualche ragione e in qualche misura – la normatività degli interventi, andando alla ricerca di consenso (prima, poi di partecipazione e di *partnership*), la trasformazione delle *policies* inizia. Anche a prescindere dal ciclo politico-elettorale orientato alla liberalizzazione e alla privatizzazione, già erano presenti gli elementi caratterizzanti: ci volevano accordi, contratti, *partnership* pubblico-privato. Ci voleva il consenso, il concorso di più tipi di attori. Con il coinvolgimento di una pluralità di forze, arrivano anche le istanze di maggiore integrazione degli interventi. Ora erano disponibili (probabilmente a partire dalle esperienze di programmazione ispirate da G. Ruffolo) anche le *kultur* adatte: saperi economici e sociologici, oltre che giuridici, e a poco a poco l'informatica. D'altra parte, la domanda sociale – a fronte di problemi inediti o viceversa cronici – chiedeva altri tipi di interventi. Le diverse componenti territoriali, le dinamiche

socioculturali nelle città, la necessità di coniugare opere pubbliche, occupazione, coesione sociale e sostenibilità diventa un'esigenza collettivamente condivisa. Da qui in poi, certo negli anni '90 e in coerenza con trasformazioni analoghe anticipate in Europa – le politiche si vogliono negoziate e integrate. Il passo è fatto, anche se il processo è ancora lungo e i rischi di *rollback* sempre presenti. Decentramento, regionalismo, federalismo, sussidiarietà completeranno l'opera avviata.

1.2. Caratteri tendenziali

Per altri aspetti, le nuove politiche rivelano delle potenzialità non del tutto esplorate o consolidate fino ad oggi. Oltre l'elemento negoziale e la spinta all'integrazione, va notato l'emergere di un fattore di rischio, piuttosto nuovo in Italia: la domanda di *partecipazione*, oltre il modello della *partnership* tra interessi istituiti (come neocorporativismo o policorporativismo allargato). La partecipazione è inquietante per le politiche, perché minaccia sempre di introdurre squilibri e incertezze: sui tempi, sui modi, sugli esiti. Ma la produzione di beni pubblici complessi difficilmente può prescindere dal coinvolgimento degli interessati, comunque venga definita la comunità degli *stakeholder*. E ciò per la ragione essenziale che solo loro sanno certe cose e possono apportare determinate risorse: cognitive, motivazionali e progettuali. Ciò è chiaro nel caso delle politiche sociali integrate¹, ma lo stesso vale tendenzialmente per investimenti infrastrutturali, politiche abitative, politiche ambientali. E non solo con riferimento alla gestione della sindrome *nimby*. In ogni caso la partecipazione complica il quadro degli scambi contrattuali tra interessi forti, introducendo variabili aleatorie.

La domanda di partecipazione appare sempre più alleata all'esigenza di una *valutazione* tempestiva e completa degli impatti della *policy*. La pluralità dei punti di vista fatti valere nella partecipazione si coniuga con l'analisi multivariata delle diverse metodiche di valutazione fino a un modello tipo VALSAT. Vengono prese in considerazione variabili e fattori, spesso prima trascurate: ambientali, culturali, identitarie, e soprattutto gli effetti a distanza: *spillover*, attivazione di potenziali, danni e rischi occulti, interessi di future generazioni e così via.

Voglio citare, infine, tra i caratteri emergenti la crescente disponibilità verso *approcci strategici*. Essi si coniugano bene con il *frame* della gover-

¹ Donolo-Equal, 2004.

nance, ma realisticamente sono un onere per l'amministrazione sotto il profilo della *responsiveness* politica (nel quadro del ciclo politico-elettorale), e amministrativa (anche un'amministrazione per scopi e non per atti ha bisogno di certezze). L'elusività di molti obiettivi, correlati alla rincorsa problema-soluzione, o la costruzione di obiettivi scalari (su più tempi e su più ordini di grandezza territoriale) rinvia a politiche dell'insistenza, della cura, dell'autocorrezione *in itinere*. E quindi all'adozione di ottiche favorevoli ad un'implementazione flessibile, ma insieme rigorosa e mirata. L'approccio strategico a sua volta si riconnette al carattere interattivo della *policy*, al suo essere costruito insieme negoziato e deliberato. Le varie componenti innovative quindi si alleano creando un peso specifico che crea la differenza che fa la differenza rispetto a pratiche più tradizionali, che – ripeto – nella loro sostanza sono: più frammentate, più isolate e indifferenti al contesto, meno interattive, senza strategia e senza autovalutazione.

Diciamo che questi caratteri sono molto esigenti in termini cognitivi, operativi e logistici. Di conseguenza sarebbe irresponsabile darli per acquisiti ex ante, o facili da conseguire. Viceversa, è bene valutarli come qualità tendenziali, asintotiche, eventualmente incrementali, che le nuove politiche si propongono di acquisire, consolidare e disseminare. Se e quando ce la fanno l'impatto è quello più atteso: produzione di beni pubblici socialmente compatibili e sostenibili grazie a un *planning* sempre più riflessivo.

2. Criteri distintivi

Esaminiamo ora più da vicino alcuni dei caratteri rilevanti delle nuove politiche, restringendo l'ottica alle politiche del territorio, a quelle urbane, allo sviluppo locale.

In primo luogo, c'è l'offerta agli attori, istituzionali e non, di un *quadro di riferimento non solo normativo, ma anche programmatico*. Tale quadro è costruito su indicazioni comunitarie, ma spesso incorpora molta della saggezza progettuale accumulata all'interno dell'amministrazione centrale, un fattore di solito troppo trascurato. Il quadro di riferimento (da ultimo si parla, per esempio, di un Quadro Comunale di Sostegno per le politiche di livello municipale nelle grandi città) offre regole, *standard*, procedure, incentivi. Ma soprattutto trasmette la cultura del programma di scopo e quella dell'integrazione a tutti gli attori. Si tratta spesso di un passaggio difficile e impegnativo. *L'innovazione maggiore qui alla fine non sta nell'elemento negoziale, ma nei contesti regolativi* in cui deve avvenire la contrattazione: si tratta di una *logica di progetto* che esige più razionalità procedurale, più

standard, più codici di comportamento, più *networking*. Indirettamente l’impatto sulla cultura della P.A. e d’impresa sarà alla lunga positivo. In realtà da tempo venivano praticate politiche contrattate, specie per gli investimenti in regioni a mancato o insufficiente sviluppo (oggi chiamate con ben noto gergo da pensiero unico “sottoutilizzate”). La novità invece si ha quando le politiche a contratto vengono inserite in un quadro di riferimento regolativo molto complesso proposto dall’Europa. Esso impone agli attori, istituzionali e non, *vincoli quantitativi e qualitativi*, agende e modalità, valutazioni e sanzioni. Il quadro di riferimento di un PON o POR si avvicina a una forma di *planning* sinottico (qui l’*imprinting* tecnocratico è evidente), attenuato o dinamicizzato dal fatto che poi scelte concrete e definite avvengono a livello di sistemi locali, con un elemento di varianza anche notevole, e che d’altra parte i macroobiettivi dichiarati nei documenti di pianificazione vengono proposti come qualcosa di attingibile tramite le strategie concertate degli attori. Gli obiettivi, infatti, sono sia a breve che a medio termine, dalla realizzazione di un “oggetto” progettuale singolo fino all’impatto sul sistema complessivo.

Di particolare rilievo ai fini del nesso tra “contratto” e “vincoli” è il ricorso sia a regolazioni anche molto dettagliate, sia a *standard* (di processo, di prodotto, di comportamento), che inducono (costringono) gli attori ad adeguarsi o a fuoriuscire dalla logica di piano. Il contratto, che pur resta l’elemento caratterizzante più vistoso all’incrocio tra interesse pubblico e interessi privati, permette di stipulare impegni reciproci tra gli attori, li responsabilizza, e per altro verso registra l’accordo tra parti che, perseguendo interesse particolari, contribuiscono al raggiungimento di un fine collettivo. Si può parlare allora di politiche a contratto come sistema di vincoli-opportunità. Seguendo indicazioni ricavabili da contributi di Sabel e di Elster (Sabel, 1993; Elster, 2004): *la novità sta nel “darsi dei vincoli”, non nello “scambio”*. I vincoli o il contesto regolativo, cioè la logica di progetto, sono (e sono offerti in parte deliberatamente agli attori) come terapia per alcuni deficit strutturali della loro razionalità che gli impedisce di creare valore, competere, innovare e specificamente di contribuire responsabilmente alla produzione di beni pubblici.

Le politiche a contratto, miscelando regolazioni dall’alto con negoziati locali, puntano a ottenere tali risultati in un’ottica processuale, in cui si impongono costi in termini di regole e *standard* più esigenti; eliminando opzioni – sia con indicazione materiale esplicita di ciò che non è più ammesso, sia inducendo esiti innovativi specie con l’introduzione di *standard* più rigidi; favorendo quindi l’apprendimento di migliori preferenze e per questa via anche la crescita delle capacità degli attori, che in definitiva resta

l'obiettivo più generale di queste politiche anche nell'ottica della competitività globale e della mobilitazione delle risorse cognitive e progettuali potenziali. Viene favorita l'adozione di una prospettiva temporale più ampia di quella abituale, proponendo obiettivi e premi a medio termine, e ciò specificamente come terapia dell'opportunismo occasionalistico tipico di attori operanti su mercati politicamente protetti. Si vorrebbe, come effettivamente avviene nei casi migliori poi classificati quali buone pratiche, che gli attori sviluppassero un autointeresse "ben considerato", "*framed*" appunto dal sistema di vincoli e opportunità costituito dalla logica del progetto o del piano.

Dopo la *logica di progetto*, il secondo carattere distintivo è quello dell'*integrazione*. Questo è probabilmente l'aspetto più difficile da trattare anche in sede analitica (cfr. la parte II.1). In modo sintetico, l'integrazione viene richiesta dai programmi comunitari e corrisponde a esigenze molto sentite anche localmente. Specie quando sono in gioco beni pubblici relazionali o fattori critici da cui dipendono interessi collettivi rilevanti. L'integrazione si sviluppa lungo un sentiero che va dall'integrazione nella tematizzazione all'integrazione dell'implementazione. Nel primo caso si tratta di elaborare congiuntamente aspetti, fattori e variabili abitualmente separati da ragioni disciplinari, di competenza o di fatti organizzativi e burocratici. Non sempre riesce, perché per esempio non è facile coniugare crescita e sviluppo locale sostenibile, o la salvaguardia dell'ambiente e il turismo di massa. Molto aiuta in questa operazione di tematizzazione intrecciata l'evoluzione del senso comune e le acquisizioni tecnico-scientifiche. Ma in via preliminare, nella tematizzazione, l'integrazione è possibile solo fino a un certo punto, dato che molti fattori cruciali proprio per l'integrazione emergono solo in fase d'implementazione. Giunti a questo punto molto dipende dallo strumentario messo a disposizione dalla politica. Per esempio, la componente negoziale della politica aiuta a ricomporre i frammenti del discorso di *policy* e, in qualche caso, ad attenuare i conflitti che ostacolano l'integrazione. Anche il processo deliberativo spinge in direzione di una visione integrata dei problemi e delle soluzioni, mentre può anche portare a una complessificazione ingestibile.

L'integrazione richiede molta cooperazione tra le parti e la progressiva assunzione di una visione condivisa (qui: la parte II.6 e II.11). Quindi l'integrazione è un grande lavoro, in cui l'elemento dirimente resta la tendenza ad approssimare l'obiettivo e a cumulare esperienze che potranno rendere più facile l'integrazione. Si noti, per chiudere su questo punto, che un conto è la sinossi a livello macro che rende possibile il coordinamento di linee

d'azione, un conto la progettazione e gestione integrata di politiche dedicate a beni pubblici specifici (come nel caso dei servizi sociosanitari del *welfare mix* locale). Nel primo caso si tratta principalmente di un'operazione ricognitiva ad alto contenuto analitico e cognitivo, in prospettiva strategica. Essa stessa ricomponi i cocci che può avere prodotto. Nel secondo caso, l'integrazione è "reale" nel senso che processi e risultati devono essere esperiti come integrati dagli utenti finali e riconoscibili come tali per gli attori del processo. Mentre la prima è necessaria come quadro di riferimento normativo e strategico, la seconda è la verifica sul campo di fin dove si è riusciti a giungere nel processo d'integrazione.

Il terzo aspetto è quello *strategico*. Esso non è presente solo nei piani strategici delle città, ma in tutte le politiche complesse. Ciò può sembrare strano specie nelle politiche che sono orientate a un progetto definito, come nei PRU o nei PRUSST. In fondo, una volta prodotta l'opera si torna alla *routine*. Così non è, perché il processo integrato e negoziato e/o deliberato trasporta dentro gli attori nuove culture di *policy*, crea *policy networks*, coalizioni non occasionali, professionalità, senso comune, aspettative pubbliche. Gli attori si orientano a un agire strategico – con miscele di *exit* e di *voice* – necessario per stare in rete e per introiettare forme di capitale sociale ed umano. Qualcuno ci prende gusto, quel tanto che basta per consolidare un nuovo ciclo di *policy*. Se l'orientamento strategico inizialmente è strumentale alla realizzazione dell'oggetto progettuale, può diventare un tratto caratterizzante di attori che imparano ad incorporare complessità (per esempio: qualità urbane) nella loro azione. Strategia significa interattività, comunicazione, scambio, flessibilità. Le politiche di nuova generazione si lasciano valutare bene sotto questo profilo, perché hanno previsto, disegnato, accennato giochi strategici migliori di prima. Anche se al meglio non c'è mai limite.

Tutte le componenti finora ricordate: negoziato, deliberazione, logica di progetto, azione sotto vincolo, integrazione si orientano con crescente chiarezza a principi di livello costituzionale:

- quello della sussidiarietà;
- quello della sostenibilità;
- quello della capacitazione.

Non ci soffermiamo qui su questi aspetti, cui accenniamo anche altrove in queste note. Basti dire che la sussidiarietà – verticale e orizzontale – è la ricerca del mix appropriato di attori, risorse, livelli per fornire beni pubblici integrati. Nell'ottica delle politiche integrate e dei piani complessi essa non

è tanto o soltanto la formula costituzionale che sposta produzione ed erogazione di beni collettivi verso la “prossimità”. Piuttosto è il laboratorio per la sperimentazione – per materie sempre più integrate e interconnesse – di quale sia la “formula” di *policy* più opportuna ed efficace. Il principio di sussidiarietà legittima le riforme, le politiche innovative, come esperimenti sociali e quindi incide sul processo di *policy* prima ancora che sull’assegnazione formale di competenze. È bene non ridurla a una formuletta, ma considerarla come il criterio-guida delle miscele dell’integrazione.

Quanto alla sostenibilità essa si riferisce sia al rapporto opera-ambiente, specialmente per le esternalità positive e negative, e anche alla sostenibilità politica, istituzionale e finanziaria della linea d’azione. Da questo punto di vista, l’*acquis* dei programmi complessi sarà quel residuo, inizialmente poco valutabile, di saggezza istituzionale in termini di recupero di autonomia, di responsabilità e *responsiveness*, di capacità di cavarsela e di realizzare opere e beni. La sostenibilità del singolo investimento e della specifica azione si traducono in istituzioni capaci di sostenere nel tempo un’azione integrata e complessa (come nel caso dei governi locali che si certificano).

Così sostenibilità istituzionale e crescita di capacità vanno insieme, con l’avvertenza che sono in gioco crescite di capacità individuali e di gruppo, di organizzazioni, di imprese, di reti, di istituzioni cognitive e finanziarie, di imprese sociali ed altro ancora. È l’impatto cumulativo su queste capacitazioni che è determinante per sapere, alla fine di un ciclo, se è andata bene o poteva andare meglio. Inoltre la complessità nelle politiche richiede un grande investimento cognitivo e l’apprendimento di nuove regole di condotta individuale ed istituzionale. Per questo è bene che già nella formulazione questa dimensione sia fortemente implicata. Come risulta esserlo nei casi più felici, per fortuna piuttosto numerosi.

3. È possibile incorporare complessità nelle politiche pubbliche?

La prima generazione di critiche alle politiche pubbliche classiche (*top down*) era centrata sullo scarto tra semplicità dei presupposti e degli strumenti di *policy* e reale dinamica dei processi sociali. Tale scarto sembrava incolumabile e quindi implicare il probabile fallimento². In seguito le politiche sono diventate più sofisticate; si pensi all’evoluzione delle politiche comunitarie e, in Italia, al passo avanti compiuto con la legge 328/2000

² L’indagine classica sul tema è *Implementation* di A. Wildavsky. Vedere qui la parte II.13.

sulle politiche sociali integrate. Impossibile dire se ciò abbia aumentato le probabilità di successo della politica. Certo attori, processi, procedure, regolazioni hanno cercato di incorporare complessità, tenendo conto di miscele, intrecci, ibridi, variabili esogene ed endogene, scale e livelli differenziati. Ciò è leggibile proprio nella storia recente delle politiche per il territorio. Si deve qui avere chiaro un punto dirimente: lo scarto tra *policy* e realtà è ineluttabile, ed appunto motiva il tentativo di governo. Governabilità è lo spazio di possibilità d'azione in quello scarto. Ingovernabilità è la mancata riuscita dell'esperimento di governo dello scarto. Governance è il processo di scambio tra la complessità incorporata nella *policy* e quella inerente ai processi, tale da ottenere una "riuscita" in termini di governo possibile dei processi.

A partire dal dato di uno scarto immanente, che legittima razionalmente il tentativo non di "controllo", ma di "stare dentro un percorso e mantenere una rotta", le politiche hanno come *test* della loro specifica riuscita quello di contribuire in modo insostituibile alla governance. Questa a sua volta è costruita anche con molti altri dati, in parte esterni alla *policy*, come le reti preesistenti, le culture organizzative e regolative, gli *habits* e le buone o più spesso cattive pratiche correnti, la storia della cooperazione tra attori diversi e livelli distinti, la dipendenza dal sentiero di tutto e di tutti. Quindi lo scarto è inerente, ma è anche oggetto di prove di governo. Sono complesse quelle politiche che si portano all'altezza (nello strumentario, nell'impostazione, nella prospettiva strategica, nella "costituzionalizzazione"), e in prossimità di un esito di governance. Inutile volere di più: non sarebbe possibile, e non servirebbe allo scopo. Che – ricordiamocelo – è sempre quello di ottenere come risultato beni pubblici affidabili.

Le politiche possono e devono incorporare complessità sociale (anche di quella parte della realtà sociale che chiamiamo "seconda natura", che trattiamo *come se fosse natura*). Ciò è funzione della crescita dei saperi specialistici ed anche dell'evoluzione del senso comune, specie per quanto attiene alla formazione delle preferenze individuali e collettive. E del resto la complessità si presenta come sfida, rischio, urgenza, imperativo. Se venissero a mancare certi tipi di beni diventerebbe tutto più difficile o anche impossibile. Nella loro storia interna le politiche poi "crescono", certo non linearmente, in quanto le istituzioni, i corpi tecnici pubblici e non, i database, le esperienze interpretate, costituiscono un patrimonio cumulativo, spesso non del tutto valorizzato, ma che comunque diventa il riferimento per ogni passo successivo. Le politiche però non devono presumere di esaurire l'universo: da una parte c'è il loro specifico scarto interno (tra formulazione e implementazione possibile

e quella reale), e quello esterno rispetto alla realtà sociale in movimento. Politiche complesse sono appunto quelle, che – in qualche ragionevole misura – sono in grado di tener conto di questi scarti (che in definitiva attengono ai limiti e alle aporie dell’agire razionale e del *planning* in particolare³) e provano a valorizzarli invece che a negarli autoritariamente. Le politiche sono complesse “dentro limiti”: basta e avanza.

4. L’esperienza dei programmi complessi

Da tempo vengono innovate profondamente le politiche di governo del territorio e della città. Si può dire che siamo ormai, anche in Italia, a una seconda o terza generazione. Tali politiche hanno meriti intrinseci e in ogni caso meritano riflessioni analitiche per accertare quali ne siano i presupposti, le ragioni e gli impatti. Esse si sono affermate non senza qualche resistenza da parte di fautori di politiche più autoritative e *top down* tipiche di un’amministrazione per atti, e anche da parte di sostenitori di approcci più radicali. Tra questi si possono ricomprendere i sostenitori di forme di pianificazione deliberativa, e anche una parte dell’ambientalismo, orientata al rigorismo regolativo. Per contro esse hanno suscitato grande interesse tra gli analisti, che vi hanno intraviste l’evoluzione in direzione di forme più complesse e riflessive di *planning*. Interessante è avanzare qualche ipotesi sulla genealogia di tali politiche. Certamente, vi è un evidente *imprinting* comunitario, centrato sulla logica del programma, dello scopo, della valutazione, del risultato. Inoltre esso trasmette anche un impulso sinottico di nuovo tipo, in quanto colloca il singolo progetto o programma dentro la cornice macropolitica definita da parametri finanziari, fiscali e di temperamento dei vari criteri di livello costituzionale che devono essere soddisfatti. Una componente tecnocratica è presente, coniugata con un certo “senso della cosa pubblica”, più che dello stato (amministrativo, in senso tradizionale). Anche le politiche che più si aprono al mercato – politiche concertate e negoziate, politiche “a contratto” – coniugano tale apertura con l’ancoraggio deciso della logica di piano alla responsabilità per la produzione di beni pubblici di qualità.

Un’altra fonte deve essere ricercata nella ormai cumulative esperienze di pianificazione contrattata, che ha avuto un ruolo così importante – anche

³ Su questi aspetti vedere in particolare Hirschman, Schelling, Elster e Scharpf, Friedmann, citt. in bibliografia.

se non sempre positivo – tra le politiche d'intervento straordinario. Una sintesi di queste esperienze è stata offerta in un noto testo di Ciampi e Barca. Si noti però che qui si trattava in prevalenza di politiche di sviluppo, poi di sviluppo locale, che ponevano l'accento sul sistema delle imprese, sull'occupazione, sulla crescita. Territorio, città, capitale sociale locale sono arrivati più tardi, e in verità ancora oggi non godono della centralità che pure a parole gli viene riconosciuta. Intanto, in parallelo, andavano accumulandosi esperienze di programmazione integrata e negoziata, che avevano invece per materia proprio l'abitare, la città, il territorio. Accanto a tipi quali URBAN e Agenda 21, altri interventi erano mirati su questioni più specifiche: recupero e risanamento, infrastrutture e territorio, qualità del progetto, integrazione di varie dimensioni e risorse nel programma, sostenibilità, e altro ancora. In questa serie di esperienze è più evidente l'attenzione alla materia specifica e il tentativo di definire modalità di governo appropriate e contestualizzate. In un certo senso quindi queste politiche si distinguono dalla “nuova programmazione” per il loro carattere meno sinottico e meno nittiano, per l'importanza assegnata all'integrazione degli obiettivi e degli strumenti di *policy*, per coniugare dimensioni sociali, territoriali e di governo dei processi, per una componente strategica inedita, specie nel campo operativo delle “opere pubbliche” e degli investimenti in capitale fisso sociale.

Si può ritenere che – oltre alla spinta comunitaria e ad altre esperienze europee – giochi qui anche un patrimonio accumulato all'interno dell'amministrazione; in quella centrale che spesso è cabina di regia, e in diversi governi locali aperti alla sperimentazione fuori dal quadro ritenuto troppo stretto della regolazione urbanistica classica. L'amministrazione si è allenata a gestire, ma anche a formulare, progetti più complessi, più interattivi (coinvolgenti più attori), più integrati (per esempio, rispetto agli impatti ambientali), più dialogici rispetto agli interessi in gioco e più attenti al monitoraggio dei risultati e degli impatti. Proprio la riuscita di alcune esperienze come i PRUSST ha spinto a proseguire sulla strada di progetti integrati e a differenziare gli strumenti in funzione degli obiettivi e del contesto. Da qui una pluralità di forme di piani integrati, con sigle spesso disorientanti per il neofita. Esse hanno in comune però la focalizzazione su interazione, strategia, qualità, risultato. Conviene allora esaminare più da vicino alcune delle caratteristiche delle nuove politiche, per riferirle poi al loro possibile impatto sui governi locali, sulla loro capacità di governo, sulla loro voglia d'innovazione per il governo del territorio. Anche a fronte di una debole incidenza delle politiche ambientali in senso stretto, o di quelle dedicate allo sviluppo sostenibile.

5. Osservazioni in tema di innovazione nelle politiche urbane e del territorio

La vicenda dei programmi complessi è ben nota nelle sue linee generali. In essa è evidente l'intreccio tra i tentativi nostrani di superamento delle aporie dei piani tradizionali e gli impulsi comunitari a una programmazione di scopo multilivello e multisettoriale. Se non un processo evolutivo, vi è stato certamente un percorso di *trial and error*, di superamento *in itinere* di incongruenze e aporie, di tentativi di completare la grammatica dell'integrazione, della sostenibilità, della miscela di negoziato e deliberazione mano a mano sperimentate. Hanno aiutato URBAN e Agende 21, centrale è stata l'esperienza dei PRUSST. A partire da esperienze di recupero ambientale e urbano si è giunti in sostanza a tematizzare la necessità (e la praticabilità) di piani integrati di area vasta. Così il tema dello sviluppo locale – così centrale nei piani strategici e nei patti territoriali – è entrato a pieno diritto tra le materie dei programmi complessi. In questa traiettoria, naturalmente, sono andati aumentando anche i problemi, i dilemmi e i dubbi. Una programmazione sinottica ex ante non appare desiderabile, né praticabile. Di essa resta solo la cornice macropolitica derivata da programmi o iniziative comunitarie. PON e POR ne incorporano ancora una bella dose, ma essa ha senso solo come parametrizzazione di giochi che nella loro sostanza, e non solo in fase di implementazione, restano strategici. Lo stesso vale per i PIT. L'elemento sinottico, probabilmente irrinunciabile in un processo così complesso, riguarda le certezze finanziarie, la tempistica, regole del gioco di massima, *standard setting* e l'individuazione di assi ritenuti portanti. È stato notato che ciò non garantisce o favorisce necessariamente processi integrati. A monte infatti l'elaborazione intrecciata di materie (infrastrutture e politiche urbane, occupazione e sostenibilità) è possibile solo come declaratoria spesso stereotipata. Molto si gioca a valle nei progetti, che però possono facilmente subire il fascino discreto degli incentivi malposti. Nel Sud per esempio equivoci di questo tipo riguardano la promozione del turismo in realtà declinata come attività immobiliare, spesso speculativa.

D'altra parte, molte delle risorse da cui dipende la “riuscita” sono disponibili solo localmente e processualmente. Questo risulterebbe anche da un'analisi comparata dei PRUSST. Tali risorse peraltro si rivelano al momento del progetto o in risposta agli stimoli offerti dal quadro sinottico. Resta quindi problematica finora la connessione tra un documento come il POR e i progetti. Si ripropone qui la tensione tra PR e piano strategico, tra piani settoriali e processi integrati. I casi riusciti, che sono molti, mostrano che attori e risorse locali si sono mobilitati per rispondere a uno stimolo

(progettuale oltre che finanziario) colto come opportunità. Permetteva di uscire dalle secche della frammentazione o viceversa del normativismo esasperato dei vecchi piani, e di sperimentare pratiche integrate e sostenibili. Forse l'impulso maggiore è connesso al recupero o alla produzione di qualità urbane e sociali ormai lungamente desiderate, e non più ricavabili da modalità pregresse di *policy*. E il PRG forse non è neppure definibile come una politica, certo non attiva e interattiva. Lo diviene fatalmente e patologicamente con il regime delle deroghe.

Questi accenni fanno pensare che sarebbe necessario ripercorrere due linee di analisi e di progettazione: a livello macro occorre fare un passo avanti nell'elaborazione tematica della complessità (sociale, territoriale, ambientale) seguendo le linee di forza della domanda d'interazione e di sostenibilità. Ciò porterebbe a questioni come quella di un progetto urbano integrato di area vasta, che certo avrà caratteristiche diverse nel caso di grandi città "metropolitizzate" e nel caso di centri reticolari nella diaspora dello *sprawling*. E al tema dello sviluppo locale sostenibile. Entrambi sembrano più trattabili entro un piano strategico dentro al quale le componenti del negoziato, della deliberazione e degli *standard* da apprendere siano proposte con più forza e con meno retorica di quanto spesso finora è accaduto. Piuttosto che in documenti eccessivamente sinottici, che tradiscono la loro provenienza da imperativi fiscali, finanziari e di controllo di gestione macro, certo indispensabili, ma poco coerenti con gli obiettivi dichiarati e comunque allo stato sconnessi da ciò che conosciamo della complessità delle materie e dei processi. Nei documenti sinottici c'è un eccesso di volontà e di *quest for control*. Certo non si deve arrivare all'esagerazione opposta di lasciare tutto alla dispersione dei casi singoli e delle pratiche localistiche⁴. Ai diversi livelli delle strutture e delle miscele della sussidiarietà sono necessari registi o cabine di regia, più autorevoli che autoritarie, più bene informate che decisioniste, più reticolari e meno idiosincratiche.

La questione al momento non è risolta, né forse neppure ben posta. Le indicazioni comunitarie sono latamente vincolanti e sono comunque per noi un ben salto di qualità. Si tratta di vedere se nella declinazione macroregionale sia possibile riaprire spazi di sperimentazione nella connessione tra livelli e nella miscela di anticipazione e flessibilità, anche di necessaria sinossi a livello macro e di contestualizzazione spinta delle soluzioni locali.

⁴ Per le condizioni di possibilità e le potenzialità di un "localismo illuminato" cfr. Gregg, 2003.

Non ci sono certo soluzioni pronte all'uso, peraltro, magari la legge urbanistica nazionale e quelle regionali potrebbero aiutare. È infatti piuttosto una questione di culture di *policy* condivise, come già sono fortemente presenti nei reticoli d'implementazione, e anche negli uffici di programmazione centrali. Per esempio, la cultura della valutazione integrata (tipo VAS) aiuta nel superare steccati e frammenti, e molte cose che restano normativamente e proceduralmente distinte, possono apparire ricongiunte nelle pratiche. Per questi problemi non vi sono formule istituzionali risolutive e contano di più uomini, culture e capacità.

Qualche elemento che può aiutare (almeno in futuro) a sciogliere questi dilemmi tra anticipazione e flessibilità, tra macro e micro, lo troviamo se consideriamo altri aspetti delle politiche complesse. Parliamo del pragmatismo che evidentemente esisteva come potenziale e che è rivelato e rafforzato in corso d'opera. L'aspetto pragmatico, come sappiamo da indicazioni risalenti⁵, lo individuiamo nell'approccio di incrementalismo disgiunto, nell'atteggiamento *problem solving* e orientato al *mutual adjustment*. Lasciamo le espressioni in inglese per segnalare la loro storia. Quanto a questi ultimi atteggiamenti degli attori, soprattutto istituzionali, va notato che si tratta di un'innovazione culturale e operativa notevole. Ha permesso di muoversi nel rispetto delle norme ed insieme nell'adottare al massimo grado possibile l'etica e l'ottica della programmazione di scopo. Qui andrebbero soprattutto valutati i modi e gli esiti delle interazioni al momento degli accordi di programma, ai tavoli del negoziato, e ai loro *round* successivi. Si trattava di trovare la soluzione di problemi dentro un sistema regolativo-procedurale, come abbiamo detto, non del tutto coerente, e in presenza di margini d'incertezza. Qui la componente negoziale e quella deliberativa appaiono strettamente intrecciate. E si dovevano trovare soluzioni praticabili all'incrocio delle diverse esigenze normative e finanziarie. Si sono costruite arene dentro processi istituzionali, e questo mi sembra un dato anche più importante del "contratto" formalizzato. Le arene erano funzionali in quanto terreno per trovare "a tentoni" l'equilibrio reciprocamente soddisfacente. Sarebbe quindi molto utile una ricostruzione fenomenologica di questi processi istituzionalizzati, ma solo parzialmente formalizzabili.

Quanto all'incrementalismo può apparire un controsenso, visto che stiamo predicando l'integrazione. Ma nel caso delle politiche complesse, l'elemento disgiuntivo corrisponde alla necessità di analisi delle differenze (le

⁵ Vedere il classico Dahl-Lindblom, 1953, ma anche Friedmann, 1987.

varie dimensioni, componenti e fattori di una questione, allo stesso modo della pluralità degli interessi). Il progetto (il singolo PRUSST, ma anche un insieme di PRUSST o di URBAN considerati nei loro impatti complessivi) ricomponi le parti inizialmente disgiunte. Esso tra l'altro ammorbidisce di molto i vincoli e forse anche le prescrizioni strategiche provenienti dalla programmazione di quadro sinottica. Integrare si può solo dopo aver considerato le differenze. Queste sono trattabili (anche per le loro specificità materiali) sono entro *frame* dedicati (la coesione sociale non è riducibile alla questione dell'occupazione, le relazioni fiduciarie non sono ricavabili solo da accordi politicamente protetti). L'integrazione, con la disgiunzione, consiste nell'individuare l'interpretazione spessa (secondo l'espressione di C. Geertz) che ricomponi i cocci, non meccanicamente, ma processualmente – nel contatto tra *policy* e processi reali. L'elemento disgiunto e incrementale si ripresenta poi nella fase d'implementazione e con molta forza. Qui sono messe in campo risorse, tecniche, soluzioni specifiche non immediatamente commensurabili: per esempio c'è relazione tra la qualità del costruito, la qualità dell'abitare e la qualità ambientale? L'integrazione è il contrario del riduzionismo unidimensionale, che caratterizza invece l'impero delle politiche frammentate e patologicamente disgiunte. In definitiva, sia la disgiunzione che la ricomposizione riconducono alla logica del progetto, orientato da quei criteri costitutivi e costituzionali che abbiamo citato sopra.

Tutto questo per arrivare a dire che se parliamo di piani e progetti complessi dobbiamo rimettere in movimento tutte le categorie dell'illuminismo del *planning*, oltre ogni cinismo postmodernista e ogni apologia del frammento. Il punto è questo: c'è il capitale sociale e l'intelligenza tecnico-scientifica necessaria per farlo. Molte remore o diatribe professionali tra programmatori a volta sembrano – ai miei occhi da esterno – registrare piuttosto regolamenti di vecchi conti (non in sospenso ma scaduti) o esitazioni catturate da uno scetticismo alla moda. I piani complessi, per quanto sta a loro, ci propongono dei temi analitici e politici che sarebbe poco serio eludere.

9. *Le innovazioni nel governo dei processi*

1. **Tensione sulle procedure**

È ragionevole pensare che politiche integrate e programmi complessi incidano sui governi locali. Ma come? Lo spettro dei comportamenti può andare dalla resistenza ostile alla cooperazione più aperta. Finché l'offerta partiva comunque dal centro e seguiva un percorso *top down* erano ovvie le resistenze, anche per il peso di compiti nuovi che andavano ad aggiungersi a vecchie carenze operative. Quando nei governi locali – con un ruolo importante delle associazioni degli enti locali – si sono costruiti degli avamposti dell'innovazione: qualche assessore e sindaco, il lavoro è diventato più scorrevole. Ben presto si sono create delle arene competitive: partecipare era importante. Gli assenti o i passivi perdevano comunque. Questa fase è durata tutti gli anni '90. Oggi il linguaggio delle politiche locali si è arricchito di tutto il vocabolario delle politiche integrate e complesse. Non vi è più la necessità di spiegarle e giustificarle. Ogni caso concreto resta però problematico: sia per i presupposti richiesti, sia per gli esiti talora incerti (almeno nell'ottica politica). Nelle riviste specializzate si trovano molti studi di casi. C'è di tutto, ed è impossibile generalizzare. Le riuscite non sono poche, e forse si trovano più facilmente dove c'è stata la migliore proporzionalità tra progetto, risorse, agenda, negoziato, deliberazione, controllo di gestione, impatto, valutazione. Una costellazione a rigore improbabile, ma come mostra l'esperienza, ben possibile.

I programmi complessi incidono in primo luogo sulle procedure. Certo tra accordi e procedimenti velocizzati molto si è fatto. Ma il nucleo duro (amministrativo-contabile e tecnico-progettuale) resta un osso duro, pieno di imprevisti e non si può certo darlo per scontato. Questa tensione è la prima energia immessa nel sistema decisionale. Tutto dipende da come viene ricevuta. Molto dipende dal responsabile politico e dal suo *staff*. Altro

dipende dalle esperienze pregresse e dalle abilità della gestione acquisite. In tendenza la procedura amministrativa diventa procedimento, un processo che già si apre verso l'esterno e diventa coinvolgente. Non si tratta solo di accelerare, ma anche di rendere trasparente, di rispondere a tempo e modo, di regolare i tempi amministrativi sui tempi dell'agenda generale e su quella degli altri attori. Rispetto alle prassi di amministrazione per atti qui davvero c'è un forte flusso energetico, che aiuta a trasformare la burocrazia in apparato amministrativo servente al processo progettuale.

2. Responsabilità

Questa tensione e accelerazione genera subito un problema di responsabilità. Che non è solo quella del responsabile del procedimento, altrimenti destinato a fare da capro espiatorio. La responsabilità in progetti complessi e integrati sconfinava nella questione della *leadership*. O dell'imprenditorialità che deve essere responsabile verso terzi anche al di là dei dati formali, e deve essere fattore di costruzione di un consenso allargato. La costruzione di figure responsabili e capaci di guidare il processo è il primo presupposto e il primo esito dei programmi complessi. Vi è una notevole competitività tra amministratori locali, non solo per ovvie classifiche, ma per il rapporto sempre più stretto tra imprenditorialità di progetto, attrattività della città e del territorio, *marketing* territoriale. Nei PRUSST per esempio ciò appare in una forma curiosa: praticamente tutti vogliono anche turismo. Perfino territori forse non del tutto adatti. Ma qui turismo si coniuga con l'idea di mostrare che c'è cura del territorio e che questa cura produce qualità degne di attenzione su un mercato translocale. Turismo cioè equivale a riqualificazione territoriale. Turismo è anche un'etichetta per una connessione (integrazione) più forte tra servizi, beni ambientali e culturali, capitale sociale.

Qui soccorre anche la nozione di regia. Localmente – con una connessione diretta al centro – c'è bisogno di un regista con tutte le doti del mediatore, decisore, aggregatore. Le strozzature procedurali devono essere superate mano a mano, gli attori più riottosi devono essere convinti con le buone o con le cattive, l'opinione pubblica deve essere rassicurata e insieme mobilitata sul progetto. Che si possa fare molto è chiaro, ma ciò richiede responsabilità, *responsiveness*, *leadership*, capacità di regia (nel contatto tra periferia e centro).

3. Competenze

Se la responsabilità implica rischi, l'acquisizione di nuove competenze implica fatica. Nei casi normali, pre-complessi, si procede ad approfondire competenze tematiche e ad allargare il repertorio del ruolo. Ciò non mette a repentaglio le certezze acquisite. Invece, quando si devono allargare le competenze a campi tematici diversi, magari transdisciplinari e a essi è connesso un ventaglio di opzioni molto più ampio (in termini di teoria della scelta razionale si tratterebbe di un ampliamento dell'*available and feasible set*) abbiamo l'apprendimento all'altezza di piani complessi ed integrati. È bene distinguere tra competenze tecniche (saper fare tecnici fondati scientificamente e ora anche appunto transdisciplinari, come la stessa adozione dell'idea di governance esige) e competenze di ruolo. Nella formazione si investe prevalentemente sulle prime, magari a ragione. Tuttavia, il limite è il trasferimento di cognizioni pur sempre scolastiche, manualistiche, o invece di *frame* interpretativi spessi di cui è difficile ricostruire le ascendenze e le fondazioni. L'operatore finirà per accontentarsi di adoperare da "geometra" (sia onore a questa benemerita categoria tanto bistrattata dagli architetti!), con il rischio però di un mancato raccordo tra complessità del piano e semplicismo dei mezzi tecnici impiegati per misurarlo¹.

Le competenze di ruolo in un processo molto interattivo a componenti strategiche e valutato con criteri multipli sono ancora più importanti. Bisogna imparare a comportarsi bene. C'è qui un'idea di pertinenza delle azioni di ruolo (specifiche per ogni attore) che non potrà mai essere sottolineata abbastanza. Il piano complesso incide, alla fine, tramite esperienze ed interpretazioni spesse sulla stessa natura dell'attore. Perfino un piccolo comune non è più lo stesso quando ha assaggiato la mela dei programmi complessi. All'interno delle competenze crescono due componenti: l'acquisizione di nuovi *frames* e di nuove culture (organizzative, valutative e una più qualificata cultura della tematizzazione; si pensi al caso dello sviluppo locale sostenibile o compatibile), l'esercizio di modalità comunicative, interattive e relazionali, dato che molti dei beni intermedi necessari al piano e alla sua realizzazione attengono alla sfera dell'agire strategico, della diplomazia interistituzionale, della comunicazione pubblica efficace. Special-

¹ Cito un caso affine. Nei piani strategici in genere è prevista un'analisi SWOT. È facile, è standardizzata. È economica. Però va bene se è un pezzetto dell'analisi e dell'immaginazione progettuale, altrimenti è un *escamotage* che finisce per ostacolare analisi più fondate e articolate e quindi appiattisce il piano strategico su dimensioni e variabili consuete, deprivandolo della sua forza cognitiva e progettuale.

mente questa seconda componente sembra necessitare di una forte miscela di conoscenze tacite (modi di fare incorporati in pratiche condivise) e conoscenze formali (elaborazioni tecnico-scientifiche analitiche). Gli agenti che meglio vi riescono appaiono trasformati sulla scena pubblica, e nel caso concreto italiano sembrano perdere quell'aria parrocchiale e provinciale così frequente nei luoghi in cui i piani complessi non hanno ancora attecchito. Ciò li mette in grado (ecco l'indicatore della trasformazione) di interloquire da pari nelle reti translocali, specie a carattere europeo, che diventano sempre più importanti.

4. Cooperazione

La storia delle politiche pubbliche è segnata dal problema della frammentazione. Essa è implicita nella logica di un'amministrazione per atti altamente giuridificata. La frammentazione proviene dalle materie segmentate per competenze e dall'accumularsi di livelli poco coordinati. Le riforme dello stato amministrativo e quelle del Titolo V forniscono elementi per il superamento di alcune delle frammentazioni, ma forse ne introducono altre. In ogni caso il congegno non è ancora rodato. Materie complesse esigono un trattamento integrato, coordinato e cooperativo. Poche materie oggi non sono abbastanza complesse da non rientrare sotto questo imperativo. Le riforme istituzionali operano pur sempre tramite assegnazioni di "temi" generali, etichette che designano materie complesse: territorio, ambiente, sanità, beni culturali. Dentro il *frame* della governance è ben concepibile che reti interattive e parzialmente autoregolantesi governino materie complesse. Ciò richiede però lo sviluppo di *habits* cooperativi ben oltre il livello attuale, spesso segnato da conflitti di competenze, tensioni interistituzionali e incomprensioni tra livelli di governo. L'imperativo dell'integrazione si fa sentire nei campi più sensibili, come quelli del welfare locale. Anche il territorio soffre molto dalla frammentazione, e si aspetta che le riforme istituzionali forniscano un assetto più favorevole alla ricomposizione tematica e operativa.

Il tutto si focalizza su questioni di cooperazione. Nelle politiche a forte componente negoziata la cooperazione assume la forma della *partnership* e del "contratto" (vedere la parte II.5). Nella fase d'implementazione si vedrà che spesso questi accordi, pur decisivi, non sono risolutivi, dato che molti conflitti e divergenze derivano dai dettagli realizzativi. La componente deliberativa può aiutare a superarli. Così anche un forte fattore di regia. Ma per lo più le soluzioni cooperative devono essere sperimentate sul campo, caso per caso. Ciò produce situazioni variegata: luoghi della cooperazione diffusa, luoghi della frammentazione conflittuale. Ciò potrebbe ben diven-

tare il *test* di qualità di una classe dirigente. Talora si coopera per competere, come nel caso delle coalizioni per lo sviluppo locale. È una buona cosa, ma meglio sarebbe se gli attori acquisissero progressivamente una visione condivisa della tematizzazione pertinente – in una data fase storica- della materia in questione e valorizzassero le riforme come esperimenti sociali. Questo resta il terreno più arduo, perché le pressioni che provengono dalla materia che esige integrazione e oggi anche da larga parte dell'opinione pubblica, collidono con logiche politiche (legate al ciclo politico-elettorale) e con logiche di competenza autocratica.

Se c'è un indicatore dell'impatto – e del successo – dei programmi complessi e delle politiche integrate è la dimensione della cooperazione. Giocando sul mutamento delle competenze di ruolo degli attori, e su *standard* esigenti di impulso comunitario, è possibile che l'inevitabile conflitto politico-amministrativo generi un processo cooperativo. È sufficiente che esso sia presente nel livello proporzionato all'esigenza localmente sentita o sistemicamente necessaria. È il livello che permette di fare le cose: implementare la politica, realizzare l'opera, "al meglio", come riuscita.

