

# **Donolo: parola-chiave «Europa»**

**Fondazione Basso, 14 maggio 2018**

**di Marco Sordini**

La parola-chiave che ho scelto, per parlare di Donolo, è «Europa». Non mi sembra – ma chiedo conferma – che sia mai stata scelta come parola-chiave dalla rivista. Se così fosse, si potrebbe forse rimediare. Del resto è stata utilizzata, mi sembra, anche di questo chiedo conferma, la parola-chiave «America».

Vorrei iniziare con una breve nota biografica. Ho conosciuto Carlo Donolo all'inizio degli anni novanta, alla scuola di specializzazione di Metodi e tecniche per la ricerca sociale, dove lui insegnava ed io ero studente [lì ho tra l'altro conosciuto anche Marcella ed altri che sono qui]. Dunque relativamente di recente rispetto ad alcune delle vicende biografiche ed intellettuali evocate da alcuni di coloro che mi hanno preceduto.

Io al tempo studiavo in Germania, a Berlino, grazie ad una borsa di studio del CNR. Mi sono iscritto alla scuola credo nel '93. Tornavo a Roma da Berlino per una settimana un mese sì ed uno no. Così era infatti organizzata la scuola [forse Marcella ricorda che facevo da "corriere", portando avanti e indietro della documentazione che lei scambiava con una ONG pacifista-femminista di Berlino, ancora non esistevano le e-mail].

Viaggiavo rigorosamente in treno perché ancora non esistevano le *low cost*, che così fortemente hanno contribuito alla costruzione europea. Ci volevano 24 ore precise con cambio a Monaco di Baviera. Si attraversava longitudinalmente quella che fino a due o tre anni prima era stata la Germania dell'Est. Tra le due Germanie frontiere non ce n'erano più ma il passaggio era comunque segnato dalla sosta per il cambio della locomotiva, che nella ex DDR doveva essere a diesel, visto che la linea non era elettrificata.

Ho dunque conosciuto Carlo all'inizio degli anni Novanta ed ho continuato a frequentarlo fino alla sua scomparsa, un periodo di circa 25 anni che grossomodo coincide con quello di scrittura dei saggi raccolti nel volume «Affari pubblici».

Negli anni della Scuola di Specializzazione io venivo in Italia un po' da «straniero». La mia vita ed i miei interessi di studio erano prevalentemente concentrati sulla Germania: l'unificazione tedesca, la transizione della DDR dall'economia pianificata a quella di mercato, la nuova Germania, il suo "nuovo" ruolo in Europa, la sociologia tedesca ... Stavo inoltre traducendo un libro di Claus Offe, che sarebbe uscito qualche anno più tardi per Editori Riuniti

col titolo di Economia senza mercato [titolo originale: *Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring*].

La Germania si trovava in un periodo storico diverso rispetto agli anni "francofortesi" di Carlo, a metà degli anni Sessanta. Sebbene non la frequentasse più come una volta il suo interesse era comunque fortissimo, e non poteva essere altrimenti. Questi temi hanno rappresentato in quegli anni i nostri primi argomenti di conversazione, gli interessi comuni.

Era da poco caduto il muro e la Germania si avviava, seppure in modo forse un po' riluttante (*reluctant hegemon* - L'Economist) ad assumere il ruolo di Paese leader in Europa. Certamente la nuova "centralità tedesca" forniva alcune ragioni di timore e cautela, ma nel complesso prevaleva un'immagine della Germania come un modello in Europa: culturale, politico. Qualcuno la riteneva la più compiuta democrazia europea: *Das Modell Deutschland* fatto di economia sociale di mercato, *Sozialpartnerschaft* e *Mitbestimmung*. E poi c'era la forza del movimento verde, l'attenzione al sociale che distingueva la Germania dal neo-liberalismo di stampo anglosassone. Qualcuno ricorderà che si parlava di "capitalismo renano".

Uno studio della metà degli anni Ottanta sembrava indicare l'avvento di nuovi concetti produttivi che superavano la divisione del lavoro fordista attraverso l'integrazione delle mansioni.

L'Europa - di cui la Germania si apprestava in quegli anni a divenire la forza trainante - era ancora un oggetto di desiderio: una promessa di pace e di sviluppo. Non la si associava neanche lontanamente ai concetti di crisi e di disoccupazione.

I "dodici" [mancavano allora oltre ai paesi dell'Europa centro-orientale anche Austria, Finlandia, Svezia] avevano da poco firmato il Trattato di Maastricht e ci preparavamo all'adozione della moneta unica. Le turbolenze valutarie erano ancora in agguato [memorabile quella del 92-93 quando, così mi ricordo, il mio stipendio a Berlino si ridusse da oltre 2000 marchi al mese a meno di 1500 nel giro di pochi mesi - L'Euro ovviamente non c'era ancora - avevamo una valuta di calcolo che si chiamava Ecu che in teoria doveva salvaguardarci da questi imprevisti] ma guardavamo in molti (me compreso) alla moneta unica, pur con alcune diffidenze, come ad uno strumento di «unione» e non come ad un pomo della discordia o addirittura come ad un fattore di crisi sistemica.