5. Comunicazione

Da quanto detto emerge con evidenza la centralità di fattori un tempo ben poco considerati da parte dei governi locali (meglio: amministrazioni). Integrazione, cooperazione, saperi e competenze e infine comunicazione. La funzione comunicativa in Italia era particolarmente atrofizzata, se non altro per la scarsa attenzione data ai diritti di cittadinanza e a quelli dei consumatori fino a poco tempo fa. A partire almeno dalle prime riforme amministrative le cose cambiano. La comunicazione d'interesse generale ha fatto grandi progressi, sebbene sia probabilmente ancora lontana dall'essere soddisfacente. Anche perché nel frattempo le esigenze sociali sono cresciute. Più reticente resta la comunicazione istituzionale, che ha una faccia interna e una esterna. Quella interna riguarda l'evidenza e trasparenza del processo politico-amministrativo. Se questo si apre a forme di cooperazione interistituzionale allargata, ad altri tipi di attori, a momenti pubblici (tavoli, *agorà*, forum e altro sulla cui rilevanza si è soffermato specialmente L. Bobbio), la comunicazione interna tende a evolversi come *continuum* di comunicazione interna-esterna, dato che è richiesta un'interfaccia sempre più articolata e ricca di informazioni verso l'insieme della società. Già nelle politiche sociali integrate (si vedano i testi dei piani sociali regionali) questo allargamento e approfondimento della comunicazione pubblica è ampiamente riconosciuto. Senza di essa non sarebbe possibile un'interazione informata.

Ma si deve considerare che la comunicazione istituzionale è anche creazione di identità. Dapprima si tratta di immagini (al confine con il *marketing*), poi di reputazione. I giochi reputazionali richiedono un certo grado di coerenza e così l'attore tende ad attenersi ad un codice che alla fine lo costringe ad essere "migliore" di quello che era. Si tratterà di apparenza, di un gioco delle parti, ma nella teoria dei giochi è ampiamente riconosciuto il ruolo virtuoso dell'ipocrisia. La reputazione del resto è una risorsa, che attira credibilità, finanziamenti, affidabilità, espansione di ruolo. Conviene all'attore, in questo caso al governo locale, se ha mostrato di essere capace almeno sul terreno difficile di una qualche politica complessa. Questi acquisti non sono per sempre, però – via il processo di crescita delle competenze – finiscono per essere bene o male incorporati. È un alleato prezioso per le politiche della complessità. La società dell'informazione e della comunicazione inizia a trovare qualche riscontro anche nel *policy process*.

6. Il *frame* strategico

In tutte le dimensioni finora indicate si registrano indubbiamente progressi dove le esperienze di politiche complesse sono state capitalizzate e incorporate. Il punto più critico è però quello dell'approccio strategico. Da un lato abbiamo attori, pubblici e non, orientati al gioco strategico tra di loro avente per posta la materia oggetto del piano o della *policy*. Il loro rapporto con l'ordinamento, le regolazioni, i sistemi d'incentivo, le opportunità offerte è necessariamente strumentale, motivato dalla logica del *self-interest*. Nessuna politica deve presupporre per essere attuabile – come già suggeriva A. Smith – la carità di qualcuno. Ma che relazione hanno i giochi strategici particolari di ciascun attore con la necessità di cooperare, integrare, comunicare, apprendere e incorporare complessità²? Se si disegna un contesto tipo quasi-mercato, si può contare ipoteticamente sul fatto che il processo si modellerà in modo da ottenere un risultato efficiente, comunque valido. In questo caso è appunto dal vizio privato che risulta una virtù pubblica. Nelle politiche pubbliche però il disegno di contesti di quel tipo è molto approssimativo e parziale, anche nel migliore dei casi. La *policy* stessa risulta da un qualche fallimento di mercato da riparare. I processi di mercato incorporati nella *policy* sono solo un'approssimazione, spesso banale, della concorrenza su mercati contendibili. I patti neocorporativi o anche quelli territoriali non possono essere considerati un valido sostituto.

² Sul punto vedere soprattutto Scharpf, 1993 e 1997.

Siamo rinviati alla logica del progetto dentro il quale hanno senso quasi mercati, accordi e contratti (cfr. Bobbio, 2005 e qui la parte II.3). La questione resta aperta perché non è possibile un passaggio lineare dai giochi strategici degli attori all'adozione di un approccio strategico condiviso. Sembra un ossimoro, un'impossibilità di base. Eppure i progetti complessi sono nella loro essenza strategici, anche quando abbiano per tema un progetto relativamente semplice sul piano tecnico (rinnovamento e recupero urbano, risanamento ambientale di un'area, ecc.) e definito spazialmente e temporalmente. Un progetto è complesso quando sollecita l'intelligenza strategica degli attori. Significa che imparano un gioco in parte diverso dal precedente. La differenza consiste in due componenti essenziali: regolazioni più pertinenti, *standard* più esigenti, incentivi più selettivi, strumenti premiali, capacitazione³. In sostanza gli attori, istituzionali e non, vengono immessi in un *policy process* più rigoroso di prima e i giochi strategici particolaristici vengono piegati (ma basta che siano incanalati) verso un agire di scopo condiviso (componenti discordi saranno sempre presenti, ma anche qui è questione di soglie). Quanta strategia sia necessaria dipende dall'ordine di complessità incorporato nel progetto. Tuttavia, il primo passo è il più difficile, quello in cui gli attori iniziano ad adottare un'altra logica almeno sperimentalmente e condizionalmente. Ora, sembra che effettivamente quel passaggio improbabile, sia possibile, a condizioni empiriche che andrebbero accertate in modo sistematico. Indubbiamente gli attori più intelligenti e capaci, e con qualche margine di manovra, passano al nuovo regime regolativo o gioco. La prospettiva strategica è quella di un'interazione iterativa ed è strettamente legata alle condizioni di possibilità della cooperazione. Specie per le istituzioni si tratta di un'acquisizione problematica, data la logica di competenza, responsabilità e rendiconto cui sono chiamate. Le regole correnti non sono molto coerenti sotto questo profilo. Gli amministratori, infatti, si esercitano continuamente in giochi di abilità gestionale, in modo che il rispetto delle norme (ancora prevalentemente statiche e per atti disgiunti, malgrado le grandi innovazioni degli anni '90) non impedisca il perseguimento strategico ed interattivo dell'obiettivo. Il disegno di un regime di atti, contabilità, verifica e controllo, ispezione e quant'altro coerente con la logica delle politiche integrate e complesse è appena all'inizio. Esso potrà espandersi nella misura in cui le lezioni tratte dalle pratiche più complesse diventino patrimonio comune dell'amministrazione e soprattutto siano adeguatamente recepite in sede di formulazione delle politiche. La strada è lunga, ma non è più tutta in salita.

³ Per l'analisi più sistematica di questi aspetti cfr. Donolo, 2001.

7. Visioni composte

L'approccio strategico parla di giochi condivisi, cooperativi, di prospettive temporali più proporzionate alla natura dei problemi della materia da trattare, di comunicazione, di incentivi riferiti all'intelligenza degli attori, almeno quanto al loro *portfolio*. La condivisione sarà costruita su interessi confluenti. Ma neppure questa confluenza è possibile senza una cultura condivisa. Si sono formate già comunità di politica sui singoli temi, che condividono linguaggi e *frames* e in parte anche obiettivi. Da qui derivano anche coalizioni che possono farsi sentire fino al livello nazionale o magari comunitario. È una risorsa importante, ma generica, finché non si cala nel singolo progetto. Qui normalmente non si può presupporre una visione condivisa⁴. Essa deve essere costruita come parte della politica. Da qui la necessità di intense interazioni e comunicazioni. Ma queste a loro volta possono produrre l'effetto di convergenza dialogica solo se circolano culture, *frames*, regolazioni, dati e analisi scientifiche e tecniche di qualità. Il cambiamento intervenuto è sensibile, ma la stessa debolezza italiana delle istituzioni del sapere e della competenza rende più difficile un compito che magari in Francia o in Germania verrebbe spontaneo. La visione condivisa non va confusa con neutralizzazioni *bipartisan* di tipo politico. Certo la stessa crescita della complessità e dei relativi imperativi sistemici spoliticizza fino a un certo punto alcune questioni dirimenti (non a caso spesso affidate ad autorità indipendenti). Si pensi a crisi ambientali o al radicalizzarsi di una questione delle abitazioni nelle grandi città. Ma la visione condivisa come riferimento normativo, come orientamento, non incide direttamente sui conflitti politici, né su quelli degli interessi. Essa permette però di operare su un'*agorà* meno primitiva, in cui tra l'altro le voci dell'opinione pubblica devono essere più ascoltate. La visione condivisa sono i saperi pubblici incorporati e validabili nelle pratiche degli attori, più che una bella formulazione retorica come pure è necessario fare nei piani strategici. La visione è la sintesi dei criteri costituzionali accettati dagli attori per il tema in oggetto. Può sembrare poco impegnativa. Ma senza di essa è difficile pensare ad approcci strategici sostenuti nel tempo – come nel caso dell'ambiente e della grande città – e capaci di produrre risultati in termini di felicità pubblica.

I programmi complessi hanno dato finora una mano insostituibile in questa produzione di elementi condivisi. Sottolineando l'aspetto interattivo e

⁴ L'esperienza dei piani strategici rivela che quasi tutto dipende dal capitale sociale pregresso. Si pensi alla "visione condivisa" possibile a Palermo o anche a Venezia rispetto a Firenze o La Spezia.

quello dell'integrazione hanno condotto gli attori a confrontarsi con dilemmi decisionali più avanzati. Vecchi conflitti, certo non eliminati, diventano marginali rispetto alle poste di un gioco strategicamente allargato e prolungato. Mentre ci può essere dissenso sul disegno di un progetto (come avviene tipicamente tra architetti), avviene una convergenza verso criteri e *standard* di qualità, per esempio, nel costruire infrastrutture (Clementi, 1996), e da qui – come si vede in tanti progetti di recupero urbano – su un sentiero prolungato di consolidamento delle pratiche necessarie a tale scopo. La visione condivisa è questa convergenza su qualità desiderate e indispensabili e si collega strettamente ad un agire strategico meno miope e frammentario.

8. Culture istituzionali della complessità

Di solito si pensa che il governo locale cambi in conseguenza di riforme istituzionali: riforma della P.A., decentramento, regionalismo, federalismo, sussidiarietà, privatizzazioni. Come negarlo? Viene così trascurato l'impatto sui governi locali di nuovi tipi di politiche pubbliche. Eppure l'esperienza ci dice che il mutamento trasmesso via politiche ha il vantaggio di radicare l'innovazione in materie e pratiche specifiche, che generano nuove preferenze, *frames*, condotte⁵. Il microcambiamento istituzionale ed organizzativo deriva in gran parte da questo impatto. Gli effetti aggregati si vedono nel tempo, o si vedono meglio nei casi in cui vi sia stata un'esperienza cumulativa con programmi complessi: PRUSST, PIT, URBAN o Agende 21. Un modo più equilibrato di vedere il mutamento nel governo locale è considerare un terzo fattore: la "nuova" programmazione di derivazione comunitaria. Si tratta della somma di impulsi sul corpo amministrativo, tecnico e politico del governo locale. Si noti però ancora la differenza: sia le macroriforme che le macroprogrammazioni incidono normativamente e perentoriamente come cornice dell'azione amministrativa. Trattano soprattutto materie finanziarie e fiscali, sistemi di incentivi, selettività più o meno drastiche sul fattibile o sul doveroso. Le politiche (qui adesso pensiamo specialmente alle politiche integrate di ogni genere e ai programmi complessi) invece ridefiniscono attori, vincoli, opportunità, ambiti e scale. È come quando si passa da un piano sociale regionale a un piano di zona. Là tutto scorre silenziosamente o è disegnato in stile palladiano, il linguaggio è quello di un programma sinottico, *ex ante*, il panorama di cose ordinato nel tempo e nello spazio. Le politiche sono il quadro dentro la

⁵ Per argomenti a sostegno di questo approccio cfr. Donolo, 1997.

cornice: l'elemento processuale predomina, prevarica perfino il procedimento, le interazioni, i giochi strategici, si negozia e si argomenta. A valle avremo una sintesi dopo lunghe fasi di dispersione e di accentuata incertezza. Predomina l'attivismo degli attori, la sollecitazione al fare e al fare bene (se *standard* e incentivi sono ben disegnati). Qui avviene un mutamento che se cumulato può diventare irreversibile. Perché gli attori cambiano e così le stesse materie: territorio, paesaggio, ambiente, questione delle abitazioni, qualità urbane, vivibilità, recupero, tutela di beni comuni e così via.

L'incorporazione della complessità nelle pratiche istituzionali avviene prevalentemente tramite le politiche, a carattere integrato e complesso⁶. Fino a che punto? Sono in gioco tre fattori: la costituzione degli attori e dei regimi regolativi locali in quanto dipendenti dal sentiero, l'intelligenza delle programmazioni integrate, la terapia cumulativa (il susseguirsi o intrecciarsi di progetti integrati sullo stesso territorio o città, o anche le strategie d'insistenza per problemi cronici, come nel recupero urbano o nel risanamento ambientale). Il loro effetto sinergico determina una trasformazione che ha dell'impressionante, se si considera lo stato di partenza. Anche facendo la tara sulle retoriche in uso, l'acquisito è notevole. In diverse aree del territorio si direbbe ormai giunto a maturazione il processo che avvicina alla governance territoriale come pratica condivisa. Altre parti sono molto più indietro, ma questo è ancora un altro discorso⁷.

Per completezza va detto che non tutto scorre in questa direzione. Qui si tratta di complessità e di complessificazione necessaria a fini di governance. Ma altrove strategie di "mercattizzazione" dello stato, strategie lassiste come i condoni, il modo dell'alienazione di parti del patrimonio pubblico sembrano indicare un approccio diverso e perfino conflittuale. Si tratta infatti – a prescindere dalle ragioni di merito che motivano quelle scelte – di politiche drasticamente semplificatrici, con elementi decisionisti, in cui pochi elementari parametri economici e finanziari vengono tenuti presenti. La stessa legge obiettivo sulle grandi opere non sembra in sintonia con l'approccio qui analizzato. Ci può essere una simile divisione del lavoro tra macro e micro, tra finanza e territorio (o beni culturali e ambientali), tra macropolitiche nazionali e meso e micropolitiche ad alto impatto per il governo locale? Rispondere esula dai limiti della nostra analisi. Ma anche questi dati vanno considerati per capire fino a che punto gli approcci di governance possono convivere con approcci altri, storicamente più tradizionali anche se ammantati di retoriche *up to date*.

⁶ Si veda per una rassegna di casi e analisi "spesse" Belli, 2002.

⁷ Altri dati in Fedeli-Gastaldi, 2003.

9. Considerazioni finali

9.1. Tra politics e policy

I programmi complessi registrano alcune vittorie contro fattori avversi. Contro *routine*, cattive abitudini, pigrizie, il demone della frammentazione. Abbiamo visto come alcuni di tali fattori hanno potuto essere aggirati, indeboliti, cancellati. Ne resta uno, qui non oggetto di analisi, ma che va almeno ricordato come invitato di pietra. Parliamo di politiche pubbliche, dove gli stessi attori istituzionali e politici appaiono come attori tra gli altri, in posizioni distinte certo, ma mescolati alla folla di tutti coloro che hanno problemi e offrono soluzioni. Ma la politica irrompe su queste arene con i suoi tempi, imperativi, pretese e conflitti. L'aspetto principale – già tante volte notato nelle analisi sulle aporie dei regimi democratici – è che non vi è coerenza tra tempi e mode della politica e quelli delle politiche. In particolare il ciclo politico-elettorale impone scadenze ed anche decisioni diverse da quelle che sarebbero congruenti con un approccio strategico, integrato e sostenibile. Ma allora le politiche complesse sono impossibili, o solo una retorica, o una sola momentanea pausa nel conflitto competitivo della politica? Qui non azzardo risposte. Certamente, da tempo si fanno avanti istanze di relativa spoliticizzazione di alcuni temi o materie, per evitare che siano continuamente travolti nella logica del conflitto partigiano. Si pensi al ruolo crescente di autorità indipendenti. Anche tempi e logiche dei programmi e delle iniziative comunitarie contrastano con le logiche opportunistiche della vita politica corrente. Il governo del territorio e dell'ambiente, che necessariamente ha implicazioni di lunga durata e impatti su future generazioni, sembrerebbe un candidato appropriato per questa neutralizzazione. Esso però è anche la preda privilegiata per ogni rendita e profitto economico e politico. Si profila poco a poco un'altra asimmetria, non solo di tempi e logiche, ma anche tra livelli di complessità. Ben noto è lo scarto tra complessità politico-amministrativa comunitaria e tradizioni italiane. Qui però interessa solo notare che i programmi complessi costituiscono una sfida tra un modo di incorporare complessità sociale perseguendo obiettivi di governance urbana e territoriale, e la complessità di cui è capace la politica rappresentativa. Si tratta probabilmente di incommensurabili, entrambi indispensabili. Si può però supporre nel medio periodo che amministratori e dirigenti addestrati sul terreno dei programmi complessi trasferiscano queste acquisizioni sul terreno della *politics*, nella misura del possibile. Così anche legislazione, regolazioni, assetti istituzionali possono diventare più

complesse cioè più pertinenti, dedicate ed efficaci⁸. Il terreno della sussidiarietà diventerà forse l'arena per questa traslazione di insegnamenti pratici dal livello e progetto locale alla governance macroregionale e macrosettoriale. Per questa via indiretta l'incostanza della *politics* potrà idealmente incontrarsi a metà strada con il dinamismo delle *policies* complesse.

9.2. Una seconda modernità per il governo locale tramite politiche di nuova generazione

Con riguardo specificamente ai governi locali, i programmi complessi hanno inaugurato una stagione di riforme non meno significative di quelle operate con la legislazione nazionale e costituzionale. Si può parlare di seconda modernità, come si parla del passaggio dal fordismo al postfordismo, dall'industriale al post-industriale. Il sistema delle autonomie locali fa le sue prove neomoderne sul terreno delle politiche integrate: sociali, urbane, territoriali, ambientali. È questa la via per cui trova il contatto con il livello globale (ne sono una prova empirica le esperienze tipo INTERREG o le reti di città) e quindi appunto con tutte le culture della seconda modernità. Da qui anche i nuovi linguaggi della governabilità riferiti a stelle polari quali sostenibilità, integrazione, responsabilità, qualità, capacitazione. Direi che siamo al termine di una prima fase, un decennio e più. I distretti industriali in difficoltà, la crescente crisi ambientale, il processo incompiuto di risanamento e recupero urbano, il deficit infrastrutturale, la competizione territoriale globale: tutto spinge a andare oltre, incorporando al massimo grado le lezioni acquisite. I piani strategici di ultima generazione forse stanno sfiorando questi temi e cominciano a segnalarne di nuovi, per esempio per le reti immateriali, per l'economia della conoscenza, per la sostenibilità di tutti i processi. Dentro a tali piani i progetti e i programmi complessi hanno la loro naturale collocazione. Anche i piani strategici evadono sempre più dall'ambito comunale verso l'area vasta. Allora, cosa fare? Consolidare le innovazioni apprese e diffuse in *routine* virtuose, e passare all'ordine del giorno del progetto urbano integrato e di scala variabile (specie per i territori dello *sprawling* e delle grandi periferie desolate) e allo sviluppo regionale sostenibile. Con una nuova ulteriore generazione di programmi complessi.

⁸ Per un'analisi più sistematica, con riguardo a regolazioni intelligenti (corrispondenti alla logica di programmi complessi) cfr. Donolo, 2001 e qui la parte II.6.

10. Partecipazione e produzione di una visione condivisa

1. Dai piani alle strategie

Solo un breve richiamo ad alcune questioni generali che concernono i piani strategici. Parlando di questo tema dobbiamo sempre tener presenti condizioni ed esperienze diffuse che sollecitano l'adozione di tale tipo di approccio al governo urbano e regionale. Solo se si riesce a stabilire una connessione non occasionale od opportunistica tra le situazioni che richiedono piani strategici e caratteri specifici del piano strategico, è possibile valutare pienamente alcune sue caratteristiche peculiari, e tra queste il tema della visione condivisa e il suo nesso molto stretto con le questioni della partecipazione e del modo di produzione del consenso alle scelte che il piano elabora processualmente.

Dunque, va ricordato che l'idea di un piano strategico (PS) nasce da esperienze diffuse che propongono una lezione a carattere molto generale, malgrado l'evidente ruolo di filtro tematico svolto dal sistema socioistituzionale e in particolare dalle specificità dei *policy process* locali. Le ragioni generali che sostengono l'idea di PS sono poi, nelle pratiche, in tensione con il dato altrettanto duro, per cui ogni PS fa storia a sé, ciascuno è un esempio da cui apprendere, ma nessuno è un modello. Il carattere di approccio misto, in cui concorrono processi sociali, culturali, organizzativi, istituzionali, professionali, comporta una estrema sensibilità di ogni PS alle condizioni locali della sua implementazione. Gli andamenti, le crisi, le *em-passe* e le innovazioni saranno molto locali, anche se ovviamente – come processo e come strategia – ogni PS conterrà alcuni elementi prototipici, e tra questi appunto la questione del consenso, della partecipazione e della visione condivisa.

Tra le esperienze alle spalle del PS, alcune delle quali hanno proprio il carattere di “delusioni” progettuali, ricordiamo:

- i dilemmi e le “sorprese” spesso dolorose dell’implementazione, specie nel caso di politiche complesse e integrate;
- i limiti e le aporie del normativismo urbanistico;
- il carattere sempre più processuale delle progettazioni sia istituzionali che urbanistiche o territoriali;
- la crescita delle autonomie e del numero degli *stakeholder* coinvolti, cointeressati e comunque ben presenti sulla scena;
- la necessità di collegare funzionalmente le regole del gioco con le esigenze della competitività territoriale;
- la figura emergente dell’imprenditore politico locale (dal sindaco a figure comunque riconosciute e talora carismatiche della comunità locale);
- la necessità di valorizzare componenti della città sociale locale;
- la domanda di comunicazione e informazione a fronte di diritti di cittadinanza estesi;
- interessi forti intenzionati a una riconoscibilità quasi istituzionale nella forma di governi privati e pronti a forme di cooperazione anche gestionale;
- l’imperativo istituzionale di governare, collegandoli in rete, livelli distinti di competenza, in modo flessibile, ma efficace.

E l’elenco potrebbe continuare. L’insieme ci dice che l’evoluzione va dal piano (come costruzione *ex ante* di mondi possibili) all’approccio strategico. La differenza è questa: l’esito non dipende più dalla qualità del progetto, ma dalla qualità delle interazioni in corso d’opera. Gli obiettivi sono scalati nel tempo e vengono assunti diversi orizzonti temporali per obiettivi, materie e attori diversi. L’approccio strategico è centrato sulle forme della comunicazione e dell’interazione. Nel quadro di *regolazione larga* offerto dal PS le parole diventano fatti sociali e possono – se va tutto bene – diventare anche pietre, fatti urbanistici ed infrastrutturali. Non si tratta di progettare la città, ma di governare i processi che la producono. Siamo lontani da ogni sogno tecnocratico, ma siamo più vicini ai sogni degli abitanti, dei luoghi e degli spazi, ai loro potenziali inespressi o repressi. Il PS – come ogni approccio strategico allo sviluppo, al mutamento, all’innovazione, è un grande processo di apprendimento, avviato da dilemmi decisionali e spesso da aporie e carenze anche gravi della “città”.

Proprio questo carico di problemi fa capire che il PS non è una soluzione, ma piuttosto un problema, o un tema di *policy*, complicato e difficile. Gli attori, se si decidono per il PS, lo vogliono proprio per mettersi alla prova su compiti più impegnativi e indurre nel contesto e in se stessi un salto di qualità, un processo di apprendimento che altrimenti non sarebbe

possibile: specie di preferenze migliori (di quelle elaborate nel recente passato) e di capacità più estese e pertinenti alla fase di sviluppo territoriale competitivo dentro la quale si sceglie di stare.

Il piano e le strategie dei singoli attori hanno obiettivi determinati, mete visibili ed anche valutabili secondo certe metriche, ma il vero *acquis* del piano è il potenziamento delle capacità operative degli attori e la vivificazione dell'intera comunità; in senso buono: è un processo di modernizzazione e di innovazione in grande stile, le cui ricadute non sono misurabili solo nelle opere o nei piani settoriali che potranno essere messi a punto e realizzati in tempi certi, ma anche e soprattutto nelle nuove prospettive aperte a tutta la comunità locale e specie ai suoi attori più innovativi.

2. Il senso di un piano strategico

Alla luce di quanto abbiamo accennato si delinea meglio il senso di un piano strategico. Non in tutti i luoghi in cui sarebbe opportuno sarà anche possibile praticarlo, un PS impostato in modo velleitario potrebbe cadere facilmente nel ridicolo. Ma – all'inizio del processo – le certezze comunque sono poche. E quindi PS equivale a un rischio, non sempre calcolabile. Qui sta il punto dell'*entrepreneurship* politico-amministrativa. Non tutti i piani bene avviati saranno di successo, e in ogni caso riusciranno meglio per un aspetto che per un altro. Ancora una volta qui si riscontra il peso della dipendenza dal contesto, dalla *embeddedness* del PS nella società locale, nelle istituzioni municipali e regionali, nella qualità della classe dirigente e delle élite urbane. Il PS è un esame di maturità – e un'occasione di maturazione – per molte competenze e per tutte le componenti della classe dirigente locale.

Se volessimo indicare alcune delle condizioni di possibilità di un PS, otterremmo questo elenco:

- nella comunità è diffusa l'idea che occorre fare qualcosa di nuovo, una svolta: o per migliorare radicalmente o per evitare un declino fatale;
- riforme amministrative permettono spazi d'azione inediti;
- esiste qualche forma di coesione sociale e culturale, sulla quale costruire visioni condivise;
- esiste intelligenza latente da valorizzare, nelle professioni, nelle istituzioni, nella formazione e nella ricerca;
- esiste un imprenditore politico del processo, che si vuole mettere alla prova, o ne esistono diversi *in pectore* che saranno selezionati dal PS;
- sono mobilitabili risorse finanziarie;

- c'è un sufficiente numero di attori e *stakeholder* capaci di assumere una prospettiva non a breve termine dentro la quale riposizionarsi reciprocamente e nel confronto di competitori globali;
- sono possibili nuovi giochi, non fissati normativamente, ma disegnati nel processo, e per tutti gli attori essi saranno una sfida a *routine* e *habits*, a posizioni di rendita e di monopolio;
- il consenso non è acquisito una volta per tutte sulle scelte (presenza di maggioranze politiche schiaccianti o società troppo omogenee e chiuse), ma esiste viceversa un pluralismo culturale capace di confrontarsi e responsabile, in grado di assumere un quadro condiviso di riferimento, ma anche di confliggere su scelte specifiche.

L'elenco è solo indicativo; naturalmente può bastare anche solo l'embrione di questi fattori, che nelle fasi preliminari del piano possono essere consolidati e meglio individuati, mentre alcune risorse si formano e si profilano solo se appare verosimile la prospettiva del piano strategico. Appunto: l'approccio strategico e quindi processuale ha il vantaggio di sollecitare l'investimento in risorse virtuali altrimenti puramente astratte, il piano sollecita i potenziali e in parte riesce così a creare i presupposti del proprio abbrivio. Ciò vale anche per il consenso. L'esistenza di presupposti culturali, di pratiche sociali coesive e simili aiutano molto l'avvio. Ma poiché il PS sarà anche una successione di scelte, è chiaro che in gran parte il consenso partecipato sarà una delle risorse che si accumulano in corso d'opera, se il lavoro del PS è impostato bene e le fasi e le iniziative si susseguono in modo intelligente.

3. La filiera della partecipazione e la produzione del consenso

3.1. Veniamo al nostro tema più specifico – l'intreccio di partecipazione e costruzione del consenso. Tutto il PS come processo ha bisogno di momenti focali, di articolazioni pratiche e comunicative. E allora l'ideale patto che un PS propone alla popolazione e al territorio si snoda in una serie di azioni e opere che rendono possibile la comunicazione tra livelli, tra attori, tra funzioni, tra popolazioni e tra amministrazioni. Il patto è un momento ideale, virtuale, la presa d'atto che sta delineandosi un nuovo contesto comunicativo finalizzato alla prospettiva di una profonda trasformazione nella media durata. Tutto questo non cancella certo gli spasmi della vita affannata nella città reale, né i grandi conflitti d'interesse che l'attraversano. Ma è una dimensione che si aggiunge, che può diventare egemone, se – almeno in parte – il patto trapassa in momenti interattivi soddisfacenti (che siano cioè capaci di approssimare almeno qualcuno degli obiettivi strategici).

Definiamo il patto – quello virtuale e quello che per frammenti emerge già da pratiche in atto e da progettualità su vasta scala ed infine quello che in forme più proceduralizzate potrebbe concredere con la definizione di un piano strategico – come un fascio di intrecci reciproci tra attori, settori, livelli, funzioni. Anche se percettibile è soprattutto l'aspetto comunicativo che vede articolare la voce dei diversi attori. Gli intrecci ci sono in parte e in parte vanno ricostruiti, ma devono diventare impegni. A seconda dei casi: più o meno formalizzati. Alcuni hanno più che altro valore simbolico e di riconoscimento reciproco, altri preciseranno i passi avanti da compiere e soprattutto specificheranno le regole e gli *standard* cui attenersi congiuntamente nel procedere, per evitare derive, opportunismi e posizioni di rendita, ricadute nelle vecchie abitudini improduttive.

Un *primo patto* è quello che potrebbe stringersi *tra cittadini e città*: rimotivando i cittadini a fare buon uso degli spazi e delle funzioni urbane e a ritrovare anche qualche forma di orgoglio municipale o anche solo di quartiere. Questo è un patto implicito, da leggere a partire da nuovi comportamenti, nuove, migliori, abitudini e *habits*, nuove domande, più esigenti, meno opportunistiche, da innovazioni nel lavoro magari più orientate alla sostenibilità o, nel tempo libero, più regolate con criteri di compatibilità tra abitanti e *city users* temporanei. Va detto che non si tratta di un'apocalisse traumatica, ma sempre e soltanto dei primi piccoli passi che fanno la differenza e creano essi stessi – come le domeniche ai fori – le premesse per altre pacifiche riconquiste della città.

Un *secondo patto*, politicamente cruciale, è quello *tra cittadini e amministrazione*. Ci sono carte di servizi, statuto comunale, URP, rete civica, autorità garanti. Strumenti di garanzia per il cittadino utente e interlocutore e segnalatori di successo/insuccesso relativo per l'amministrazione. Ma non bastano. Nella prospettiva di un Piano Strategico – o comunque di una strategia di rilancio alla grande degli *standard* di prestazione della città – ci vuole qualcosa di più sistematico e dialogico. Cresce la qualità degli impegni che l'amministrazione deve prendere nei confronti dei cittadini, se vuole mobilitare i loro potenziali di civismo e di cooperazione. Cresce anche il volume di interlocuzione necessaria perché le parti si intendano. Sembra anche poco probabile che le forme di democrazia rappresentativa – pur le sole in grado di prendere decisioni vincolanti – possano bastare a canalizzare questo gioco di domanda ed offerta di problemi e di soluzioni, quando si tratta di fissare obiettivi, limiti, criteri che devono anche diventare senso comune, sia dentro la macchina comunale sia dentro i quartieri. Ci si è inventati di tutto, dall'ora del tè dal sindaco agli stati generali. Va tutto bene, se si è consapevoli che la nuova esigenza di comunicazione, necessaria per

la trasformazione strategica della città, supera di ordini di grandezza quella corrente.

Un *terzo patto* riguarda gli impegni che il *governo politico* della città può prendere nei confronti della *macchina municipale* (o provinciale o regionale) in tutte le sue variegate componenti, dal servizio giardini all'URP.

In verità abbiamo un triangolo di scambi ed impegni: i cittadini – nelle loro forme associative – prendono impegni con se stessi, il comune si impegna con se stesso, e infine questi due vertici si devono incontrare con il terzo, che è il luogo dove si troveranno necessariamente a cooperare per produrre il bene pubblico vivibilità e competitività, obiettivi primari di ogni PS. Nel calderone vanno bene sia scambi di informazioni formali e informali, prese d'atto di preferenze dichiarate e rivelate, ma certo ci devono essere nodi di controllo della qualità dell'informazione che circola e momenti di esplicita riflessione. In tutto questo probabilmente la figura del sindaco assume un ruolo straordinario come imprenditore politico del mutamento programmatico e strategico.

Gli impegni dei cittadini con se stessi si manifestano soprattutto come iniziative civiche, di cui la città è molto ricca, anche se non esiste nessun censimento di queste forze attive della riqualificazione urbana. Altri li possono assumere solo in presenza di corrispettivi impegni dell'amministrazione. Questo vertice del triangolo è uno dei più problematici data la lentezza con cui avviene la trasformazione del governo locale quale amministrazione di prestazione. Si tratta anche di uno degli aspetti che i cittadini conoscono e capiscono meno. Il piano strategico è certo un processo urbano, ma investe direttamente le strutture amministrative e di servizio del comune chiamate a un altro tipo di resa e di rendiconto. Anche riforme municipali non sono solo un fatto tecnico o politico, non passano, se non c'è un'alleanza tra attori della governance metropolitana e una nuova specie di consumerismo civico. Che implica capacità di formulare domande esigenti e nello stesso tempo impegno a cooperare per la costruzione dell'offerta. Anche le riforme specificamente istituzionali devono ingranare con il livello logicamente sottostante – quello delle relazioni concrete e pratiche tra città e sue componenti – per evitare che l'ingegneria istituzionale collida con le logiche della governance metropolitana.

Più semplice certo è il resto, almeno in senso relativo: strutturare la comunicazione-partecipazione degli attori forti e organizzati, che operano per sé o in rappresentanza di altri interessi settoriali o diffusi. C'è abbondanza di esperienze pattizie e cooperative, spesso molto problematiche negli esiti, ma su cui è possibile costruire l'idea di *un articolato tavolo del negoziato*. Da lì potranno venire patti e contratti, impegni reciproci e nuova cultura della governance. Ricordo solo quelli cruciali – alla luce di molte esperien-

ze di PS – per la riuscita sia del tavolo, sia delle formule pattizie, sia delle iniziative che ne conseguono:

- tutte le istituzioni dell’alta cultura e della ricerca;
- le professioni, in quanto portatrici del saper fare tecnico indispensabile al perseguimento di *standard* e livelli avanzati in tutti i campi, e in quanto mediatori sociali decisivi, nel bene e nel male, e non parlo solo di architetti e urbanisti beninteso;
- i media, per la loro centralità economico-strategica, e per il contributo decisivo che possono dare alla disseminazione di buone pratiche, e all’intensificazione della comunicazione;
- le imprese dei settori più innovativi, chiamate a essere l’asse strategico dell’innovazione imprenditoriale non solo multisettoriale, ma con ricadute dirette su praticamente tutti gli ambiti di vita in città;
- anche le imprese dei settori tradizionali, che possono diventarlo sempre meno, in prospettiva strategica;
- le rappresentanze degli interessi di ogni genere (non solo quelli economici), sempre che l’imprenditore politico *pivot*, il Comune, sia in grado di far intendere a tutti che da tempo si è fuori da ogni logica micro e macrocorporativa e spartitoria, che non ci possono essere rendite da rispettare, e che le regole di un mercato economico e politico contendibile valgono per tutti, nell’interesse di tutti e come garanzia del successo della strategia di mobilitazione delle risorse della città;
- per finire il tradizionale catalogo, le espressioni variopinte della società civile, chiamate anch’esse a superare ogni localismo e parocchialismo.

Per il patto, e per i patti che lo compongono, saranno necessari molti cartelli di cantiere in corso, “ci scusiamo per il disturbo, stiamo lavorando per voi”, il patto esige tempo e pazienza, ma anche decisione e capacità di formulare i dilemmi decisionali. Ma il principale senso del patto è di aprire per tutti una nuova prospettiva fatta di mercati contendibili, arene regolate, criteri di *responsiveness* e *accountability*. Non si tratta di imperativi etici, ma semplicemente ciò che esige lo stare in Europa a competere con gli altri e il voler diventare metropoli globale. Il patto è rivolto contro monopoli, abusi di posizione dominante, posizioni di rendita, che ingessano il processo di sviluppo urbano e lo condannano alla ripetizione di vecchie e improduttive abitudini. Nel patto si fa chiarezza su questi conflitti e dilemmi, perché si individuano punti di attacco favorevoli per tutti, se ben si intende la nuova prospettiva entro cui operare.

Il patto serve soprattutto, una volta fissati quei paletti di efficienza e di responsabilità, a rafforzare e diffondere le forme della deliberazione razionale sui dilemmi urbani. Queste sono allo stato ancora molto carenti e trop-

po vicine alle scelte non trasparenti fatte nei salotti buoni della città o alle pratiche corporative che hanno bloccato la città sotto il livello delle altre grandi metropoli europee. Sulla città e i suoi dilemmi forse i cittadini e gli interessi organizzati sono ancora capaci di esprimere un potenziale di partecipata preoccupazione, oltre le inafferrabili vaghezze della grande politica. Il contesto urbano, il territorio, le condizioni prossime e meno prossime di riproduzione della vita attivano ancora motivi e parole. Il patto dà forma a questo processo, perché queste voci non si risolvano impotenti nelle manifestazioni di protesta o nelle lettere di protesta o nel mugugno permanente che si ascolta come un basso continuo di disaffezione sui tram o sui treni dei pendolari bloccati alla periferia della città inaccessibile.

3.2. Abbiamo già affermato che il patto e i patti esigono un incremento massiccio della comunicazione ed interazione urbana: in forme spontanee, ma anche organizzate e – approssimandosi ai momenti decisionali – proceduralizzate. Molta di questa comunicazione potrà avvenire in forme virtuali, telematiche, dall'e-mail con il sindaco ai sondaggi spot su singole questioni. Ma – con tutta la distanza che ci separa dalle pratiche di partecipazione fisica in una qualche *agorà* – non c'è nulla che possa supplire alla presenza fisica di cittadini associati in contesti comunicativi, dalla conversazione in piazza alla frequenza di luoghi della rappresentanza e della stessa amministrazione. L'apatia non è solo il non-voto, ma l'assenza dai luoghi in cui può avvenire qualche scambio sui termini di un problema tra cittadini e tra loro e l'amministrazione. Va sottolineato che è sufficiente un attivismo o una presenza anche modesti o perfino mediocri per ottenere qualche risultato. Sono le minoranze attive a tenere in piedi la conversazione civile, anche per evitare l'auto-referenzialità della politica, della burocrazia e della tecnica. Il piano strategico e i suoi prodromi sono esercizi in democrazia deliberativa in contesti metropolitani, dove predomina la politica massmediatica e manipolatoria e una rassegnata delega a chi sa o fa finta di sapere.

Andando verso una strategia globale per la città c'è verifica dei poteri – al tavolo del negoziato, nel patto per la città, nell'interfaccia amministrazione-cittadinanza –. E questa non è seriamente possibile senza l'attivarsi di forme di partecipazione civica, meglio se il più postmoderne possibili, ma – quanto a questo – un centro anziani o una bocciofila fanno più *agorà* di tante sedute del consiglio comunale. Le forme della partecipazione non possono essere programmate ex-ante, ma non sarebbe male far sapere ai cittadini che senza il loro concorso non è possibile implementare seriamente nessuna politica che li riguardi.

Non si parte da zero, anzi. Perché ovunque, in Italia ed in Europa, anche in relazione alla crescita del terzo settore, vi è stata una crescita delle forme

associative dal basso spesso monotematiche e non sempre adeguatamente consapevoli del quadro di sviluppo del territorio. Ma sono numerose le idee e le lezioni che si possono ricavare dal vasto sforzo di “riappropriazione” ideale del territorio che viene compiuto in molti quartieri. Indubbiamente i luoghi fisici di parola e ascolto sono aumentati – proprio mentre diminuiva l’interesse alla partecipazione politica in senso stretto. Ma gran parte dei beni che sono necessari – in particolare la motivazione a produrre una città globale – si possono avere solo se la “gente” si convince che si può e si deve. E la “gente” detiene input informativi più importanti delle nostre tabelle di dati, specie su tutta una serie di qualità urbane manchevoli e desiderabili. La stessa governance metropolitana – a differenza di un *government* basato sulla coniugazione di democrazia rappresentativa e apparati burocratici – è un gioco tra molti attori e molti livelli che non produce effetti se non è sentito anche per i destinatari, la cittadinanza, i cittadini singoli e associati, le imprese, i consumatori, gli utenti e tutte le altre figure dell’intreccio urbano. I quali sono anche i titolari in ultima istanza di ogni politica della città.

Occorre semplicemente introdurre la figura della partecipazione – nelle forme che saranno possibili – in prospettiva modesta e possibilista dentro il processo di programmazione. Dalle forme concertate sappiamo quanto sia difficile avere partecipazione anche quando ci sono vantaggi concreti a partecipare. La logica del sacco di patate predomina in tante città, dove a stento si può parlare di una *business community*, e dove anche il sindacalismo – dato la predominanza di amministrazione pubblica e servizi – ha un tono paleo- e neocorporativo. Con tutto ciò il compito di incentivare, promuovere, specie indirettamente, la partecipazione è intrinseco al PS. Forse si dovrebbe generalizzare e rivitalizzare l’esperienza dei Laboratori di quartiere, usare programmi comunitari come URBAN o per le città sostenibili per mettere in moto processi di diretta pertinenza delle competenze dei cittadini. E le circoscrizioni – con più dotazioni, più dignità, meno corte dei miracoli – nella prospettiva di candidarsi a municipalità potrebbero diventare un punto di appoggio obbligato per la partecipazione locale. Così i vari tavoli del negoziato da attivare – non solo centralmente – nel corso delle approssimazioni a un futuro piano strategico. Sempre però l’esigenza è di fissare insieme regole e *standard*, affinché la partecipazione non degeneri in lobbismo facilone e particolaristico, e si sottolinei continuamente la connessione tra locale e globale, tra le microcittà e l’area metropolitana, tra l’arredo urbano della piazzetta e l’aliquota dell’ICI. Queste connessioni, invisibili alla massa dei cittadini, devono essere rese più trasparenti (come si è iniziato a fare innovando le forme della comunicazione d’interesse generale del comune). Se molta *voice* è solo mugugno e se molto *exit* è da frustrazione, tutto ciò è dovuto anche all’opacità di tanta comunicazione nella sfera pubblica. Partecipazione è più

trasparenza, più visibilità dei raccordi tra premesse decisionali ed esiti. Compresi i loro impatti redistributivi.

Per il successo di un PS è richiesta in verità la riattivazione di *virtù repubblicane*, se il termine non spaventa troppo in questa epoca antilluminista, in cui è più importante essere consumatori che cittadini. Ma si deve subito aggiungere – nella consapevolezza che la fase postmoderna non è propizia a simili risvegli – che ne bastano anche in questo caso molto poche, in verità per la città vivibile e per il PS ne basta quel tanto che riesce puntualmente, cioè punto per punto, a fare la differenza. Questo repubblicanismo o civismo minimalista esiste comunque nelle città, malgrado tutto, e può trovare nelle forme partecipative del PS l'occasione attesa (come nei più riusciti laboratori di quartiere) per rifarsi vivo. Qui vediamo appunto come il PS conti su risorse latenti, le rafforzate e le renda produttive; solo così ha impatti socioculturali più ampi e duraturi di quelli misurabili in opere e in progetti specifici. In questa capacità di “attivazione” sta il vero senso di un PS.

Ma la partecipazione ha senso se fortemente legata alla dimensione progettuale: non solo per incidere sulle soluzioni, ma forse ancor più per incidere sulla formulazione dei problemi. Questo soprattutto con riguardo a interessi diffusi, a interessi su cui si esercita qualche paternalismo interessato o qualche rappresentanza troppo narcisistica. La partecipazione quindi – specie su scala locale – è fatta di esperimenti per risolvere, per sbloccare, per migliorare. La partecipazione locale è il luogo dell'incrementalismo disgiunto bene inteso, che non sempre è praticabile a scala globale. Tutto ha il suo senso solo in un rapporto responsabile con un'amministrazione capace di rispondere e render conto, e che diventa – almeno per tratti, dove è possibile, con la partecipazione – amministrazione condivisa (Arena, 2011).

E resta sempre – perché la partecipazione specie quella civica è un tema intrigante senza fine – che anche se si dà, in un dato momento un buon livello di partecipazione non c'è arte che lo possa stabilizzare, se non sclerotizzandola e rendendola funzionale alle *routine* più autointeressate. Nell'approccio strategico la ricerca delle condizioni di sostenibilità (specie di riproducibilità in forme nuove nel tempo) della partecipazione civica resta un tema scoperto, di difficile interpretazione. Troppo dipende da variabili imperscrutabili al momento o anche a medio termine. Però si potrebbe dire almeno questo: con l'approccio strategico alla città si creano veramente condizioni per competitività e visibilità di alto livello e quindi condizioni per il potenziamento delle capacità individuali e collettive, istituzionali e d'impresa. Allora per la partecipazione ci saranno risorse che ora non ci possiamo neppure sognare, mentre le forme concrete è bene lasciarle ai sogni dei cittadini di buona volontà. Ce n'è più di quanti il cinismo professionale dei tecnocrati faccia loro supporre.

4. Gli snodi della visione condivisa

È inutile negarlo: la città vive e soffre di contrapposizioni tra esigenze, domande, pretese, funzioni che si pongono come antitetiche e mutuamente esclusive. Poi la città sociale media e trova suoi equilibri, mentre la città fisica registra le ferite di queste tensioni. È chiaro anche che la città non può trovare pace di una dimensione unica o in un'astratta indifferenza alle molteplici forme di egemonia che si sovrappongono dentro la città vivente.

Una definizione operativa – La visione condivisa della città emerge come un costruito sempre più articolato e partecipato, quando una classe dirigente urbana propone un'ipotesi di sviluppo strategico per la città. All'inizio stanno alcune intuizioni e molte analisi e progettazioni. In corso d'opera – se va tutto bene – la visione proposta e assimilata – con modifiche – dalla cittadinanza diventa un'idea-forza che motiva comportamenti ed iniziative, essendo sia immagine desiderabile e futuribile della città, che corpo di criteri per rivivere e riqualificare la vita urbana.

Con ciò si intende subito che la visione condivisa non è un progetto compiuto “a tavolino”, tanto meno da tecnocrati illuminati e paternalistici, ma una costruzione sociale che risulterà valida solo se validata dalla ricchezza delle interazioni, delle sperimentazioni, delle progettazioni di settore. Per questo nella pianificazione strategica la visione appare *logicamente* come presupposto e *storicamente* come esito dell'intero processo di governance metropolitana. All'inizio la visione è povera di contenuti e ancor più di progetti efficaci. Poco a poco si riempie di determinazioni e – dal momento critico in cui è in grado di fornire a tutti: decisori, attuatori e cittadini parametri di riferimento per l'azione e per l'opera – diventa una bussola rispetto alla quale misurare le avanzate e le ritirate delle strategie di governo urbano.

I contenuti della visione – La visione, a differenza di un tradizionale approccio urbanistico, è intessuta più di criteri per opere e azioni che di immagini spaziali. Queste sono subordinate alla qualità dei flussi e delle reti che si ritiene siano auspicabili e possibili nella e per la città. Nella visione ritroviamo in forma sintetica i grandi dilemmi della società postmoderna ed insieme i primi criteri regolativi per scioglierli o trattarli. La visione è tesa in sostanza tra questi punti cardinali: [a] vivibilità; [b] coesione; [c] sostenibilità; [d] capacità.

[a] *vivibilità*: vuol dire disponibilità di beni pubblici e di beni comuni, benessere collettivo, sicurezza e attendibilità delle interazioni, disponibilità di

spazi pubblici per la coesione e la frequentazione cittadina, un senso di agio che – come risorsa che civilizza – rende responsabili di fronte ad ogni forma di disagio che continuamente si ripresenta nella società urbana in mutamento accelerato e posta dentro flussi economici e demografici transnazionali.

[b] *coesione*: vuol dire che la città è costruita di differenze, economiche e culturali, di specificità residenziali e occupazionali, di tempi variabili e spesso sovrapposti ed intrecciati; è piena anche di patologie sociali diversificate, di mali cronici, di livore, di ostilità tra gruppi costretti ad interagire in spazi necessariamente condivisi. Le differenze possono evolvere verso una polarizzazione tra incompatibili, o essere curate e valorizzate come risorsa della città plurale, che può garantire a tutti quanto basta e – se ancora non vi riesce – si impegna a ricucire i bordi lacerati, a recuperare i margini, a riconnettere costantemente centro e periferia. La città non coesa è brutta, sporca, cattiva, diventa invivibile anche per i privilegiati, diventa anche inefficiente e improduttiva. La città coesa – che sta sul sentiero virtuoso della coesione come impegno permanente – si arricchisce di possibilità, è molto più aperta al globale e al diverso, è la città giusta, che gode di giusta fama.

[c] *sostenibilità*: i processi urbani devono incorporare questo criterio di rimente in tutti i loro aspetti. Non si tratta di un'opzione velleitaria o ideologica. È richiesta – come il criterio della coesione – dalla costituzione comunitaria. È un'esigenza della competizione centrata sui processi innovativi. Senza sostenibilità non c'è vivibilità, ma costi sociali elevati e malessere per le generazioni presenti e future. La sostenibilità certo in primo luogo riguarda le attività economiche, ma deve inglobare anche le forme del governo urbano (con tutte le implicazioni fiscali, amministrative e organizzative), i comportamenti individuali e i loro impatti aggregati. La sostenibilità è il terreno sul quale possono convergere le esigenze di vivibilità dei cittadini e le offerte d'innovazione delle imprese. Ha anche il vantaggio di tagliare l'erba sotto i piedi a tutte le cattive abitudini al *rent seeking*, stratificate nella storia della città frammentata, malgovernata, mangiata.

[d] *capacità*: la vita della città deve essere orientata – tramite i progetti di settore, la governance, la gestione quotidiana dei tempi e dei luoghi – al potenziamento delle capacità degli individui e delle organizzazioni. La città è il luogo ideale dell'apprendimento, dell'innovazione, perfino dell'avanguardismo elitario o marginale. Nella città sono accessibili tutti i linguaggi, si vedono tutte le pratiche sociali come su un palcoscenico sempre cangiante. Ma invece per lo più abbiamo: politiche culturali micragnose, istituzioni di formazione e culturali reciprocamente isolate, università che pesano come mostri fuori scala sulla città e non le danno niente, competenze professionali barricate dentro corporazioni assurde e obsolete, reti civiche poco comunicative, cittadini ridotti a scrivere lettere ai giornali per segnalare e

protestare. Tutte forme di esistenza mancata della città come sistema di comunicazione orientata all'apprendimento e all'*escalation* delle capacità, unico percorso che può dare sostanza ai diritti di cittadinanza e accumulare *pool* di risorse per affrontare competizioni su vasta scala ed anche per ricadere positivamente nelle figure della vivibilità e della civile conversazione urbana. E quindi, nella visione condivisa della città futuribile al centro vanno poste le azioni che sostengono la crescita delle capacità, e vanno punite tutte le forme dell'ottusità e dell'opacità urbana. Ogni progetto va misurato sul contributo al processo di crescita delle capacità, e se è mai possibile governance urbana questo sia il suo *test*.

Perché condivisa? – La città divide e disperde, si nutre di frammenti mentre illude la cittadinanza di far parte di qualcosa di globale. Nella giungla urbana la vita privata degrada a privatismo, ad autoconservazione egoistica, mentre per i gruppi più forti la città è solo un bottino da spartire. La costruzione di una visione condivisa è in primo luogo un processo di riappropriazione: la città è di tutti, aperta. I frammenti si ricompongono idealmente in spazi e tempi di vita urbana, dove ce n'è abbastanza per tutti. La visione è un invito alla socialità, se possibile alla socievolezza. La città divisa e frammentata ha di sé un'immagine sciatta, logora e sfocata. Tutto vi è possibile, ma quasi niente si realizza. L'opportunismo adattivo diventa la scuola per le preferenze di tutti gli abitanti, ormai non più consapevoli di essere cittadini: banali, senza qualità e senza prospettive. La visione condivisa al contrario fa appello ai potenziali, premia l'innovazione, sancisce negativamente la ripetizione, riapre spazi di vita urbana condivisa, spinge a produrre nuovi luoghi della città, risocializza i cittadini e gli amministratori. Ma condividere non ha niente a che fare con l'unanimità, bensì con l'elaborazione delle differenze e la costruzione di una società plurale. La visione si struttura e si riempie di contenuti, nella misura in cui gli attori sull'arena urbana apprendono a elaborare obiettivi sulla base di quei criteri che abbiamo indicato come sostanza della visione. Il conflitto deve tradursi in negoziato e questo non deve essere solo un compromesso spartitorio, ma apprendimento di preferenze migliori e abbandono delle cattive abitudini. Per questo ci vogliono sedi, momenti, comunicazione, basi di dati per la decisione, formalizzazione di alternative, valutazione. Si deve arrivare a riconoscere che nella città sono presenti legittimamente tanti interessi contrapposti ed anche diverse culture di uso della città, che devono trovare tempi e spazi di contemperamento. Nessuna città è monocorde, ma ciascuna ha invece più di una vocazione e di una potenzialità. Ci deve essere riconoscimento e riconoscibilità per tutte. Solo i criteri indicati sopra sembrano poter permettere la costruzione di intrecci, incontri ed anche separa-

zioni, tali che tutti contribuiscano all'effetto città, alla vivibilità e alla forza di attrazione dello spazio urbano strutturato per produrre e accogliere l'innovazione.

Visione come strategia – La visione non si costruisce a tavolino, ma nelle “piazze” della città. Esistono tante immagini potenziali, tante idee più o meno articolate, esistono mappe mentali in cui lo spazio urbano è deformato da baricentri idiosincratici e reso virtuale dai processi sociali che vi sono immaginati. L'occhio è cosciente, ma nella città frammentata e dispersa gli sguardi divergono, le immagini non sono sovrapponibili, l'occhio non ha una coscienza comune (gli sguardi non devono coincidere in una unanimità comunitaria, ma devono individuare le aree di possibile, tollerabile e desiderabile sovrapposizione). La visione è opera e azione: va costruita interpretando i segnali offerti dagli attori e dalle stesse derive che investono quartieri, attività, usi della città. La visione nasce dall'ermeneutica delle buone pratiche, dall'identificazione di quelle cattive e dannose per la città. Essa richiede che almeno alcuni attori decisivi abbiano un approccio strategico, magari lavorino a un piano strategico. In tal caso la visione gli crescerà tra le mani e la riconosceranno come risorsa che legittima e motiva. Utile per la visione che ci sia anche qualche visionario, che guardi lontano, a qualche utopia urbana. Importante che non sia lasciato solo con le sue allucinazioni e le sue profezie. Nei vari tavoli del negoziato tra attori in cui si definiscono progetti (patto sociale per l'occupazione, patti territoriali o altro) l'importante è che si lavori a far convergere la visione sul terreno definito dai suoi parametri essenziali. Dissenso e conflitto lì devono essere messi alla prova. Così anche l'intelligenza collettiva degli attori e del loro gioco. A distanza di tempo si vedrà e si capirà perché una città è più vivibile e più competitiva di un'altra, non per fatale destino, ma per la qualità dei giochi strategici dei protagonisti della governance, e per le forme della partecipazione civica che saranno riuscite ad essere produttive di elementi della visione condivisa.

Dai luoghi della città alla sfera pubblica urbana – La produzione della visione condivisa è un processo cognitivo, interattivo e strategico. Si svolge nel tempo ed ha bisogno di tempo. Ma anche di luoghi deputati, o almeno qualificati, in modo che le interazioni che vi si svolgono siano in grado di produrre convergenze produttive: di preferenze, interessi, progetti. I tempi e i luoghi adatti sono le occasioni per la crescita della visione condivisa. Spesso sono carenti: molti luoghi tradizionali hanno perso la funzione socializzatrice, e i tempi dell'agenda urbana incalzano con emergenze e pressioni. Ma anche approssimazioni sono sufficienti, poiché la città è un gran-

de organismo che reagisce agli stimoli più impensati e occasionali, e a volte basta poco per riavviare una rilettura della visione corrente (si pensi alle domeniche senza auto). È però evidente che una pianificazione strategica che voglia ripensare la visione dovrà anche ipotizzare e organizzare luoghi e tempi degli scambi comunicativi, e modalità per capitalizzare e “dare seguito” alle sequenze – inizialmente disparate – nelle quali appaiono i primi segnali del nuovo. Da qui l’importanza del recupero di vecchi luoghi classici e della progettazione di nuovi, luoghi di incontro e di risocializzazione alla cittadinanza. Oppure anche luoghi che invitano a rinegoziare, stando dentro i più esigenti parametri di qualità urbana – voluti dai cittadini, imposti dalla UE, necessari per competere.

Ma questi luoghi, oggetto di progettazione architettonica o urbanistica o anche semplicemente riconquistati dal pubblico, devono essere considerati solo i primi elementi di un’evoluzione che ridefinisce quei minimi legami sociali nella città, senza i quali non si ha l’effetto città. Al maturare dell’approccio strategico e delle esperienze di riuso civico degli spazi-tempi urbani corrisponderà anche la crescita della sfera pubblica urbana, nelle sue forme di interazione sulla scena della città e nelle sue forme virtuali di interazione a distanza, via reti civiche e altro. Quando la riflessione sulla città – orientata a renderla sempre più vivibile, coesa, capace, sostenibile – avrà raggiunto un certo livello di competenza, le parole-immagini di cui è fatta la visione si ritroveranno nelle parole e negli atti di molti, come la riscoperta di un’antica grammatica dimenticata. Gli operatori allora saranno anche in grado di elaborare le scelte più difficili, e di arricchire la visione del senso comune con tutti gli opportuni correlati tecnici e urbanistici e con scenari evolutivi ben motivati.

Dalla visione alla forma della città – Lo spostamento d’accento dal progetto al processo, implicito in un approccio di pianificazione strategica, comporta per l’urbanistica un passo indietro rispetto al primato che spetta alle interazioni e all’opera di autointerpretazione degli attori. Tuttavia, si tratta forse – almeno nei casi felici – di un arretrare per saltare meglio. Ovvero per poter dare ai progetti tutto lo spessore di contestualizzazione e la necessaria ricchezza semantica offerta alla fruizione da parte di tutti i *city users*. L’urbanistica, nel quadro del percorso verso la visione condivisa, si presenta come conoscenza pubblica, cioè come messa a disposizione degli strumenti analitici per il controllo delle compatibilità decisionali, specie nel nesso tra spazi, tempi e usi. La visione condivisa è essenzialmente la conoscenza comune tra gli attori, non un comune denominatore, ma il massimo di sovrapposizione possibile, ed è un costrutto linguistico che circola tra negoziazioni, processi deliberativi, azioni strategiche. Essa necessita però –

a un qualche punto della sua stessa crescita – una messa in forma, che contribuisca a precisare i parametri per le scelte e insieme aiuti a tradurre la visione in immagine spendibile dentro e fuori la città. In effetti – nel corso del tempo – la visione si tramuta in immagine, in *forma urbis*, in mappa mentale dei *city users*, in ausilio a tutti e a ciascuno per interpretare produttivamente il proprio ruolo nella città. La visione, così come l'immagine o la mappa o il piano territoriale, segnano un'epoca, una fase, un ciclo di politiche urbane. Con il tempo si usurano e richiederanno un nuovo, oggi imprevedibile, intervento strategico.

Alla scoperta di cose necessariamente condivise – Nel processo di formazione della visione condivisa è come se da un paesaggio nebbioso emergessero poco a poco delle forme sempre più chiare e individuate. Tanti aspetti della città che conducevano una vita latente nel mugugno e nel livore urbano diventano dilemmi, punti di svolta, nodi accessibili alla riflessione e alla deliberazione. In particolare, però, gli interessi e le passioni contrapposti sono portati gradualmente a riconoscere un terreno comune, una base necessariamente condivisa e da condividere. Si tratta delle premesse indispensabili della vita urbana, e degli *standard* relativi, sempre più esigenti. La città per funzionare, cioè per dare soddisfazioni materiali e morali, esige una serie imponente di prerequisiti, di beni comuni, che devono essere disponibili e continuamente riprodotti e monitorati. Naturalmente non si tratta di una comunità identitaria o anche solo d'intenti, ma di un legame tra diversi e tra differenze che tutte esigono qualcosa necessariamente in comune. Si tratta di dotazioni, di infrastrutture, di reti, di comunicazione, di informazioni e saperi che devono circolare, di attendibilità, fiducia, *responsiveness* e altro ancora. Si tratta di culture della responsabilità, di etiche del limite, di percorsi innovativi verso altri e diversi legami e modi di convivenza. Non si può dire prima fin dove può giungere il processo di formazione della visione condivisa. L'importante è che arrivi fin dove serve, a quel punto di svolta nella storia della città, fin dove gli attori se la sentono di arrivare. È inutile abusare di una cosa così buona, ne basta una versione parsimoniosa.

Promuovere la visione – La visione è un bene delicato, non va confusa con l'immagine pubblicitaria. Eppure la visione va promossa. Da un lato, perché si formi; dall'altro, perché si socializzi e si dissemini. La formazione: poiché la visione è in buona parte un sottoprodotto di azioni, iniziative, comunicazioni e negoziati, si tratta di evincere da tali processi – per così dire di mettere a verbale – ciò che sta a monte e a valle delle scelte e delle preferenze. E filtrare le une e le altre, in un grande processo di apprendimento sociale e istituzionale. La disseminazione: coincide in buona parte

con le forme della partecipazione alla riflessione e deliberazione collettiva sulla città e il suo futuro. Parlando, confrontando idee sulla città, la visione si forma e circola, e – con un po' di aiuto di qualche suo amico, e in ogni città che si merita una visione ci sono amici di questo tipo, magari come gli architetti e urbanisti democratici di Barcellona –, alla fine la visione si afferma come tema di conversazione civica. Può nutrire orgogli municipali, dare un brivido di eccitazione sulle potenzialità del futuro, stimolare a far meglio quel che si fa, indurre ad abbandonare le cattive abitudini, le rendite che imbruttiscono e fanno stagnare la vita urbana. Ma non si può attendere passivamente che si attivino tanti bei circoli virtuosi. Ogni pianificazione strategica ha bisogno di buoni imprenditori politico-istituzionali. E di cittadini in grado di dar loro una mano. Queste sono risorse non programmabili, si possono mettere in campo solo se il passato non ha danneggiato seriamente tutti i potenziali. Di tutti i nodi gordiani il più difficile da sciogliere è appunto questo: come avviare una pianificazione strategica e costruire una visione se mancasse una classe dirigente all'altezza della città prossima ventura? Contando su un possibilismo hirschmaniano non resta che pensare che l'importante è partire con tale processo. Prima o dopo qualche frammento di classe dirigente e qualche lampo di visione condivisa ci sarà, e ci sarà anche qualcuno che capirà cosa significa.

La visione tra coesione sociale e competizione globale – È inutile nascondere che ogni visione condivisa della città oggi è attraversata da una tensione essenziale: quella tra gli imperativi della qualità e della coesione e quelli della competitività. È facile vedere che ci dovrebbero essere ampi spazi di complementarità tra le due istanze, ma di fatto – sotto la pressione delle urgenze ed emergenze, sotto il peso dei ritardi e degli errori pregressi, per l'ansia di cavarsela in qualche modo per non restare emarginati – spesso si tende a non guardare per il sottile. Il futuro della città viene appiattito dentro l'ottica di interessi a breve, poco innovativi, molto segnati dal sentiero tracciato dal recente passato. Competere globalmente sembra implicare flessibilità, abbattimento di protezioni e garanzie, primazia dell'impresa pur che sia. Non è così che si è proceduto nei casi di buone pratiche urbane ed urbanistiche in Europa, ma il ricatto resta pesante. L'approccio strategico vorrebbe combattere contro il riduzionismo degli oltranzisti della globalizzazione. Sarà competitiva la città capace di innovare – su questo non ci piove, non la città che emargina e divide. E non è possibile radicare e promuovere l'innovazione – che non è solo tecnologica o di prodotto – senza una visione strategica condivisa, senza una classe dirigente che ci creda, senza opere coerenti con tale visione.

Nella visione occorre riconoscere che c'è una tensione tra esigenze non

sempre immediatamente componibili. Si tratta anche di tempi diversi. Ma per grandi città in cui in ogni caso sia il declino che l'ascesa sono processi distesi nella media durata – per la grande città dal processo sociale accumulato nel passato e per la complessità della sua riproduzione in forme nuove – si tratta di guardare molto avanti. Perché già questo atteggiamento, se accompagnato da politiche coerenti, segnalerà al mercato globale che lì sta succedendo qualcosa di nuovo. Non ci sono del resto monopoli, ma centralità, e queste sono e possono essere della più diversa natura. È in fondo il suo tratto più “spesso”, quando la visione è in grado di dirci anche le contraddizioni della città. Giunti ai tanti bivi del mutamento urbano, quando decisori e cittadini sono disorientati, se si è ben lavorato alla visione, la bussola ci sarà. Ancora una volta: meglio visionari che miopi.

La visione condivisa come processo sociale ed istituzionale – Si intende che abbiamo sottolineato il processo *sociale ed istituzionale* che produce la visione. Essa resta un costrutto di parole e di immagini, di desideri e di progetti, un paesaggio di scenari vivibili e di potenzialità da esplorare. Ha un'esistenza eminentemente virtuale. Ma questa leggerezza è il frutto di intricati e labirintici processi: conflitti politici ed economici, lotte su forme di vita, su qualità e quantità, su ecosistemi e botteghe. Quello che avviene là dentro è molto pesante, talora ottuso, a volte violento. La città è giungla d'asfalto fin dentro le stanze del potere, e il paesaggio urbano è disseminato di opere assenti, o incompiute o brutte o inutili. Quando vediamo una piazza ben sistemata meraviglia, incredulità, soddisfazione, perfino orgoglio si mescolano confusamente. Perché non c'è continuità in questi beni, che troppo spesso viviamo come eccezioni a una realtà disadorna ed entropica? Perché è mancata la cura della città e dei cittadini, ed anche perché non si è avuto il coraggio di sollecitare i cittadini ad esserlo veramente, invece che ridursi a dei privati neghittosi e frustrati. Su questo sfondo non entusiasmante delle città cariche di attese e di paure, piani strategici e visioni condivise – processi di attivazione del potenziale urbano – sono un vento fresco che spazza tanti incubi generati dal sonno della ragione municipale.

In sostanza, *l'elaborazione della visione condivisa ha a che fare:*

- *con la governance dell'area metropolitana*, in quanto orienta strategie settoriali e domande collettive e fornisce anche motivazioni a condotte almeno in parte diverse e più corrette rispetto a quelle del passato, mentre fornisce gli *standard* generali cui rapportare specifiche progettazioni e politiche urbane;
- *con l'individuazione di qualità urbane desiderate* dai residenti e dai *city users*;

- con il *posizionamento competitivo* della città tra i poli metropolitani europei e mondiali.

Si può così intendere meglio anche la distinzione tra la visione condivisa (e i suoi compiti nel quadro della pianificazione strategica) e le varie immagini della città che possono essere elaborate dentro strategie di *marketing* territoriale. Nella visione sono riflessi anche i problemi della città e perfino i suoi deficit, che ci si propone di colmare. Essa deve infatti riorientare le strategie degli attori, permettere innovazioni e l'inizio di una nuova fase di politiche urbane. Nelle immagini per il *marketing* necessariamente i lati positivi, i potenziali di sviluppo, i fattori di attrazione sono predominanti, dati gli scopi promozionali e di autoaffermazione nella competizione globale.

Dovrebbe essere chiaro che nella visione i caratteri indicati, ed altri ancora identificabili, sono sia dati di realtà, in quanto effettivamente operanti, sia potenzialità, che potranno affermarsi solo in seguito a debite cure, attenzioni e volizioni. Descrivono le cose come stanno, tendenze in atto, *evoluzioni possibili se opportunamente sostenute*. Ci dicono anche – in negativo – ciò da cui ci si deve allontanare, per esempio cattive abitudini come nel campo della mobilità o nelle diverse forme di *rent seeking* urbano (che non è solo immobiliare). Ci dicono anche che ci sono *standard* di riferimento la cui pratica non può essere rinviata: per i servizi collettivi, le qualità ambientali, l'affidabilità delle tecnostutture, la *responsiveness* dell'amministrazione comunale, e tante altre cose importanti. Ci dicono che l'adesione alla visione condivisa implica una domanda di governo urbano e metropolitano che va oltre la buona amministrazione e richiede una cultura politico-amministrativa della governance di reti complesse.

Vale anche notare che nell'elaborazione della visione pesa l'attuale fase di transizione del governo urbano. L'immagine della città che gli attori rilevanti – ma anche i comuni cittadini – si sono formata è ancorata in gran parte a un passato in cui la città (per usare una formula blanda) è stata poco governata. In particolare il suo futuro possibile è entrato ben poco nell'agenda dei decisori strategici. Solo negli ultimi anni sono state poste le premesse per ripensare al futuro possibile della città nei termini esigenti imposti dalla globalizzazione e dall'accentuata competizione tra territori. Nei contributi di settore si insiste sia sui fattori di fragilità della situazione attuale, sia sui potenziali di sviluppo

La visione condivisa (condivisibile) registra questo movimento dalla ricognizione delle carenze alla riscoperta dei potenziali, verso le prime mosse strategiche di governance metropolitana. Serve quindi in primo luogo agli attori per riconoscersi (il riconoscimento è la base minimale del consenso partecipato) e posizionarsi dentro questo passaggio.

11. Valutare le politiche di sviluppo e coesione

1. Premessa: territori dello sviluppo

1.1. Nei programmi comunitari dentro il QCS (Quadro comunitario di sostegno) fino al 2006 il territorio non è adeguatamente tematizzato come luogo dello sviluppo (locale e translocale); la “nuova programmazione” – malgrado intenzioni e dichiarazioni in contrario specie con riguardo a patti territoriali e a PIT – rivela un deficit territoriale (Ciampi, 1998).

Il territorio viene trattato come residuo e come scarto, alla fine *non-luogo*, come un dato passivo, e in varie versioni non necessariamente alternative come:

- contenitore (di attività economiche),
- supporto (di infrastrutture),
- come fattore di crescita “sottoutilizzato” (versione economicista che impedisce poi l’integrazione delle dimensioni e dei fattori e quindi ostacola la stessa integrazione delle politiche),
- nella versione più sofisticata come *patrimonio-stock* di beni materiali e immateriali rilevanti per la crescita.

Per contro sappiamo che il territorio – tra molte altre cose:

- è attivo e reattivo,
- è non è solo superficie fisica, ma anche mappa, rete, database, flusso,
- è un costrutto socioistituzionale che viene prodotto proprio nella, per la programmazione e tramite *policies*,
- è con-testo: multidimensionale (con riguardo alla varietà dei processi e ai loro tempi) e intrecciato di pratiche idiosincratiche,
- è un regime regolativo localizzato, che Charles Sabel chiamerebbe un *constitutional ordering*, dove si confrontano poteri e interessi (cfr. anche A. Pichierri, 2002 e Donolo, 2004),

- è un ecosistema, anzi la sovrapposizione di molteplici ecosistemi,
- è un bene comune, esposto alla tragedia dei beni comuni.

1.2. Ma non sono concepibili strategie di sviluppo (non solo di sviluppo *locale*), che rispondano ai criteri posti dalla stessa UE e dalla Costituzione europea, senza considerare il territorio come *luogo dello sviluppo*, nella ricchezza di tutte le sue determinazioni. Ciò è specificamente necessario quando, come nelle ormai ex-regioni Ob. 1, il territorio:

- è sovrautilizzato, e quindi diventato risorsa scarsa,
- presenta ampie, diffuse, fortemente strutturate criticità (crisi ambientali, rischi sismici, rischi idrogeologici, desertificazione e rischio idrico, *sprawling* e abusivismo ipertrofici...),
- è caratterizzato da una sottodotazione (e/o obsolescenza) di infrastrutture e reti (materiali e non) assolutamente patogena e fuori degli *standard* europei,
- è strutturato e di fatto governato – per ampi tratti – da regimi irregolari e illegali ad un livello sconosciuto nell'Europa più sviluppata.

1.3. Ne consegue, che almeno in questi territori (ma problemi non dissimili si stanno ponendo nei territori dello sviluppo distrettuale intensivo nel Nord-Est), non si tratta di stimolare la crescita, ma di fare sviluppo, perché solo lo sviluppo offre la terapia dei mali del territorio – si noti che la crescita tenderà piuttosto ad aggravarli – ed è in grado di valorizzare in modo non riduttivo le sue risorse (il che presuppone appunto la considerazione della poliedricità del territorio).

Se lo sviluppo locale è quello che si basa, principalmente, su risorse e potenziali locali debitamente attivati, è chiaro che:

- lo sviluppo locale non è tutto e solo locale,
- però tutto lo sviluppo concerne, si svolge e impatta sul territorio e sui luoghi,
- quindi il territorio è il luogo dello sviluppo, cioè è in rapporto al territorio (inteso come al punto 3) che lo sviluppo può assumere le qualità desiderate ed enunciate nei principi ordinatori della programmazione: sostenibilità, coesione, capacitazione.

1.4. La riattivazione del territorio nelle politiche di sviluppo può avvenire per passi successivi:

- *contestualizzare* territorialmente i programmi, i progetti e gli investimenti, secondo logiche tipo VAS (in parole povere: badare bene alla cura del territorio in ogni intervento che comunque lo riguardi);

- *verificare la specifica corrispondenza* tra progetti e caratteri del territorio (specie le sue criticità, vedi sopra), cioè se e come un progetto risponde ai processi patogenetici diffusi nel territorio e che in parte lo definiscono;
- *verificare la sostenibilità dei processi*, oltre che dei singoli programmi o progetti, con riguardo a effetti perversi, impatti cumulativi, incidenza sui regimi regolativi locali, specie in riferimento allo stato della *tragedy of commons*;
- *non risparmiare sull'ermeneutica del territorio*, ma valorizzare tutti i saperi, dalla conoscenza tacita a quella scientifica, praticare analisi veramente multicriterio, non illudersi che ridurre la complessità permetta di governarla, mentre lo sviluppo è valorizzazione della varietà;
- *tenere sempre presenti le diverse scale* (spaziali, temporali) che interessano il territorio, veri e propri livelli di realtà differenti, tutti compresenti e rilevanti, sapendo che ogni progetto incide sul locale e sul translocale;
- ricavare dalla multidimensionalità o poliedricità del territorio ragioni sostanziali per *definire il ruolo cruciale del centro nella governabilità dei territori*, specie con riguardo a:
 - obiettivi strategici a medio-lungo termine,
 - tutela di beni essenziali, costituzionalmente garantiti,
 - cura di tragedie dei beni comuni, prima del punto di catastrofe,
 - ricucitura continua ed insistente tra livelli, dimensioni, materie, tra locale e translocale.

2. Cosa e come valutare

2.1. La svolta del decennio

Ho voluto entrare *in medias res*, perché per le politiche di sviluppo siamo certamente a una svolta. È possibile farsi un'idea sintetica dei risultati raggiunti e dei deficit ereditati dalla fase che sta finendo, mentre molto chiari si profilano i rischi dell'immediato futuro. Molte delle idee-proposta, le principali forse, ruotano intorno all'idea di *un possibile governo del territorio come territorio dello sviluppo*. Appunto quello che finora non si è riusciti a praticare. Come esposto sopra è già possibile evidenziare cosa non ha funzionato nell'esperienza del decennio trascorso, e specificamente come sia stato difficile territorializzare le politiche, fare del territorio non il mero contenitore o il pretesto delle politiche, ma la materia prima da cui

ripartire. La svolta consiste nel fatto che entriamo in un'altra fase della politica comunitaria per il periodo 2006-2013, che ciò ha conseguenze pesanti per le regioni meridionali, e che d'altra parte il patrimonio consolidato del decennio precedente (messa in opera di politiche integrate e complesse, e "grande svolta" frutto in parte autonomo delle capacità della società meridionale) non è sufficiente a garantire ulteriori prospettive di crescita e meno ancora di sviluppo.

Le condizioni esterne si fanno più difficili, molti deficit interni non sono stati curati (quanto ai territori sono probabilmente nell'insieme peggiorati), le prestazioni istituzionali non si sono portate che eccezionalmente al livello di *performance* necessaria, le strutture di sussidiarietà sono ancora incomplete, incoerenti e conflittuali, le culture d'impresa si sono certamente evolute, ma solo a macchia di leopardo, e proprie le imprese migliori sono ancora in lotta con l'ambiente ostile o indifferente. C'è stata un po' di crescita, poca coesione, e ancor meno sostenibilità. Su questa base il futuro non è promettente, perché si tratta di fragilità difficili da curare e che richiedono risorse e tempo. Le politiche di sostegno alle imprese per ottenere crescita sono miopi, di breve respiro, e piene di effetti perversi, costi sociali, esternalità pesanti, ed hanno in molti casi deviato in senso opportunistico le stesse scelte d'investimento. Le strutture di ricerca e sviluppo, le università, gli istituti dell'alta cultura, restano delle isole separate, non solo verso i territori, ma perfino rispetto alle città che li ospitano. Peraltro il loro livello medio di etica pubblica non è certo di molto superiore a quello corrente nella società, e la capacità d'innovazione vi è distribuita solo in modo molto disuguale.

La domanda è se il mutamento indubbiamente intervenuto nell'ultimo decennio abbia accumulato sufficienti risorse, esperienze, buone pratiche, anticorpi, da poter costituire una piattaforma da cui ripartire. Un nuovo avvio che dovrà comunque incorporare molte innovazioni e correzioni, per essere efficace. Per esempio:

- sui sistemi d'incentivazione,
- sui criteri di selettività degli investimenti e delle opere pubbliche,
- sugli *standard* comportamentali degli attori,
- su una più verificabile e comprovata corrispondenza delle scelte ai criteri-scopi della sostenibilità, coesione e capacitazione,
- infine, sul ripartire davvero dal territorio, dal radicamento e dalla convergenza territoriale dei progetti.

Mentre il giudizio aggregato sottolinea gli aspetti meno soddisfacenti, sappiamo che vi sono buone pratiche, casi esemplari, risultati acquisiti e

vere novità settoriali. Inoltre vi sono amministrazioni locali più responsabili, più selettive, più inserite nell'ottica comunitaria. Vi sono territori della speranza (si veda prima di tutto Belli, a cura, 2002). La loro fenomenologia e individuazione è in gran parte da fare, e sarebbe rilevante per vedere il grado di replicabilità ed espansione di queste esperienze, e verificare il ruolo di poli prolusivi del nuovo. Ma come dimenticare che vi sono i territori della disperazione che non sono stati neppure sfiorati dai programmi complessi, e in cui il territorio è sottratto al governo legale? Per questi casi estremi sarebbe necessario qualcosa di più di una concentrazione di investimenti pubblici, ma un'azione coordinata e strategica multiscopo. Sarà mai possibile? Qui certo non si tratta più solo di politiche di sviluppo, ma d'altra parte lo sviluppo a macchia di leopardo non può lasciare dietro di sé queste estese *enclave*. Nell'attuale Europa a 25 non c'è nulla di paragonabile. E le virtù di uno sviluppo territorializzato sarebbe appunto di costellare il territorio di presidi di civiltà (e di legalità) in grado di opporre resistenza al fascino sempre rinnovato dell'antica e postmoderna violenza sociale.

Si dovevano toccare molto di più questi punti catastrofici, e certo le politiche di sviluppo non possono tutto. Ma ora siamo alla svolta tra premesse ancora insicure e non ben consolidate se non sporadicamente e accumulo di problemi derivanti dall'accelerazione dei processi globali, e dall'allarmante ritorno dei poteri illegali (e che dire della vastissima economia sommersa, che ruolo ha in distretti di nuova formazione, come li assedia e corrode dall'interno?). Si può dire che le valutazioni differenziate che occorre dare, e a cui ora passiamo, devono essere raccolte a unità, per quanto possibile, perché abbiamo bisogno di strategie, di selezioni, di chiare priorità e di evitare ogni apologia, elemento non assente nella vasta letteratura sui distretti. Le valutazioni o sono critiche o non servono; a premiare chi ha fatto bene, ci penserà a seconda dei casi: il mercato, la rinnovata fiducia nelle istituzioni o la reputazione.

Con tutto ciò occorre anche ricordare, infine, che il ripensamento delle politiche di sviluppo locale, oltre a seguire piste in parte nuove, si trova a confronto con opzioni più drastiche. C'è certamente un nuovo spazio per macropolitiche economiche attive (anche industriali e settoriali) guidate dal centro, così come assumono un'importanza dirimente i grandi investimenti pubblici (anche oltre o contro l'idea delle grandi opere) per recuperare deficit e per riagganciare una connettività e agibilità spaziale e non solo altrimenti bloccata e rallentata. Il dualismo centro-locale è tutto un costrutto politico che ha pochi fondamenti analitici ed esperienziali. Al centro spettano certi compiti, non esaurienti, alle politiche di sviluppo locale spetta il

compito di entrare finalmente sulla via della territorializzazione e di aderire compiutamente ai criteri costituzionali di stampo comunitario. I mali locali, come i potenziali, solo localmente – cioè con interventi contestualizzati – possono essere trattati e valorizzati. Viceversa, beni pubblici di grande peso strategico devono essere garantiti dal centro e così via. Evitiamo almeno in sede scientifica di fare confusioni e di creare partiti. Lo spazio per l'innovazione nelle politiche di sviluppo locale effettivamente territorializzate è molto grande, ed è una funzione pubblica ineludibile.

2.2. Valutare le differenze territoriali: dipendenti/indipendenti da policies

Per valutare l'incidenza di politiche occorrerebbero esercizi controfattuali. Il mutamento sociale e la stessa crescita dipendono da una molteplicità di fattori e situazioni, di cui solo una parte può essere imputata agli interventi di *policy*. Non abbiamo strumenti per discriminare abbastanza accurati. Va detto subito che le politiche sarebbero necessarie anche se si dimostrasse che partoriscono il topolino. La loro virtù sarebbe allora in effetti secondi o indiretti o a distanza che comunque sono desiderabili. Certamente direi che il principale apporto di politiche complesse è la modifica tendenziale delle culture organizzative, delle pratiche, degli orizzonti delle aspettative e in generale una tonificazione delle condotte altrimenti non ottenibile, se non in tempi più lunghi o più incerti. Si tratta di saper fare, di capitale umano e sociale che varrà molto in una fase successiva. Abbiamo allora due opposte prospettive: sostenere che le politiche di sviluppo incidono poco direttamente, ma molto indirettamente, e sostenere che la crescita dipende in sostanza da altri fattori. Possono essere fattori macro di livello sistemico o ambientale, o anche dati favorevoli prodotti da macropolitiche decise centralmente (per es., politiche fiscali, della spesa, dell'offerta e della domanda). Nel caso del Meridione, una buona parte della genesi paradisiacali come indagata da Viesti e Cersosimo, proviene non da effetti diretti delle politiche, ma dall'accumularsi di potenziali, capacità e mutamenti preferenziali nella media durata della società meridionale, prima ancora che nel sistema economico. Una parte rilevante proviene addirittura dagli impulsi civili della fase di mobilitazione degli anni '70. Altri fattori ancora sono la crescita della scolarità, la diffusione delle comunicazioni, la globalizzazione del costume, delle attese e delle pretese. Tutti fattori poco o per nulla considerati come tali nelle politiche. Da esse dati o per presupposto o considerati accidenti imponderabili. L'altra prospettiva è di intendere le politiche di sviluppo come sostegno alle imprese (come con la legge 488

per l'innovazione d'impresa), e basta, magari con qualche intervento di consolidamento di mercati. In tal caso però non si tratta più di strategia di sviluppo locale, ma di normale politica macroeconomica di sostegno alla crescita del PIL e dell'occupazione.

La crescita in generale reagisce a stimoli o imperativi di carattere generale. Ma volendo fare sviluppo locale, occorre invece che risorse, stimoli, occasioni, mercati, potenziali e prospettive siano elaborati a partire da dati locali. Ciò è possibile solo con una compiuta e non occasionalistica territorializzazione delle politiche di sviluppo. Ne siamo – come abbiamo visto – ancora lontani.

I fattori che l'hanno reso difficile sono:

- fatti culturali: l'economicismo condiviso, il politicismo, il burocratismo, le pratiche neocorporative e in pratica spartitorie, il riduzionismo analitico e strumentale (gli incentivi come strumento deviante),
- l'ancora difficile ermeneutica del territorio,
- la difficile convergenza dell'intreccio dei tre parametri di riferimento: crescita, coesione, sostenibilità.

Le politiche vanno quindi collocate nel contesto culturale ed istituzionale della fase, specie con riguardo alle tendenze di medio periodo e ai fattori di mutamento endogeno della società meridionale. Non tutto quello che avviene deve essere imputato alle politiche, nel bene e nel male. Inoltre non si dimentichi che malgrado la rilevanza delle risorse, l'armamentario complicato e pervasivo, la macchina delle politiche di sviluppo (in realtà come sappiamo della crescita, con qualche correttivo al margine) resta largamente omissiva ed incompleta. Politiche di sviluppo sarebbero la convergenza ed integrazione di tutte le politiche pubbliche sull'obiettivo dello sviluppo. Ma ne siamo ben lontani, e l'universo delle politiche di sviluppo resta un quartiere distinto, se non separato, della città delle politiche, forse un centro direzionale, ma non il *downtown* frequentato da tutti.

2.3. La necessità di criteri a largo spettro riferiti a profili strategici

Se si devono valutare le politiche di sviluppo e di governo del territorio con riferimento alla loro efficacia (che riassumiamo nell'espressione: produrre territori dello sviluppo) dobbiamo fare riferimento a criteri non tanto interni o relativi al rapporto costi/benefici, quanto rivolti soprattutto all'esterno, all'impatto ambientale, sociale, istituzionale, all'incidenza sui fattori

che hanno prodotto il territorio “sottoutilizzato” (uso l’espressione ufficiale per rivelarne nel contesto della nostra argomentazione la sottile perversità). Gli impatti più interessanti sono quelli meno facilmente misurabili, osservabili, quelli più indiretti e più distanti. Perciò è corretto non prenderli troppo in considerazione all’interno delle procedure di valutazione interne al *policy making*. Essi però sono proprio quelli che interessano il pubblico, la società locale, i saperi esperti che osservano, i presidi della riflessività. Perciò, posta questa differenza tra tipi di apparati valutativi, si tratterà (o tratterebbe, perché non è detto che qualcuno sia interessato a farlo) di trovare le vie di connessione, le relazioni non lineari ma certamente esistenti tra i diversi ordini di effetti, più vicini e più lontani, più propri e più perversi, più misurabili e meno osservabili.

Dovendo scegliere tra criteri di valutazione che siano pertinenti allo sviluppo locale appropriatamente territorializzato, ne elenco alcuni, certo non esaustivi, ma che almeno indicano la direzione del lavoro riflessivo da svolgere. Le loro etichette sono abbastanza evidenti, perciò mi limito ad elencarli:

1. crescita,
2. sviluppo,
3. riduzione del divario territoriale,
4. cura delle sregolazioni,
5. sostenibilità dei processi,
6. recupero di coesione,
7. capacitazioni,
8. capacità di connettersi a reti e infrastrutture,
9. livello d’integrazione delle politiche,
10. grado di mobilitazione strategica delle risorse locali,
11. passaggio alla governance,
12. selezione di una nuova classe dirigente.

Qualche breve osservazione. I primi due sono i più ovvi ed evidenti, ma qui ha senso vederli insieme, proprio per sottolineare la differenza tra un processo di crescita economica locale e un processo di sviluppo locale. Il secondo, come sappiamo, non si differenzia dal primo solo per essere una buona approssimazione di criteri costituzionali, quindi normativamente più legittimo, ma anche perché è l’unico che può (con particolare riferimento al contesto meridionale) curare i mali endemici e spesso tragici del territorio e della società. Ha quindi qualche interesse osservare quali dei programmi si avvicinano o si allontanano di più da quest’ultimo modello e quali risultino gli strumenti (più esattamente: i processi di *policy*) più adeguati alla bisogna.

Di particolare rilievo è la terapia delle sregolazioni (cfr. Donolo, 2001). Esse sono alla base del mancato e distorto sviluppo. Incidere su di esse è possibile di solito solo indirettamente, ma approcci strategici e integrati possono risultare efficaci anche nel medio termine. Vi sono implicate in primo luogo le istituzioni, che possono mutare se vengono chiamate a compiti più esigenti (appunto tramite le esigenze di programmi complessi, sul punto la parte II.9). Si tratta di passare dall'egemonia delle strategie della sfiducia a quelle produttive di fiducia e di legalità (qui la legalità interessa soprattutto come capacità di seguire regole, autonomia degli attori, "obbedienza intelligente"). Sul *capacity building* sappiamo anche troppo in teoria e molto poco in pratica. Al momento esso è più il risultato occasionale, la sorpresa di un processo, più che la materia del *planning* come invece dovrebbe essere. Qui gli strumenti di *policy* hanno bisogno di profonde revisioni, altrimenti la sussidiarietà diventerà un buco nero, e le tentazioni tecnocratiche e centralistiche si rifaranno sentire. Sulla mobilitazione delle risorse locali si gioca la componente locale dello sviluppo. Per lo più tale mobilitazione è stata vista in un'accezione strettamente economica, anzi aziendalistica. Ma questo è come darsi la zappa sui piedi. La valorizzazione delle risorse locali, ancorate al territorio, deve guardarsi da essere una forma sofisticata di sfruttamento dei patrimoni materiali e immateriali di cui esso è dotato. Qui non mi rifaccio nemmeno alla letteratura imponente sul governo dei beni comuni, che a questo punto delegittima ogni riduzionismo matrice di *rent seeking*, ma basta leggersi Settis per capire cosa è in gioco.