Di lì a pochi anni sarebbe arrivata la generazione Erasmus e le compagnie *low cost* avrebbero fatto il resto. L'unione dell'Europa sembrava in quegli anni un dato acquisito.

Tornato in Italia ho fatto con Donolo il dottorato in Sistemi Sociali e analisi delle politiche pubbliche e ho iniziato a collaborare con Eutropia; la Onlus costituita da Carlo con lo scopo statutario di promuovere coesione, sostenibilità, capacità degli individui e dei collettivi, azioni di sviluppo locale ed altro.

**Eutropia** è stato braccio operativo delle sue riflessioni, tra analisi socio-politica e intervento concreto sui sistemi e culture – , le organizzazioni, le amministrazioni, le comunità locali, in generale le istituzioni, che hanno costituito in questa fase in cui l’ho conosciuto e frequentato il centro del suo interesse scientifico, ed anche del mio.

Ho collaborato con Eutropia intensamente per circa dieci anni, dalla seconda metà degli anni Novanta fino al 2007, hanno in cui mi sono trasferito a Bruxelles per lavorare alla Commissione europea. In questi anni la nostra frequentazione, a periodi quasi quotidiana – nata come relazione professore-allievo si è progressivamente trasformata in amicizia.

Se le istituzioni ed il loro funzionamento sono state il fuoco della riflessione teorica di quegli anni, la «progettazione europea» è stato il principale *framework* di riferimento operativo.

L’Europa e il *modus operandi* della Commissione sono state una importante fonte di ispirazione e anche di apprendimento per quello che riguarda il *design* e l’implementazione degli interventi, della «progettualità» di Eutropia, a metà strada tra azione amministrativa e società civile: dunque propriamente la «sfera pubblica» che sta al centro della riflessione del libro «Affari pubblici».

Ma non solo: l’Europa è stata sotto molti punti di vista anche un riferimento teorico per la riflessione di Carlo sulle politiche pubbliche e le Istituzioni.

Penso in particolare al **Manuale operativo per l’integrazione delle politiche sociali locali** (2005), nel quale, a partire dalla riforma delle politiche sociali operata dalla legge 328/2000, cercavamo di individuare modi per riflettere all’interno delle politiche pubbliche la «complessità del sociale». Il “debito” verso l’Europa è del resto pienamente riconosciuto anche in «Affari pubblici», in particolare nel **capitolo dedicato alle «politiche integrate»**, che inizia con le parole: «L’integrazione delle politiche viene proposta come imperativo dall’UE».

All’Europa – alla Commissione europea – viene riconosciuto il merito di aver introdotto nel discorso politico – o se non introdotto perlomeno contribuito ad articolare – concetti importanti quale quello di **sussidiarietà, coesione, sostenibilità, pari opportunità**, tanto per fare degli esempi. Di aver

promosso la trasformazione dell'azione pubblica, da amministrazione per atti a «politiche pubbliche» di scopo, introducendo (promuovendo) un metodo di governo delle politiche pubbliche orientato alla complessità della realtà su cui intervengono (sociale, ambientale, economica, culturale ...).

Proprio questi due concetti «governo delle politiche» e «complessità del reale» sono i termini di un nesso sul quale vorrei sviluppare alcune brevi riflessioni prima di concludere.

In questa fase, *decision making* europeo è stato di modello, soprattutto in quanto si orientava, prendeva atto, tematizzava, teneva in conto per quanto possibile della complessità dell'ambiente su cui intervengono le politiche pubbliche, e di conseguenza insisteva sui temi del rendimento istituzionale, sui programmi di *capacity building* etc.

Le parole d'ordine dell'Europa erano:

- **integrare le politiche**: sia perché l'ambiente su cui agiscono è integrato, sia perché sono molti i livelli della *governance*. Dunque: necessità di procedere per ampie strategie, come i piani di azione, i programmi quadro etc. [a livello locale i piani sociali di zona etc.], di pensare al medio-lungo periodo (Strategia di Lisbona; Europa2020), per cercare di superare il corto-termismo del policy-cycle nazionale)
- I **coinvolgimento dei policy takers** sia nella fase di preparazione (nel design delle politiche), con ampi programmi di consultazione, con i Libri verdi, la *stakeholders consultation*, sia nella realizzazione, attraverso il ricorso/valorizzazione delle risorse locali, da rafforzare e coinvolgere nell'implementazione. Per esempio, nella progettazione europea si esplicita la richiesta di attivare *partnership*, aggregazioni, reti e contratti che rafforzino la fiducia tra attori (società civile, amministrazioni, esperti ...) e la *ownership* locale
- **l'apprendimento istituzionale**, basato essenzialmente su ampi processi di valutazione, di analisi dei feed-back, sulle politiche come oggetto di studio: *impact assesment* "preventivo", poi la valutazione in itinere e la valutazione ex post, ma anche la gran mole di studi preliminari per una *evidence based policy*.