Infine, la selezione della classe dirigente è la segreta posta in gioco di tutto il processo. Il criterio di valutazione finale è vedere se essa si sta formando, se ha cancellato caratteri spesso poco presentabili del recente passato, se c'è ricambio generazionale, circolazione delle *élite* in senso lato, sviluppo di competenza e di etica pubblica, cultura sprovvincializzata, visione condivisa: oppure se dietro il linguaggio novista (che si sente sempre nei convegni sullo sviluppo) si scorga l'antica trama gattopardesca. Questo tanto più oggi che la meritoria stagione dei sindaci si è esaurita.

Ecco, nella Tabella 1, i criteri citati raccolti in forma sintetica in un quadro sinottico.

Naturalmente, si dovrebbero sostituire alla valutazione intuitiva o ricavata da una generalizzazione empirica batterie di indicatori quantitativi. Malgrado tutto, resta un lavoro da fare, e dovrebbe godere di un'autonomia rispetto alle autovalutazioni previste dai singoli progetti e piani. Ci dice almeno che, in ipotesi, quanto più le politiche sono state integrate tanto più hanno approssimato criteri esigenti; hanno mobilitato capitale sociale locale, hanno curato mali locali. Quanto più sono state economiciste (puntando su scambi poco qualificati, collezioni di progetti disparati, incentivi poco se-

Tab. 1 – Valutare politiche di sviluppo. Quadro dei criteri

Criteria	Specificazione	Tipo di programma	Approssimazione del criterio da 1-10 solo per dare un'idea
crescita	pil, occupazione, reddito	patti, contratti, politiche dell'offerta (qui si intende: facilitazioni logistiche e infrastrutturali, incentivi)	6
sviluppo	come misurato da indici tipo HDI	urban, prusst, pit	7
riduzione del divario territoriale	coesione territoriale	pit	5
cura delle sregolazioni	minore devianza, maggiore <i>compliance</i> con le regole legittime	patti	5
riduzione del <i>rent seeking</i>	stabilizzazione di mercati competitivi per merci e servizi <i>versus</i> accaparramento partecolaristico di risorse collettive	forse i pit e i patti migliori	?
sostenibilità dei processi	trattamento efficace di tragedie dei beni comuni	prusst, pit, life, leader (?)	6
recupero di coesione sociale	processi perequativi, giustizia distributiva	?	?
capacitazioni	aumento degli spazi di libertà positiva per gli attori – sviluppo di arene deliberative	urban, occasionalmente pru, progetti urbani integrati	6
livello d'integrazione delle politiche	livello degli effetti sinergici di politiche diverse	pit	5
capacità di connettersi a reti e infrastrutture	passaggio da reti localistiche a reti lunghe ed aperte; visione strategica della connettività	pit, talora patti	6
grado di mobilitazione strategica delle risorse locali	Crescita dell'autonomia locale	patti prusst	6
passaggio alla governance e pratiche di sussidiarietà	Trattamento di sindromi <i>nimby</i>	pit	5
selezione di una nuova classe dirigente pubblica e privata		?	4

lettivi) ci si è allontanati dagli obiettivi dichiarati. Si noti anche che la stessa crescita pur registrabile – nella misura in cui sia imputabile ad effetti

diretti dei programmi – resta precaria. Infatti, se non sono stati trattati almeno in tendenza i fattori di crisi (abuso del territorio, esternalità negative, mancanza di fiducia istituzionale, localismo inteso come dipendenza delle scelte da reti corte e chiuse), se soprattutto non si è creata una cultura e strategia d’innovazione, i risultati economici sono esposti a crisi derivanti o da fatti esogeni o dai costi dello stesso opportunismo decisionale.

Ci sono anche punti interrogativi, per la difficoltà di valutare, se effettivamente uno degli obiettivi dichiarati – coesione territoriale e sociale – è stato realmente perseguito non dico raggiunto). La coesione sociale significa il superamento di alcune sperequazioni radicali nell’accesso a beni essenziali (reddito, lavoro, salute, abitazione, istruzione) e la convergenza tra politiche di sviluppo e politiche sociali integrate a livello locale (ex Legge 328, vedere Donolo-Eutropia, 2004). Nei territori sottoutilizzati (ovvero: nei territori che hanno subito degrado e abusivismo di ogni genere) la stessa crescita è resa impossibile da insufficienti dotazioni in beni pubblici e dalle ridotte capacità degli attori deprivati (deprivazione culturale e ambienti degradati). Sto solo seguendo A. Sen. Di conseguenza senza politiche sociali (ovvero: politiche urbane integrate tipo URBAN) non è possibile che ci sia sviluppo locale (che non sia del tutto dipendente da afflusso di risorse esterne e spesso distorti). Il progetto locale per questo motivo non può essere affidato in casi estremi neppure a politiche della crescita. Infatti la stessa creazione di posti di lavoro, se non si tratta di lavoro capacitante, non risolve il problema di base della mobilitazione delle risorse locali (in un quadro istituzionale e strategico *enabling*). La crescita – in un contesto degradato – ricade su se stessa o deve chiedere continuamente aiuto all’esterno, o alla fine si delocalizza o si immerge. Il progetto locale per queste ragioni è in primo luogo sociale. Da qui emerge il limite (di derivazione comunitaria, forse) delle politiche perseguite finora, che non toccano se non marginalmente proprio i fattori critici dello sviluppo.

2.4. Differenze tra politiche e pertinenza dei criteri di valutazione

Ma naturalmente sarebbe necessario differenziare. Già la Tabella 2 indica che i diversi tipi d’intervento hanno premesse e impatti diversi. Essi sono disponibili lungo uno spettro che va, a un estremo, dal diretto e strumentale sostegno all’impresa, al progetto locale vero e proprio, all’altro estremo. A seconda della loro natura (premesse, scopi, mezzi, natura del *policy making* implicato) essi si raccordano diversamente anche con l’ambiente politico-istituzionale, impattando in modo differenziale su sussidiarietà, macropolitiche economiche e fiscali, politiche industriali, e altre politiche

rilevanti quali quelle sociali, ambientali e delle opere pubbliche. Essi hanno anche una diversa esposizione agli eventi del mondo esterno, andamenti del ciclo economico, del settore, dell'evoluzione tecnologica, sviluppi delle connessioni e piattaforme logistiche, energia e così via. Tutta questa componente resta – mi sembra – abbastanza opaca, e non esaminata se non per sommi punti anche negli esercizi di valutazione ufficiali. Infine, è un aspetto decisivo, i diversi strumenti di *policy*, che si possono raggruppare certo per famiglie secondo il livello di integrazione o il carattere multi-obiettivo o multilivello, hanno anche punti di contatto diversi con il contesto locale, ovvero con il territorio dello sviluppo. La componente “sottoutilizzata” del territorio, secondo la dizione ufficiale, viene variamente implicata nei processi: come valorizzazione di beni comuni e di capitale sociale, come mobilitazione di risorse di azione collettiva, come ulteriore sfruttamento del territorio o e dei suoi beni, o come cura diretta o indiretta dei suoi mali. I vari strumenti, che qui non è possibile esaminare singolarmente, sono diversamente pertinenti alla questione che qui interessa, cioè lo sviluppo locale come crescita del welfare e della *wellness* locale, che a loro volta sono fattori propulsivi di uno sviluppo locale qualificato. Molto in sintesi esaminiamo alcuni casi prototipici.

Le *politiche dell'offerta* sono (si dovrebbe dire: a certe condizioni) adatte per sostenere la crescita, e per la riduzione di divari territoriali nel medio-lungo periodo. Sono lo strumento più classico, ma meno qualificante; sono per definizione distanti dal territorio. Lo potrebbero incorporare di più, se regolazioni fossero usate sistematicamente e in prospettiva strategica per ridurre esternalità negative, risparmio energetico e di territorio, fiscalità premiale per l'innovazione e così via. In tal caso queste politiche tenderebbero a configurarsi come politiche attive. In queste politiche vi è stato finora uno scarto eccessivo tra incentivi, regole del gioco e *standard*, che non hanno operato in modo convergente. Di conseguenza queste politiche, rispetto allo sviluppo locale, restano generiche o tendono ad assumere una curvatura particolaristica. Per una governance centrata su queste politiche occorrerebbe anche un apparato istituzionale di promozione, controllo ed interdizione oggi molto carente (per dire, che ruolo hanno le agenzie di protezione ambientale regionale nello sviluppo economico?).

Le *politiche negoziate* (programmi e progetti contrattati) risultano anch'esse adatte più alla crescita che allo sviluppo qualificato. Esse hanno modesti impatti positivi sulle altre dimensioni, sociali, organizzative e culturali. Anche in questo caso c'è difficoltà nell'integrare politiche, il territorio viene ancora svalutato, si tollera una tendenziale insostenibilità, o anche il suo aggravamento. I principali acquisti possono essere l'impostazione di

reti più lunghe e più aperte, e la socializzazione di una cultura della cooperazione. Ciò è possibile, però, solo nella misura in cui i comportamenti opportunistici, o il *free riding*, e le strategie della sfiducia siano stati – dentro e tramite la politica – seriamente ridimensionati e sanzionati negativamente. Anche il contratto può essere uno strumento selettivo. Ma per far ciò, e quindi per evitare la selezione avversa e l’azzardo morale che scattano in presenza di risorse pubbliche, occorre davvero che il progetto locale sia seriamente ancorato a un processo deliberativo includente¹.

I *programmi complessi* (ma specialmente: PIT, piani strategici d’area vasta) sono certamente adatti per fare sviluppo locale centrato sul territorio, territorializzato e produrre territori dello sviluppo (sui territori della speranza cfr. Belli, 2002); incidono fortemente su processi di integrazione delle politiche, sostenibilità, capacitazione. Ma sono difficili sia da progettare che da realizzare. Essi hanno un elevato potenziale se la prospettiva strategica è incorporata nell’approccio integrato. Ma con ciò è anche detto che essi pretendono molto dagli attori: li stressano, mettono in forse il *rent seeking*, problematizzano le culture. Perciò innovano. Essi richiedono anche un investimento cognitivo eccezionalmente più complesso e tecnicamente fondato rispetto ad altri interventi. Essi meritano tutta l’attenzione e la cura, perché possiamo assumerli al momento come la migliore approssimazione (specie se si saprà ricavarne le debite lezioni) di quel progetto di territorio (e di città) da cui dipende il destino dei territori dello sviluppo.

Da tutte queste considerazioni forse si può anche concludere che sarebbe bene sviluppare metodiche di valutazione appropriate per specifiche famiglie di politiche di sviluppo (locale). Tutte hanno comuni idee-forza (riassunte nella centralità dei criteri costituzionali), tutte puntano alla transizione dalla crescita allo sviluppo, come anche dal manifatturiero (tradizionale) alle forme più complesse di catena del valore, che puntano su filiere integrate e distretti multisettoriali. I criteri di valutazione, in fondo, devono essere calibrati sul tipo di mezzi ed obiettivi propri di specifici programmi d’azione pubblica. Per rendergli giustizia, e per accrescere la riflessività “contestualizzata” di cui essi hanno urgente e grande bisogno.

¹ Sui problemi qui solo accennati si rinvia a *Stato & Mercato*, 1, 2005, specialmente ai contributi di Bobbio e Donolo.

12. L'implementazione difficile: scarti e derive tra processi sociali e policy making

1. La situazione

La situazione è strana. I processi che avvengono dentro le procedure della democrazia rappresentativa, e quindi della politica istituita, e quelli che avvengono dentro processi sociali informali tendono a divergere, a non incontrarsi, a scontrarsi magari. La situazione è spesso descritta sulla stampa con formule quali “distacco della politica dalla società”. Da intendere almeno in due sensi: le scelte della politica non collimano con quelle auspicate dalla società (ovvero: dalla sua parte attiva o che si attiva); ma anche: la politica ignora ciò che avviene nelle profondità del sociale, anzi se ne infischia o lo teme. Poiché la politica istituita sta al centro, ciò che avviene nel sociale si presenta come periferico, movimento della periferia verso, contro o a dispetto del centro. Le materie oggetto di questi processi divergenti riguardano soprattutto il territorio e i suoi usi compatibili e sostenibili, in genere in rapporto a qualche grosso investimento infrastrutturale, o a rischi tecnologici e industriali che una società (locale) non intende subire passivamente. Le forme della divergenza si manifestano come scontento, disagio, protesta, allarme sociale, mobilitazione, addirittura progettazione di alternative. Al progetto proposto e imposto dal centro si contrappone, infatti, nei casi più maturi o complicati un progetto della periferia: il progetto *sociale* si contrappone a quello *politico* e istituzionale, secondo un copione tante volte rivisitato. Però ci sono novità: (a) dal lato della politica istituita – ai suoi vari livelli, ma nell'insieme in quanto “centro” – c'è un'incomprensione per le resistenze della periferia. Sembrano forme egoistiche, qualunquistiche e bloccanti. Si nega perfino che la mobilitazione sociale sia il sale della democrazia, dato che la democrazia è forma, procedura, regola del gioco, rappresentanza; (b) dal lato della società o periferia va sottolineata la crescita delle capacità argomentative, organizzative e comunicative. Ne consegue che le azioni della

periferia tendono a diventare più efficaci, incisive e tali da esigere e ottenere l'ascolto istituzionale. L'aspetto sub (a) si spiega con il fatto che la politica è diventata una professione, la classe politica un ceto corporativizzato tra gli altri, la cultura della politica una miscela di linguaggi tecnocratici e di auto-justificazioni. Intendere altri linguaggi da questo punto di vista è difficile, e ogni cosa che si muova e non sia passiva è percepita come il classico disturbo del manovratore. Il quale, oltretutto, ha preoccupazioni sue proprie negli equilibri della politica simbolica quotidiana, e crede di poter adempiere al suo ufficio solo sulla base di un'ampia e indiscussa delega. L'aspetto sub (b) è correlato alla crescita cognitiva degli attori nella società della comunicazione e della conoscenza, alla loro capacità di apprendere da altri esempi e di autoorganizzarsi in forme autonome, che competono con quelle istituite per la rappresentanza di interessi e di identità. Dipende anche dalla minor presa delle culture politiche dei partiti di massa e dalle ampie zone di *bricolage* ideologico-programmatico che si sono formate con il passaggio alla seconda repubblica. Inoltre, molti temi (ambiente, salute, sicurezza, ma anche servizi collettivi, degrado urbano, integrazione multiculturale) sono ormai visti come temi sui quali la politica istituita offre molto poco e sui quali viceversa è possibile esercitare una sorta di elaborazione o tematizzazione dal basso e dalla periferia.

Ci si può chiedere: ma ci si deve accontentare di registrare questa divergenza spesso conflittuale o ci sono prospettive? E quale è il senso democratico di questo confronto finora poco produttivo?

2. Ragioni della divergenza

Occorre esaminare le ragioni non contingenti di questa differenza che diventa divergenza. In assenza di approcci capaci di intermediare è probabile che le divergenze si trasformino in derive – sia al centro che in periferia – rischiose per la vita democratica. Da qui l'interesse di un'accurata individuazione dei termini del problema. Per questa analisi occorre intanto non procedere da una visione apologetica. La stessa contrapposizione di principio tra sociale e politico, meglio tra società civile ed istituzioni, è pericolosa per la democrazia. In democrazia per contro sono fisiologiche le tensioni tra questi poli – come tra centro e periferia o alto e basso nei livelli di governo. Ma le tensioni hanno processualmente sbocchi istituzionali e culturali, mentre divergenze, derive e contrapposizioni astratte (anche se qualcuno ci può trovare il suo tornaconto) sono un rischio e come tali vanno considerate.

L'approccio non apologetico, che non procede per dicotomie, demonizzazioni o manicheismi (essi stessi frutti irriflessi di una cultura di massa

mediatizzata e orientata al capro espiatorio, alla demonologia e alla dietrologia, ed insieme alla *blame avoidance*, cioè allo scaricabarile) cerca le radici della differenza in dati più strutturali, di lunga durata, non occasionali. Ce ne sono tanti, ma qui ne ricordo solo due:

- a. l'integrazione transnazionale e i processi globali.
- L'integrazione transnazionale (l'unificazione europea in particolare) comporta la costruzione di livelli e istanze di governo e quindi anche lo sviluppo di forme della politica sempre più distanti dai luoghi della vita sociale: società locale, territori, legami sociali, mondi vitali. Inoltre a questi livelli più distanti e più astratti sono assegnate le competenze più generali, ovvero il governo delle macrovariabili che in un mondo integrato determinano effetti locali. Le politiche e le strategie dei livelli più alti (Commissione Europea, governo nazionale, ma anche governi regionali) incorporano una razionalità di tipo strategico, tecnocratico, aziendalistico, eventualmente geopolitico. Tutto ciò prescinde dal "locale", che appare un dettaglio (nel caso di Vicenza, gli impatti urbanistici ed ambientali dell'ampliamento della base USA appaiono un dettaglio trascurabile rispetto alle logiche di alleanze).
 - I processi globali sono visibili come effetti locali di fattori e processi molto distanti). L'impatto locale registra ed elabora una certa reattività del sistema locale, in funzione adattiva o anche repulsiva (come in certe forme di rifiuto della macdonaldizzazione dei consumi), ma normalmente non è in grado di interagire con fattori pesanti, distanti e dotati di una propria inerzia. La società locale perde il controllo su ciò che avviene su e dentro di essa, proprio nel momento in cui alle periferie si assegnano poteri, autonomie, riconoscimenti (per esempio nei partenariati socio-economici dei progetti integrati o nelle Agende 21). Da qui una tensione crescente tra locale e globale, dove il locale si autointerpreta come luogo della vita autentica contrapposta ai nodi dei poteri finanziari e tecnologici alieni. Una tensione destinata a durare, almeno finché non sia possibile modificare la natura del "centro", curandone il deficit democratico (sotto il profilo almeno della rappresentatività degli interessi) e finché le pratiche sociali non siano assunte come contesto e risorsa dove radicare le scelte di *policy* (è noto quanto sia difficile operare questa traslazione anche nei programmi comunitari che predicano integrazione, partecipazione, "localizzazione" dei progetti, come nel caso degli URBAN, dei PIT e in genere nelle strategie di sviluppo locale – sul punto vedere Donolo, 2007). E finché anche la periferia non elabori una cultura delle proprie pratiche che corrisponda all'inveramento di una sussidiarietà ben temperata.

b. Le tendenze all'impoverimento dei contenuti costituzionali e programmatici della democrazia politica. La democrazia è un regime in perpetua oscillazione, andando o verso una maggiore realizzazione delle sue promesse e impegni (prima parte della nostra Costituzione), o verso un impoverimento, con forme autoritarie, manipolative, populiste, tecnocratiche. Semplicemente anche con la forte tendenza (favorita dall'alleanza materiale tra gli interessi di ceto dei politici con le ragioni dei grandi poteri finanziari e mediatici) della politica istituita a intendersi come unica ed esclusiva forma di verifica di efficacia e vigenza del regime politico democratico. La rappresentanza funziona abbastanza bene quando la società civile è atona e poco strutturata, gli interessi molto aggregati e organizzati, il fabbisogno di regole universali e di governo centrale evidenti. Ci siamo da tempo allontanati da questo stato di cose, e per questo radicale motivo la democrazia come "regime dell'apprendimento" (sul tema cfr. Donolo, 1992) sta moltiplicando di fatto e solo in misura modesta anche di diritto le sue forme. Il che significa che accanto alla democrazia rappresentativa (nel classico circuito elezioni, partiti, parlamento, governo) si affermano forme di democrazia economica, sociale e anche culturale (come nel caso dei meticciati culturali e delle convivenze tra culture e religioni). Inoltre la democrazia rappresentativa è tipicamente confrontata, per lo più anche integrata e corretta da forme di democrazia deliberativa (partecipazione, discussione e scelta collettiva in riferimento a progetti, dilemmi, governabilità locale di beni comuni), di democrazia partecipata (specie nei governi locali), di democrazia referendaria, di *e-democracy* e di democrazia dei sondaggi, ovvero di consultazioni non finalizzate alla selezione della classe dirigente o dei programmi politici alternativi, ma all'intervento più o meno diretto su scelte collettive e sulla definizione dell'interesse pubblico.

L'impoverimento in parte deriva dai processi di differenziazione e complessificazione dei processi decisionali, che portano ad assommare verso i livelli alti le componenti decisionali più importanti e strategiche, la natura stessa delle materie su cui decidere, l'imperativo di ridurre la complessità e quindi il sovraccarico delle domande per un'esigenza di governabilità. La "governamentalità" à la Foucault esige istanze di controllo per ridurre l'imprevedibile e l'incalcolabile e per aumentare la presa sui processi socioeconomici. Su questa base materiale prolifica il mondo della comunicazione altamente manipolativa che forma preferenze individuali e collettive, crea paure e incubi, diffonde insicurezza o false certezze, lavora per slogan, buchi neri e pseudotematizzazioni (come è ben documentato in tante politiche a carattere sociale o sanitario: dalla droga all'aborto, all'immigrazione). La politica istituita ha bisogno di gestire in presa diretta la formazione delle preferenze collettive per poter poi rispondere "in proprio" ai bisogni così

esogenamente generati. Le fonti alternative, e in genere sono non centrali ma periferiche in un qualche senso del termine, vengono delegittimate, o almeno rese ineffettive. La politica istituita conduce una lotta incessante per affermare non come voleva Weber il monopolio pubblico della violenza (magari lo facesse!), ma il monopolio dei processi formativi di preferenze per non dire dell'agenda delle alternative fattibili. In ciò la complessità delle materie, l'opacità di molte implicazioni delle scelte gli fa gioco e fornisce ulteriori argomenti di autoaffermazione.

Tutto questo è già abbastanza preoccupante, anche senza dover accennare (cosa da cui qui mi astengo) al ruolo di interessi inconfessabili, di usi privati di poteri pubblici, di perpetuo galleggiare ai limiti della legalità. E per non dire che la politica istituita comporta dei costi finanziari elevatissimi che obbligano le organizzazioni politiche a garantirsi una copertura del fabbisogno pur che sia, anche con mezzi poco puliti. In ogni caso, se non tutto, molto spinge la politica di fatto anche a prescindere da strategie populistiche o neocon o neoliberali verso una pratica riduttiva dei potenziali democratici. In una direzione che altera la costituzione materiale e rende più difficile soddisfare le promesse della prima parte della nostra Costituzione.

3. Le ragioni del centro e quelle delle periferie: transazioni tra sociale e politico

Preso atto che le tensioni e le divaricazioni in esame hanno basi strutturali e sistematiche nelle nostre società, occorre fare il passo successivo, ed esaminare le rispettive ragioni. Il centro, ovvero qui la politica istituita nelle forme della democrazia rappresentativa, può far valere i seguenti argomenti:

- la rappresentanza, la delega, la divisione del lavoro sono caratteri ineludibili di una società complessa. Ci sono livelli distinti e ci sono compiti che non possono essere lasciati alla spontaneità (sia della società che del mercato; ci sono compiti di anticipazione, di investimento a medio termine, di predisposizione di soluzioni per le future generazioni; ci sono livelli intermedi e globali e ci sono effetti locali di processi globali su cui intervenire; le materie come complesse sono caratterizzate da molte dimensioni non trattabili né localmente né con le risorse disponibili nelle pratiche sociali: è bene che tutto quanto è macro e multidimensionale sia oggetto di scelte mediate da forme di rappresentanza e da rappresentazioni non meramente riflesso locale o sociale. L'integrazione soprannazionale costruisce necessariamente livelli di governo lontani da mondi vitali e regimi locali. La sussidiarietà stessa esige che non si faccia a un livello inferiore ciò che può essere meglio fatto a uno superiore. E ciò

riguarda oggi beni comuni e pubblici fondamentali, quali la certezza del diritto, l'ambiente, la giustizia distributiva, le infrastrutture strategiche, la sicurezza e la pace. E così via.

La periferia, ovvero qui gli attivismi eterogenei della società civile, invece può sostenere le proprie ragioni, affermando che:

- gran parte dei beni che compongono il benessere e anche la giustizia sociale hanno forti connotati locali e radici sociali; il benessere e la felicità come la libertà hanno radicamenti per non restare astrazioni: del resto nel sociale e nel locale sono disponibili risorse indispensabili per realizzare stati di benessere più avanzati e più giusti che livelli più lontani ed astratti trascurano o dilapidano. Senza forme di cittadinanza attiva la stessa democrazia deperisce, tende a diventare illusione e inganno a vantaggio di pochi. Nella società della conoscenza i processi sociali e le pratiche locali sono e possono ancor più diventare i veicoli di libertà positive, di crescenti capacitazioni, di contesti per la realizzazione della persona socievole e socializzata. Solo da qui possiamo ripartire con adeguate motivazioni, pratiche altruistiche, capacità cooperative che poi risultano essenziali anche per far fronte a compiti di una scala più ampia. In democrazia ogni scarto eccessivo tra rappresentanti e rappresentati (come ora è rilevato dall'indicatore: costi eccessivi e quindi arroganza della politica) diventa una minaccia della democrazia. E questa sopravvalutazione del politico istituito a minacciare il regime democratico, non i conflitti sociali o le pratiche locali che invece catalizzano e costruiscono ambiti e discorsi pubblici, distrutti dalla retorica ipocrita e supponente del centro che vuole arrogarsi un eccesso di poteri. E così via.

Gli argomenti fanno fatica ad incontrarsi, non solo perché le due parti tendono a delegittimarsi a vicenda, ma perché le logiche difficilmente sono compatibili. Questo è il punto su cui concentrarsi. In via generale in una società complessa, inserita nei processi globali, in cui è centrale l'economia della conoscenza e cruciali sono i processi di capacitazioni degli attori sociali (siano organizzazioni, istituzioni o cittadini o persone) dobbiamo aspettarci processi non convergenti, addirittura scontri tra pretese incompatibili (almeno a certi livelli) e conflitti normativi. Del resto dentro la grande omogeneizzazione mediatica e consumistica crescono anche le differenze, le idiosincrasie, le identificazioni divergenti e autoreferenziali. Diciamo che le istituzioni democratiche classiche (rappresentative) non si aspettavano e non sono predisposte per questa evoluzione. Esse sono specializzate nel trattare interessi (da soddisfare secondo criteri e gerarchie) e nell'aggregare (molto all'ingrosso) preferenze disparate. Lo facevano i partiti di massa e i sindacati. In analogia a quello che avviene nel mercato anche i grandi cana-

li della rappresentanza tentano, come abbiamo accennato, il più possibile di preformare le preferenze dei singoli e quindi quelle collettive, per renderle compatibili e integrarle in livelli di governo più astratti, generali e distanti dalla “base”. Le costituzioni democratiche però prevedono sempre – nei loro regimi di libertà e nell’architettura delle autonomie (oggi ancor più nella forma della sussidiarietà) – altre forme: canali della partecipazione e della mobilitazione, movimenti collettivi, istanze di controllo e autorità terze. C’è di fatto un’estesa e articolata divisione del lavoro politico (intendendo qui per politico la trasformazione di atteggiamenti e preferenze individuali in agende pubbliche tramite discorsi e pratiche produttrici di dimensione pubblica).

Dall’alto e dal centro intanto, e per il momento, viene gettata una rete di contenimento: si tratta delle forme proceduralizzate di partecipazione a processi decisionali. Molti progetti complessi ed integrati le prevedono, come è successo negli URBAN, nell’agenda 21, nei PIT, nei piani strategici per le città, oltre che nelle politiche sociali integrate su scala locale ex Legge 328. Ogni progetto urbano di qualche rilievo conta su partecipazione e coinvolgimento degli “abitanti”, la periferia va sentita, consultata, magari attivata, la società civile è riconosciuta come partner istituzionale. Si tratta anche di forme di contenimento, dove lo spontaneo e l’imprevedibile viene lavorato in modo che si inserisca nelle procedure e diventi produttivo per le scelte formali delle istituzioni. È giusto che sia così, sebbene prevalga la retorica, la strumentalizzazione, e spesso anche l’irrilevanza. Non importa: è comunque di grande rilievo che si riconosca che non si può procedere senza. Inoltre questi contesti sono anche e principalmente grandi palestre per addestrare cittadini a pensare alle scelte collettive e anche per selezionare sul campo e dal basso nuova classe dirigente.

Visto dalla periferia e dal basso, dal civile contrapposto al politico, la valutazione è ambigua. Ci si deve stare, ma non si vorrebbe essere strumentalizzati, si vuole affermare autonomia, mentre nel negoziato si contrattano spazi di visibilità e di rilevanza decisionale o progettuale. Un po’ di anarchia non guasta, anche se tutti sappiamo quali rischi siano insiti nella spontaneità. Ma appunto quando il civile e sociale si muove non si tratta di vitalistica spontaneità, piuttosto dell’attivazione di reti sociali e di capitale sociale latenti, anche di un riemergere di più antichi e profondi legami sociali. È difficile allora farsi carico di responsabilità, che propriamente appartengono ad altri livelli, quelli più istituzionali. Interlocuzione, ragionevolezza, diplomazia aiutano, magari anche la presenza di qualche mediatore sociale e culturale, perfino di qualche esperto. Ma si resta sui propri termini, ogni mossa arrischiata sembra una trappola. Eppure l’interazione è fatta di piccoli passi, di interazioni a volte prolungate (come nel caso della Val di Su-

sa), di cicli di mobilitazione e partecipazione, di pause di riflessione e di riorganizzazione.

Intendiamo le forme organizzate di partecipazione come una prima mossa per articolare le forme praticabili di democrazia in una società che diventa più complessa. Intendiamo le contromosse della periferia sociale come attivazione di un potenziale rimasto troppo coperto dai detriti della vecchia politica. Si tratta di mosse di alleggerimento, ma anche di approfondimento di un possibile conflitto: tra l'istituito e l'istituente, tra la pesante sostanza dell'ordinamento e il margine sociale che è insieme ribellistico e bisognoso di nuova legalità. La sussidiarietà resta una promessa mancata, al momento. Ripartiamo da lì, perché la democrazia riparte sempre dai suoi deficit.

4. Derive tra prese di parola e possibile ascolto

Sappiamo molto su un regime di sussidiarietà allargato e ben temperato (per trattamenti non specialistici e di grande rilievo per il nostro tema, cfr. Arena, 2006; Cassano, 2004; Cotturri, 2001). Anche a causa di un po' confuso e compromissorio dettato del Titolo V abbiamo conseguenze indesiderate. Di che si tratta? Il potere centrale basato sui processi della rappresentanza si depotenzia certo in rapporto alla unificazione sovranazionale e alla globalizzazione, ma anche e ancor più si sfalda in un insieme di poteri scoordinati, non solo ministeriali, ma anche agenzie e tutte le forme delle autonomie funzionali. Inoltre cede, magari malvolentieri, verso il basso e verso le periferie competenze e un po' meno risorse. Del resto attivismi locali, specie quelli delle città, reclamano "devoluzione". Se il centro appare più incapace, non è detto che le materie sociali emergenti (mutamento climatico, crisi ambientale, competitività internazionale, giustizia globale) non richiedano invece un centro più competente e anche più forte. Non può trarsi però né di decisionismo, né di tecnocrazia, né di sopraffazione del più forte sul più debole. Tutto ciò in democrazia è escluso. Si deve invece trattare di sviluppo di capacità cooperative, in termini più pratici di un radicamento sociale-locale delle politiche pubbliche. Ne siamo ancora distanti malgrado le promesse dei PIT o dei progetti urbani integrati. Si tratta di persuadere la periferia sociale della bontà delle scelte. Troppo spesso esse non sono quasi o solo malamente argomentate: dall'alta velocità alle discariche. Il centro deve guadagnarsi sul campo la fiducia. È perché essa è poca o assente (quando i cittadini dicono "qui lo stato è assente") che il centro è spinto ad esagerare la sua potenza, o induce a credere che lo si possa semplicemente scavalcare. Se vogliamo sussidiarietà dobbiamo non solo rende-

re capaci di protagonismo le periferie sociali, ma anche rendere il centro più capace. Specie per la gestione di beni comuni essenziali e per la garanzia di diritti fondamentali. La varietà sociale locale e gli stessi attivismi civici sono possibili e produttivi solo se sono disponibili per tutti e ovunque beni essenziali e irrinunciabili. E in modo equo e affidabile. O – se non ci sono sufficienti beni comuni – tali attivismi devono orientarsi a ricostruire questa base minima indispensabile di legami sociali e di processualità democratica.

A partire dalle pratiche di partecipazione, attivazione previste nell'ambito di politiche integrate e programmi complessi, come nei progetti urbani occorre che la componente sociale (in tutti i suoi aspetti: attivazione e capacitazione degli attori più deprivati, giustizia distributiva, crescita delle capacità individuali e collettive, politiche sociali e mobilitazione dei potenziali di coesione) sia presa sul serio e non trattata come finora in modo marginale e talora quasi derisorio. Ciò non può avvenire per concessione dall'alto, può solo essere una acquisizione all'interno del processo di *policy* e tramite le sue mobilitazioni.

Occorre poi che il sociale attivandosi faccia riferimento “inesorabile” ai principi costituzionali di base, che formalmente ispirano anche le politiche (politiche di sviluppo locale, politiche urbane, politiche attive del lavoro, sistema degli ammortizzatori sociali, politiche per l'infanzia e gli anziani, pari opportunità). Ciò garantisce un portato universalistico ad argomenti che finora restano troppo spesso localistici e particolaristici. Così pure il riferimento alla sussidiarietà va qualificato nel senso di voler contribuire a far sì le dimensioni di una materia (attualmente per lo più stanno andando alla deriva, non governate) vengano allocate in modo pertinente ai diversi livelli di governo – compresa la divisione del lavoro tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipata o deliberativa. Gli argomenti devono svilupparsi nel senso di riconoscere la differente logica ed insieme la comune base di legittimazione che sta nella produzione sociale di stati di benessere condivisi. Per dirla in modo estremo, e partendo dal punto di vista che esistono livelli di governo differenziati e non a caso: non può essere la *sola* Val di Susa a decidere se o no costruire lì l'alta velocità, ma essa deve poter realmente decidere, elaborando alternative più o meno radicali, mitigazioni, compensazioni e altro. Allo stesso modo non è possibile che una comunità locale consideri i beni comuni locali come propria esclusiva proprietà perché essi sono scalarmente inseriti in una catena di beni comuni che giunge fino al livello globale. E tutti i cittadini, anche i non residenti, sono com-partecipi.

È chiaro che da queste differenze derivano conflitti: che non devono essere lasciati alla deriva, come più spesso ha fatto proprio il potere centrale. La dignità del locale, sociale, periferico sta nel proporsi come voce del generale,

centrale, universale. Di fatto così avviene nei casi in cui si instauri un dialogo tra le parti (vedi la ricostruzione per esempio in L. Bobbio, 2004).

Quindi la democrazia rappresentativa e quella altra hanno in comune un compito: imparare a governare conflitti, contrastare derive e riportare sempre il discorso pubblico sul terreno dei legami condivisi, dei beni pubblici, della coesione. Nessun separatismo o secessionismo irresponsabile o nessuna tecnocrazia velleitaria sono compatibili con un regime democratico maturo. Ma evidentemente siamo appena agli inizi, e gran parte del lavoro di ricostruzione culturale, normativa ed istituzionale resta da fare. Carta dei diritti, costituzione europea, costituzione repubblicana non deformata, Lisbona, imperativi della sostenibilità, responsabilità globali da assumere (un terreno sul quale la società è certamente più presente ed attiva dello stato) tutto fornisce materiali e risorse per sbloccare lo stallo e i massimalismi contrapposti.

5. Incontro e scontro nell'implementazione

È possibile specificare quanto detto in generale sul rapporto tra sociale e politico con riguardo alle questioni che insorgono al momento e nella fase di implementazione delle politiche pubbliche.

In generale la logica del sociale, ed anche dei processi socio-economici più strutturati e formali non coincide necessariamente con quella della *policy*. La razionalità di una politica sta nelle sue basi cognitive e informative, nella congruenza tra mezzi e fini, nella definizione di scopi effettivamente eseguibili, in criteri espliciti di valutazione dei risultati e degli impatti. Si tratta però anche di una logica procedimentale, in quanto prevede un'agenda con tempi e modi, obiettivi intermedi, coinvolgimenti mirati, perfino pause di riflessione tra attese e accelerazioni. Nel frattempo l'universo sociale non sta certo immobile: ormai è per lo più reattivo, sia per essere più coinvolto e dire la sua, sia per opporsi magari con sindromi *nimby* o con progettazioni del tutto alternative. E in particolare il lobbismo è iperattivo, sia quello di coloro che si sentono esclusi, sia di coloro che vogliono comunque rientrare nel gioco. La *policy* implica spesa pubblica e tutte le rendite si attivano per cercare di partecipare allo spoglio. E poi attivando la *policy* si inizia anche a fare errori, con un successivo processo di apprendimento, se va bene, o altrimenti anche con conflitti, discussioni e tormentoni all'infinito, che spiegano anche la lentezza dell'implementazione e la stasi anche prolungata dell'azione, i ripensamenti, le riprese, il tutto che diventa sempre meno razionale, nello scarto tra quanto dichiarato e voluto inizialmente e quanto effettivamente praticato sul terreno. E le soggettività in movimento sono tante, dalle competenze professionali alle corporazioni, da

settori eterogenei della pubblica amministrazione a economie locali, per non parlare appunto delle incongruenze nella cooperazione interistituzionale specialmente quando sarebbe indispensabile una pratica di sussidiarietà ben temperata. Sempre qualche attore vuole prevalere, o almeno essere capace di potere di veto. Spesso si viene a patti con il nemico, si rinuncia a obiettivi avanzati, si riducono le pretese e le attese, ci si accontenta di piccoli passi (quel *muddling through* già descritto da Lindblom nel lontano 1959). ma così la *policy* perde anche in efficacia, in credibilità, si diffonde scetticismo e disillusione, cala la fiducia istituzionale e il processo prosegue annebbiato, insicuro, spesso parziale e frammentario. Naturalmente ci sono anche casi felici di implementazione efficiente, ma sono rari in una società complessa e iperreattiva, già organizzata sia per chiedere *policy* di convenienza sia per approfittare di ogni occasione opportuna e anche spinta a ostacolare quello che potrebbe favorire altri, avversari o non.

Il processo di *policy* è complesso in tutte le sue fasi, si pensi solo alla difficile messa a fuoco del problema se di natura sociale o con implicazioni di principio. L'implementazione raccoglie tutte le difficoltà e le mette in moto in un'arena condivisa. Da qui la congerie di problemi con i quali hanno a che fare i "responsabili di procedimento" che devono portare a casa qualche risultato. Certo, se la *policy* è ben pensata e ben attrezzata molte difficoltà si evitano e si superano, se gli operatori sono convinti si procede. Il peggio succede quando la *policy* è stata male impostata, quando gli attori più importanti non sono davvero convinti, quando gli opportunismi prevalgono, e quando il tempo scorre senza risultati apprezzabili. Non c'è modo di evadere – se non con soluzioni autoritarie o tecnocratiche che poi a loro volta producano irrazionalità più vaste –: il processo sociale e il *policy making* non scorrono paralleli ma intersecandosi a più riprese. Occorrerebbe una visione molto dinamica, strategica e orientata all'apprendimento per riuscire a superare gli ostacoli e portare a casa i risultati previsti. Ci si prova in continuazione e qualcosa si ottiene, ma occorre pervicacia, convinzione e insistenza nel tempo. Condizioni diventate più rare nella crisi attuale dei sistemi politici democratici.

6. Implementazione come terreno democratico

In queste considerazioni abbiamo solo esposto alcune ragioni di fondo per una differenza non contingente tra i processi del sociale e quelli del politico nelle sue forme istituite. Tale differenza ora genera una rischiosa deriva di scelte collettive istituite poco razionali e poco legittimate e di pratiche sociali ancora incapaci di farsi carico della complessità di una società

della conoscenza globalizzata. Consideriamo la situazione attuale come un campo di esperimenti orientati a una visione molteplice, differenziata e reciprocamente responsabile della democrazia. Sono all'opera però fattori e spinte che non aiutano l'evoluzione verso forme più soddisfacenti (nell'ottica della capacitazione dei soggetti e quindi degli stati di benessere e di giustizia perseguibili e realizzabili) di integrazione tra sociale e politico. Nel quadro della sussidiarietà si deve operare per dotare la democrazia delle istituzioni plurali di cui ha bisogno e i processi sociali della necessaria razionalità per far fronte alle grandi sfide di questo passaggio verso una società civile e giusta globale, il governo della crisi ambientale, il rispetto dei diritti umani.

Una formula sintetica per il nostro problema e le sue prospettive potrebbe essere: radicamento sociale delle politiche (come epitome e tramite delle scelte collettive rilevanti) e qualità sociale crescente nei processi democratici (siano essi rappresentativi o deliberativi). Questo il compito se vogliamo evitare le derive tra sociale e politico e quindi, per un verso, il galleggiamento delle pratiche sociali come frammenti impotenti e, per un altro, l'entropia del regime democratico.

13. Poteri e saperi nelle politiche pubbliche

1. Politiche in evoluzione ed evoluzione dei saperi

Le politiche pubbliche evolvono nel tempo, incorporando sempre più complessità e cercando di imparare qualcosa dall'esperienza, specie di errori e fallimenti. Le prime generazioni di politiche si basavano su informazioni specie statistiche anche molto aggregate e definivano in modo approssimativo mezzi e obiettivi, e in molti casi la conoscenza della popolazione di riferimento, delle materie sociali, o peggio degli stessi processi di implementazione era molto approssimativa, ma poteva bastare quando erano in gioco beni elementari, e scopi macroscopici, in cui contava di più l'effetto complessivo che gli impatti più sottili e individuali. Sempre meno però è stato possibile accontentarsi di queste approssimazioni sia cognitive che operative, e sia per impulsi interni che per una domanda collettiva più esigente, le politiche progressivamente hanno assunto un profilo cognitivo più marcato e più specializzato. Specie nel campo delle politiche sociali, o in quelle di governo del territorio. Si è venuto a stabilire un rapporto fecondo tra saperi e poteri nelle politiche pubbliche, che però resta anche molto problematico. I saperi per valere devono porsi come autonomi, e però pragmaticamente orientati. I poteri dispongono di propri saperi (la valutazione politica e la competenza amministrativa) che non sempre collimano con i risultati dei saperi fondati. Di conseguenza proprio l'accresciuta interazione e interferenza tra saperi e poteri crea nelle politiche campi di tensione spesso irrisolti. Come le politiche diventano sempre più specifiche in relazioni a materie sempre più differenziate, così i saperi diventano sempre più specialistici. Questo processo è cognitivo, ma anche sociale, come accresciuta divisione tecnica del lavoro. Si intende che poi le combinazioni e gli ingranaggi diventano più complicati, i malintesi e i mancati incontri più frequenti, ma così anche le reciproche frustrazioni. I saperi differenziandosi

incidono sull'evoluzione delle politiche imponendo indirettamente impostazioni più sensibili al contesto e capaci di percepire meglio le differenze in gioco. Politiche più fini, sia nell'impianto che negli obiettivi, esigono poi più saperi specifici, per esempio per meglio valutare gli esiti e gli impatti. Questa evoluzione conflittuale tra politiche e saperi, si scontra però anche con una difficoltà di principio: il rapporto teso e non scontato tra saperi e poteri specie politici. La politica si intende parzialmente autonoma e capace di forzare anche i saperi fondati, se necessario in vista di opportunità o necessità di vario genere. Ma allora i saperi sono spinti a esercitare, nella sfera pubblica se è possibile, una funzione critica, che può riguardare ideologie, *idola fori*, opportunismi, fallacie argomentative, quali costellano abitualmente il discorso politico.

Per contro spesso la politica, i poteri, rimproverano ai saperi di non essere adeguati, o di essere troppo trincerati accademicamente, o di non tener conto delle necessità pratiche e delle contingenze entro cui le politiche comunque sono collocate. Capita spesso che nell'impostare una nuova politica si soffra per carenza di dati e conoscenza affidabili. Le basi di dati non sono sempre così pertinenti come sarebbe necessario, ed anche il sapere scientifico può essere carente sotto molti profili, specie in materie schiettamente sociali. I saperi stessi sono attraversati da tensioni derivanti da metapreferenze divergenti (si pensi nel caso dei beni culturali la tensione tra valorizzazione e conservazione, qui cap. 7, nel caso dello sviluppo locale quella tra crescita e sviluppo sostenibile, qui cap. 9). In questo panorama mosso e comunque in evoluzione, certo la relazione tra saperi e poteri nelle politiche si fa sempre più intrinseca e inevitabile: a società complessa politiche complesse e quindi messa all'opera di conoscenze sempre più articolate, ma anche sempre più integrate. Una sfida più che soluzione facilmente accessibile.

2. Quale conoscenza e quali saperi per le politiche?

Sono necessari tipi di conoscenza diversa dentro il *policy process*. Procedendo in modo analitico, in primo luogo occorre conoscere la materia: le materie sono potenzialmente infinite, ma sono già ben strutturate quelle economiche, infrastrutturali, o ecosistemiche. Più incerte quelle prettamente sociali, sia per la loro elusività e ambivalenza, sia per la loro mutevolezza e il loro radicamento in contesti sociali, spesso non facilmente conoscibili. Rispetto a queste materie infatti la conoscenza anche statistica spesso è inadeguata o troppo aggregata o a un livello territoriale poco pertinente (sul governo dei numeri cfr. Desrosières, de Leonardis). Mettere a tema un problema è un processo spesso lungo in cui le discussioni scientifiche si me-

scolano con i dibattiti politici, le controversie nell'arena pubblica con gli scontri dottrinali o tra approcci disciplinanti diversi. La politica spesso impone i suoi tempi, tagliando la conversazione, accelerandola o cortocircuitandola. Quando il tema, più o meno elaborato, entra nel processo decisionale assume una configurazione "opportuna" nell'ottica della politica del conflitto e della dialettica parlamentare. Tale forma può essere ben distante o difforme da quella che i saperi fondati avrebbero proposto, ma – sebbene resti accessibile a correzioni – essa prosegue il suo iter, diventando schematizzata oggetto e contenuto di provvedimenti normativi e regolativi che innescano propriamente la formulazione della politica. Si faranno valere anche molte altre considerazioni: di natura fiscale e di spesa, procedurali e formali, di competenze istituzionali, di coordinamento e sussidiarietà, di raccordo con altri provvedimenti, con scelte pregresse e con apertura o meno a scelte futuribili, e sempre più nell'ottica e dentro i parametri definiti a livello comunitario. Così la materia "conosciuta" diventa altra, si trasforma in oggetto politico contendibile e insieme in materia per la pubblica amministrazione, sia pure in un reticolo di relazioni anche con altri attori nel processo di governance espansa e multivello.

Certamente c'è sempre una lotta sulla tematizzazione, perché anche modeste diverse accentuazioni possono portare a scelte politiche ben diverse, toccando interessi e soddisfacendo bisogni divergenti. I saperi vengono sollecitati da tale contesto, sebbene specie in Italia manchi quasi sempre un raccordo tra saperi e poteri in forma istituita e formalizzata, qualcosa che talora avviene in via pregressa nelle inchieste e audizioni parlamentari. Quando il tema è definito a sufficienza la discussione può farsi più accanita e più intenso il riferimento a saperi fondati diversamente orientati proprio per riuscire ad incidere su quei dettagli del tema che poi faranno la differenza.

Nel corso poi dell'implementazione si faranno valere altri saperi e altre competenze, qui soprattutto di natura specialistica ed esecutiva e progettuale, in una miscela crescente di saperi tecnici e perfino umanistici, sempre in una commistione di norme tecniche e norme giuridiche, in contratti formali e in accordi informali, in decreti e regole pratiche (derivate dalle prassi). Nell'implementazione – certo non per la prima volta – si fanno sentire anche molti i saperi divergenti e di origine non formale, voci dal "popolo", voci di interessi particolari, voci di *advocacy* e deliberatamente di parte, argomenti da lobbista e anche tutta la nebulosa della comunicazione pubblica, non sempre bene informata e ancora poco attenta alle specificazioni scientifiche. Comunque l'implementazione procede sempre in una certa confusione cognitiva, con ampi margini di incertezza, sebbene sempre più siano richiesti anche atti formali (valutazioni *in itinere*, rendiconti), in cui di nuovo i saperi fondati prendono la parola, nei loro vari specialismi.

E infine, in questo catalogo veloce, giungiamo al momento della valutazione: dobbiamo sapere come sono andate le cose quali i risultati, gli impatti, gli errori e i mancati obiettivi: per questo aspetto ormai sono disponibili saperi applicativi anche molto sofisticati e formali, anche perché la rendicontazione non solo finanziaria deve farsi sempre più rigorosa. Anche se in origine avevamo a che fare con materie molto tecniche nel procedere dell'implementazione e poi della valutazione discipline sociali e contabili diventano sempre più rilevanti e devono entrare tra le competenze di *routine* delle amministrazioni pubbliche, oltre che poter contare su cooperazioni con istituti esterni del sapere. Ci si abitua nel discorso pubblico e specie nelle interazioni interne delle piccole a percorrere trasversalmente universi cognitivi differenziati, in quanto la *policy* è come un'ipotesi da sottoporre a verifica sul campo: quesiti di risanamento ambientale diventano anche problemi di sviluppo sostenibile, questi rinviano allo sviluppo di saperi e tecniche adeguati che investono i processi d'innovazione tecnica, scientifica e sociale. Quasi ogni politica che sia anche attiva e strategica (cfr. Sordini e Perulli in Donolo, 2007), implica mutamento di preferenze collettive, apprendimento di nuove pratiche e soluzioni, modifica delle relazioni interistituzionali o esperimenti di sussidiarietà. Molto è in gioco, e i saperi diventano anche sempre più riflessivi, quanto più le politiche stesse, con le loro difficoltà, fallimenti e successi forniscono materiali di studio e di riflessione per una futuribile generazione di politiche, ovvero di soluzioni istituzionali a questioni sociali e societarie.

3. Politica e P.A.: due forme di sapere

Tra i saperi, per ruolo storico dello stato amministrativo e la forma giuridica del processo di *policy* i saperi del diritto sono sempre stati egemoni e perfino prevaricanti. Ad essi si sono aggiunti negli ultimi decenni, tra crisi fiscale dello stato, offensiva neolib e stringenti *standard* comunitari anche i saperi di tipo economico e finanziario. Insieme queste due enciclopedie dominano la scena delle politiche. A ciò però si aggiunge anche il ruolo del linguaggio della politica, della sua specifica retorica, dell'uso di criteri di valutazione di ciò che è opportuno e necessario. Nelle politiche perciò osserviamo soprattutto l'intreccio di questi linguaggi, volta a volta dominante sarà quello che in quella fase della *policy* è più rilevante o è più capace di imporsi: considerazioni di tempo e luogo per la politica, previsioni di spesa e sua efficienza e valutazioni del contesto macroeconomico per l'economia, opportunità politiche – con la loro elaborazione ideologica e programmatica o anche del tutto improvvisata – e valutazioni costi-benefici, nel continuo

bricolage per contenere la spesa e insieme non tagliare il ramo del consenso su cui si è politicamente seduti. Il diritto o preforma tutto il procelloso contesto consentendo soltanto alcune delle alternative possibili, o comunque canalizza la serie delle scelte, esigendo da loro conformità a istituti e forme precostituiti. Il sapere politico oscilla tra tatticismi e rigidità tattiche, l'economico tenta una difficile compatibilizzazione di esigenze, mentre il giuridico discrimina tra il lecito e l'illecito, tra il corretto e lo scorretto. Poi a valle interverrà il potere giudiziario.

C'è il rischio che in queste diatribe e dialettiche la conoscenza specifica delle materie coinvolte venga trascurata a favore di considerazioni estrinseche di costo o di compatibilità formale. Oppure si può dire che solo le materie elaborate nella forma e nel formato opportuno – dal punto di vista dei saperi dominanti – possono entrare veramente nelle politiche ed essere trattate in qualche modo. Da qui deriva anche quel senso di sorpresa e anche delusioni da parte del pubblico e dei cittadini che spesso non capiscono perché si procede in quel modo stravagante, o rigido o tortuoso, con quasi mai tempi ragionevoli, tempestività e congruenza tra obiettivi della *policy* e fini socialmente apprezzati. Lo scarto è quasi endemico ed è annidato anche nelle sottili divaricazioni tra i diversi saperi e le loro diverse pretese di verità e di coerenza. E resta anche lo scarto tra ciò che la politica crede di sapere e ciò che l'amministrazione è sicura di conoscere meglio.

Va notato che come le politiche in quanto forma e tipologia di azioni pubbliche sono giunte in Italia tardivamente e così anche le relazioni tra tipi di saperi in gioco sono rimaste alquanto bloccate e poco sviluppate, con il diritto che insiste sul proprio primato (si pensi al ruolo dei TAR), mentre le discipline economiche – che in gran parte hanno adottato l'ottica neolib – lavorano principalmente al taglio della spesa, non solo al contenimento degli sprechi, e ogni bene, azione, interazione cade sotto gli *standard* dell'economico, del monetario, insomma di una contabilità spesa tanto minuziosa quanto socialmente irresponsabile. Qui c'è da percorrere ancora un grande percorso di maturazione di relazioni cooperative tra saperi che siano anche più equilibrati nelle loro pretese egemoniche. Queste ultime poi finirebbero per condizionare anche il dibattito nella sfera pubblica con restrizione dei motivi ammessi, delle tematizzazioni possibili, degli spazi d'innovazione istituzionale e sociale. Un grande problema per la società democratica.

4. Politiche riflessive nella società della conoscenza

Il rapporto tra saperi e poteri nelle politiche pubbliche va visto nel contesto della società della conoscenza e dell'istanza sempre più pressante che

le istituzioni siano capaci di apprendere (Donolo, 1997). Ciò è richiesto dalla velocità del mutamento socioeconomico, dal flusso delle innovazioni tecnologiche, dalla globalizzazione dei processi, dal carattere sempre più rischioso ed incerto di presupposti ed esiti dell'agire sociale. Ma sappiamo che a questa esigenza la pratica non corrisponde sempre in modo adeguato. Il gioco tra saperi diversi è una parte di questo campo di tensione. A saperi diversi corrispondono diversa capacità di cooperazione cognitiva, mentre l'esigenza di approcci integrati si fa pressante e si riflette anche in una domanda di politiche strategiche e di condivisione di basi di dati (tutta la tematica dei *big e open data* è in fermento, ma ancora lungi dall'aver una sistemazione operativa soddisfacente rispetto ai compiti straordinari ormai all'ordine del giorno).

Apprendimento e condivisione di saperi significano riflessività. Nella sfera pubblica (cfr. il cap. 18.2) ci si riprova continuamente, ma in genere lo scarto tra la conoscenza socialmente utile veramente in grado di trattare problemi e quella in uso di fatto resta sempre grande. Nel quadro più specifico delle politiche, all'interno delle diverse macchine che concorrono alla loro definizione e implementazione, la riflessività spesso ormai è richiesta come parametro di riferimento della loro bontà. Buone tematizzazioni, implementazioni coerenti e pertinenti, criteri di valutazione che riducano l'incertezza e la discrezionalità dei giudizi di merito, tutto in qualche modo e misura è previsto fin dall'impostazione della *policy*. Ma le pratiche poi spesso non seguono, si incagliano sia in quei contrasti e divergenze tra saperi cui abbiamo accennato, ma anche urtano contro posizioni preconcepite, inibizioni, poteri di veto anche cognitivi, resistenze attive all'apprendimento e anche per l'esistenza di vaste zone (nell'amministrazione e nella politica, ma anche nei soggetti della società civile) di pregiudizi, ottusità e preferenze per il peggio, che spesso coincide con la soddisfazione di interessi particolaristici a scapito dell'interesse generale.

Negli ultimi decenni si sono fatti grandi sforzi, sotto la guida comunitaria, per istituzionalizzare i presidi dell'apprendimento, per formalizzare e documentare gli stadi di avanzamento cognitivo e operativo di ogni progetto, e si sono prese in considerazione dimensioni e variabili sempre più ampie, da ultimo quelle relative alla sostenibilità ambientale e alla coesione socio-territoriale. In particolare le politiche di sviluppo locale, le politiche sociali e in parte quelle urbane (che come tali non esistono in Italia, ma facciamo riferimento all'esperienza dei piani strategici o dei progetti Urban) hanno sperimentato molte forme sia informali sia proceduralizzate di riflessività e anche di democrazia deliberativa. Come nel caso delle pratiche di partecipazione dal basso, è forse bene che si giochi tra formale e informale, lasciando aperte molte vie sperimentali e quindi pratiche istituenti. La riflessività è solo par-

zialmente o localmente formalizzabile in un processo di *policy*, e in una società molto volatile e in movimento rapido essa deve assumere le forme più svariate e improvvisate, salvo poi trovare raccordi e transazioni a livello di pratiche democratiche estese e variate. Ma anche nell'attenzione di istituzioni pubbliche e amministrazioni non più chiuse nella loro autonomia, ma più trasparenti rispetto alle logiche di processi sociali, ormai essi stessi altamente cognitivi. Ci sono le sindromi *nimby* come grande campo di apprendimento, ma anche grandi e difficili conflitti come quello della TAV in Val di Susa. Quanto più si sale di scala e le materie sono intrecciate tanto più la riflessività diventa difficile, e ne restano solo frammenti dispersi, che faticano a trovare un punto di raccordo con l'interesse generale a lungo termine della cittadinanza. Malgrado l'avvio della sussidiarietà, e le piccole innovazioni a getto continuo nell'interfaccia tra amministrazione pubblica e società, e quindi anche tra *policy process* e processo sociale, resta limitata la riflessività realmente possibile e soprattutto – anche in presenza di saperi consolidati e di prese di coscienza collettive – lo scarto tra il desiderabile e pensabile e ciò che effettivamente si pratica e si ottiene resta troppo spesso elevato. Caso prototipico sul terreno dei diritti è l'esito della legislazione sulle unioni civili, controverso e parziale.

Anche dentro materie meno calde e ideologizzabili come nel caso dei progetti sulla *smartness* urbana si nota la fatica di arrivare a una sintesi equilibrata tra diverse esigenze e soprattutto la difficoltà di pensare la città come intreccio di beni pubblici e comuni. Da un lato il riduzionismo tecnologico, che vuole in pratica costruire un nuovo mercato per soluzioni tecniche digitali, in cui chiaramente l'offerta e quindi il mercato guidi la domanda e quindi il sociale. Dall'altro, il debole e fragile e spesso disperso universo delle pratiche alternative, delle prove di democrazia dal basso, di produzione decentrata e locale di beni pubblici, di sindromi *nimby*, di slanci generosi e talora anche di localismi poco illuminati, insomma tutto un mondo che si agita nelle città cercando di far fronte a problemi e di rendere la città più vivibile. Si tratta anche di universi linguistici distanti, chiamati a cooperare in arene urbane di diverso livello e scala. Salvo casi più felici però è proprio alla scala urbana che si soffre di carenza di riflessività di messa all'opera di saperi condivisi, di frammentazione di spazi ed interessi, di dispersione perfino dei tentativi generosi di governance dal basso. Il governo, sempre limitato e debole, delle città è il grande campo di osservazione e sperimentazione per la riflessività possibile e richiesta dallo stato delle cose in un mondo globalizzato e ormai anche profondamente digitalizzato.

5. I conflitti e i saperi

Nelle politiche pubbliche avviene l'incontro-scontro tra processi diversi, ed anche tra saperi eterogenei. In particolare le pratiche sociali sono sollecitate dall'implementazione di politiche, e talora vi si contrappongono. E in ogni caso in fase di attuazione le politiche sollecitano molte reazioni che sono anche genesi di informazioni e conoscenze prima non date (sulle pratiche qui il cap. 8, e Bobbio, 2007; Crosta, 2010). In tempi recenti si è molto discusso del ruolo della conoscenza locale elicitata da politiche. Nuovi e vecchi attori si agitano, prendono la parola, contrapponendo verità e criteri, si oppongono o collaborano. In ogni caso certamente viene prodotta nuova e spesso originale conoscenza. Sulla natura del problema, sul contesto generale, sul rapporto tra pratiche correnti e innovazioni, tra azione amministrativa e domanda sociale. Si intende che le istituzioni in generale sono ostili a questi saperi dal basso, o dal nulla, che sfidano competenze, in ogni senso del termine, consolidate. Le stesse certezze tecnico-scientifiche vengono messe in discussione, o proponendo forme socializzate di raccolta di informazioni (*data-crowding*), o attingendo a saperi e teorie alternative, cosa possibile in molte materie sociali, ma anche in campo ambientale. In generale, si può dire che dati statistici e nozioni formali di vario genere possono essere contestati. Anche ben al di là di ciò che tradizionalmente resta contendibile in democrazia, le tante categorie *intrinsically contested* quali giustizia, equità, libertà, ecc. Politiche e conflitto vanno insieme in democrazia, e non solo il conflitto politico parlamentarizzato, ma anche il conflitto sociale e perfino quello culturale e cognitivo.

Siamo in una società della conoscenza e ciò significa che scienza e tecnica, anzi tecnoscienza, sono al centro dei motori del mutamento. Quanto più pervasive diventano le loro presenze, tramite oggetti tecnici o tramite saperi specialistici diffusi nel corpo sociale, tanto più incontrano ma anche si scontrano con saperi più tradizionali, più locali, più taciti. Con usi e costumi, naturalmente, ma anche con quei saperi ibridi che mescolano vecchie competenze e assunzioni con novità tecno-scientifiche. Non c'è nulla di pre-moderno in questi saperi più sociali, perché tutto è stato toccato in profondo dalla modernizzazione. Ma in essi non è venuto meno il contatto con altre sfere della vita e la stessa divisione tecnica del lavoro non ha portato a separazioni e scotomizzazioni. Per questo spesso si propongono come qualcosa di più organico, con tutta l'ambiguità del termine. E c'è sempre un certo romanticismo nel ricominciare la storia dal basso, nel rimboccarsi le maniche come le Mamme vesuviane (questione di rifiuti) o nella stessa regione come movimento Terra dei fuochi (contro l'inquinamento criminale dei suoli). A queste passioni fanno riscontro i freddi mostri istituiti, spesso

davvero incapaci di capire, o pervicaci nell'errore, o indifferenti, scambiando la propria ottusità per coerenza o senso di responsabilità. Il senso comune è sempre più lontano da etiche della convinzione, tranne in piccole minoranze, e richiede responsabilità alle istituzioni, come del resto a se stesso. L'appello ai principi e al "cielo" vale in casi estremi, per fortuna non molto frequenti, quando il conflitto ideocratico rischia di non trovare nessun sbocco razionale. Più spesso si trovano nel tempo canali di comunicazione, si accettano interferenze, poi collaborazioni. E così, nei casi migliori, i saperi si ibridano, a volte con il rischio di aumentare le incertezze e di complicare troppo le soluzioni, a volte invece con la costituzione di nuovi database e di nuovi criteri di giudizio, che accompagnano l'evolversi delle politiche verso un migliore statuto cognitivo.

6. Conoscenza usabile

In definitiva, le politiche pubbliche propongono – nel quadro di una società della conoscenza e di una democrazia che o diventa anche cognitiva o deperisce – tutte le difficili questioni del rapporto tra sapere e potere. Il sapere è principalmente quello prodotto dal progresso tecnico-scientifico, nei vari campi dello scibile e dell'operare umano, ma anche quello risultante dal conflitto sociale, dagli intrecci tra politico-gestionale-sociale che si generano specie nel corso dell'implementazione delle politiche. Si può vedere tutto il processo come un conflitto democratico su quale conoscenza utile, *usabile* per seguire la formulazione di Charles Lindblom, debba essere messa all'opera nell'affrontare questioni sociali e nel governare l'evoluzione societaria. Il regime democratico indubbiamente è quello che lascia la maggior apertura (Ferrara, 2014; Donolo, 2011) in merito, e facilita l'integrazione tra competenze e tipi di saperi, mentre sostiene l'accumulazione del sapere e delle competenze in generale, che poi risulteranno importanti per il *policy making*. Tuttavia non mancano certo le aporie, le confusioni e gli errori. Ci sono strozzature e incongruenze nel processo politico democratico, ci sono difetti istituzionali nei sistemi della produzione e diffusione della conoscenza, ci sono limiti anche gravi della riflessività nello spazio pubblico. E la formulazione e implementazione delle politiche ne risente direttamente, quando addirittura non diviene il tramite e il moltiplicatore di questi difetti con cattive o pseudo-tematizzazioni, con il continuo alternarsi di emergenze e priorità, con la carenza dei mezzi messi a disposizione sia finanziari che logistici, con la poca cura e trascuratezza dei dettagli implementativi, con l'indifferenza per i risultati. Anche con la rinuncia a porsi obiettivi di grande respiro e di lunga lena, come si è visto proprio nel cam-

po della società della conoscenza con l'abbandono fattuale degli obiettivi della Strategia di Lisbona.

Se pensiamo ai maggiori ostacoli al buon uso dei saperi – che fungono in democrazia anche da controllo e limite dei poteri istituiti e *de facto* –, vediamo la diffusione di superstizioni e stereotipi o pregiudizi di massa, il bisogno sempre ritornante di credenze facili e la domanda di grandi semplificazioni (nella fase attuale soprattutto nella forma dei populismi rampanti). Ma anche il persistente isolazionismo della tecnoscienza e in generale della produzione del sapere dentro le istituzioni tradizionali o anche rinnovate, a partire dall'università. E la difficoltà di comunicare in termini ragionevoli saperi sempre più tecnici a una massa di cittadini spesso disattenti e frastornati da flussi informativi contraddittori (si pensi al caso degli OGM). Resta poi sempre il grande problema delle deontologie dei ruoli professionali e tecnici sempre più cruciali dentro le politiche, pur sottoposti a crescenti domande di trasparenza e di *responsiveness*, come si vede ben nel caso della sanità. E non ultimo anche il peso del conflitto tra saperi specialistici, non sempre concordi, e spesso radicati anche in strutture di potere o interesse corporativo. Tutto ciò non facilita la messa in valore dei saperi dentro i poteri che devono realizzare politiche pubbliche. Tutto ciò sollecita ancora una volta la necessità che la democrazia tutta intera si faccia cognitiva e che tutte le arti e i processi della riflessività sociale siano pienamente dispiegati, perché con meno non ce la possiamo cavare.

Proprio per la promozione e miglioria delle politiche pubbliche, anche di nuova generazione (cfr. il cap. seguente), di cui abbiamo bisogno sono necessarie politiche per la conoscenza, scientifica e non, come per la formazione di massa e per l'informazione corretta del pubblico. E così come va promossa la diffusione del sapere tecnico-scientifico, vanno anche valorizzati i saperi locali, i potenziali distribuiti che del resto stanno emergendo anche nei percorsi della *smartness* urbana e della digitalizzazione dei processi comunicativi e sociali. Ci sono innovazioni tecno-scientifiche, c'è innovazione sociale, la società, malgrado la lunga crisi, resta dinamica e in ogni caso bisognosa di rendersi capace di futuro. Saperi e poteri, appunto.

14. Sul futuro delle politiche pubbliche

1. Imparare dai limiti

La valutazione degli sviluppi futuri nel campo delle politiche pubbliche, specie in relazione al tema della pubblica felicità e dell'apertura dello spazio pubblico, parte da una revisione delle esperienze recenti: politiche integrate, approcci strategici, pratiche di sussidiarietà, miscele di pubblico e privato. E questo specie con riguardo ai contesti e alle materie più problematiche quali il governo del territorio, le politiche di coesione, gli intrecci di politiche diverse per ottenere stati di benessere esteso. Si noterà che negli ultimi trenta anni si sono molto raffinate le tecniche, le procedure e, in particolare, le modalità di valutazione delle azioni e dei risultati. Anche il rapporto produttivo tra saperi diversi è stato messo alla prova su temi difficili, si pensi al caso delle politiche urbane o quelle per la sinergia tra valorizzazione e conservazione dei beni culturali. Si notano però anche fallimenti eccellenti, perlopiù dovuti a una o più delle seguenti ragioni: carenza delle risorse impegnate (in conseguenza della crisi fiscale dello stato, ma anche dell'applicazione dogmatica di credenze neoliberali), errata o distorta tematizzazione, ritardo dell'intervento (in genere per motivi politici se non addirittura culturali), cattiva distribuzione delle competenze ad agire e anche forme di malintesa e squilibrata (o verso il centro o verso la periferia) sussidiarietà. A volte – come nel caso dei programmi complessi o di oggetti in parte opachi come le piattaforme territoriali – l'inesperienza o l'incapacità a generare vere innovazioni istituzionali hanno portato a riuscite maldestre, che comportano spreco di risorse pubbliche, cattiva gestione dei processi, e perfino produzione di situazioni e contesti insostenibili. Quando era richiesta molta innovazione culturale, mutamento del *frame* e dell'epistemologia, le resistenze spesso sono state forti, i ritardi si sono accumulati, le questioni non sono state affrontate.

Ci sono stati limiti, ritardi, sprechi, occasioni mancate (Salvati, 2000). Ma anche traguardi raggiunti e soprattutto accresciuta capacità di commis-

rare mezzi e fini e di definire traguardi più avanzati. La valutazione va posta nel contesto del dibattito su pubblico/privato e rapportata alla genesi di quel benessere esteso che è la legittimazione dei regimi democratici. Le politiche non possono tutto, e dipendono anche da molti fattori esterni, specie economici, ma restano il grande strumento di governo di una società complessa e sono imprescindibili sul terreno della pubblica felicità. Si tratta quindi di capire meglio come potranno svilupparsi e come potranno capitalizzare le nuove condizioni del contesto (per altre valutazioni e approfondimenti si rinvia a Donolo, 2007, specialmente *Premessa*, capp. 7 e 11).

2. I percorsi si complicano

Cerchiamo di ricavare qualche indicazione sugli sviluppi possibili, a partire dall'esperienza con progetti complessi e politiche integrate, tutte azioni che implicano cooperazione interistituzionale, anche tra principi organizzativi diversi, livelli di governo cooperativi, equilibrio nella tematizzazione di materie eterogenee ma complementari e sguardo attento agli impatti ed eventualmente agli effetti perversi. E così vediamo che:

- molti beni pubblici non possono più essere prodotti senza l'apporto delle risorse del livello locale o periferico (logica della sussidiarietà);
- molti impatti di investimenti pubblici o privati devono essere negoziati a livello locale (mitigazione e compromesso);
- molte decisioni prese a livello centrale incontrano una resistenza efficace a livello locale (sindrome *nimby*);
- molti beni pubblici non possono essere prodotti senza l'apporto di risorse private, oppure devono esserlo in quanto previsto da strategie istituzionali di privatizzazione.

Se si considera l'insieme di questi dati, abbiamo da riflettere su questioni diverse:

- come rafforzare l'azione pubblica quando procede per accordi o contratti con terzi privati;
- come garantire *standard* adeguati quando beni pubblici sono generati da azioni civiche o anche da miscele di iniziative privatistiche e progetti del terzo settore;
- come produrre il più possibile visioni condivise di temi e di approcci tra diversi soggetti eterogenei che a vario titolo entrano a far parte dell'azione pubblica;

- come equilibrare le diverse autonomie che entrano in gioco: quella del sistema delle imprese, quella dell'azione civica anche conflittuale, quella delle istituzioni pubbliche dedicate, quelle degli istituti della conoscenza. Sapendo che l'efficacia dell'azione molto dipende appunto dal gioco tra autonomie, che non devono perdere la propria peculiarità, appiattendosi o sul motivo del profitto o su quella di una legittimità solo formale. Anche il pubblico è sempre più in grado di valutare il gioco delle differenze, diventando attento a eventuali derive di *rent seeking*, agli opportunismi degli attori, alle eccessive "complicità" tra attori pubblici e privati e così via.

Tutti questi intrecci, estremamente variabili da un caso e contesto all'altro, sono rilevanti anche sotto il profilo dei possibili processi di apprendimento attivati (preferenze, nuove modalità logistiche, capacitazioni per gli attori coinvolti (cfr. la parte II, capp. 5 e 10). Le politiche futuribili sono quelle che meglio sono attrezzate per apprendere: nuovi ruoli, e specialmente migliore autogoverno per le diverse autonomie coinvolte. In una società più attiva e mobile la funzione pubblica può anche – in molti casi – ritirarsi a un ruolo di garante di ultima istanza, o piuttosto e meglio di garante proprio dei processi di apprendimento collettivo (magari suggerendo *standard* d'azione e risultano più esigenti, come in parte avviene in campo ambientale). O di attivatore di processi già in moto per motivi civici, come già avviene in parte nei processi urbani di recupero e riqualificazione anche sociale di quartieri e quadranti. In tutti i casi gli attori sono indotti – talora obbligati proprio dalla reciproca interazione e dalla necessità della condivisione di presupposti – ad andare oltre la logica dello scambio e del contratto (Perulli, 2012) e di ritrovarsi, invece, dentro l'incorporazione di norme condivise e anche l'autocorrezione, specie con riguardo a debolezze della volontà, tendenze opportunistiche e di breve respiro, tentazioni di *rent seeking*.

Ma si vede anche che tutti questi processi non possono essere intesi come interni alle politiche, innestandosi su processi più ampi che si svolgono nella sfera pubblica allargata e dentro il quadro di una riflessività democratica (parte III.18). Anzi, la generazione di politiche più recenti, ma soprattutto le politiche di sviluppo e coesione hanno molto sofferto di un'autoreferenzialità tecnocratica e della difficile apertura alla società civile, difficoltà generata anche dalle debolezze attuali della politica democratica, poco rappresentativa e poco competente insieme, e non in grado di offrire le necessarie mediazioni tra *policy* processi e processi sociali allargati (cfr. qui la parte II.13).

3. Debolezze da curare

Si possono indicare alcuni deficit del contesto italiano, che nuove politiche potrebbero aiutare a sanare, se rispettassero criteri costituzionali nella soddisfazione della domanda di benessere e rispondessero meglio a una sussidiarietà ben temperata:

- debolezza delle istituzioni e della P.A.;
- iperpoliticizzazione spartitoria;
- corruzione;
- sregolazione;
- *rent seeking*;
- mediocre cultura d'impresa;
- reti corte e corporativismi.

Schematicamente si può dire che nei casi riusciti e quindi anch'essi perfettibili di politiche pubbliche attuate, ma anche capaci di generare a loro volta una migliore generazione di politiche: vengono prodotti beni relazionali e cognitivi; vengono prodotti servizi innovativi con valorizzazione sostenibile di beni e competenze; si incide qualitativamente sul contesto per beni infrastrutturali sia materiali che virtuali; si impara a gestire in modo consapevole i beni comuni. È molto davvero, specie se si considera come questo tipo di beni impatta direttamente e indirettamente sulle istituzioni e ancor più sulle imprese.

Questi processi strutturati proceduralmente vanno rapportati alla produzione quotidiana di beni pubblici e riproduzione di beni comuni che comunque già avviene, anche fuori da logiche macro-progettuali o ancor meno negoziali. Quelle pratiche che assumono una configurazione più formale (quasi tutte a un certo punto per rapportarsi alle istituzioni o per poter attrezzarsi secondo logiche comunitarie) si strutturano come processo deliberativo e partecipato (inclusente, ovvero aperto all'inclusione di altri attori e interessi). Si danno regole procedurali, *standard*, conoscenza comune, agenda (un punto decisivo dato che questi processi per loro natura rischiano di essere inconcludenti e poi strumentalizzati). L'aspetto cruciale è l'apprendimento: conoscenze, esperienze, reti più lunghe e meno particolaristiche, mutamento preferenziale, assunzione di logiche di sistema, anti-occasionalismo, freno al *rent seeking*. Tutto questo come tendenza, perché le pratiche sociali sono (devono restare forse) abbastanza caotiche, e sono conflittuali ed "emotive". Si può dire che basterebbe un livello minimale di "repubblicanesimo" per dar loro un senso; ancora una volta, tale senso è

l'opposto di quello delle *policies* "a contratto": mentre queste "mercificano" beni comuni e pubblici, le pratiche sociali tendono a creare legami sociali, a fungere da risorsa anti-privatismo (de Leonardis, 1997).

Di conseguenza residuano diversi problemi, ma anche prospettive: dare più spazio e autonomia a forme di democrazia deliberativa in una società complessa e reticolare; come costituzionalizzare attori e governi privati, senza che ciò costituisca un definitivo impero del mercato sul processo democratico; come temperare la sussidiarietà in modo che restino sempre efficaci poteri sostitutivi e garanzie di ultima istanza; e in definitiva, il ruolo cruciale e dirimente dei beni comuni (per es. fiducia istituzionale, cfr. la parte I.3) e dei beni pubblici in una società complessa, tecnologica e della conoscenza.

4. Criticità: rispondere a nuove domande

Le politiche sono strette tra due muraglie che le canalizzano: da un lato, la dipendenza dal sentiero, ovvero tutta la storia fino ad oggi, fatta di riuscite e sconfitte, di crescente complessificazione e di rinunce; dall'altro c'è la pressione di nuove domande sociali, a loro volta in parte derivanti dai fallimenti del passato, in parte da nuove situazioni problematiche che esigono interventi o nuovi o più radicali o più sensibili al contesto. In un processo di *trial and error* si possono ricavare indicazioni operative dal passato, mentre con riguardo al nuovo che avanza, occorre che le politiche stiano dentro al flusso delle innovazioni, tecnologiche e sociali, in corso. Solo così possono ricevere tutti gli input necessari per rispondere in modo adeguato a domande e bisogni. Ci sono fattori sia limitanti che propulsivi, come la globalizzazione con il complementare ridimensionamento delle sovranità nazionali, c'è la persistente crisi fiscale dello stato, c'è – come nell'unificazione europea – sia la spinta a formule sempre più integrate e strategiche, sia l'adozione di criteri privatistici e mercantili sempre più intensi. Le sollecitazioni quindi sono molte e anche divergenti o controverse.

Sullo sfondo una società stretta da molti anni in una crisi profonda, e insieme sottoposta al getto continuo delle innovazioni tecnologiche, a mutamenti culturali nel segno dell'ipermodernizzazione, e il continuo configurarsi di nuove emergenze, come l'ambiente, il clima, il lavoro, le disegualianze, i flussi migratori. Come possono le politiche farvi fronte in qualche modo? Anche dando per scontato che sempre più funzioni pubbliche vengano in vario modo privatizzate o che molti beni pubblici locali siano affidati di fatto a un terzo settore sempre più compensatorio, restano ambiti molto vasti e molto problematici per politiche pubbliche, specie per quelle

con caratteri innovativi. Sviluppo locale sostenibile, coesione socio-territoriale, governance dei beni comuni, produzione di cultura sono alcuni dei campi in cui più si è appreso dall'esperienza, trovando qui e là formule equilibrate nella triangolazione tra mercato, pubblico e società civile. Nelle condizioni materiali e politiche oggi prevalenti risulta però molto difficile affrontare proprio i limiti ereditati dal passato nel campo del potenziamento delle capacità, della riduzione della marginalità sociale, nella sostenibilità dei processi. Molti di questi temi sono riassunti nei dilemmi della governabilità urbana come anche nel tentare di ritrovare un interesse condiviso tra settori e strati della popolazione, almeno quando si tratti di far fronte a mali in comune, come nel caso dei disastri ambientali attuali o potenziali, ai rischi da traffico, alla lotta alla criminalità organizzata.

In definitiva le politiche devono restare orientate al bene primario del potenziamento delle capacità, intese come libertà positive e soprattutto quindi all'eliminazione di quei fattori discriminanti e ostacolanti che riducono l'espressione dei potenziali umani e sociali. Di essi oltretutto la società ha grande bisogno proprio per reggere il mutamento in atto, tra disordine globale e impero delle merci, tra crisi climatica ed entropia demografica. Perché davvero se le politiche dovessero diventare progressivamente residuali come la funzione pubblica (cfr. la parte III.16), tutti questi compiti resterebbero senza imputazione e, come un sistema naturale fuori controllo la società evolverebbe verso uno stato endemico di disordine fatto di *cleavages* insanabili. Il benessere esteso è l'unica ancora di salvezza compatibile con la *requisite variety* di un regime democratico e di una società ipermoderna. Ma alle politiche si richiede un surplus di intelligenza sia per incorporare tutti i frutti della creatività collettiva, sia per non mancare volta a volta gli appuntamenti con l'evoluzione delle domande collettive.

Occorre, alla fine, considerare anche quest'ultimo dato. Le domande e le esigenze variano anche in funzione dei principi sociali organizzativi egemoni nella fase storica. E sotto il primato del mercato e della forma merce è anche inevitabile che le stesse domande di benessere assumano un tono molto privatistico e orientato a trovare sul mercato, magari illusoriamente, la loro soddisfazione. Anche per questo un riequilibrio a favore di una funzione pubblica riformattata e rilegittimata è importante: affinché questioni squisitamente sociali, collettive, sistemiche vengano elaborate come tali, cioè anche come questioni di sostenibilità, coesione e giustizia, di legami sociali e di progetti condivisi e non si limitino a trovare sul mercato soddisfazioni sostitutive.

5. Questioni di benessere esteso tra *politics* e *policy*

In questo quadro la questione delle politiche pubbliche rinvia a quella del funzionamento della politica democratica e dello stato amministrativo. Non sono pensabili buone politiche pubbliche se la politica, la *politics*, è di cattiva qualità o se l'amministrazione resta ancorata a pratiche del passato. Per sopravvivere e innovarsi le politiche esigono di stabilire un rapporto produttivo, non solo di dipendenza, da queste altre due istanze. Molto rinnovamento dello stato amministrativo è avvenuto proprio grazie all'adozione di migliori politiche, che hanno impattato su logistica, procedure, forme e poteri dello stato amministrativo. Si è trattato di un riformismo indiretto, talora non voluto, spesso però più efficace dei tentativi di modifica diretta, per sola via legislativa. Si è visto però che la vecchia burocrazia non regge le nuove politiche, molto più esigenti in termini operativi e cognitivi. Mentre si è notato anche che nella sua crisi profonda la politica democratica, ormai disancorata dal riferimento alla forma partito, viaggia principalmente come occasionalismo (Donolo-Fichera, 1987), impegnandosi in un *bricolage* continuo, che in verità ha poco di creativo e che disperde anche tante energie utili e perde anche molte occasioni propizie. In Italia se ne ha un riscontro nelle politiche per il Meridione, del tutto disorientate e opportunistiche, prive di reali collegamenti con i dati che fanno problema, e sempre finalizzate alla raccolta del consenso. Perfino ciò che appare nuovo in verità è spesso solo un vecchio spartito fatto di incentivi monetari, opportunità per il ceto politico locale, se non addirittura affarismo.

Certamente, il rilancio di una nuova generazione di politiche pubbliche all'altezza dei problemi da trattare richiede un investimento cognitivo e d'innovazione consistente. E quindi appare praticabile solo se anche la politica democratica si riprende dal declino in cui è entrata. Ciò appare oggettivamente difficile, per l'incombere di emergenze quasi intrattabili (si tratti di debito pubblico o di crisi climatica), e per il peso di pressioni esterne come la globalizzazione, le interdipendenze finanziarie, i conflitti regionali, le grandi migrazioni. La stessa Europa balbetta quando non detta e bacchetta in base a criteri che violano lo spirito dei Trattati e che producono mostruosità sociopolitiche (per tutte valga il caso Grecia e migranti). Abbiamo quindi una situazione in cui sarebbero mature le condizioni per politiche e strategie generali di benessere esteso, quali sarebbero richieste anche da una benintesa nuova fase di modernizzazione globale ma sostenibile (Rullani, 2010; Jackson, 2014), condizioni mature anche dall'interno della riflessività che è stata possibile nelle *policies* di ultima generazione, e però per contro condizioni esterne – politiche, istituzionali, finanziarie – molto ostili. Eppure molto di ciò che potrà essere salvato della funzione pubblica

sarà generato proprio sul terreno delle politiche pubbliche, che restano il grande banco di prova della razionalità sociale e amministrativa, e infine della stessa governance societaria.

Deve essere almeno chiaro che senza buone politiche di benessere esteso la qualità sociale e la stessa capacità di futuro delle nostre società sono destinate a deperire, cedendo a istanze più barbariche e primitive, con una regressione su scala oggi ancora imprevedibile ma di cui abbiamo i primi cenni proprio osservando le immagini dei respingimenti dei migranti (Sassen, 2015) e la sostanziale inutilizzazione di gran parte della forza lavoro qualificata. Si potrebbe anche dire: o ancora uno sforzo di razionalità sociale e di *policy* o declino, anche morale, tra crescita del malessere e della frammentazione. Siamo a un bivio e non solo per la storia delle politiche.

Parte III
Sfera pubblica

15. *Se il dominio pubblico diventa residuale*

1. Il residuo

Da molto tempo, e già a partire proprio dalla massima espansione dello stato sociale negli anni '70 e '80, è iniziato l'attacco alla sua legittimità. Si sono di volta in volta sottolineati i suoi aspetti negativi, oppure il suo costo rispetto ad altre soluzioni istituzionali, infine si è voluto mostrare che solo il mercato è in grado di un'allocazione efficiente delle risorse e quindi di creare i presupposti del benessere sociale. Si è parlato di crisi fiscale dello stato, intendendo sia il peso crescente della pressione fiscale, sia al contrario l'impossibilità sistemica per lo stato in un'economia capitalistica aperta e sempre più globale di ottenere entrate fiscali sufficienti per coprire le sue funzioni, peraltro in espansione, nella dimensione sociale e ambientale. Si è parlato perciò di uno stato predatorio a danno dell'accumulazione, che facilmente si trasformava in un attore parassitario del mercato e delle imprese. Si sono sottolineati i costi impliciti degli eccessi della burocratizzazione degli stessi mondi della vita sociale, e gli inevitabili sprechi nella spesa pubblica politicamente intermediata, oltre al rischio sistematico della corruzione e degli usi privati del potere pubblico.

Si è risposto a queste critiche, spesso almeno superficialmente fondate, con ondate di riforme: riforme del sistema politico (leggi elettorali, riforme istituzionali, leggi di moralizzazione della vita politica), riforme dell'amministrazione, come per esempio l'adozione del modello *new public management*, lo *spoil system* dei ruoli dirigenziali, e la crescente complessità dei sistemi di *accounting* pubblico. Nell'insieme si è tentato, e in parte anche si è riusciti, a ridimensionare l'impiego pubblico anche tramite esternalizzazioni di funzioni, privatizzazioni di attività, sussidiarietà e altre formule basate su diverse miscele di pubblico e di privato. Lo stesso Terzo settore, come privato sociale o come volontariato, è stato chiamato non solo a svol-

gere funzioni complementari, ma a sostituire direttamente le funzioni di welfare pubbliche. Si è cercato soprattutto di mutare la cultura politica e lo stesso immaginario collettivo, forzando un'interpretazione privatistica del benessere, realizzabile principalmente sul mercato delle merci tramite il consumo e la proprietà privata, anche per funzioni d'interesse collettivo come la formazione e la sanità, che peraltro ovunque sono sempre rimaste a carattere misto o duale. Mutando gli orientamenti delle preferenze collettive dalla disponibilità di un welfare collettivo basato su diritti costituzionali verso la preferenza per il mercato si è privata la funzione pubblica della base di consenso necessario. Ciò è stato reso possibile anche dall'intervenuto mutamento della base sociale, con l'espansione dei ceti medi autonomi, nel terziario e non solo, e con la contrazione e dispersione della classe operaia. Alla fine, all'alba del nuovo millennio, la domanda di welfare è apparsa più individuale e meno collettiva, più rivolta al mercato che allo stato, mentre cresceva la resistenza al prelievo fiscale, tra elusione ed evasione, mentre il sistema fiscale diventava sempre meno progressivo. Il massimo è stato ottenuto – diciamo blandamente nell'interesse di un capitalismo globalizzato e finanziario, ma anche di strati crescenti benestanti della popolazione, – con la costruzione di un sistematico debito pubblico, derivante dallo squilibrio sistematico tra entrate ed uscite: le prime sostanzialmente bloccate sia dai limiti razionali del prelievo sia dalle opportunità di evasione (crescita dell'economia sommersa, esportazione di capitali in paradisi fiscali, condoni fiscali), mentre il potere politico spaventato da problemi di consenso elettorale ha sempre esitato a procedere con fermezza nella direzione di una maggiore giustizia fiscale rispondente ai criteri costituzionali. Di fatto però la spesa pubblica e in parte anche le dimensioni degli apparati pubblici non sono potuti decrescere se non di poco, sia per la permanente domanda collettiva di servizi, sia per la crescita dei costi (dovuti sia al costo delle nuove tecnologie sia alla modesta dinamica della produttività). Sono però peggiorate le prestazioni, diventate spesso più condizionali e meno universalistiche, il loro costo, per esempio nella forma di ticket, mentre l'intera funzione pubblica diventava sempre più prigioniera di relazioni intrinseche, anche incestuose e gravide di conflitti d'interesse tra politica e amministrazione. Si assiste all'uso politico dell'amministrazione, a crescenti usi privati di governi pubblici, specie a livello locale, mentre l'amministrazione diventata più autonoma sotto il profilo tecnico tende a sovrapporsi o a contrapporsi alla politica democratica, diventando protagonista a nome proprio delle scelte collettive.