Per chi si occupava di politiche pubbliche e per chi partecipava alla progettazione europea, questo modello europeo rappresentava una grande fonte di complessità ma anche forniva modelli di comportamento e fonti di apprendimento importanti, sia a livello teorico, sia pratico.

Dunque, per riassumere: progettare e gestire azioni di intervento – cosa che Eutropia ha spesso fatto con numerose amministrazioni locali, università etc. richiedeva certamente la gestione di una grande complessità ma l'impressione era che si trattasse di una «buona complessità», ossia di una complessità che rispecchiava il carattere multiforme e la varietà del reale, con le sue interconnessioni, differenze, divergenze e contrapposizioni di interessi, ridondanze etc.

L'attivazione di forme di partecipazione e coinvolgimento dei *policy takers*, della comunità locale etc. con le sue mediazioni, offre un modello di gestione della complessità che offre opportunità per soluzioni migliori, più informate. La dimensione deliberativa non si limita a fornire una funzione di semplice aggregazione, compensazione, bilanciamento di interessi divergenti ma rende possibile l'emersione di soluzioni migliori, di articolazione di interessi nuovi e convergenti, in altre parole di apprendimento delle preferenze. Donolo – e non solo lui, ovviamente – aveva la convinzione che le preferenze non siano un dato esogeno, individuale, da bilanciare nella Sfera pubblica – ma una variabile endogena, collettiva che la "sfera pubblica, il processo deliberativo" può trasformare e arricchire.

A me sembra che a questo modello di «buona complessità» deliberativa e *fact biased* si orientasse l'analisi istituzionale di Donolo.

Non è mai stato nelle sue corde disconoscere queste complessità con ammiccamenti a drastiche semplificazioni e/o deregolazioni dal retrogusto populista. Lo ribadisce in «Affari pubblici» che non si esce dalla «tragedia italiana» uscendo dall'Europa – anzi, ribadisce la necessità di un vincolo esterno per evitare pericolose derogolazioni.

Per lo stesso motivo – l'orientamento alla complessità non mi sembra abbia mai considerato la *Governabilità* (che il recente discorso politico tende così ad enfatizzare) quale legittima richiesta di semplificazione della forma di governo per maggiori spazi di manovra dei decisori. Ne parla semmai come di un «tema» a cui certa politica fa ricorso per motivi di «occasionalismo».

La governabilità per sé – intesa magari come «modello Singapore» - non poteva essere più lontana dal suo orientamento al modello deliberativo: differenze, varietà, intermediazione, bilanciamenti, ridondanze, conflitti, molteplicità dei saperi sono interni alla società ed al sistema di governo – o forse al sistema di *governance*. Certamente possono rallentare il processo decisionale, ma offrono dall'altro opportunità di soluzioni migliori, più informate. Sono gli attori semmai (attori sociali e attori politici) che devono apprendere come gestirla.

Del resto tra ambiente sociale (che è per sua natura complesso) e il sistema che lo governa deve esserci un rapporto di *requisite variety*, a pena di "manicare la presa".

Aggiungo io che bisognerebbe riflettere sul fatto che le principali "sorprese" di questi ultimi anni siano emerse in sistemi politici con una struttura "maggioritaria" come l'America di Trump e la Gran Bretagna della Brexit.

Concludo dicendo che negli scritti recenti di Donolo l'atteggiamento verso la costruzione europea è piuttosto cambiato [a partire dalla gestione della crisi Greca, grosso modo]. In Affari Pubblici se ne trovano alcune dimostrazioni evidenti. Parla di una Unione europea che ha dovuto chinare il capo di fronte agli interessi della finanza globale, parla di una ***reductio ad unum*** e di imperialismo economicistico.

In alcuni scritti più movimentisti come ad esempio quelli apparsi sulla rivista «Sbilanciamoci» rincara la dose, sia verso l'Europa sia verso la Germania – leader oramai incontrastata malgrado la foglia di fico dell'asse franco-tedesco: *l'Europa si è fatta prepotente, dalla vicenda greca la democrazia esce sconfitta, trionfa il potere della finanza ed il comando della Germania.*

Se mi è permessa questa chiosa finale, vorrei dire che questo cambiamento di atteggiamento verso la costruzione europea può essere interpretato ancora con la categoria della «buona complessità». Donolo sembra prendere atto del venir meno nel disegno europeo della «buona complessità», così consustanziale alla complessità democratica. Il disegno europeo si va invece progressivamente semplificando verso un «criterio unico» economicistico, che pure cerca di nascondersi, di celarsi dietro al velo della «cattiva complicazione» tecnocratica degli ZEROVIRGOLA ....