Agli occhi della grande massa dei cittadini comunque se la spesa pubblica appare ancora necessaria sembra anche non all'altezza delle aspettative collettive, poco soddisfacente nel caso concreto, arretrata tecnicamente e

con profili spesso obsoleti non congruenti con il livello tecnologico della vita ormai raggiunto, ancora troppo astrattamente statuale nel modo antico, poco trasparente e con scarsa capacità di rispondere alle domande, costosa e troppo permeabile a comportamenti scorretti, abusivi e corrotti. L'impatto della pressione avversa alla sfera pubblica ha certamente reso l'opinione pubblica più attenta a qualità desiderate e ai loro costi, ha rivolto molte richieste al mercato piuttosto che alla funzione pubblica, la quale tende a essere giudicata severamente. E in particolare si lamenta:

- l'eccesso della pressione fiscale e il frequente carattere vessatorio del prelievo;
- la burocratizzazione della vita;
- la qualità dei beni pubblici;
- la frequente non corrispondenza tra domanda di qualità sociali e offerta pubblica, come si vede specialmente in ambito urbano, pensando a servizi in rete o alla cura degli ambienti.

Ora, questi aspetti sono particolarmente evidenti nel caso italiano, pur presenti in misura maggiore o minore ovunque (pensando all'Europa). Sembra quasi che la funzione pubblica sia diventata incapace del livello di prestazioni effettivamente richiesto e che troppo spesso è deficitaria anche rispetto a compiti basilari. Ciò, possiamo dire in breve, deriva sia da suoi caratteri storici risalenti – se vogliamo la connessione tra stato amministrativo e funzione pubblica allargata fino ai tempi più recenti – sia alle evidenti deformazioni e torsioni subite nel corso di due o tre decenni di attacchi, tra politiche di tagli lineari, contrazioni disperate della spesa, ricerca disperata di nuove entrate, crescita degli sprechi e della corruzione, e persistenti inefficienze spesso anche nell'erogazione delle prestazioni più elementari. Poiché nel discorso pubblico non può essere data per scontata la legittimazione materiale dei compiti della funzione pubblica e delle offerte in cui si realizza, occorre fare i conti fino in fondo con questi dilemmi decisionali: quanto pubblico, quale, a quali costi? Se non si risponde la funzione pubblica – in molti campi e materie – effettivamente diventerà residuale e con ciò però anche la stessa democrazia sarà a rischio, collassando l'intera serie che lega vita democratica, diritti costituzionali, stati di benessere collettivo “garantiti”, e perseguimento individuale della felicità.

2. I costi sociali del residuale

È importante capire cosa succede se e quando la funzione pubblica diventa residuale. Davvero il perseguimento della felicità individuale è possi-

bile in uno spazio pubblico svuotato? Veramente il mondo delle merci è tutto l'orizzonte del possibile umano per quanto attiene al benessere? Non consideriamo qui gli aspetti di critica della cultura, che pure sono rilevanti (per tutti: Bell, 1972). Indubbiamente così come esiste una forza della forma di merce che si impone con auto-evidenza alla coscienza, esistono anche molteplici forme di resistenza e di vischiosità. Tanto valore morale nella biografia individuale hanno queste “resistenze”, tanto poco servirebbero a rovesciare la tendenza dominante che subordina il pubblico al privato, la politica all'economia, la democrazia al capitalismo. Piuttosto occorre considerare:

- costi sociali della restrizione della sfera e della funzione pubblica;
- vedere come la forma di merce e il mercato abbiano presupposti che non sono in grado produrre essi stessi;
- il ruolo cruciale di beni pubblici e di beni comuni nella genesi della merce, nel funzionamento del mercato competitivo e nel fare impresa;
- capire l'interazione tra benessere collettivo e felicità privata.

Quanto ai costi sociali sappiamo che i beni pubblici e i beni comuni entrano nei processi di capacitazione sia come risorse, sia come fattori di conversione, sia come contesti di opportunità. Nel caso in cui il soggetto abbia solo il proprio talento (esso stesso però già risultato di processi sociali) e una dotazione elementare di beni privati e non possa contare su un patrimonio di beni collettivi a lui accessibili, si trova nella situazione prevista dall'art. 3 della Costituzione, ovvero si trova di fronte ad ostacoli. Gli impedimenti al suo sviluppo di capacità (modi più ricchi e articolati di essere e di fare) sono un costo per lui come individuo privato e un costo per la società che non può contare sul contributo del soggetto alla pienezza delle relazioni sociali e produttive e quindi perde una risorsa per il benessere collettivo. La relativa infelicità privata si traduce – sommandosi ad altre tante situazioni affini – in infelicità pubblica, ovvero a risorse e occasioni carenti socialmente. Una società di individui è pensata in modo che i singoli siano tenuti a darsi da fare in quanto responsabili del proprio destino, se e in quanto tale destino sia socialmente definito e quindi anche riformabile. Lo si può vedere nei dati della mobilità sociale: se è compresa una profonda circolazione delle *élites*, vi sarà valore aggiunto dalle capacità continuamente rinnovate, estensione di livelli di benessere a nuovi strati della popolazione, e come effetto congiunto e strutturale un incremento del benessere collettivo. Tra l'altro con la generazione di risorse aggiuntive che alimentano il circuito virtuoso, oltre che la stessa fiscalità. Se la mobilità è scarsa o bloccata – come di recente in Italia – vuol dire che gli ostacoli non sono stati rimossi, ovvero che si sono ridotte le opportunità, e ciò dipenderà certamente anche a ritroso dalla carenza di risorse.

se quali i beni pubblici e comuni, o dalla loro scarsa qualità (come nel caso ben verificabile dell'istruzione).

Dobbiamo poi considerare le cose da un punto di vista più sociale e meno individuale. Carenza di beni pubblici e degrado di beni comuni producono un ambiente sociale (ed ecologie locali) di scarsa qualità, eventualmente anche malsano e pieno di rischi, come nel caso estremo della Terra dei fuochi (Donolo in de Leo, 2015). Naturalmente è possibile, se si dispone del richiesto potere di acquisto, comprare merci e servizi per la sicurezza e per la qualità ambientale, comprare sanità e istruzione di alto livello, mandare i figli a formarsi all'estero in scuole prestigiose, usare in modo ipertrofico l'auto privata, preferire Villettepoli. In questi casi il singolo è protetto dai diritti del consumatore e dal diritto civile, mentre nel caso di fruizione di beni pubblici il suo rapporto ha un nesso diretto con diritti costituzionali (Ferrajoli, 2008 e 2013; Rodotà, 2013). Ma tutta questa strategia è per implicazione un percorso di crescenti diseguaglianze sociali, con ampi riflessi antidemocratici nel lungo termine, e anche con una diminuzione di benessere per tutti dato che le soluzioni private non possono che essere parziali, puntuali e ghezzanti. Queste stesse soluzioni se preferite da grandi numeri implicano naturalmente il rifiuto del nesso fiscale, lo sviluppo di elementi cetuali e corporativi, la frammentazione della coesione sociale e perfino territoriale. È dimostrato poi che un eccesso di diseguaglianza, con la conseguente preferenza per merci private versus beni pubblici, ha gravi implicazioni economiche, dato che l'aggravarsi delle disparità di reddito e opportunità si riflette alla lunga in una sempre più insufficiente domanda effettiva e quindi in un fattore di crisi per il processo di accumulazione.

Quindi vi sono costi sociali indubbi se beni pubblici e beni comuni sono carenti o maltrattati, o se le risorse necessarie per generarli diventano insufficienti. Evidentemente gli argomenti a sostegno di una contrazione della funzione pubblica comportano anche una contrazione della sfera pubblica democratica, un aumento delle diseguaglianze e la fine del compromesso produttivo tra democrazia e capitalismo. Oltre che l'abbandono dei principi costituzionali che soli possono civilizzare la vita associata.

3. Altri impatti indiretti

La principale arma di distruzione di massa di beni pubblici è certo il taglio e il ridimensionamento della spesa pubblica. Quella rivolta contro i beni comuni è invece la de-regolazione, sregolazione e privatizzazione mas-

siccia in corso da tempo. I tagli e i tetti hanno una loro logica: nell'ottica liberista ogni spesa pubblica è spreco e almeno l'allocazione di risorse: in un'ottica più sensata è necessario far fronte al debito pubblico accumulato negli anni e incompatibile con criteri di sviluppo ben fondato oltre che con i parametri alquanto arbitrari di Maastricht e del *fiscal compact* comunitario. Il debito deriva certamente da una finanza pubblica irresponsabile verso le future generazioni, e da vasti fenomeni di spreco o comunque di impieghi poco efficienti di risorse scarse. Tuttavia, alla base del debito, la sua radice sociale consiste piuttosto nel combinato disposto di vasti fenomeni di elusione ed evasione, che genera uno squilibrio dal lato delle entrate, e da politiche di favore a grandi e piccoli interessi. Una fiscalità più rigorosa, ma anche meno vessatoria e lassista insieme, è possibile, e basterebbe di per sé a saldare la questione del debito. Per contro, la logica dei tagli, specie quelli lineari e al contrario di una ben ponderata *spending review*, serve all'opera di demolizione dello stato sociale e di contrazione della funzione pubblica. E ciò sebbene non esista nessuna prova provata – piuttosto il contrario – che l'erogazione di servizi privati nella sanità, nell'istruzione e in altre funzioni pubbliche essenziali sia davvero più performante oltre che equa e rispondente a criteri di sostenibilità. I tagli hanno anche l'effetto indiretto, in parte anche voluto, di mostrare che i beni pubblici “per loro natura” sono di cattiva qualità e deficitari. Emblematico di questo messaggio molto penetrante è lo stato dell'edilizia pubblica, scolastica e sanitaria specialmente, ma ogni ufficio pubblico si presenta come un'area di degrado fisico, privo di manutenzione, non messo in sicurezza, e non degno di rispetto: da un ufficio di anagrafe comunale, all'ufficio infrazioni, a un'aula di tribunale.

Si vuole ottenere l'effetto che il cittadino si accontenti quando entra nell'ambito pubblico di quel che è possibile ottenere, magari meglio come favore che come diritto, abbassi le sue pretese e si abitui a pensare che la qualità si trovi solo nella sfera privata e sul mercato, almeno se si ha il reddito disponibile adeguato. Si nota peraltro un effetto contrario: il consumatore dopo il primo boom si abitua a pretendere qualità dalle merci e dai servizi privati, diventa più informato e competente e finisce per esigere anche nell'ambito pubblico qualità ritenute inderogabili. Così non si fa che accentuare lo scarto tra il richiesto e l'erogato, tra qualità ormai ritenute indispensabili e il calo delle prestazioni pubbliche. Ma per formazione il cittadino finisce per presentarsi di fronte ai beni pubblici come consumatore invece che come portatore di diritti, sminuendo la sua figura e contribuendo indirettamente quindi allo svilimento della funzione pubblica. Bastino questi accenni per mostrare quanto perversi possono essere gli effetti di una prolungata stagione di tagli e di ridimensionamenti.

Occorre tener presente che ormai anche sui beni pubblici esistono con-

fronti internazionali e globali: per la scuola come per la sanità, per l'ambiente come per le qualità urbane. e le classifiche sono impietose, mostrando la stretta correlazione tra buon governo, fornitura di beni pubblici cura dei beni comuni, capitale sociale, coesione sociale e territoriale, da un lato, e dall'altro l'esatto contrario, in Italia purtroppo in modo stabile e sistematico con una chiara dicotomia Nord-Sud.

La cattiva qualità dei beni e servizi pubblici legittima l'opzione privata, così evidente nel traffico urbano, ma si avvolge in una spirale perversa difficile da rovesciare. Si deve sottolineare qui che la figura del cittadino e quella del consumatore non collimano: un conto sono diritti a base universalistica, un conto pretese idiosincratiche. Così l'effetto finale è quello di erodere le basi morali di una società democratica.

4. Interesse collettivo a una funzione pubblica non residuale

Se si concede di aver mostrato che:

- voler restringere la sfera pubblica ha dei costi sociali importanti e inoltre pregiudica alla fine lo stato di diritto liberale e la democrazia,
- che la stessa forma di merce, il mercato, l'impresa, il motivo del profitto esigono importanti presupposti come risorse istituzionali, culture, motivazioni, capitale sociale e altro, che si danno solo nella forma di beni pubblici e comuni.

Le due osservazioni insieme permettono di credere che, pur nelle mutate condizioni in cui operano gli stati nazionali, resta uno spazio importante per tutto ciò che è pubblico: la *sfera* pubblica in senso proprio come ambito del mai abbastanza deprecato caso italiano, in cui si delibera su scelte collettive; il *dominio* pubblico come ciò che costruisce un ambiente idoneo anche per la dimensione privata; l'*ambito* pubblico come lo spazio per un'azione collettivamente organizzata in vista di interessi sufficientemente generali da essere, almeno, non identici con quelli di una parte soltanto della società; la funzione pubblica come componente o sottosistema istituito e organizzato in vista della produzione di beni pubblici e/o del predisporre per la cura sociale dei beni comuni. La vera discussione quindi dovrebbe concentrarsi sulle dimensioni di questo ambito, sulle sue caratteristiche più opportune (con riguardo alle dimensioni del globale, del digitale, del cosmopolitico), sull'appropriatezza delle soluzioni offerte e sui processi che rendono possibile un perfezionamento del pubblico tramite processi di apprendimento o anche oscillazioni hirschmaniane.

Tutte queste esigenze, che sembrano ragionevoli e perfino poco ideologiche, sono state progressivamente abbandonate però non tanto dagli stati

nazionali se non altro perché a questo livello le classi dirigenti sono interessate a scambiare favori e servizi con consenso, quanto dalle formazioni sovranazionali, come l'Unione Europea. Inoltre i *Washington Consensus*, ovvero le dottrine ufficiali delle grandi organizzazioni della governance mondiale focalizzate sulla creazione di mercati globali sempre più ampi e più profondi, hanno da tempo avviato una crociata contro tutto ciò che è pubblico. Deve essere chiaro almeno questo: con ciò si intende ovviare ai problemi di governabilità dei regimi democratici, cioè più precisamente si vuole evitare che la democrazia diventi capace di correggere e compensare il processo capitalistico, che deve avere pieno corso, con o anche senza democrazia.

Nessuna discussione sulla natura e il ruolo della funzione pubblica può prescindere da questo aspetto, che è proprio il punto in cui le dottrine neoliberali appaiono in netta contrapposizione, e perfino deliberata, con i più consolidati principi del liberalismo stesso: stato di diritto in primis (che dovrebbe essere il più possibile sostituito da ordinamenti privati, *lex mercatoria* e simili).

A ciò contrappongo la modesta proposta esposta nella parte III.3. Ma prima vogliamo illustrare un caso emblematico per le relazioni privato-pubblico-comune: il ben noto e mai abbastanza deprecato caso italiano.

16. Tre vie italiane alla miseria pubblica

Premessa

Il testo che segue era già stato scritto quando è bruciato il teatro “La Fenice” di Venezia (1996). Le tesi presentate nella forma astratta e generalizzante richiesta dalla brevità hanno assunto improvvisamente la figura della realtà. Un bene culturale di grande pregio è stato facilmente distrutto: era molto fragile, non era adeguatamente protetto. È il simbolo della condizione dei beni comuni in Italia. Ma può essere ricostruito, e anche questa è un’immagine valida per tutti i beni comuni distrutti o degradati, che possono sempre venire ricostruiti se ne conserviamo la memoria e l’intelligenza. Se si capisce che è indispensabile farlo. Ci si chiede: perché si è giunti a questa estrema precarietà? È possibile salvare Venezia? Venezia è salva? Venezia è perduta?

Nelle ceneri reali e metaforiche ci sono costi calcolabili (la ricostruzione) e ci sono valori virtuali (memoria e intelligenza), che non costano nulla e senza i quali la stessa ricostruzione non avrebbe senso. Un patrimonio in cenere e le ceneri come patrimonio. In questa situazione, la prima difficoltà sta nella difficoltà di dirlo, poiché non abbiamo le parole adatte per descrivere la tragedia o meglio almeno la maggior parte di noi preferisce non vederla. Di fronte ai drammi nazionali che toccano i beni comuni, i quali soli possono contribuire a fare di noi tutti una società più consapevole e più ricca, non si riesce ad andare al di là del pianto, della deprecazione e della messa in scena di un ipocrita dolore pubblico; ci appassiona la ricerca dei colpevoli, cioè del capro espiatorio e, infine, ci abbandoniamo alle sperimentate fughe dalla responsabilità e dalla comprensione dei termini dei problemi che ci attanagliano. Gli italiani non riescono a parlare con se stessi delle proprie responsabilità e se la prendono con il degrado delle istituzioni di cui pur godono i frutti quotidiani. Mostriamo in primo luogo, allo-

ra, come e perché così tanti beni comuni sono stati consumati e vediamo poi se ci sono rimaste abbastanza ceneri per ricominciare.

1. Qualcosa di difficile da dire a noi stessi

Sebbene sia ormai disponibile un'imponente letteratura, e malgrado tanti dibattiti, votazioni e mutazioni e riallineamenti, è indubbio che l'opinione pubblica non è ancora riuscita a farsi idee certe circa le radici della crisi e tanto meno a formulare ipotesi sul futuro possibile. Piuttosto ha cercato e trovato finora emblemi, capri espiatori, uomini rappresentativi, sia da condannare che da osannare, per il coacervo delle sue questioni irrisolte. La società non riesce a fare i conti con se stessa, con il proprio recente passato, da cui pure vuole districarsi.

Ci sono ragioni profonde, per il senso comune, per la difficoltà di tematizzare le tante questioni che si affollano in un modo accettabile e produttivo (cioè tale da fare i conti con il passato e insieme individuare lo stretto passaggio fuori dal tunnel). Per un verso, tutti sentono oscuramente di essere prodotti (o di essere stati attivi) nel vecchio regime; una resa dei conti effettiva trova un limite nella capacità di accettare responsabilità e – conseguentemente – di modificare le proprie preferenze. Sia nelle pratiche sociali che nelle illusioni socialmente necessarie diffuse in tema di colpe, meriti e fuoriuscite vigono pesanti continuità con il “passato” regime, in verità un passato che non passa tanto facilmente, anche quando ne è crollata l'impalcatura politica.

Per un altro verso, il dibattito pubblico soffre di una scotomizzazione derivante da una dicotomia di fondo: c'è la crisi fiscale dello stato, ma c'è anche il malaffare e il disagio quotidiano. Da un lato c'è un buco da colmare, dall'altra ci sono inefficienze e carenze con cui convivere come si può. Ma cosa unisce queste due cose? I cittadini sono presi in una morsa. Come individui ne soffrono e se ne avvantaggiano. C'è una sostanziale oscurità sulle mancanze e sugli eccessi del passato, e una conseguente oscurità sulle prospettive del futuro. I numeri incombenti del bilancio pubblico sono dei macigni astratti, percepibili solo sotto il profilo delle variazioni del carico fiscale o meglio nello status di evasore e tartassato. Cosa è avvenuto, cosa ha prodotto, come ha cambiato gli italiani; cosa può avvenire o cosa possono ancora fare, essendo ciò che sono diventati?

Le strategie di sopravvivenza delle forze politiche impediscono poi che si parli di come stanno le cose; come i programmi così anche le analisi sono rinviate al “dopo”. La classe politica si è convinta di trovare nelle riforme istituzionali la via d'uscita dalle sue difficoltà. Ciò resta indubbiamente

cruciale, ma ha lo svantaggio di portare del tutto in secondo piano e di oscurare, anzi di rendere decisamente inaccessibile al dibattito pubblico, la tematizzazione dei due aspetti che in verità più dovrebbero interessare, sia i cittadini che le istituzioni. Se non si riesce collettivamente a parlare di questi aspetti il passato non può essere elaborato, né possono essere concepiti programmi realistici sui quali investire le speranze collettive:

- in cosa consiste il deficit accumulato, visibile attraverso le cifre del debito pubblico, se lo ripensiamo in termini di beni pubblici e dotazioni?
- Come è possibile risarcire tale deficit, se è possibile? E le terapie attuali dei mali ci conducono veramente più vicini a migliori dotazioni, in modo da non lasciare alle future generazioni solo i debiti? E cosa implica per la nazione guardare al passato – in termini di beni mancati e al futuro – in termini di beni da recuperare, produrre ed incrementare?

2. Esiti di una tragedia

Propongo una lettura della crisi italiana che può aiutare a spiegare le ragioni della difficoltà a pensare collettivamente le forme della transizione, i dilemmi del presente, e lo stretto sentiero del possibile passaggio.

Ho argomentato altrove (Donolo, 2011a; parte 1 e 2) che uno schema interpretativo sensibile è quello della *tragedia dei beni comuni*. Lo richiamo qui per sommi capi, in poche affermazioni essenziali:

- i processi di modernizzazione e sviluppo consumano grandi quantità di beni collettivi. Intendiamo: beni comuni, quali l'ambiente e il patrimonio morale e culturale, e beni pubblici quali la certezza del diritto o la sicurezza. La crescita della ricchezza, delle opportunità individuali e di gruppo, e quella delle conoscenze e delle competenze, che si ottiene tramite processi di sviluppo, permette di ricaricare e risarcire tale consumo. Le differenze nazionali – in termini di ricchezza, benessere, qualità della vita e competitività – consistono prevalentemente nel grado diverso di questa reintegrazione e nei suoi effetti cumulativi;
- i beni comuni e pubblici disponibili sono in gran parte frutto di processi di accumulazione, di risparmio e oculata valorizzazione; il grado variabile (sia nelle diverse fasi dello sviluppo, sia nelle diverse storie nazionali) in cui esso ha successo dipende in sostanza da due fattori: a. la qualità degli assetti istituzionali (loro legittimità, efficacia, razionalità); b. la qualità della classe dirigente (non solo politica) che in buona sostanza viene selezionata tramite istituzioni più o meno capaci;
- la *governabilità* riassume entrambe le dimensioni, e certo non consiste solo nella stabilità degli esecutivi o negli spazi d'azione decisionistici

dei “manovratori”. Essa comprende infatti anche la qualità del regime democratico, in termini di spazi di partecipazione e di capacità di soddisfazione di interessi legittimi;

- i beni comuni sono connessi tra loro in una catena – non sempre ben ricostruibile sul piano sociologico – per cui vale che la valorizzazione/svalorizzazione di una loro sottoclasse implica, spesso a distanza di tempo e di luogo, analoghe valorizzazioni/svalorizzazioni di altre e insospettabili classi di beni. Ciò spiega perché lo stato dei beni comuni (visto come indicatore dello stato di ricchezza e benessere di una società) dipenda strettamente dallo stato di fattori (assetti istituzionali, classe dirigente) che a loro volta sono beni comuni;
- si ha tragedia dei beni comuni quando deficit di capacità istituzionale e/o cattiva qualità (culture, etiche, programmi) delle classi dirigenti rendono difficile, alla lunga impossibile, il necessario risarcimento e incremento della dotazione di beni pubblici e comuni;
- per evitare un equivoco facile in Italia: tra gli assetti istituzionali vi è anche la struttura dei mercati e dei sistemi d’impresa. E di conseguenza anche la distribuzione del reddito. Non è sufficiente che si tratti di fattori efficienti in senso tecnico. Essi devono essere anche strutturati – spesso come esito di processi di lunga durata, ma specialmente in dipendenza dalla qualità delle regolazioni che li hanno formati – in modo tale che gli incrementi di ricchezza, resi possibili proprio anche dal consumo di beni comuni e pubblici, siano congruenti e funzionali con il risarcimento di tali beni, in modo che il loro patrimonio si accresca tendenzialmente nel tempo (anche eventualmente con forme di sostituzione parziale e relativa tra classi di beni).
- nelle società moderne e democratiche la principale connessione e mediazione tra ricchezza e libertà, cioè tra denaro (reddito), dotazioni (l’universo dei beni collettivi) e titoli (diritti azionabili) è riassunta nel *nesso fiscale*. Esso ci dice come stanno le partite di conto tra stato e cittadini (meglio: tra i processi di riproduzione dei beni pubblici e i processi di loro “consumo” nell’attività produttiva e nel godimento privato), e tra cittadini e cittadini (cioè: quali scambi intercorrano tra gruppi della popolazione).

Dalla natura del nesso fiscale è leggibile sia il modo in cui sono sfruttati i beni collettivi, sia il modo in cui vengono risarciti, e infine anche come e chi riesca ad appropriarsene più o meglio. Il nesso fiscale è la chiave di accesso al mistero della tragedia dei beni comuni: quali regole e *standard* vengono fatti valere per la loro protezione, quale tasso di sconto sul futuro venga scelto collettivamente, quale sia il peso dell’appropriazione privata

(produttiva o *rent seeking*) rispetto alla loro restituzione alla e nella fruizione collettiva.

Nel caso italiano la tragedia dei beni comuni è nettamente percepibile: nelle varie fasi della modernizzazione del paese, ma specie nell'ultimo ventennio, a un consumo accelerato, indiscriminato dei beni comuni non ha fatto riscontro un aumento della capacità di risarcimento. Non vi sono stati investimenti, né cognitivi né finanziari, sufficienti ad impedire il loro veloce degrado: il territorio, le istituzioni stesse, il patrimonio culturale, la ricerca scientifica, l'istruzione e la formazione professionale, la vivibilità urbana. Il nesso fiscale è andato in Italia consolidandosi intorno a questi tratti che fanno l'invivibilità presente e pregiudicano lo sviluppo futuro: – scambio tra *chance* di arricchimento privato e immiserimento pubblico; – sregolazioni sistematiche nelle pratiche sociali in simbiosi opportunistica con istituzioni degradate e impotenti; – “evasori e tartassati” in una tragicomica rincorsa tra carico fiscale, strategie d'aggiramento ed anche tra inflazione e rendite da debito pubblico... La natura del nesso fiscale aiuta a spiegare il consenso al vecchio regime, l'accecamento sulle responsabilità collettive, le illusioni sul nuovo, l'indifferenza attuale, e alla fine la grande continuità moderata tra ieri e oggi.

Infine, la differenza tra l'Italia e altri paesi europei – in termini di dotazioni e pratiche civili e in termini di *competitività* – deriva strettamente dalle modalità storicamente consolidate del consumo ipertrofico e mai risarcito dei beni comuni. Tutte le modernizzazioni feriscono tali beni. Ma qui da noi si è superato il limite, nel senso che ora non siamo più in grado neppure di pensare alla loro riproduzione. È questo lo scarto che ci separa dall'“Europa”.

3. Una tragedia come regime

Questa incapacità, mancanza di volontà e di tematizzazione, questa al limite impossibilità (data la struttura del nesso fiscale) di intervenire con correzioni efficaci e tempestive, è stata riassunta con la parola ingovernabilità. Principali imputati sono dunque: la politica, le istituzioni, l'amministrazione. I più dicono che a questo ambiente politico-istituzionale degradato e incapace, ma comunque onnivoro (la corruzione è solo l'epitome vulgar-finanziaria delle forme di consumo delle risorse pubbliche), le imprese e i mercati si siano dovuti grosso modo adattare. Sembra più rispondente al vero, più equanime e più significativo per il futuro dire, invece, che essi hanno collaborato alla costruzione di un regime di ingovernabilità fondato su un nesso fiscale degradato, inefficiente e ingiusto, da cui hanno tratto indebiti e miopi vantaggi. Nel quadro delineato, finché ci sono beni comuni

da sfruttare, non conviene neppure investire molto su di loro e quindi sul futuro: vedi le carenze nella politica per la famiglia, scuola, ricerca, ambiente, beni culturali.... Tutti i patrimoni che storicamente erano accumulati o sul territorio o nelle teste della gente sono stati messi in moto e variamente resi produttivi. Senza chiudere il cerchio, ma affidandosi a sfruttamento di strati successivi dei beni sia morali che culturali, sia ambientali che istituzionali.

Solo grazie a un adattamento reciproco delle parti che ha dell'incredibile si può spiegare la lunga durata del regime, la sua inerzia, l'estrema difficoltà di superarlo. Tanto più con mezzi esclusivamente della politica professionale o di ingegneria istituzionale dei rami alti. La flessibilità e l'adattamento delle parti del modello Italia è indubbiamente una risorsa, certo sul piano della crescita economica. Ma queste risorse mascherano, ormai da troppo tempo, ciò che le alimenta: beni comuni (come il territorio e la fiducia o la lealtà), beni pubblici (come la certezza del diritto e la protezione pubblica ai mercati), beni virtuali come il patrimonio di conoscenze e di *skill* di etiche del lavoro e di motivazioni oblativo nella famiglia... Non si dice infatti che il vero welfare italiano è stata la famiglia, e al suo interno la donna? Il grande adattamento reciproco delle parti è stato costruito sulla base di un nesso fiscale "falsato", sul presupposto di un consumo incontrollato, continuato e intensificato dei beni comuni.

Da notare che il patrimonio di beni comuni è elastico, paradossale (capace di *self-help*, di autopoiesi e di sviluppi controintuitivi), iperreattivo, latente. Esso presenta un'elevata resilienza. È sempre possibile riscattare anche il degrado più estremo, contare su vitalità, attivismi impreveduti, sussulti di moralità pubblica. Ma alcuni sono molto delicati e fragili (beni culturali, biotopi, fiducia), altri necessitano di lunghi tempi di incubazione prima di produrre effetti sensibili (ricerca, istruzione). Se, nella modernizzazione accelerata e non governata, vengono danneggiati alcuni dei processi che li riproducono (molti di questi processi non sono noti se non intuitivamente, di altri comunque non si conosce che molto approssimativamente la funzione di produzione; in ogni caso non si deve dimenticare che la produzione di beni comuni avviene tramite altri beni comuni), se si infliggono ferite mortali e lo *stock* viene intaccato massicciamente – come è appunto successo dalla fine degli anni '70 a oggi – diminuisce progressivamente anche la resilienza e la capacità di rigenerazione. Forse diverse forme di impoverimento culturale e morale, che oggi vengono continuamente denunciate con allarme, sono il segnale di questa *erosione profonda*. I vantaggi offerti ad ampi gruppi della popolazione nel quadro di una crescita economica che, di fase in fase, ha promesso traguardi sempre più ambizio-

si, hanno compensato e mascherato i costi dello sviluppo, e reso socialmente opaco il dato di fatto che la ricchezza cresceva segando il ramo da cui dipende.

Un altro aspetto che conferma quanto detto e rafforza il nesso tra ingovernabilità-nesso fiscale-degrado dei beni comuni-crescita del debito pubblico e degli oneri del risanamento, è l'adozione – coerente con l'intero modello di crescita – di un tasso di sconto molto alto sul futuro, puntando tutte le carte sul breve termine. La politica in questa non è stata seconda a nessuna, e qui sta la sua principale responsabilità. Ma anche gli altri attori non hanno scherzato. Nella fase finale di questo processo l'apparente inerzia del regime stabilitosi, le difficoltà del mutamento politico, istituzionale e culturale hanno ulteriormente rafforzato il peso di una prospettiva a breve. È bello vivere nell'emergenza, tra mugugno e adattamento, tra stangate e autogiustificazionismo, tra capri espiatori simbolici e reali.

La tragedia dei beni comuni è indubbiamente irritante nella vita quotidiana, desolante nella prospettiva del futuro. Ma è una tragedia “attenuata”, sopportata per abitudine, convenienza e mancanza di meglio. Da essa sono ancora tanti a ricavare risorse per l'autoaffermazione, l'arricchimento, la mobilità verticale, o almeno a scavarvisi una nicchia ecologica per permette di sopravvivere insieme facendo i furbi e dandosi la zappa sui piedi. Il ruolo dei media in questo processo di ottundimento stesso del senso della tragedia per le nostre vite individuali e per quella collettiva non può essere sottovalutato: sia con la droga leggera dell'intrattenimento (non è un caso se il dolore fa spettacolo ed è pagante) che con quella pesante del fraintendimento su se stessi. Tra ciò che ci capita e ciò che noi stessi siamo diventati individualmente e collettivamente il nesso non è più ricostruibile razionalmente. Del resto come distinguere tra essere e apparire in una società del cui fa parte del senso comune “un po' esserci e un po' farci”?

Più materialmente la tragedia viene ammortizzata, ma anche mascherata, dalle risorse addizionali – essenzialmente nella forma della maggiore ricchezza privata per una parte consistente della popolazione – che la crescita basata sull'erosione profonda mette a disposizione. Inoltre si può pur continuare a stare “quasi fuori” dall'Europa. Infine le nazioni non muoiono, solo si trasformano. E si degradano.

Tuttavia resta vero che siamo giunti a un passaggio cruciale. Molte delle situazioni interne ed internazionali che permettevano di sfruttare al massimo, anche se non al meglio, le nazionali capacità di flessibilità ed adattamento, compreso lo sfruttamento intenso dei beni comuni sulla base di sregolazioni di massa e istituzionalizzate, stanno irrigidendosi. Aumentano vincoli e imperativi esterni, mentre il patrimonio dei beni collettivi da sfrut-

tare si è ridotto drasticamente e il suo impoverimento fa pagare i suoi costi. I vincoli, finora prevalentemente subiti, di Maastricht si coniugano con la riduzione oggettiva di quegli spazi di *laissez-faire* degradato che finora avevano permesso i nostri miracoli economici e avevano tamponato gli impatti sociali delle fasi recessive.

4. Le tre vie

Su queste basi, si potrebbe tentare non tanto di quantificare le partite di conto (questa è una ricerca ancora in buona parte da fare e sulla quale trovo curioso e disdicevole il silenzio degli economisti), ma di stimare ordini di grandezza dei diversi deficit prodotti dal nesso fiscale degradato e da una tragedia dei beni comuni stabilizzata socialmente e per molti aspetti anche istituzionalmente (legislazione, prassi amministrative, politiche di settore...). Per stimare questa partita ogni lettore faccia da sé la somma degli investimenti, sull'arco di un decennio per esempio, che sarebbero necessari per riportare l'Italia alla decenza o in prossimità di *standard* europei per quanto riguarda:

- ricerca scientifica;
- formazione universitaria;
- riforme scolastiche compresi gli investimenti in infrastrutture e servizi scolastici nel quadro di un programma di terapia intensiva per portare i livelli di scolarizzazione a quelli europei;
- vivibilità urbana e risanamento dei centri storici;
- bonifica di aree e fonti di rischio ambientali, industriali, ecc.;
- riforma della P.A.

Si tenga presente che non ci sono riforme strutturali di questo tipo a costo zero. Certo in molti casi ci può essere un *trade-off* tra intelligenza e denaro (riforma scolastica) ma il deficit anche materiale è ingente in tutti i campi segnalati e in tanti altri. Sebbene ciò possa spaventare – ma solo chi ha dimenticato che dietro le cifre della crisi fiscale stanno beni non più disponibili –, si potrebbe dire, con riferimento a ordini di grandezza, che il deficit cumulativo di beni collettivi equivale più o meno, quanto a valore, al debito pubblico espresso in termini monetari.

Il debito pubblico, nei suoi termini monetari e contabili, solo in modo ingannevole si può porre = a ciò che i cittadini devono ripianare. Infatti le voci sono a più dimensioni. L'inganno del debito pubblico (che ha anche altri aspetti, per esempio, quello redistributivo) è duplice: *per i governanti*

il governo del debito – in presenza di vincoli esterni sempre più rigidi, che tra l'altro sono gli unici che hanno imposto la tematizzazione della questione – esaurisce i compiti di loro competenza. Forse possono dire che, per ora, li riassume tutti, non a torto. Tuttavia essi è bene che sappiano che il debito che governano è insieme assenza di beni. *Per la cittadinanza* si tratta di autoinganno: pensando solo al debito pubblico, si crede di poter scaricare in parte su altri operatori la responsabilità; inoltre c'è il vantaggio che è possibile ancora destreggiarsi abilmente nelle complessità del nesso fiscale e godere i frutti del servizio del debito. Infine si fa valere l'argomento: paghiamo tanto e non ci date niente. Quindi, dice ciascuno a se stesso: non spetta a me risarcire.

Le varie voci da considerare, per un bilancio storico e sociale significativo, sono riassumibili in tre capitoli (appunto: *le tre vie italiane alla miseria pubblica e collettiva*):

- i *mancati investimenti del passato*, la mancata cura delle istituzioni e dei beni pubblici, la carente coltivazione e protezione dei beni comuni, ovvero tutto quello che non abbiamo avuto ed ora ci manca = risorse in meno per il domani (per molti beni si può dire, ecco l'elemento tragico: non li potremo più avere: paesaggi, opere d'arte, saperi, valori, occasioni);
- al posto di beni comuni e pubblici soddisfacenti (in senso tecnico) abbiamo il *debito*; esso duplica in forma monetaria ciò che comunque non abbiamo (è intuitivo che non è la stessa cosa avere un debito per avere acquisito un bene, ed avere un debito senza averlo); *ripagando il debito non produciamo o recuperiamo i beni che ci mancano*;
- il costo dei *disinvestimenti attuali*, e forse di non breve periodo, necessari, per disporre delle risorse richieste dal risanamento; naturalmente nella politica di bilancio ci sono anche razionalizzazioni che curano sprechi e inefficienze, e quindi aumentano la produttività delle risorse, ma la grande massa degli interventi (tagli) costituiscono disinvestimento, ovvero spesa rinunciata, rinviata, cancellata.

Siamo più poveri collettivamente perché: non abbiamo i beni (che avremmo potuto avere oggi solo curandone la riproduzione ieri), abbiamo il debito, infine siamo costretti a ripianarlo rinunciando ad accrescere il patrimonio dei beni comuni per il futuro prossimo.

Si notino poi due aspetti rilevanti:

- il *costo eccedente degli investimenti da effettuare oggi*, se fossero possibili, per iniziare un parziale recupero (qualche accenno, velleitario o troppo segmentale, tipo lavori pubblici al Sud, alta velocità; qui di nuovo ambiguità: investimenti = opere pubbliche, mentre il primo investi-

mento andrebbe fatto su tutte le forme di intelligenza individuale e collettiva). Sembra ragionevole supporre che investire oggi, in presenza di degradi, ritardi, urgenze, danni sistemici sia molto più costoso che al momento in cui sarebbe stato opportuno e intelligente farlo (ferrovie, scuola);

- *i costi di una distribuzione del reddito iniqua e perversa*, già riassunta nella formula “evasori e tartassati”, che ha favorito lo sviluppo abnorme dei consumi privati rispetto a quelli pubblici, ha favorito categorie e territori a danno di altri; ha favorito finanziarizzazione e risparmi speculativi invece che investimenti; ha legato il surplus del reddito non sempre onestamente prodotto agli interessi del debito, in una spirale infinita, in cui chi più di altri produce danno a beni pubblici, meno contribuisce a riprodurli. Questa sperequazione si aggiunge come dato strutturale alla più classica iniqua distribuzione delle opportunità e degli spazi di libertà. L’attuale distribuzione del reddito inoltre è anche inefficiente, proprio perché alimenta il processo di erosione profonda dei beni comuni e impedisce le terapie di risanamento della tragedia. Essa non rende possibili traiettorie di sviluppo alternative a quelle finora percorse e, in forme spesso perverse e prevaricatrici, non le rende più neppure pensabili. C’è un nesso tra l’attuale distribuzione del reddito e la nostra incapacità collettiva di raccontarci come stanno effettivamente le cose, di trovare le parole per dire la tragedia.

Si può riequilibrare questi conti in rosso tenendo presente i vantaggi che la crescita e la modernizzazione, *nelle forme in cui realmente sono avvenute*, comportano: aumento della ricchezza per molti, ed anche del benessere per una quota più ristretta della popolazione; la demolizione di arcaismi ereditati da una storia troppo lunga e dalla società contadina (malgrado le deprecazioni di Pasolini); l’aumento degli spazi di libertà per una quota notevole della popolazione, il definitivo avvicinamento all’Europa per quanto riguarda consumi e stili di vita... Queste e altre risorse derivate dalla crescita costituiscono a loro volta un capitale spendibile sia per un’ulteriore fase di crescita (come negli ultimi due anni), sia per una crescita con sviluppo. Naturalmente occorre però tener presente che molte delle risorse sono “pregiudicate”: essendo state prodotte in un regime di anarchia e di alto consumo di beni comuni in che misura potrebbero riciclarsi in un quadro di governabilità attento alla riproducibilità dei beni comuni?

5. Quali uscite?

A questo punto è possibile riproporre il problema intorno al quale ruota la discussione ed anche le prospettive. Tenendo fermo il punto che per l'Italia è doveroso e necessario restare legata a un vincolo esterno, e ugualmente “restare in Europa” a pieno titolo, e che quindi non è possibile prescindere da strategie di risanamento del debito, gestione anche dolorosa del deficit, controllo severo dell'inflazione, e così via, detto tutto questo, resta una scelta tragica: il risanamento ha per scopo il “restare” e il “rientrare”, e insieme – per i suoi impatti interni – serve dichiaratamente a impedire che sulle future generazioni venga riversato l'onere improprio del debito accumulato. Ma non è possibile ridurre la montagna dei debiti senza ridurre anche il patrimonio di beni che saranno lasciati alle future generazioni. Quando i conti saranno in ordine, l'Italia sarà certamente ancora più povera di beni pubblici. Infatti si saranno sommati gli effetti di alcune delle vie italiane alla miseria pubblica: i beni pubblici non prodotti, più il debito ovvero i costi del suo risanamento. Così quest'ultimo proprio nella misura in cui cura i mali dei conti, dei bilanci, della moneta, riproduce e amplifica i mali di cui già soffriamo: prima per aver speso male ora per non poter più spendere. C'è da chiedersi quale potrà essere l'effetto combinato dei due processi.

Non solo avevamo un malandato e troppo costoso stato sociale, ma ora viene smantellato. Non solo avevamo una scuola tutta da rifare, con insegnanti e strutture fatiscenti e livelli di scolarità vergognosi, ma ora non avremo le riforme che costano troppo. I consumi privati hanno degradato le città; ora non abbiamo le risorse (in molti casi neppure lo spazio) per politiche di rinnovamento urbano ed ambientale. Perché prolungare l'elenco dei nostri dolori: non si chiama tragedia per retorica, ma per elementare serietà e consapevolezza: è un vero dramma sociale e istituzionale, e l'albero dei beni pubblici uscirà dalle terapie necessarie più stentato che mai.

A queste considerazioni si arriva necessariamente se dietro i conti pubblici, i tagli, le alchimie fiscali e finanziarie si leggono beni collettivi e processi sociali. La risposta ufficiosa è che occorrono due tempi: prima il risanamento, poi su basi più sane sarà possibile una ripresa di investimenti pubblici. Mentre il primo tempo è terribilmente stretto (Maastricht e non solo!) e terribilmente frenato dai tempi della politica, il secondo è del tutto indeterminato. Quale futuro per l'Italia è un tema che non appare nell'agenda degli attori politici (e forse è meglio così), ma neppure nel dibattito pubblico.

L'Italia ha vissuto in pieno una *ribellione delle élite*¹. Una versione provinciale è stata il doroteismo, il modello sviluppato è quello del CAF². Infine, le modalità scelte per la transizione hanno rivelato una forte tentazione di proseguire il modello del passato con altri mezzi: defezione (territoriale, fiscale, deregolativa) è stata la parola d'ordine. Sotto una facciata moralistica altamente ipocrita – solo per un breve istante la maggioranza di solito silenziosa ha pensato ad una specie di rapida epurazione di vertice – ed ha mollato appena ha intuito il pericolo che la moralizzazione potesse estendersi giù per li rami.

Le ragioni del vitalismo sono le stesse delle debolezze: il ceto imprenditoriale a radici locali e magari a vocazione cosmopolita sui mercati – ignora interessi diffusi, beni a rischio e questioni di governabilità globale. Il ceto politico piccolo borghese, con la patina della modernizzazione prima craxiana e poi berlusconiana (ma sotto il profilo sociologico si ha la sensazione che destra e sinistra non si differenzino, salvo che a sinistra ci sono un po' più professionisti della politica nell'attimo fuggente);

Le nazioni non muoiono, cambiano. Si tratta di capire di quale mutamento moriremo. Siamo dominati da pseudo-tematizzazioni, da agende piene di buchi, da tempeste in un bicchiere d'acqua. Non importa, la mancata tragedia dei beni comuni presto evolverà verso l'ennesima versione futuribile della (tragi)-commedia all'italiana.

La politica è incapace di tematizzazioni radicali. Lo dovrebbe però fare la cultura, alta e bassa, e perciò anche i media. La mancata produzione di beni pubblici e comuni viene metabolizzata nel corpo sociale come sprechi, occasioni perse, scadimento di qualità e attendibilità, crescita di violenza, sopraffazione e autoinganno; sofferenza, disorientamento, anche come reazioni e soprassalti di dignità, competenza e responsabilità individuale. Se ne porteranno le tracce per molte generazioni come un *handicap* che si trascinerà nel futuro, vincolo e svalorizzazione, insieme segno della grande continuità della storia nella lunga durata. Un tempo era la politica ad attivare risorse latenti, ora sono in misura ancora modesta catalizzata dalle forme di attivismo sociale. Esse sono l'unico capitale che abbiamo abbondante, che costa poco valorizzare e recuperare, l'unico dotato di elevata resilienza e capacità moltiplicativa, l'unico per il quale non dobbiamo tenere conto dei conti, dei deficit, dei vincoli. Le future generazioni avranno meno debiti e più benessere, se e in quanto ora – in questi prossimi anni – il paese sarà capace di valorizzare tali risorse. Ma gli idoli correnti sul foro: mercato, appropriazione privata, darsi

¹ Sulla rivolta delle élite vedere C. Lasch, 2001.

² Craxi-Andreotti-Forlani.

da fare, sregolare non sono coerenti con tale prospettiva. Il nuovo è in terribile continuità con il vecchio, e al paese non è stata proposta nessuna cultura repubblicana alternativa. Moriremo certamente e incominceranno a invecchiare anche le ora tanto invocate future generazioni prima ancora che si possano vedere i risultati derivanti da riforme istituzionali: selezione del ceto politico, governabilità, razionalità amministrativa. Gli italiani sono ancora prigionieri delle loro cattive abitudini, e disprezzano la politica che li conferma nella validità dei loro atteggiamenti.

17. I benefici collettivi di un mix di principi organizzativi e di beni

1. Un problema di varietà istituzionale

Le società democratiche sono caratterizzate e definite per aver sviluppato storicamente, e stabilizzato in modo più o meno riuscito, una varietà di principi organizzativi e un *continuum* di beni di diversa e complementare natura. La democrazia è un regime politico, ma anche un sistema sociale, nel quale – attraverso alterne e spesso catastrofiche vicende – alla fine (diciamo a partire dal secondo dopoguerra) si è trovato il modo di far convivere, possibilmente anche cooperare, principi organizzativi molto diversi (per la lunga durata si vedano gli scritti di Ch. Tilly; per il '900 le opere di T. Judt). In particolare, il mercato e il sistema delle imprese con i processi politici democratici, ma anche il motivo del profitto con la rappresentanza, la burocrazia con il politico, gli attivismi della società civile con il conflitto organizzato, la competenza e i saperi specialistici con il *common sense* dei cittadini. Le fragilità che si riscontrano nei paesi transitati alla democrazia in tempi recenti sono da riferire all'incapacità di trovare un equilibrio, localmente sostenibile, tra principi organizzativi eterogenei. La convivenza è istituita, e quindi è ancorata ad istituzioni sufficientemente affidabili e responsabili, e nello stesso tempo deve poter trovare sufficienti supporti motivazionali nelle pratiche sociali correnti. Tutti presupposti difficili da avere nella quantità e qualità necessaria e desiderabile. Per questo si può vedere la democrazia come il processo tendenziale, ma oscillante, verso la coabitazione e cooperazione tra elementi eterogenei, più che come un sistema stabile e concluso. Al contrario, democrazia e crisi sono due termini che vanno insieme, proprio per l'instabilità delle miscele e i diversi equilibri tra principi che di fase in fase vengono sperimentati. Tale sviluppo può essere inteso come un processo di apprendimento nella lunga durata, sempre incerto nelle acquisizioni e sempre esposto a nuove sfide.

Storicamente si vede come il principio capitalistico e quello democratico siano sottoposti a espansioni e contrazioni, occupando territori dell'altro ma soprattutto dando luogo sui confini a sempre nuove miscele di pubblico-privato, specie nelle forme dello stato sociale, dirigista, interventista, dell'impresa pubblica, di interesse pubblico, o dell'impresa privata produttrice di beni pubblici e così via. Allo stesso modo la burocrazia (Weber, von Mises) si miscela con processi politici, con competenze tecniche, con tecnocrazie, oppure anche in parte diventa amministrazione partecipata e condivisa, e via adornando.

La fase attuale, come abbiamo detto nell'introduzione, è caratterizzata da una forte, inesorabile, espansione del principio capitalistico: che esporta le sue forme dentro il dominio democratico e pubblico, ma anche sempre più impone i propri imperativi come unici e dominanti, mentre tramite la forma di merce entra nella costituzione psichica degli individui e preforma le preferenze dei cittadini-consumatori anche con riguardo alle scelte collettive. Si ha quindi oggi e ormai da decenni una tendenziale riduzione della varietà, sia come dato empirico sia come regola normativa, quale si manifesta nel primato dell'economico sul politico. Non è ancora chiaro cosa la perdita di varietà istituzionale comporti alla lunga per la sfera pubblica, ma certo avvia una certa sua entropia e debilitazione, anche gli impatti antropologici cominciano a essere evidenti con l'espansione globale e planetaria della struttura dell'*homo oeconomicus*.

Sappiamo però che questa tendenza attualmente egemone e potente, anche con la mediazione degli organi della Unione Europea, intende anche ridurre la varietà dei tipi di beni disponibili o da produrre, privilegiando le merci rispetto modalità più collettive di fruizione o a beni con statuti non riducibili a quelli di merce: beni pubblici e beni comuni appunto. Un'implicazione è che il benessere collettivo, ovvero quello stato sottoprodotto che deriva dalle interazioni tra tipo di benessere individuale e qualità dei contesti, che classicamente viene chiamato felicità pubblica, viene ridotto alla sua forma più elementare e anche illusoria, cioè alla somma degli stati di benessere individuali, secondo un approccio utilitarista, pur tanto oggetto di critiche nei decenni recenti (Sen). È come se si ritenesse che la felicità si persegue e si ottiene solo con la miscela di talenti individuali e di beni privati, in un contesto competitivo quasi darwiniano. La società americana approssima abbastanza questa immagine. Ma in Europa l'unificazione per un lungo periodo e fino a Maastricht aveva in realtà tentato un percorso diverso: valorizzazione delle diversità istituzionali, maturazione di un modello sociale equilibrato – tra efficienza allocativa e giustizia sociale, tra apertura dell'economia e capacitazioni, perfino tra accumulazione e sostenibilità. Come si vede era messa in gioco una grande varietà di principi or-

dinativi e a valle di processi sociali differenziati, tutti orientati alla generazione di un'elevata qualità sociale vista come risorsa per i processi di accrescimento della capacità, dell'innovazione e delle autonomie.

Tutto ciò ora è finito in macerie, sotto il peso degli imperativi finanziari globali (Gallino, 2011), della crisi lunga economica e occupazionale, della crisi fiscale dello stato, della crescita delle diseguaglianze sociali e della riduzione della mobilità sociale. Anche in Europa è in corso un processo di riduzione della varietà particolarmente esplicito nelle formule del *fiscal compact*.

Sappiamo per certo, però, che la felicità pubblica e diffusi e non escludenti stati di benessere allargato nel senso di Stiglitz-Sen (2009) sono possibili solo all'interno di un regime dinamico di varietà istituzionale. La riduzione della varietà certamente riduce gli spazi delle opportunità, dei processi emancipatori e capacitanti, perdita di benessere possibile, vanificando anche tanti *pursuit of happiness* individuali e personali.

Uno stato sociale futuribile inteso alla massimizzazione del benessere esteso collettivo passa dunque per il riavvio delle interazioni tra principi e tra beni, il recupero di varietà perdute (che certo non saranno mai quelle di un tempo, ma assumeranno nuove configurazioni), la ricerca di una cultura della cooperazione interistituzionale e multilivello. Sappiamo anche per altro verso che né il benessere esteso individuale né la felicità pubblica possono essere equiparati alla *client satisfaction* del mondo delle merci, malgrado l'enorme sforzo che in questa fase il capitalismo fa per operare questa riduzione. Dunque uno spazio si deve riaprire, che poi coincide con lo spazio di una democrazia capace di futuro.

2. Il mix di principi organizzativi in democrazia

La democrazia storicamente convive con il capitalismo, accettandone la logica accumulativa, come riassunta nell'idea di crescita, ma cercando anche di civilizzarne i presupposti e gli esiti societari. Con riguardo alla ripartizione degli oneri e dei benefici e con riguardo a un rapporto sostenibile con l'ecosistema. I risultati sono stati variabili nel tempo, alternando fasi più riformistiche ad altre recessive, almeno da un punto di vista democratico. Nella società vi sono state fasi di riduzione relativa delle diseguaglianze con aumento della felicità pubblica (più che altro tramite l'alzamento dei livelli minimi di vita per grandi masse della popolazione) e fasi – come l'attuale – di incremento esasperato delle disparità, tra l'altro con la torsione specifica di un aumento delle diseguaglianze nei paesi più sviluppati, mentre masse globali entravano per la prima volta e con nuove piramidi del sacrificio nello spazio

della dinamica capitalistica e con ciò accedevano anche a prime forme embrionali di benessere (materiale) (vedere: Piketty, 2014; Stiglitz, 2015; Gallino, 2014; Secchi, 2014). una volta superato lo stato propriamente borghese ed ottocentesco, l'unico che si possa dire liberale in un qualche senso, con la fine dello stato monoclasse, il rapporto con la democrazia si è fatto più teso e più opportunistico. Nella fase globale la democrazia appare un impiccio e un limite fastidioso, con i suoi lenti processi decisionali, con i suoi riguardi verso fini diversi da quelli di accumulazione, con la sua necessità di produrre consenso. Inoltre il capitalismo esige insieme una governabilità più decisionistica, che al limite sarebbe meglio affidare a tecnici, o una processualità più vaga – che possiamo chiamare *governance* – nella quale gli interessi forti finiscano per imporre la propria legge, specie se si moltiplicano e rafforzano le fonti private del diritto e delle regolazioni, tramite *lex mercatoria* o accordi internazionali mediati dal WTO. Nella sua tendenza dominante il capitalismo tende sia a violare i *boundaries* ecosistemici, provocando gravi crisi di sostenibilità ambientale (Clark, *op. cit.*), sia a liberarsi da vincoli, lacci e laccioli imposti dallo stato di diritto, dalle democrazie costituzionali, dai diritti universali, dalle culture locali. Tutto ciò implica e genera una riduzione della varietà ammessa sul terreno dei principi organizzativi della società, dei motivi ad agire, delle legittimazioni “tollerate” nella sfera pubblica. Tutto ciò che non risponde funzionalmente alle necessità di un capitalismo globalizzato è tollerabile solo come residuo al margine, come resto o sopravvivenza, come impaccio e remora, al più come complemento patetico, quale riassunto nell'idea di un welfare compassionevole. Ma questo stesso processo di inglobamento, fagocitazione e riduzione dell'altro da sé, non impedisce al capitalismo di stabilire un rapporto fruttuoso di *rent seeking*, di strumentalizzazione, di asservimento di ogni componente dell'ambito pubblico, come mostra il peso incredibile del lobbismo a livello nazionale o anche comunitario.

Sappiamo però che il regime democratico è possibile solo in una società che è democratica, o almeno sulla via di una democratizzazione non formale. Altrimenti la sfera pubblica, qui intesa come ambito in cui si formano preferenze collettive, non potrebbe funzionare correttamente. Quei riduzionismi alla lunga non sono compatibili con le esigenze ordinamentali della democrazia e collidono anche per molti aspetti con le previsioni delle costituzioni moderne (che non a caso vengono sempre più considerate degli ostacoli fastidiosi, specie nelle loro dichiarazioni di principi di ordine sociale e nel riconoscimento di diritti e di limiti). Per la democrazia, invece, il ruolo della divisione dei poteri, delle autorità neutre, delle competenze come della rappresentanza, della cultura civica e di stati di benessere collettivi o riflessivi, ovvero oggetto di permanente deliberazione pubblica, sono imprescindibili. Da qui – dal punto di vista del capitale – la democrazia appa-

re sempre più un orpello superfluo, e dal punto di vista della democrazia la disperata ricerca di nuove basi di legittimazione, e di recupero di spazi di influenza, cioè di quel ruolo storico che N. Bobbio ha chiamato “domare il mostro”. In condizioni più difficili che mai, con la globalizzazione e tecnicizzazione del mondo, e con l’esaurirsi della spinta propulsiva di ciò che storicamente è stato il movimento operaio e socialista. Qui interessa solo sottolineare che la democrazia richiede il concorso di principi organizzativi diversificati per logica, fondamento ed effetti – diritto, denaro, mercato, impresa, diritti dell’uomo, capitale sociale, attivismi civici, buona amministrazione e così via – che nella loro eterogeneità trovano il punto di raccordo nelle costituzioni e insieme nei processi riflessivi e deliberativi che avvengono nella sfera pubblica con o anche senza il concorso di grandi organizzazioni di massa.

Di conseguenza la democrazia si basa anche sul riconoscimento esplicito del concorso cooperativo, o anche conflittuale, di diversi tipi di beni, di diversi tipi di benessere (individuale e collettivo, meramente economico o anche capacitante ed esteso), di diverse arene istituzionalizzate o in via di istituzione per il trattamento di dilemmi sociali. Il discorso sui beni e sulla loro natura, come quello sul benessere, in entrambi casi ponendo l’accento sulla nozione di varietà, sono il cuore dei processi democratici, e se tendono a non esserci più vuol dire che la democrazia stessa sta deperendo.

3. Il mix di beni per il benessere

È possibile indicare in breve come operi un mix di istituti costruiti su principi organizzativi diversi e un mix di beni più o meno disponibili all’attore. Consideriamo per semplicità estrema il caso individuale. Solo una storia, una narrazione, potrebbe ricostruire tutti i nessi e gli svolgimenti anche sorprendenti che portano dal perseguimento individuale della felicità (come prevista dai padri fondatori americani) alla generazione di un benessere diffuso ed esteso, a sua volta condizione per l’ulteriore avanzamento in libertà e capacità individuali e di gruppo. Parliamo di individui sociali cioè che comunque e già da sempre stanno in un contratto sociale implicito, e dentro rapporti di obbligazione politica reciproca. Nelle nostre società essi avrebbero titoli, diritti o pretese legittime, e dotazioni, come abbiamo già accennato in altre parti di questo testo. Queste ultime sono sia doti personali che dotazioni sociali, istituite le une e le altre socialmente e come tali riconosciute e riconoscibili. Pensando al soggetto agente come a un attore che passando diversi ruoli e fasi della vita intende realizzarsi, nel senso di procurare a sé benefici in termini di benessere, riducendo l’area del males-

sere, e anche perfezionandosi in qualche modo nelle sue modalità di essere e fare (i funzionamenti di Sen), lo immaginiamo perseguire fini, fare progetti, prendere iniziative, sia nei confronti del mondo sociale esterno, sia riflessivamente con se stesso (sui problemi inerenti a tutte queste relazioni cfr. Elster). Esso impiega, mette all'opera, "spreme" valori e opportunità da un insieme di dotazioni, che sono enciclopedie di beni, nella loro tipica tripartizione: privati, pubblici e comuni. Anche ai suoi titoli corrispondono "garanzie" pubbliche di qualche tipo e quindi impegni istituzionali, ma anche obblighi, in particolare fiscali, come anche di condotta ed azione competente e secondo regole condivise. In pratica, i titoli gli permettono di accedere a beni, cui deve però contribuire in vario modo, e questi messi a profitto generando valori, come esiti di un'azione o di un'iniziativa. In un universo fatto di soli beni privati che succederebbe? Si tratta di un esperimento controfattuale, perché elementi di pubblico e comune sono inevitabilmente presenti poiché parliamo di vita in società. Ma se la risorsa principe fossero diritti su beni privati, ovvero *property rights*? Come si svolgerebbe il suo processo di capacitazione e di crescita anche umana, come sarebbe possibile ottenere il benessere desiderato? È difficile pure da immaginare una simile situazione, ma possiamo consolarci pensando che nel '900 è stato tentato anche l'esperimento opposto, di pensare una società senza diritti di disposizione privata, e basata tutta su elementi e risorse del collettivo. Con esiti tragici. Tuttavia anche la situazione "del tutto privata" sarebbe certamente un controsenso e porterebbe assai rapidamente, sebbene in forme diverse, a una crisi sociale nella forma di generalizzata di *tragedy of commons*. E quindi all'eutanasia della società. Inoltre va considerato che i beni privati e i diritti proprietari implicano – come abbiamo indicato anche nella Parte I – sempre la compresenza di beni pubblici e comuni (dallo stato di diritto, alla fiducia, ai saperi, alla sicurezza intrinseca dell'auto e così via). Essi non possono essere eliminati senza eliminare la società, come appunto intendeva la Thatcher con il suo celebre detto: "la società non esiste".

Una soluzione puramente privata dei problemi di capacitazione come libertà essenzialmente negativa (libertà da interferenze secondo Berlin, 2010) è aporetica categorialmente, e inoltre inesorabilmente catastrofica: da un lato è socialmente impossibile, dall'altro socialmente disastrosa. Porterebbe ben presto – come nei film di Tarantino – a una giungla d'asfalto darwiniana o meglio riporterebbe a quelle condizioni pre-contratto sociale che Hobbes definiva stato di natura degno di bruti, in cui parlare di libertà e autonomia non ha senso. Occorre quindi prendere atto sia della necessaria compresenza di beni comuni e pubblici dentro il sistema dei diritti proprietari privati, sia della convivenza tra tipi di beni diversi. E allora, dal punto di vista dell'agente, la questione ben più concreta diventerà: come posso co-

niugare al meglio doti personali, dotazioni private e patrimonio di beni pubblici e comuni? E poiché questi operano anche come fattori di conversione delle sue doti iniziali, sarà molto importante per lui disporre in quantità e qualità opportuna e, riflessivamente, riconoscere il rilievo di onorare il nesso fiscale (non solo come obbligo fiscale, ma anche come disponibilità a rispettare regole comuni) come condizione condivisa che rende possibile a tutti accedere a un vasto patrimonio, il cui impoverimento o il cui carattere esclusivo (di classe, di ceto, di corporazione, di casta) implicherebbero un radicale impoverimento delle aspirazioni e delle realizzazioni.

Si può dare concretezza a questo ragionamento astratto pensando alle cure mediche, o all'istruzione di base, o alla ricerca scientifica farmacologica, o alla disponibilità di mezzi di comunicazione fisica e virtuale e così via. È vero: possiamo (forse anche dobbiamo) renderci autonomi e capaci, ma lo possiamo fare solo se paradossalmente lo facciamo insieme ad altri, ovvero nella generazione congiunta di beni pubblici e comuni che permettono anche a quelli privati di non essere meri *gadget* della sopraffazione sociale, ma risorse importanti nella personale, ma sempre anche sociale, *pursuit of happiness*. Sarebbe triste e tragico invece quando fossimo costretti e ributtati del tutto solo sui mezzi privatamente disponibili, che dipendono così tanto dalla sorte morale, dai casi della vita e appunto da quelle opportunità che ci sono state negate, dagli ostacoli che non sono stati rimossi.

In positivo, possiamo per ora concludere con l'idea che il benessere esteso e capacitante individuale nella sua correlazione con la felicità pubblica storicamente possibile è molto legato alla cooperazione tra principi organizzativi diversi, come anche alle miscele di tipi di beni diversi sui quali abbiamo il diritto di contare (in democrazia), e che perciò stesso siamo anche tenuti a riprodurre in modo allargato.

4. Benessere con e senza giustizia, con e senza democrazia

Dobbiamo sottolineare un punto, certo controverso, ma cruciale per intendere il senso non tanto delle nostre analisi, quanto il valore intrinseco della prospettiva adottata, del resto costruita e congruente con alcune delle migliori ipotesi disponibili della ricerca sociale globale (da Hirschman a Sen, da Nussbaum a Ostrom, da H. Arendt a M. Douglas). L'idea di felicità pubblica, nella sua tradizione classica – pensando all'illuminismo italiano per esempio – come nelle sue versioni più recenti post-utilitariste (Sen, 2004, ma anche Stiglitz Report, 2009) è legata a quella normativa di giustizia sociale. Già nello stato dell'assolutismo illuminato e poi nel welfare bismarckiano erano presenti questioni redistributive, proprio per la necessità di garantire a tutti

certi livelli minimi di fornitura di beni essenziali. Un compito del genere era presente anche nell'antica Grecia e a Roma (con riguardo al grano) come ricostruito da Polanyi. Oggi, in democrazia, le questioni di giustizia in generale e specificamente quella distributiva e redistribuiva sono al centro dell'attenzione anche per le ovvie implicazioni politiche. Ma anche perché distribuzioni eque (in qualche senso) sono indispensabili per il buon funzionamento del sistema-paese (compresa la macchina dell'accumulazione, come vediamo nella crisi attuale), e per conservare un minimo di coesione interna dei paesi, e in Europa anche delle macroregioni (qui sono da tempo intervenute politiche comunitarie di sistema).

La giustizia ha anche da fare con la soddisfazione di diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino (considerando che ogni uomo ormai – vedi i migranti – non può essere trattato altro che come avente gli stessi diritti dei cittadini, pena l'insorgere di problemi insolubili e più gravi). Tali diritti sono garantiti normativamente, ma certo non di fatto, molto spesso e per molti gruppi sociali. Date le situazioni ineguali esistenti, soddisfare diritti eguali equivale a progettare redistribuzioni di risorse e opportunità, come del resto aveva previsto un liberale come Mill (il suo *On Liberty* è del 1859). Il welfare è necessariamente anche redistribuivo da chi ha di più a chi ha di meno anche come garanzia di un'adeguata mobilità sociale, élite comprese. E del resto in una società dinamica, con cambiamento accelerato continuo e centralità dei saperi, non vi è altro modo di garantirsi capacità essenziali se non anche facendo giustizia. Altrimenti gran parte dei potenziali individuali e collettivi resterà inesplorata o addirittura sepolta. Come di fatto sta avvenendo.

Il benessere individuale in senso utilitarista può essere concepito al contrario: si parte dall'individuo e per sommatoria si arriva al collettivo. Non si spiega però il fatto ben accertato che il benessere individuale dipende, e sempre più, da condizioni al contorno da presupposti necessariamente condivisi, e che lo stesso talento individuale è – c'è poco da fare – un prodotto sociale. E ciò che va redistribuito per giustizia e per efficacia dell'assetto sociale è appunto il dividendo sociale. Fare giustizia non è diverso dal creare condizioni migliori (certo sempre sub-ottimali) per il dispiegamento e l'acquisizione di capacità. Al contrario, un benessere solo egocentrico, che usi le risorse collettive senza risarcirle, non può che finire male, come indicato brevemente nella parte III.16.

Benessere e giustizia vanno insieme anche per tante altre ragioni di principio e sociologiche; ma qui è sufficiente aver sottolineato che senza giustizia non è pensabile felicità pubblica, e che la stessa felicità privata – intesa come realizzazione e capacitazione – è possibile solo in grado spiegato in un contesto sociale giusto, equo, aperto alle aspirazioni di tutti.

Si deve ricordare, poi, che molti regimi autoritari non democratici hanno promesso felicità in terra e l'hanno magari voluta costruire con sistemi barbarici e sofisticati, talora con la partecipazione attiva delle vittime. Ma è concepibile un benessere senza libertà (oltre che senza giustizia)? A chi è socializzato in un ambiente democratico sembra un controsenso. Eppure il '900 è stato ricco di sperimentazioni per benessere collettivo più o meno fittizio e più o meno coatto. Benessere esteso e giustizia sociale sono pensabili solo in democrazia, e questo sembra abbastanza ovvio, ma non dovrebbe essere dato tanto per scontato che storicamente poi tutto fili liscio. Le restrizioni alla varietà istituzionale e quindi anche alla funzione pubblica, che abbiamo esposto nella parte III.15, mostrano che la democrazia non è al sicuro, e così dunque anche la giustizia sociale e gli stati di benessere, tanto intimamente legati. L'idea di felicità pubblica che non solo è "alta", ma anche indispensabile per vivere una vita degna di essere vissuta da uomini liberi, trascina con sé una serie semantica, di semantica storica, molto ampia che ci ricorda continuamente come tutte queste cose importanti si tengano, in positivo e in negativo. Perseguire la pubblica felicità, e al suo interno potenziare la propria libertà, è evocare tutto un universo di pratiche democratiche senza le quali si cade o nel normativismo più astratto o nel più cinico realismo. In entrambi questi casi però la causa del benessere "bene inteso" sarebbe però fatalmente pregiudicata.

5. Non si vive di solo *panem et circenses*

In modi diversi sia il capitalismo che la democrazia promettono la felicità in terra. Questa promessa in forma diretta non può essere mantenuta. Il primo può senz'altro produrre ricchezza e quindi benessere materiale come anche risorse addizionali per perseguire stati di benessere più sofisticati dal punto di vista psicosociologico e culturale. Lo fa però nel modo più brutale possibile, con elevati costi ambientali e sociali che alla fine diventano ostacoli insuperabili per lo stesso benessere individuale utilitaristico, si pensi all'inquinamento atmosferico o alla congestione negli ambienti urbani. Per non dire dello sfruttamento neoschiavistico di tanti a favore di stati ipertrofici di benessere per pochi. Che il benessere delle *élite* con il tempo goccioli giù fino agli strati più infimi della popolazione è una bella illusione, dato che il benessere dei pochi è costruito sul malessere dei molti. Come riassunto nella formula "ricchezza privata, miseria pubblica" così bene rappresentata dal caso italiano (cfr. parte III.16).

Neppure la democrazia può ottenere quel miracolo in terra, poiché la felicità privata è contingente e occasionale, certamente comunque la si consi-

deri non è uno stato permanente o stabile. Per contro gli stati di benessere, materiale e non solo, ovvero il benessere esteso e capacitante, può essere il compito precipuo di un regime democratico, capace di valorizzare a questo fine costituzionalmente garantito anche i risultati economici del capitalismo. E si può supporre con qualche ragione che a stati di benessere esteso collettivo corrispondano (siano statisticamente correlati) stati felici anche per tanti singoli individui, famiglie e gruppi. Comunque si intenda lo stato felice, o come autorealizzazione (in Occidente), o come pace e ascesi dei sensi e armonia con il mondo empirico (in Oriente). La politica democratica ha il compito precipuo, qui del resto sta la sua razionalità e legittimità di ultima istanza, di garantire il rispetto di diritti fondamentali, ovvero di esigenze imprescindibili e per molti aspetti anche incondizionate, che equivalgono alla soddisfazione di bisogni, desideri, aspirazioni e progetti socialmente “utili” ovvero capaci di generare benessere esteso collettivo. Lo dice chiaramente l’art. 3 della nostra Costituzione. La politica, tramite politiche appropriate, e quindi con la produzione di beni pubblici e con il sostegno alla cura di beni comuni, fa in modo che siano coperti in primo luogo tutti i bisogni basilari (culturalmente intesi), e poi che ogni merito sia sostenuto e valorizzato con la creazione di spazi di opportunità e con la messa a disposizione di ambienti, contesti, risorse che – tramite fattori di conversione spesso molto idiosincratici, come sottolinea Sen – possano generare crescita di autonomia, della capacità di aspirare e di perseguire progetti di vita, di “migliorare” in molti sensi del termine non solo le condizioni estrinseche della nuda vita, ma anche lo sviluppo di ogni potenziale esistente, come ricchezza di soddisfazione e perfino felicità privata e come contributo al capitale sociale generale cui anche altri potranno attingere in modi variabili.

La felicità pubblica, pensabile oggi solo in un regime democratico, consiste nella elevata correlazione tra qualità sociali e ambientali, viste come spazi di opportunità, e stato di benessere esteso individuale, visto come qualità della vita ed anche come corso di una vita capace di autorealizzazione. La politica democratica, le politiche pubbliche, sono intese in gran parte proprio alla produzione delle condizioni e delle risorse necessarie a tali fini. E in gran parte ciò viene ottenuto eliminando ostacoli (ereditati dalla storia, oppure dovuti a contingenze recenti o a stati di necessità cronici), e curando i mali che la società necessariamente condivide. Si pensi in Italia al caso del rischio sismico, idrogeologico, climatico, o ai problemi di coesione sociale e territoriale. Poiché gran parte degli stessi strumenti e media usati finora nella cura di tali mali o nella produzione di beni come l’istruzione pubblica hanno bisogno di cure continue e spesso urgenti e sistematiche (sistema scolastico, sanitario, politiche urbane), gran parte delle attività pubbliche saranno concentrate proprio sulla cura dei mali degli

“strumenti” istituzionali finora impiegati. Tale miglìoria è necessaria perché cattive politiche, scarse risorse finanziarie, incompetenze di vario genere, ma anche effetti perversi possono concorrere a produrre stati di malessere, che ridiventano ostacoli e deficit di possibile capacitazione.

Viviamo in una società della conoscenza, i cui presupposti non sono certo riducibili agli imperativi economici o capitalistici. Tale società è legittima solo se le ricchezze dei saperi, delle immaginazioni, delle competenze possono circolare liberamente come fattori di capacitazione universale, (anche psicologico e culturale) diventando esigenze legittime da soddisfare. Nei paesi in via di sviluppo conta soprattutto la liberazione da vincoli ancestrali come le caste in India o da subalternità culturali oggi intollerabili come la condizione della donna in troppe parti del mondo. E soddisfare bisogni materiali primari, cui si dedicano con vari successo soprattutto le agenzie internazionali (ma sul problema specifico della fame cfr. Capparò, 2015). Ma anche in questo caso, solo apparentemente più elementare, la liberazione da bisogni esistenziali essenziali è sempre connessa a primi livelli di capacitazione, di liberazione da oppressioni, da violenze, sopraffazioni e condizionamenti materiali e psicologici. E quindi è riassumibile nella formula di Appadurai come libertà di aspirare a una diversa condizione, che poi è anche una grande molla che spinge la trasformazione del mondo globale.

Dunque dobbiamo assumere una nozione molto ricca e articolata di benessere (individuale) e farne la fonte di ridefinizione della stessa felicità pubblica. Questa certo non può essere limitata alla garanzia di fornitura di beni pubblici basilari (i beni pubblici puri della teoria economica), e neppure vincolata all'immagine ormai storica del welfare – tra gli anni trenta e la fine del secolo scorso. L'eliminazione di ostacoli, i processi e i contesti della capacitazione, la possibilità di un benessere esteso per tutti i cittadini richiedono politiche attive, istituzioni intelligenti, processi democratici e un processo economico orientato allo sviluppo sostenibile e non alla crescita predatrice e onnivora di ambiente, beni pubblici e comuni, culture ed identità. Ovviamente la riflessione e la riprogettazione della democrazia per lo sviluppo sostenibile, della giustizia globale, di libertà e autonomie capacitanti sono in corso da tempo, malgrado tante sconfitte e anche errori. Non possiamo dare per scontato che il mondo globale ormai sia destinato all'infamia di un malessere universale che ci porti sull'orlo di una crisi sistemica globale. Meno che mai possiamo arroccarci sulle conquiste del passato, per quanto onorevoli. C'è tutto un *brave new world* della pubblica felicità da ricostruire (per iniziare: de Leonardis, 2002; Pennacchi, 2008; Nussbaum, 2013).

18. Riflessività nel dominio pubblico

Premessa

In questo contributo ci proponiamo di annotare alcuni punti cruciali per la relazione efficace tra *riflessività* (nella prospettiva di una modernità riflessiva), *riconoscibilità di un dominio pubblico* quale medium della riflessività sociale e delle capacitazioni individuali, e *varietà delle risorse istituzionali* disponibili quale premessa ed esito dei processi sociali nella società della conoscenza in evoluzione. Quanto alla riflessività, si esplora l'ipotesi della fragilità dell'ancoraggio all'individuo socializzato, e – pur senza abbandonarla – si indaga sulla possibilità di una riflessività affidata anche a processi reticolari e a costrutti artificiali e virtuali. Quanto al dominio pubblico, il luogo della genesi dei legami sociali riconoscibili, si ipotizza che la complessità contemporanea consista nella diluizione delle polarità costitutive della prima modernità (come quella tra pubblico e privato, tra stato e mercato e simili). L'ecosistema sociale oggi è caratterizzato da miscele, ibridi, chimere, intrecci e insomma da una policontesturalità (Teubner, 2002) ineliminabile ed irriducibile. Si dovrebbe indagare in che misura questa situazione può essere indotta a evolvere in direzione di capacitazioni ed emancipazioni, possibili ma sempre sotto stress. Infine, la varietà delle istituzioni, cioè la varietà dei principi e fattori generativi di ordine/disordine sociale, viene postulata come l'elemento da cui dipende la possibilità di un circuito virtuoso tra riflessività, capacitazione, sfera pubblica. Senza una varietà adeguata alla complessità non è possibile una modernità riflessiva e neppure il governo dei processi – oggi in buona parte fuori controllo razionale – dai quali dipende oggi la sussistenza dell'uomo.

1. Evoluzioni della riflessività

Non si è mai dubitato che per la sua stessa sussistenza la sfera pubblica richiedesse riflessività nei processi sociali. Allo stesso modo, nella *polis*, nella *res publica* romana e poi cristiana, nella repubblica di Machiavelli come nel *Leviatano* di Hobbes si è sempre presupposto sia il dato di un bene comune costitutivo, sia l'esistenza di un luogo della riflessività per deliberare su di esso. Questo poteva essere posto nello stesso corpo sociale (al modo di Althusius e poi di Rousseau) o delegato a un organo specializzato, il sovrano più o meno monolitico inteso come mente della società. Con la modernità l'accento è stato spostato sempre più in direzione di un presupposto sociale, morale e cognitivo della riflessività sociale: l'individuo autonomo agente nel ruolo di cittadino. La riflessività restava sociale, anzi assumeva un carattere ancor più sociale e collettivo, ma la comunicazione era imperniata sulle capacità linguistico-cognitive di soggetti emancipati (come definitivamente fissato da Kant). La riflessività sociale consisteva nella razionalità della comunicazione tra menti intelligenti e responsabili.

Si deve notare la inerenza reciproca di sfera pubblica, bene comune e deliberazione razionale. Non si dà l'uno senza l'altro, almeno dove ci sono cittadini. In ogni altro caso abbiamo invece forme di paternalismo più o meno autoritario e più o meno benevolente, in cui il soggetto non deve riflettere, ma affidarsi. Sui presupposti classici ritorna in sostanza Habermas, con gli arricchimenti derivanti dalla svolta linguistica e interattiva sintetizzati nella formula dell'agire comunicativo. Ma nel corso della prima e seconda modernizzazione si sono andati accumulando i dubbi sulla tenuta di quella triade fondante. Ciascun membro è stata sottoposto a decostruzione e a verifica empirica. Infatti, le tre nozioni erano state assunte storicamente in senso consapevolmente normativo. Ma, sulla base di una qualche filosofia della storia evolutivamente ottimistica, il normativo poteva essere visto anche come la descrizione di stati del mondo non ancora reali, ma comunque accessibili e forse a portata di mano. Inequivocabile sembrava la tendenza verso il radicamento sociale e la stabilizzazione istituzionale di quel nesso.

Sebbene, già nell'800 e ancor più nel nichilismo novecentesco, vi fosse la compiaciuta constatazione del teorema di impossibilità di quelle tre forme sociali coniugate (forse più tramite Schopenhauer che Nietzsche, come nel Mann delle *Considerazioni di un impolitico*), sono state le esperienze storiche del '900 a mostrare che il mutamento sociale e il processo di civilizzazione non garantivano la tenuta di quegli assunti normativi. Proprio nell'interesse del progetto illuministico e progressivo è bene ripensarli. Non è quello che intendo fare qui, dove mi limito a segnalare alcuni passaggi di un'argomentazione sociologica al riguardo. Do per scontato che in società

plurali e differenziate sia difficile rintracciare tramite una riflessività collettiva un bene comune, e che la stessa nozione di ciò che è pubblico, ovvero rilevante per la vita collettiva e quindi legittimo oggetto di comuni preoccupazioni, è diventata problematica e sfuggente. Almeno la coscienza collettiva fatica ad aderire a queste nozioni, e si accontenta per lo più di vedere la somma degli interessi come l'interesse generale.

È indubbiamente così, pur in presenza di un evidente paradosso: una società diventata più complessa (ci riferiamo qui solo all'Occidente, perché altrimenti il tema diventa intrattabile, si veda però Sen, 2005) è una società – per definizione – che ha più cose in comune necessariamente di qualunque altra formazione storica precedente. Gli imperativi sistemici, i vincoli, le interpenetrazioni, sono tali che certamente vi è, anche se non rappresentabile, un bene comune, non normativo ma anche semplicemente descrittivo di stati del mondo indispensabili per la sussistenza. Allo stesso modo, ci si può chiedere come sia possibile una società della conoscenza, basata su scienza e tecnica, senza una sfera pubblica che elabori e discrimini, verifichi e stimoli. Si può dire che questa contraddizione tra presupposti sempre più complessi della vita e dell'ordine sociale e vari processi e forze riduttivi definiscano lo stato attuale della società ipermoderna. Così bene comune (inteso come sintesi dei presupposti socialmente necessari), sfera pubblica (come luogo della decifrazione del rapporto tra mezzi e fini nel garantire la reale disponibilità di un crescente catalogo di beni) e riflessività (come capacità istituita di “chiudere il cerchio” dei piani individuali e collettivi): tutte sono esposte al riduzionismo ben descritto come flatlandia (cfr. de Leonardis, 2006).

Qui però ripercorro brevemente solo un punto. La riflessività è affidata dal moderno al soggetto portatore di diritti. Poiché empiricamente il soggetto non è del tutto emancipato, ci si affida a un processo di apprendimento e maturazione (*ripeness is all*, e Schiller traduce: *reif werden ist alles*). Si chiama individuazione. Giusnaturalisticamente, si nasce con una dote di diritti naturali (la prima affermazione costituzionale sta nella Dichiarazione d'indipendenza del 1776), ma individui si diventa tramite l'esercizio di tali diritti. All'inizio essi sono solo una “dote”, una protezione, un potenziale d'azione. Quindi diventa importante il processo di socializzazione come *Bildungsprozess*. Non a caso tema di tanti romanzi del '700 e '800 (sul tema Moretti, 1999, e naturalmente lo studio di Benjamin sulle affinità elettive). La maturazione avviene nelle “formazioni sociali” (come dice la nostra Costituzione), naturali (o così dette) e artificiali, dentro le varie *personae fictae* in cui si opera come attori sociali. In prospettiva normativa, si presuppone che tale sviluppo comporti una crescita delle capacità cognitive ed affettive: educazione sentimentale e acquisizione di competenze. Al centro

è l'individuo che cresce e si porta progressivamente al livello di complessità (nella mente) della realtà sociale circostante. Vi deve essere un certo equilibrio tra i due ordini di complessità: quello della mente e quello sociale. Tante dispute ottocentesche e posteriori sui diritti politici vertevano su questo punto delicato. In genere con una preferenza per una riserva dell'intelligenza della complessità in termini di ceto e di sesso.

Se il processo formativo funziona l'individuo diventa persona (secondo una terminologia di origine antica, ma in effetti cristiano-moderna). Il termine è impiegato anche nella nostra Costituzione, come è noto. Quindi abbiamo un individuo socializzato e capace in quanto divenuto sociale. Due fattori sembrano decisivi: i processi di apprendimento (a partire dalla scolarizzazione) e la rete sociale di riferimento: in altri termini: il capitale umano e quello sociale disponibile all'individuo (Coleman, 1990). Da qui riparte non a caso la proposta di Sen sui funzionamenti e le *capabilities*. Nei processi di apprendimento, ai fini di una maturazione individuale in rapporto ai ruoli e ai contesti sociali, diventa importante saper apprendere regole, ovvero sviluppare la capacità di seguire regole¹: introiettare normatività per diventare autonomi. Altrettanto rilievo hanno i contesti: ambienti e si potrebbe dire territori capacitanti o incapacitanti (Donolo, 2000 e 2014). Quando parliamo di ordine sociale ci riferiamo al concorso delle varie *cités* (Boltansky-Chiappello, 2002), come *agorà* e sfere pubbliche, ai processi di maturazione. Abbiamo il sospetto che proprio nei passaggi da una forma all'altra di modernità non funzioni (espressione brutale) il concorso tra apprendimento individuale e sociale: le forme del capitale socialmente utile (capitale come risorsa sociale, ma nella nostra società necessariamente sempre anche fattore di valorizzazione e da valorizzare economicamente) non collimano con le richieste sempre più esigenti di una seconda e terza modernità. Per una parte la società si organizza a fare a meno di individui capaci, dall'altra l'individuo rinuncia a diventare autonomo. Si sviluppano alternative funzionali alle capacità umane e infine alla riflessività. Questo tema è stato percorso in lungo e in largo da Luhmann, e anche Parsons vi si era avvicinato.

Noi viviamo in democrazie politiche e in economie di mercato. La democrazia vive di riflessività, il capitalismo no, o solo in certe forme. Crescono le organizzazioni intelligenti, che apprendono, ma il destino degli individui dentro tali organizzazioni è stato descritto come alienazione. Diciamo in una formula certo bisognosa di qualificazioni: al capitalismo serve

¹ Si può mostrare che la violazione delle regole è socialmente spesso connessa a una crescente incapacità a riconoscerle come tali, e anche a seguirle. Questa incapacitazione si osserva spesso nelle devianze adolescenziali e nelle forme della sregolazione sociale. Vi è poi un nesso fondante tra apprendere regole e apprendere saperi.

una riflessività che possa essere “utile”, non la “chiusura del cerchio”. In sostanza, un fattore essenziale perché vi sia sfera pubblica viene indebolito. L’individuo massa non cessa di essere un ente morale, ma diventa incapace di apprendere, piuttosto sviluppa grandi abilità adattive. Senza entrare in dettagli, cosa impossibile su un simile terreno, arrivo già alle conclusioni: le premesse emancipatorie relative all’individuo sociale in quanto capace di riflessività si basavano su assunti antropologici e su filosofie della storia che non sono state confermate. Dobbiamo riprendere un filo che parte da un’antropologia negativa, invece che positiva (Adorno, 1969), dalle reali difficoltà di maturare. La società della conoscenza, per prendere il punto di massimo sviluppo, produce e richiede o presuppone sia ottundimento che abilità, molto adattamento e flessibilità, poca capacità di dire di no. Certo l’Italia probabilmente presenta il massimo spreco dell’intelligenza (tra salari di fame ai lavoratori dell’intelligenza, fuga dei cervelli, costante flusso migratorio di giovani scolarizzati dal Sud al Nord e stato deplorabile sia fisico che morale di tutte le istituzioni del sapere). Ma in forme più sublimi lo scarto tra intelligenza possibile come ragion pratica sociale e domanda sociale di capacità aumenta proprio nella società della conoscenza.

Arrivo al dunque dicendo che la riflessività ha un fondamento insicuro nell’individuo o persona, e che si stanno sviluppando forme alternative di riflessività a prescindere. Vediamo un po’ queste protesi della riflessività sociale. Vengono in mente termini come: sistema, istituzione, organizzazione, rete. Si tratta di costrutti sociali che corrispondono a tipi diversi di razionalità: autoconservazione, normatività e ordine, efficienza e comunicazione interattiva, rispettivamente. La riflessività sociale passa indubbiamente attraverso canali di questo tipo che prescindono, a un certo punto, dal riferimento a soggettività empiricamente date. Queste sono piuttosto risorse nella macchina. Come è noto, soprattutto Luhmann ha molto insistito su questo aspetto. E su quello correlato: dove viene meno la capacità riflessiva del soggetto può subentrare un sostituto funzionale a carattere artificiale, intelligenza del sistema uomo-macchina. La complessità crea ordine dal caos anche senza interventi deliberati e riflessivi. Nella rete si ha attualmente il potenziamento di questa possibilità, dato che rilevanti non sono i singoli nodi, ma la ragnatela complessiva che viene intessuta.

La ragione principale di questa evoluzione qui solo accennata (rinvio a “Reti come beni comuni”, in *parolechiave* n. 34) è che la complessità ambientale supera di molto le capacità (ma anche la complessità interna) della mente del soggetto. Perciò solo istanze sociali più artificiali, intricate e policontesturali possono farvi fronte. È difficile però che l’individuo non si senta ancor più sperduto in questo groviglio e non vada alla ricerca di grandi semplificazioni: religiose, ideologiche o anche solo asociali (come tenta-

tivo di distaccare la propria esistenza da connessioni troppo impegnative; da qui la fenomenologia del privatismo, la centralità dei diritti proprietari, il ruolo del consumo, le forme del narcisismo di massa ed altro ancora). Una delle implicazioni poco indagate di questa recessione e secessione del soggetto (variamente decantata nel decostruzionismo apologetico del postmoderno) è che la combinazione tra opacità sociale (Habermas) e complessità e riflessività sociotecnica indebolisce la comunicazione pubblica e quindi l'individuazione dei beni-presupposti indispensabili. Alla fine lo stesso universo dei *commons* appare oscurato e con ciò la stessa ri-costruzione deliberata dell'ordine sociale.

Tuttavia, non si tratta di tendenze univoche. Restano ancora possibili coalizioni tra intelligenza di attori e intelligenza di processi (che è una possibile definizione dell'agire in rete o della rete come attore collettivo; cfr. Perulli, 2000 e le analisi di M. Castells). Le potenzialità emancipatorie e riflessive di internet non possono essere sottostimate, come mostra anche il conflitto sui diritti proprietari in materia di conoscenza (cfr. il sito di *creative commons*). E perché queste coalizioni della ragione contro l'oscurantismo dei riduzionismi, fondamentalismi, e dei vari pensieri unici abbiano un qualche successo, sempre più rilevante diventa la varietà delle risorse istituite per la riflessività sociale (societaria si dovrebbe dire). Anche solo dentro la politica non basta più la classica divisione del potere o il pluralismo dei programmi in competizione. Né l'una né l'altro garantiscono un processo riflessivo adeguato, e infatti se ne ha una prova sia nell'entropia della democrazia di fronte ai grandi temi epocali (crisi ambientale, Nord-Sud, confronti di civiltà, ecc.) sia nelle attuali difficoltà del processo di unificazione continentale in Europa.

Certamente riflessività richiede varietà istituzionale, e viceversa. Registriamo uno spostamento dal soggetto al costruito, e si dovrebbe verificare se una "nuova alleanza" sia possibile tra queste forme della riflessività. Dobbiamo considerare però qualche altro aspetto prima di poter dire qualcosa sul lavoro reciproco di riflessività e varietà.

2. "Di pubblico dominio"

Certamente non vi è nulla di sostanzialistico nelle cose che consideriamo pubbliche. Dipende dalla loro posizione nei processi sociali e dal modo in cui costruiamo il mondo della vita. Ci sono anche opzioni valoriali, ma non metterei l'accento su esse. Piuttosto sullo sguardo lungo o corto, sui *frames* cognitivi usati, sul tipo di giochi che riteniamo appropriati ed essenziali. Il riconoscimento di una sfera pubblica in cui si muovono attori con effetti pubblici

tramite un universo di beni comuni richiede una prestazione cognitiva. Così è da quando siamo usciti da società in cui sociale, politico e civile coincidevano. Dopo di allora (dopo l'era del contratto sociale), l'ordine sociale è un costruito deliberato, così come l'ordinamento normativo dentro il quale vengono collocati in posizione di rilievo i beni pubblici. In definitiva saranno le costituzioni a dircelo. In più il conflitto sociale e politico, le lotte per l'egemonia, lo stesso progresso tecnico-scientifico incidono direttamente sugli statuti delle cose sociali, mutando regole, *standard* e funzioni. Così anche il discrimine tra bene privato e pubblico, stato e mercato, interesse pubblico e interesse collettivo (di un gruppo significativo della società).

Quando poi la conoscenza, i saperi per fare su base scientifica, diventano costitutivi non solo del motore del cambiamento e dell'accumulazione, ma per la stessa costituzione dei soggetti empirici e poi anche dei costrutti sociali e sociotecnici, il pubblico perde definitivamente connotati legati alla "natura" della cosa (un naturalismo in cui ricade sempre l'economia politica quando definisce i beni in base a loro presunte caratteristiche intrinseche) e diventa una costruzione deliberata. Essa dipende dal grado di intelligenza sociale che abbiamo della posta in gioco con la cosa: si tratti di beni ambientali e culturali, di conoscenza circolante in rete, di capitale sociale o di normatività. Anche perché gli oggetti cui assegnare lo status sono sempre più artificiali e virtuali, un prodotto o meglio opera del lavoro umano. Risultano da interazioni (azioni secondo Arendt), da progetti, procedure, *standard setting* e decisioni giurisdizionali. Con ciò il bene diventa anche più astratto, più sfuggente, fluttuante, ed anche meno facilmente riconoscibile. Di ciò approfittano i *rent seekers* dell'opacità sociale.

Costruiamo il dominio pubblico come l'ambito nel quale beni vengono prodotti, circolano e si riproducono in modo allargato acquisendo almeno in alcuni passaggi lo status di beni pubblici o comuni. Tutto quanto attiene alla conoscenza e alla comunicazione è parte essenziale di questo ambito, per il valore sociale intrinseco di tali beni e per il fatto che essi ormai sono la risorsa principale per qualunque altro processo di valorizzazione e trasformazione. La conoscenza in comune è la base della riproduzione sociale. Le asimmetrie informative sono causa non solo di fallimento del mercato, ma anche del regime democratico. Esse in campo economico sono ammissibili solo per brevi tempi e secondo regole certe. Altrimenti generano abusi, posizioni dominanti e perdite di competitività. Soprattutto non sono ammissibili regimi regolativi protezionistici dell'asimmetria che ostacolano processi di capacitazione. Infatti, questa è l'unica vera fonte del valore, la forma attuale del lavoro come base di legittimazione anche di limitati diritti proprietari (sul tema cfr. Rullani, 2004 e 2004b).

Il dominio pubblico è il luogo dove si può svolgere – in presenza di di-

stribuzioni non marcatamente asimmetriche delle risorse – il *Diskurs* habermasiano (che quindi non ha solo una componente discorsiva, ma anche duri presupposti materiali e giuridici (sul punto accenni in Donolo, 1997b). Tutte le teorie della giustizia, e anche le strategie argomentative della *justification* (Boltanski-Thévenot, 1991), girano intorno alla genesi del dominio pubblico: da una parte, presupponendolo come condizione dell'agire comunicativo (in verità anche di quello strategico), dall'altra mostrando come solo per suo tramite possano essere generate condizioni giuste ed elaborati criteri condivisi di giustificazione. Nel dominio pubblico circolano informazioni, conoscenza, *frame*, enciclopedie di motivi per agire e specifiche risorse comunicative che permettono un agire dotato di senso. Dovrebbe essere possibile mostrare che quel tanto di individuazione che riesce e non degrada in forme di autoreferenzialità narcisistica è possibile solo in contatto con il dominio pubblico (come hanno mostrato Erikson, Wright Mills, Keniston, Bellah). Esso è fonte della normatività condivisa, tanto che l'obbedienza intelligente (Conte, 1997) è possibile solo ipotizzando un contatto – anche solo virtuale – con essa.

Ma sappiamo che il dominio pubblico è sotto assedio: dalle pretese di appropriazione privata di beni, da monopoli della comunicazione, da secessioni normative, da tutte le forme della sregolazione. Stato di diritto e regime democratico lavorano per la correzione degli abusi, ma naturalmente, a causa dei loro deficit e per le stesse insufficienze della sfera pubblica, non sempre vi riescono e spesso vi aggiungono deformazioni proprie. I deficit del dominio pubblico hanno un immediato rilievo per la riflessività socialmente possibile. Ed anche per quella del soggetto individuale. Beck ed altri vorrebbero giustamente una modernità riflessiva, anzi più riflessiva di prima, perché storicamente è cresciuta la complessità da governare. Ma abbiamo visto che non possiamo del tutto contare sulle prestazioni di un ipotetico soggetto morale, nel suo isolamento, nel suo foro interno, come si diceva. Inoltre ci rendiamo conto delle difficoltà di una riflessività “di dominio pubblico”. Ritorna la folla solitaria, e con essa la nostalgia di epoche più “repubblicane”, anche se forse sono solo proiezioni su un passato idealizzato.

Molto allora si gioca nel soggetto in rete. Se intendiamo la rete come connessione, ibridazione, policontesto, per usare un'espressione di Teubner. Occorre però leggere la rete non secondo il *frame* del mercato (come serie indefinita di scambi e transazioni), ma secondo la razionalità delle organizzazioni complesse, che sono tali in quanto sono un *multiversum*, una babele linguistica che attende alla propria autodecifrazione (per un'interpretazione della città contemporanea in questa ottica cfr. Donolo, 2005a). Rete vorrà dire organizzazione razionale, mercato, *agorà*, contratto e *institution building*, non solo

come stadi o fasi operative distinte, ma come compresenza efficace. I soggetti se immersi in questo tipo di ambiente vedono crescere le loro competenze comunicative e operative e non possono cavarsela senza un incremento della riflessività, ritrovando un certo grado di *adequatio* tra mente e ambiente in termini di complessità. Ma si tratta più di un potenziale che di una realtà acquisita, dato che anche le reti sono sotto attacco esattamente delle forze che assediano il dominio pubblico. Questo del resto, dopo aver assunto storicamente la forma della piazza come luogo fisico della confluenza di menti (così ancora nei comuni tardomedievali, modello del “momento repubblicano” secondo Pocock e Q. Skinner, o Pettit), è diventato luogo-tempo virtuale, quindi nomadico, tra blog, collegi invisibili, comunità virtuali ed età dell’accesso. La sua natura reticolare lo rende molto resiliente, ma anche fragile, autopoietico, ma continuamente oscillante. Nel dominio viaggiano opinioni e saperi, preferenze e gusti, emozioni e algoritmi (sul loro intreccio in processi di *planning* cfr. Belli, 2004). Come nel governo dei beni comuni, abbiamo una lotta (*struggle*, Ostrom), non una soluzione o un equilibrio. Non possiamo essere certi che la seconda modernità guadagni riflessività nella misura e nei tempi necessari. Il lavoro della riflessività sociale consiste precisamente nel trasformare la *tragedy* in dramma e di mantenere in costante movimento il dominio pubblico. Ciò presuppone soggetti capaci *à la* Sen, un universo di libertà positive, generative a loro volta di ulteriori capacitazioni. Detto in parole gergali suona chissà che, ma si tratta della riformulazione di un programma umanistico (sul punto cfr. soprattutto Nussbaum, 2003), di una *paideia* collettiva, che suppone che la storia non sia finita, malgrado i tanti becchini al lavoro.

3. Varietà per la riflessività

A questo punto possiamo tornare sulla questione della varietà (istituzionale) in rapporto alla riflessività. Sappiamo che normatività, riflessività dell’attore, apprendimento, sono interconnessi. Possiamo aggiungere che solo in presenza di una sufficiente o soddisfacente varietà di semantiche, principi costitutivi e di ordinamenti differenziati, tutto ciò è possibile. La riduzione della varietà riduce quindi l’ambito dell’apprendimento possibile, depaupera il capitale sociale, riduce i motivi per l’azione, alla fine gli spazi di libertà e di autonomia.

C’è o ci sarebbe varietà se ci fosse un effettivo pluralismo dei principi organizzativi dell’azione sociale, se tra tali principi ci fossero limiti mobili e in parte definiti in via competitiva, se la pluralità e la varietà fossero in funzione principalmente del potenziamento delle capacità individuali e col-

lettive che sono la risorsa cardine per la crescita, lo sviluppo, la sostenibilità e la competitività globale. Per varietà istituzionale intendiamo, quindi, la genesi e stabilizzazione di principi organizzativi differenti (una differenza che faccia differenza, secondo l'espressione di Bateson), tali che la riproduzione (e l'ordine) sociale venga a dipendere più dalla disponibilità di tale varianza e dalle forme di cooperazione tra principi distinti e anche formalmente avversi, che dalla riduzione *ad unum*, ovvero dall'affermazione di un unico imperativo che elimina tutti gli altri².

Si noti che la varietà solo con il moderno diventa principio costitutivo dell'ordine sociale. La varietà è la coesistenza di principi organizzativi (tipi di regole, di *standard*, di pratiche, di capitale, di *habitus*) diversi e in principio incompatibili. Si tratta di un universo di differenze e di differenze che fanno la differenza. La varietà delle forme sociali ha a che fare con i beni comuni e con le istituzioni che li governano. In ultima istanza con la normatività. Da notare:

- a. tali principi sono – con lo sviluppo della divisione del lavoro sociale – incorporati in sottosistemi, tipi di organizzazione, assetti, ordinamenti, campi e arene chiaramente distinti e ricostruibili a partire appunto da principi organizzativi differenziati;
- b. dentro questi ambiti si sviluppano e cristallizzano *habitus* corrispondenti e quindi disposizioni ad agire per attori individuali e collettivi e/o culture organizzative e istituzionali distinte;
- c. nelle società complesse la varietà così intesa è costituzionalizzata e le sue espressioni sono istituite; la varietà diventa norma e le sue espressioni hanno valore normativo almeno nei limiti del campo di riferimento. La varietà è istituita e istituyente;
- d. la varietà stessa organizza una divisione del lavoro più o meno cooperativa tra principi, campi e *habitus*; da queste configurazioni dipende sia la

² Si può rileggere qui la storia dei rapporti tra capitalismo e democrazia. Nel capitalismo vedo il successo di una forma organizzativa che si tende ad imporre a tutte le forme sociali, eliminandole o funzionalizzandole. La democrazia, viceversa, è stata la custode della varietà (in questo senso si può reinterpretare quanto diceva Bobbio a proposito della democrazia come tentativo di “domare il mostro”). Con la globalizzazione la lotta si riproduce su scala globale. Si può anche dire: per preservare la varietà occorre la crescita economica, ma la crescita riduce la varietà (epidemicamente: *mcdonaldization*); il rapporto tra capitalismo e democrazia è asimmetrico, lo è sempre stato, nel senso che la democrazia (finora) ha bisogno del capitalismo, ma non il contrario. Questo ha bisogno dello stato di diritto, possibilmente minimo, e magari di uno stato mercantilista. Sappiamo che la democrazia, come garante della riproduzione della varietà, non è compatibile con regimi di pianificazione autoritaria, mentre il capitalismo se la cava egregiamente con regimi autoritari o di democrazia depotenziata. E spesso li preferisce.

- natura della crescita che la qualità del legame sociale;
- e. la varietà come principio costitutivo e costituzionale è un bene comune; inoltre ha nessi, in gran parte da ricostruire, con l'universo dei *commons*, dai quali dipende e che alimenta³;
 - f. il conflitto tra tipi è governato dal criterio-guida o imperativo della varietà stessa; l'esito del conflitto deve essere un incremento della varietà, non la sua riduzione;
 - g. dal punto di vista fenomenologico è possibile distinguere la varietà come differenza dalla varianza o variabilità che è variazione di uno stesso principio organizzativo. Per l'ordine sociale solo la prima è rilevante e può ben essere in conflitto con la varietà apparente;
 - h. la varietà istituzionale corrisponde a tipi di razionalità sociale;
 - i. è possibile costruire indicatori della varietà;
 - j. nella società della conoscenza la varietà ha una forte componente cognitiva e pragmatica; ci sono qui le condizioni per un rapporto riflessivo privilegiato con la varietà.

A partire da quanto detto nei paragrafi precedenti, si intende che la varietà è minacciata allo stesso modo in cui lo è il dominio pubblico e la riflessività. E appunto dalle stesse forze. Il paradosso ora è che mentre la società complessa richiede ed è in grado di produrre più varietà, è costretta a convivere con potenze riduzionistiche, le stesse che degradano i beni comuni. Ma cosa perdiamo quando perdiamo varietà? Ecco un possibile elenco non esaustivo:

- perdita di ricchezza informativa nella formazione delle preferenze;
- perdita di prospettiva temporale;
- perdita di senso del limite o del principio responsabilità;
- perdita di motivi per agire;
- perdita di ridondanza nell'organizzazione dell'azione sociale;
- perdita di fattori dell'ordine sociale;
- sostituzione di processi sociali riflessivi con sistemi esperti;
- perdita di senso delle interconnessioni;
- perdita di varietà sostituita da proliferazione di cloni;
- perdita di ricchezza semantica e quindi motivazionale;
- perdita di capitale sociale;
- sono favorite tematizzazioni non pertinenti;

³ Sul tema cfr. Donolo, 1997, cap. 1.

- sono favorite soluzioni che creano problemi;
- viene violato il criterio della pertinenza, per esempio nelle regolazioni;
- si produce ingovernabilità a causa della eccessiva semplificazione dei processi di scelta collettiva e dell'impiego di algoritmi decisionali non pertinenti e indifferenziati.

Proprio queste indicazioni ci fanno intendere meglio come *la governance stessa è resa possibile solo dalla cooperazione tra forme distinte di varietà*, e che solo essa le richiede e contribuisce a riprodurle. Alla fine, la riflessività come ogni forma di intelligenza dipende dalla ricchezza delle risorse comuni disponibili. In un ambiente complesso, varietà e riflessività si coniugano in modo più intrinseco e stretto. E solo se le loro combinazioni avvengono nello spazio pubblico, in condizioni tendenziali di *common knowledge*, esse sono produttive di risposte all'altezza delle domande, e perfino di soluzioni pertinenti ai problemi. Se lo spazio pubblico è sotto assedio si impoverisce e a sua volta cessa di essere un ambiente adatto per gli effetti moltiplicativi della riflessività e della varietà. Quale cura per la *misère du monde* (Bourdieu) se non con varietà e riflessività nel pubblico dominio? Sarà possibile tradurre queste relazioni accertate in strategie politiche e in politiche pubbliche pertinenti? Le politiche sociali integrate di nuova generazione hanno bisogno di simili presupposti e sono in grado di contribuirvi? Come traslare sufficiente complessità e quindi varietà e riflessività nella formulazione delle politiche pubbliche? O dobbiamo rassegnarci a farci del male con riduzionismi di ogni genere, perché la riflessività non è adeguatamente istituita? Come dice Elinor Ostrom, il compito è sempre quello: convertire minacce in opportunità.

Sinossi degli argomenti

Contro la tendenza dominante della nostra epoca, orientata a ridurre al minimo lo stato, a ridimensionare il dominio pubblico e a svuotare di rilievo la sfera pubblica, sono sviluppati argomenti a sostegno della tesi che anche in futuro lo stato amministrativo, *la funzione pubblica, e quindi i beni pubblici hanno un importante ruolo per lo sviluppo* economico, sociale e per i processi di autonomia individuale e sociale

La tesi viene qualificata nel senso che *la funzione pubblica dovrà necessariamente essere de-costruita e ricostruita* per far fronte a nuovi compiti, diverse legittimazioni, e per collocarsi funzionalmente nel contesto dei processi di unificazione regionale e continentale e di globalizzazione.

Un aspetto particolarmente rilevante è il ruolo di istituzioni pubbliche riformate nel quadro della società della conoscenza, che implica la loro evoluzione in direzione di *attori capaci di apprendere, dinamici, interattivi, comunicativi e reticolari*.

Altrettanto rilevante è riconoscere la natura di beni comuni, di patrimonio sociale ereditato da conservare e sviluppare, delle istituzioni pubbliche democratiche, e di conseguenza la loro relazione intrinseca con tutto *l'universo dei beni comuni*, affidati alla cura della sfera pubblica nel suo complesso e in particolare della società civile.

Centrale diventa il *ruolo delle politiche pubbliche*, come vettori di razionalità sociale e di capacità di *problem solving*, come di impatti riformistici sulle istituzioni stesse, e sulle forme ipermoderne dell'arte di associarsi, cioè dei tipi di formazione sociale rilevanti in continuo sviluppo e mutamento.

Mentre le politiche pubbliche hanno il compito di garantire nel tempo un'adeguata fornitura di beni pubblici, in rapporto alle mutevoli necessità della società – anche nei suoi nessi globali –, *i beni comuni diventano centrali per lo sviluppo sostenibile, coeso ed equo, e inoltre per le crescenti capacità* di cittadini inseriti in un contesto sempre più multiscale e multi-

livello. Essi richiedono sempre più la cura costante e responsabile di tutti i membri della società, cura che non può del tutto essere delegata alla sola funzione pubblica.

Raccogliendo gli apporti dell'analisi delle istituzioni, delle politiche e del ruolo dei beni comuni si valutano gli *effetti socialmente devastanti di una funzione pubblica confinata a funzioni d'ordine e al sostegno degli interessi più forti*, con riferimento allo specifico caso italiano, ed inoltre si prospetta al contrario *una visione alternativa, più articolata, miscelata e variegata* in grado di garantire contesti di sviluppo e libertà.

Abbiamo bisogno anche e soprattutto in futuro, di fronte a crescenti rischi e incertezze locali e globali di *una funzione pubblica* capace e qualificata, in forte interazione con le minoranze attive della società civile, molto più cognitivamente dotata di oggi, e *molto più connessa e coerente con i principi guida di una costituzione democratica per l'era globale*.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2002), "Mercato", *parolechiave*, n. 28.
- AA.VV. (1999), "Capitale sociale", *Stato & Mercato*, n. 57.
- Acemoglu D. (2013), *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Il Saggiatore, Milano.
- Agamben G. (2015), *Che cos'è un dispositivo*, AdVersus X, 2013 (www.adversus.org/indice/nro-25/notas/X-25-12.pdf).
- Appadurai A. (2011), *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, Et Al./edizioni, Milano.
- Appadurai A. (2015), *Il futuro come fatto culturale*, Cortina, Milano.
- Archibugi D. (2008), *The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton University Press, Princeton.
- Arena G., Iaione Ch., a cura di (2012), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma.
- Arena G. (2011), *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza, Roma.
- Arendt H. (1988), *Vita Activa*, Bompiani, Milano.
- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra*, il Mulino, Bologna.
- Balducci A. et al. (2004), "La produzione dal basso di beni pubblici urbani", *Urbanistica*, n. 123.
- Balestrino A., Carter I., a cura di (1996), "Functionings and capabilities", *Notizie di POLITEIA*, 43/44.
- Barca F. (2006), *Italia frenata*, Donzelli, Roma.
- Barca F., (2009), *An agenda or a reformed cohesion policy*, Commissione Europea.
- Beck U. (2002), *La società del rischio*, Feltrinelli, Milano.
- Becker G.S. (1998), *L'approccio economico al comportamento umano*, il Mulino, Bologna.
- Belli A., a cura di (2002), *Il territorio speranza*, Alinea, Firenze.
- Benkler Y. (2007), *La ricchezza della rete*, Università Bocconi, Milano.
- Berlin I. (2010), *Libertà*, Feltrinelli, Milano.
- BES-ISTAT, *Rapporto 2013, 2014, 2015*: <http://www.misuredelbenessere.it/>
- Bianchetti C. (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma.
- Bianchetti C., Balducci A., a cura di (2013), *Competenza e rappresentanza*, Donzelli, Roma.
- Bicchieri C. (1998), *Azione collettiva e razionalità sociale*, Feltrinelli, Milano.

- Bifulco L., De Leonardis O., a cura di (1997), *L'innovazione difficile*, Angeli, Milano.
- Bifulco L. (2002), *Che cos'è un'organizzazione*, Carocci, Roma.
- Bifulco L. et al. (2003), *Il genius loci del welfare*, Officina, Roma.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, n. 58.
- Bobbio L., a cura di (2004), *A più voci*, Ministero funzione pubblica-ESI, Roma-Napoli.
- Bobbio N. (2004), *Destra e sinistra*, Donzelli, Roma.
- Bobbio N. (2011), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino.
- Bobbio N. (2014), *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino.
- Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification*, Gallimard, Paris.
- Boltansky L., Thévenot L. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Borghesi V. et al., a cura di (2013), *La ragione politica*, Liguori, Napoli.
- Boudon R. (1980), *La logica del sociale*, Mondadori, Milano.
- Bourdieu P. (1993), a cura di, *La misère du monde*, Seuil, Paris.
- Bourdieu P. (2000), *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Seuil, Paris.
- Bourdieu P. (1994), *Raisons pratiques*, Seuil, Paris.
- Boyer R., a cura di, (2002), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Editions de la La Découverte, Paris.
- Burke K. (1962), *A vocabulary of motives*, Random house, New York.
- Butera F., Dente B. (2009), *Change management nella P.A.: una proposta*, Angeli, Milano.
- Callon M. e a., (2001), *Agir dans l'incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- Callon M. et al. (2008), *Market devices*, Blackwell, Oxford.
- Callon M., ed. (1998), *The laws of the markets*, Blackwell, Oxford.
- Caparròs M. (2015), *La fame*, Einaudi, Torino.
- Casavola P., Trigilia C. (2012), *La nuova occasione*, Donzelli, Roma.
- Cassano F. (2004), *Homo civicus*, Dedalo, Bari.
- Cassese S. (2014), *Storia dello stato*, il Mulino, Bologna.
- Cassese S. (2013), *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna.
- Cassese S. (2006), *Oltre lo stato*, Laterza, Roma-Bari.
- Cassese S. (1998), *Lo stato introvabile*, Donzelli, Roma.
- Castel R. (2015), *Incertezze crescenti*, Editrice socialmente, Bologna.
- Castel R. (1999), *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, Paris.
- Castelfranchi (2013), "La paradossale sfiducia degli italiani nelle istituzioni", *Sistemi intelligenti*, n.1.
- Castells M. (1996), *The rise of the network society*, Blackwell, Oxford, 1996.
- Cella G.P. (1997), *Le forme dello scambio*, il Mulino, Bologna.
- Cerutti F. (2010), *Sfide globali per il Leviatano*, V&P, Milano.
- Ciampi C.A. (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.

- Clementi A., a cura di (2014), *Paesaggi interrotti*, Donzelli, Roma.
- Clementi A. (1996), *Infrastrutture e piani urbanistici*, Palombi, Roma.
- Clementi A. (2003), *Interpretazioni di paesaggio*, Meltemi, Roma.
- Coleman J. (1990), *Foundations of social theory*, The Belknap Press, London.
- Constant B. (2005), *La libertà dei moderni*, Einaudi, Torino.
- Conte R. (1997), *L'obbedienza intelligente*, Roma-Bari, Laterza.
- Cooter, R. et al. (1999), *Il mercato delle regole*, il Mulino, Bologna.
- Costa P., Zolo D., a cura di (2003), *Lo stato di diritto*, Feltrinelli, Milano.
- Costa P. (1999-2002), *Civitas*, Laterza, Roma-Bari.
- Costa P. (1997), *Un altro modo di possedere*, Feltrinelli, Milano.
- Cotturri G. (2001), *Potere sussidiario, sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma.
- Crosta P. (1998), *Politiche*, Angeli, Milano.
- Crosta P. (2010), *Pratiche*, Angeli, Milano.
- Crouch C. (2014), *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Laterza, Roma-Bari.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahl R. (1983), *Poliarchia*, Angeli, Milano.
- Dahl R. (1990), *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma.
- Dahl R., Lindblom Ch. (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Harper, New York.
- Dasgupta P. (2004), *Benessere umano e ambiente naturale*, Vita&Pensiero, Milano.
- de Leonardis O. (2001), *Le istituzioni*, Carocci, Roma.
- de Leonardis O. (2009), "Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia", *La rivista delle politiche sociali* n. 3.
- de Leonardis O. (1997), "Privatismo", *Rassegna italiana di sociologia*, 2.
- de Leonardis O. (2000), *In un altro welfare*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis O. *Vivere in flatlandia*, paper 2006.
- de Leonardis O., Bifulco L. (2001), *L'innovazione difficile*, Angeli, Milano.
- De Mauro T. (2004), *La cultura degli italiani*, Laterza, Roma-Bari.
- de Monticelli R. (2010), *La questione civile*, Cortina, Milano.
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, il Mulino, Bologna.
- Desrosières A. (2008), *Gouverner par les nombres*, (<http://books.openedition.org/pressesmines/34111>, 2013).
- De Vincenti C., Montebugnoli A. (1997), *L'economia delle relazioni*, Laterza, Roma-Bari.
- De Matteis G. (1995), *Progetto implicito*, Angeli, Milano.
- De Matteis G., (2012) a cura di, *Le grandi città italiane*, Marsilio, Venezia (Libro bianco del Consiglio italiano scienze sociali).
- Di Maggio P.J., Powell W.W. (2000), *Il neo-istituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Comunità, Roma.
- Donolo C., Fichera F. (1981), *Il governo debole*, De Donato, Bari.
- Donolo C. (1991-2011), *Il sogno del buon governo*, Et Al./edizioni, Milano.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (1997a), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli.

- Donolo C. (1999), *Questioni meridionali*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Donolo C. (2001), *Disordine*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2002), "La QM come questione istituzionale", *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 73.
- Donolo C. (2003), "Sui regimi regolativi locali", e "Sul capitale sociale e i potenziali di sviluppo" in *Il distretto sostenibile*, FrancoAngeli, Milano.
- Donolo C. (2005), "Disobbedienza incivile", *parolechiave* n. 26.
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2008), "Transizioni a territori capaci", *Sociologia del lavoro* 101.
- Donolo C. (2009), "Fiducia come bene comune", *parolechiave* n. 42.
- Donolo C., (2011a), *Italia sperduta. La sindrome del declino e le chiavi per uscirne*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2011b), *Il sogno del buongoverno – apologia del regime democratico*, Et Al. Edizioni, Milano.
- Donolo C. (2012), *L'arte di governare processi e transizioni*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2012a), *L'arte di governare processi e transizioni*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2012b), "I beni comuni presi sul serio", in Arena G, Iaione Ch., a cura di, *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma.
- Donolo C. (2014), *Cose comuni*, Edizioni dell'asino, Roma.
- Donolo C. (2013b), "Sul ruolo dei beni comuni virtuali nel governo della tragedia dei beni comuni", in *Tempio di beni comuni*, Fondazione Basso-ESI, Roma.
- Donolo C., *Su ponti leggermente costruiti*, in corso di pubblicazione; il testo in pdf può essere richiesto all'autore.
- Donolo C., Fichera F. (1987), *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo, C. (2003), *Il distretto sostenibile*, Milano, FrancoAngeli.
- Donolo C. (2002), "Disobbedienza incivile", *parolechiave*, 26.
- Donolo C. (2004), "Notizie sul governo di Babilonia", in Marcelloni M., a cura di, *Questioni della città contemporanea*.
- Donolo C. (2006), "Reti come beni comuni", *parolechiave*, n. 34.
- Donolo C. (2004), a cura di, *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali*, Eutropia onlus-Sapienza UP, Roma.
- Dosi G., Nelson R. (2014), "La natura della tecnologia e i processi di innovazione tecnologica", *parolechiave*, n. 51.
- Eisenstadt S.N. (2002), *Paradossi della democrazia*, il Mulino, Bologna.
- Elster J. (1993), *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano.
- Elster J. (1995), *Giustizia locale*, Feltrinelli, Milano.
- Elster J. (1995), *Il cemento della società*, il Mulino, Bologna.
- Elster J. (1998), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster J. (1999), *Strong feelings* MIT Press, Cambridge.
- Elster J. (2004), *Ulisse liberato*, il Mulino, Bologna.
- Elster J. (1980), *Ulisse e le sirene*, il Mulino, Bologna.
- Esping-Andersen G. (2011), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna.
- Fedeli V., Gastaldi F., a cura di (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione*, Angeli, Milano.

- Ferrajoli L. (20012), *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrajoli L. (2013), *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrara A. (2012), *Democrazia e apertura*, B. Mondadori, Milano.
- Ferrarese MR. (2002), *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, il Mulino, Bologna.
- Foucault M. (1977), *Microfisica del potere*, Einaudi, Torino.
- Franzini M. (2010), *Ricchi e poveri. L'Italia delle diseguaglianze (in)accettabili*, Bocconi, Milano.
- Franzini M. (2012), "I beni comuni: questioni di efficienza e di equità", in Arena-Iaione op. cit.
- Gallino L. (2009), *Il lavoro non è una merce*, Laterza, Roma-Bari.
- Gallino L. (2013), *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino.
- Friedmann J. (1987), *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton University Press, Princeton.
- Garzon Valdés E. (2003), *Tolleranza, responsabilità e stato di diritto*, il Mulino, Bologna.
- Gellner E. (1996), *Le condizioni della libertà*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Geuss R. (2005), *Beni pubblici, beni privati*, Donzelli, Roma.
- Giannini M.S. (2008), *Il pubblico potere*, il Mulino, Bologna.
- Granovetter M. (2004), "Struttura sociale ed esiti economici", *Stato e Mercato*, n. 72.
- Granovetter M. (1998), *La forza dei legami deboli ed altri saggi*, Liguori, Napoli.
- Grear A. (2003), "Theorising the rainbow? The puzzle of the public-private divide", in *Res Publica*, n. 9.
- Gregg B. (2003), *Coping in politics with indeterminate norms – a theory of enlightened localism*, SUNY, New York.
- Grossi P. (1990), *Un altro modo di possedere*, Giuffrè, Milano.
- Guarino, G. (2005), *L'uomo-istituzione*, Laterza, Bari.
- Haas P. et al., a cura di (1994), *Complex cooperation*, Scandinavian University, Oslo.
- Häberle P. (1996), *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, NIS, Roma.
- Habermas J. (1996), *Fatti e valori*, Guerini, Milano.
- Habermas J. (2001), *Verità e giustificazione*, Laterza, Bari.
- Habermas J. (1985), *Teoria dell'agire comunicativo*, il Mulino, Bologna.
- Habermas J. (2006), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari.
- Hall P.A., Soskice D., a cura di, *Varieties of capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Hampshire S. (2001), *Non c'è giustizia senza conflitto*, Feltrinelli, Milano.
- Hardin R. (1991), *Collective action*, J. Hopkins University, Baltimore.
- Hass P. et al. (1994), a cura di, *Complex cooperation*, Scandinavian University Press, Oslo.
- Hess Ch., Ostrom E. (2008), *La conoscenza come bene comune*, B. Mondadori, Milano.
- Hirschman A.O. (1984), *Felicità privata, felicità pubblica*, il Mulino, Bologna.
- Hirschman A.O. (1978), *Le passioni e gli interessi*, Feltrinelli, Milano.
- Hirschman A.O. (1975), *Progetti di sviluppo*, Angeli, Milano.

- Hirschman A.O. (1982), *Lealtà, defezione e protesta*, Bompiani, Milano.
- Hirschman A. O. (1991), *Retoriche dell'intransigenza*, il Mulino, Bologna.
- Holmes S. (1998), *Passioni e vincoli*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Honneth A. (2002), *Lotta per il riconoscimento*, Il Saggiatore, Milano.
- INU-DICOTER (2000), a cura di P. Avarello e M. Ricci, *Politiche urbane*, INU, Roma.
- International Panel on Climate Change-IPCC Reports 2011-2015: www.ipcc.ch/.
- Jackson T. (2012), *Prosperity without growth? Economics for a finite planet*, Taylor & Francis, London (Edizioni Ambiente, Milano, 2012).
- Jullien F. (1998), *Trattato dell'efficacia*, Einaudi, Torino.
- Kahneman D. (2011), *Thinking fast and slow*, Farrar-Strauss, New York.
- Kennedy P. (1999), *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano.
- Kickert W. et al. (1997), *Managing complex networks*, Sage, London.
- La Camera F. (2003), *Sviluppo sostenibile*, Editori Riuniti, Roma.
- Laborier P., Trom D., eds. (2003), *Historicités de l'action publique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Landes D. (2002), *La ricchezza e la povertà delle nazioni*, Garzanti, Milano.
- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa*, il Mulino, Bologna.
- Lasch C. (2001), *La ribellione delle élite*, Feltrinelli, Milano.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2009), *Gli strumenti per governare*, B. Mondadori, Milano.
- Latour B. (2005), *Reassembling the social*, Oxford University Press.
- Latour B. (1995), *Non siamo mai stati moderni*, Eléuthera, Milano.
- Le Galès P. (1998), "La nuova political economy delle città e delle regioni", in *Stato e Mercato*, n. 1.
- Levi I. (1990), *Hard choices*, Harvard University Press, Harvard.
- Lindblom Ch. E. (1979), *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano.
- Lindblom Ch., Cohen D.K. (1979), *Usable knowledge*, Yale University Press, Yale.
- Luhmann N. (2002), *La fiducia*, il Mulino, Bologna.
- Luhmann N. (1990), *Sistemi sociali*, il Mulino, Bologna.
- Luhmann N. (1971), *Politische Planung*, WD Verlag, Opladen.
- Olson M. (1990), *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano.
- Maldonado T. (1993), *Reale e virtuale*, Feltrinelli, Milano.
- Maldonado T. (1987), *Tecnica e cultura*, Feltrinelli, Milano.
- March J., Olsen J.P. (1992), *Riscoprire le istituzioni*, il Mulino, Bologna.
- Marella M.R. (2012), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, con postfazione di Stefano Rodotà, Ombre Corte, Verona.
- Marramao G. (2001), *Dopo il Leviatano*, Boringhieri, Torino.
- Mattei U. (2012), *Beni comuni: un manifesto*, Laterza, Roma-Bari.
- Viroli M. (1999), *Repubblicanesimo*, Laterza, Roma-Bari.
- Mazzacurato M. (2014), *Lo stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari.
- MEF, Dipartimento Sviluppo e coesione (2004), *Rapporti annuali*, 2003 e segg., Roma.
- Mokyr J. (2004), *I doni di Atena*, il Mulino, Bologna.

- Montebugnoli A., a cura di (2002), *Questioni di welfare*, Angeli, Milano.
- Montebugnoli A., a cura di (2002), *Questioni di welfare*, Angeli, Milano.
- Montebugnoli A. (2000), *Come complicare l'economia sociale*, Essedi, Roma.
- Morin, E. (1987), *La vita della vita*, Feltrinelli, Milano.
- Motterelini, M., Piattelli Palmarini M. (2005), *Critica della ragione economica*, Il Saggiatore, Milano.
- Nussbaum M. (1996), *La fragilità del bene*, il Mulino, Bologna.
- Nussbaum M. (2007), *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, il Mulino, Bologna.
- Nussbaum M. (2001), *Diventare persone*, il Mulino, Bologna.
- Nussbaum M.C. (2003), *Capacità personale e democrazia sociale*, Diabasis, Reggio Emilia.
- Offe C. (1997), *Economia senza mercato*, Editori Riuniti, Roma.
- Olson M. (2001), *Potere e mercati*, Università Bocconi editore, Milano.
- Orléan A., ed. (2004), *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Ostrom E. (2005), *Understanding institutional diversity*, scaricabile da www.indiana.edu.
- Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia.
- Ostrom E., Hahn T.K., eds. (2010), *Foundations of social capital*, Elgar Publ., Cheltenham.
- Ostrom E. et al. (1993), *Institutional incentives and sustainable development*, Earthscan, Boulder.
- Ostrom E. (2000), *The commons in the new Millenium*, MIT Press, Cambridge.
- Palermo P. C., (2001), *Lo spazio del possibile*, Angeli, Milano.
- Parisi D. – Ceccconi F. (2006), *La società dei beni*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Parri L. (2004), *I dilemmi dell'azione sociale*, Carocci, Roma.
- Pellizzoni, L. (2005), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.
- Pennacchi L., a cura di (2011), *Privato, pubblico, comune*, ESI, Roma.
- Pennacchi L. (2013), *Filosofia dei beni comuni*, Donzelli, Roma.
- Perulli P. (2000), *La città delle reti*, Boringhieri, Torino.
- Perulli P. (2012), *Il dio contratto*, Einaudi, Torino.
- Perulli, P. (2004), *Piani strategici*, Angeli, Milano.
- Petroni A.M., Viale R. (1997), a cura, *Individuale e collettivo*, Cortina, Milano.
- Pettit Ph. (2000), *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, Feltrinelli, Milano.
- Pichierri, A. (2003), *La regolazione dei sistemi locali*, il Mulino, Bologna
- Piketty Th. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.
- Pitch, T. (1998), *Un diritto per due*, Il Saggiatore, Milano.
- Pizzorno A. (1997), *La politica assoluta*, Feltrinelli, Milano.
- Pizzorno A. (2009), *Il velo della diversità*, Feltrinelli, Milano.
- Pizzorno A., a cura di (2011), *La democrazia di fronte allo stato*, Fondazione Feltrinelli, Milano.
- Pizzorno A. (2013), “Competenza e maggioranza nel processo di decisione”, in Pizzorno A. (1980), *I soggetti del pluralismo*, il Mulino, Bologna.

- Pizzorno S. (1967), "Familismo amorale e marginalità storica: ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano", *Quaderni di sociologia* n. 26/27, 2001.
- Pizzorno S. (2007), "Il capitale sociale", parte terza di *Il velo della diversità*, Feltrinelli, Milano.
- Polanyi K. (1983), *La sussistenza dell'uomo*, Einaudi, Torino.
- Polanyi, K. (1974), *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino.
- Pontara G. (1995), *Etica e generazioni future*, Laterza, Bari-Roma.
- Pries L. (2008), *Die Transnationalisierung der sozialen Welt*, Suhrkamp, Frankfurt.
- Privitera, W. (2001), *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Bari.
- Pugliese E. (1993), *Sociologia della disoccupazione*, il Mulino, Bologna.
- Pulcini, E. (2001), *L'individuo senza passioni*, Bollati-Boringhieri, Torino.
- Pulcini E. (2009), *La cura del mondo*, Bollati-Boringhieri, Torino.
- Putnam R.D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Putnam R.D. (2004), *Capitale sociale e individualismo*, il Mulino, Bologna.
- Rodotà S. (2006), *La vita e le regole*, Feltrinelli, Milano.
- Rodotà S. (2013), *Il diritto di avere diritti*, Mondadori.
- Rodotà S. (2013), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Rodotà S. (1995), *Il terribile diritto*, il Mulino, Bologna.
- Rodotà S. (1990), *Tecnologia e diritti*, il Mulino, Bologna.
- Rorty R. (2003), *Verità e progresso*, Feltrinelli, Milano.
- Rosanvallon R. (2006), *Controdemocrazia*, Castelvecchi, Roma.
- Rotschild E. (2003), *Sentimenti morali*, il Mulino, Bologna.
- Rullani, E. (2001), *Città e cultura nell'economia delle reti*, il Mulino, Bologna.
- Rullani, E., (2004), *Economia della conoscenza*, Carocci, Roma.
- Rullani, E. (2004b), *La fabbrica dell'immateriale*, Carocci, Roma.
- Rullani E. (2010), *Modernità sostenibile*, Marsilio, Venezia.
- Sabel Ch. (1993), "Constitutional orderings", in Scharpf 1997b.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate*, Laterza, Roma-Bari.
- Sassen S. (2006), *Territory, authority, rights*, Princeton University Press, Princeton (traduz. it. B. Mondadori 2010).
- Sassen S. (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Sassen S. (2015), *Espulsioni*, il Mulino, Bologna.
- Scharpf F.W. ed. (1997b), *Games real actors can play*, Westview, Boulder.
- Scharpf, W. ed. (1997a), *Games in hierarchies and networks*, Campus, Frankfurt am Main.
- Schauer F. (2001), *Le regole del gioco*, il Mulino, Bologna.
- Schelling Th. (1978), *Micromotives and macrobehavior*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sclavi, M. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano.
- Searle J. (1996), *La costruzione della realtà sociale*, Edizioni di Comunità.
- Searle J.R. (2003), *La razionalità dell'azione*, Cortina, Milano.
- Secchi B. (2014), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Seligman A. (1993), *L'idea di società civile*, Garzanti, Milano.
- Selznick Ph. (1992), *The moral commonwealth*, University of California Press,

- Berkeley.
- Sen A. (2000), *Sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
- Sen A. (2002), *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano.
- Sen A. (2010), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- Sen A. (2006), "Rational fools?", in *Scelta, benessere, equità*, il Mulino, Bologna.
- Sen A. (1988), *Etica e economia*, Laterza, Roma-Bari.
- Sen A., Williams, B. (1984), *Utilitarismo ed oltre*, Il Saggiatore, Milano.
- Sen, A. (1986), *Scelta, benessere, equità*, il Mulino, Bologna.
- Sen A. (2005), *Razionalità e società*, il Mulino, Bologna.
- Sen A. (2000), *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Bari-Roma.
- Sennett R. (2006), *Il declino dell'uomo pubblico*, B. Mondadori, Milano.
- Sennett R. (2008), *Autorità*, Mondadori, Milano.
- Sennett R. (2009), *Rispetto*, il Mulino, Milano.
- Settis S. (2013), *Azione civile*, Einaudi, Torino.
- Stiglitz J. et al. (2010), *Rapporto Stiglitz*: www.insee.fr/fr/publications/rapport_anglais.pdf
- Stiglitz J.E. (2004), *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano.
- Stiglitz J.E. (1992), *Il ruolo economico dello stato*, il Mulino, Bologna.
- Stiglitz J.E. (2002), *La globalizzazione e i suoi nemici*, Einaudi, Torino.
- Stiglitz J.E. (2013), *Il prezzo della disegualianza*, Einaudi, Torino.
- Stiglitz J.E. (2002), *In un mondo imperfetto*, Donzelli, Roma.
- Supiot A. (2006), *Homo juridicus*, B. Mondadori, Milano.
- Teubner G. (2002), *Diritto policontesturale*, La città del sole, Napoli.
- Teubner G. (2005), *Il diritto nell'età della globalizzazione*, Armando, Roma.
- Thompson M. et al. (1990), *Cultural theory*, Westview Press, Boulder.
- Touraine A. (2015), *Nous, subjects humains*, Seuil, Paris.
- Triglia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia*, il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale*, Laterza, Bari-Roma.
- Unger H.M. (1988), *False necessity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Unger R.M. (2007), *Democrazia ad alta energia*, Fazi editore, Roma.
- Urbani P. (2011), *Urbanistica solidale*, Giappichelli, Torino.
- Urbinati N. (2012), *Individualismo democratico*, Donzelli, Roma.
- Urbinati N. (2010), *Democrazia rappresentativa*, Donzelli, Roma.
- Veca S. (1997), *Dell'incertezza*, Feltrinelli, Milano.
- Walzer M. (2008), *Sfere di giustizia*, Laterza, Roma-Bari.
- Weil S. (1983), *Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale*, Adelphi, Milano.

[Per una bibliografia più ampia sulle politiche pubbliche vedere Donolo C., a cura di (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, B. Mondadori, Milano, pp. 266-285].