SCUOLA DOTTORALE IN PEDAGOGIA E SERVIZIO SOCIALE
SEZIONE SERVIZIO SOCIALE

CICLO XXVII

Tesi di Dottorato

GOVERNARE LA COMPLESSITA'.
Un approccio tridimensionale allo studio dei Piani di zona: il caso della Regione Lazio

---

Dottoranda: ELEONORA MELCHIORRE

Tutor: PROF. MARCO BURGALASSI

Coordinatore: PROF. SSA GIUDITTA ALESSANDRINI

Ringraziamenti

Desidero ringraziare il Professor Burgalassi per la fiducia e la disponibilità sempre dimostrate. Lo ringrazio, inoltre, per gli insegnamenti, per gli spunti di riflessione e per le opportunità di miglioramento che è riuscito a restituirmi lungo tutto il percorso di ricerca.

Un ringraziamento speciale va ad Angelina Di Prinzio, la quale ha sempre creduto in me, spesso indicandomi la via per migliorare. La ringrazio anche perché ha dato un contributo fattivo a questo lavoro, permettendomi di incontrare alcuni testimoni privilegiati, difficilmente raggiungibili.

Ringrazio Barbara Giullari, non solo per i suggerimenti, ma anche perché senza di lei la decisione di intraprendere questo percorso non sarebbe affatto maturata. L'opportunità di lavorare assieme mi ha permesso di comprendere appieno la passione per la ricerca e di acquisire gli strumenti fondamentali per affrontare le varie fasi di questo lavoro.

Un ringraziamento va anche ad Antonella Rissotto, per i preziosi consigli durante la definizione del progetto di ricerca.

Vorrei ringraziare in modo sincero tutti coloro che si sono resi disponibili ad essere intervistati, per il tempo e la collaborazione che mi hanno dedicato.

Un grazie anche alle mie colleghe di dottorato, Marisa, Desirée e Carla per la stima, il sostegno e l'amicizia che mi hanno sempre dimostrato.

Infine, un grazie di cuore alla mia famiglia.

INDICE

INDICE DI TABELLE, FIGURE E GRAFICI 7

INTRODUZIONE 10

SEZIONE I – IL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO 16

CAPITOLO 1. LE RADICI POLITICO-AMMINISTRATIVE DELLO STATO SOCIALE: LA PROSPETTIVA ORGANIZZATIVA 17

1.1 Introduzione 17
1.2 Lo sviluppo storico dell'amministrazione centrale dello Stato 17
1.3 I diversi modelli di Stato 21
1.4 L'organizzazione dell'attività amministrativa: evoluzione e crisi del modello burocratico 25
1.5 Oltre la burocrazia. L'importanza dei fattori ambientali, culturali e cognitivi nelle organizzazioni 33
1.6 Il neoistituzionalismo 36
1.7 L'approccio neo-istituzionalista come "cassetta degli attrezzi" per l'analisi dei processi di programmazione sociale. Alcune riflessioni conclusive 45

CAPITOLO 2. COM'E' CAMBIATO LO STATO SOCIALE? VELLEITA', LIMITI E CONTRADDIZIONI DI UN PROCESSO ANCORA IN ATTO 48

2.1 Brevi note introduttive 48
2.2 L'onda lunga della riforma del welfare 51
2.3 Il paradigma manageriale e l'evoluzione del concetto di "pubblico" 59
2.4 Le ragioni e gli esiti del decentramento amministrativo 64
2.5 Il concetto polisemico di *governance* 70
2.6 Il principio di sussidiarietà 75
2.7 La prassi della programmazione 79
2.8 Breve excursus sulle riforme istituzionali in Italia 86
2.9 Tre lustri dall'approvazione della legge di riforma dei servizi sociali in Italia 89

CAPITOLO 3. LE POLITICHE SOCIALI COME PROCESSO DECISIONALE: LA PROSPETTIVA DELLA POLICY ANALYSIS 94

3.1 La dimensione politica dei processi di programmazione sociale. Riflessioni introduttive sulla *policy analysis* 94
3.2 Modelli decisionali 97
3.3 Il ruolo degli attori nel policy making 104
3.4 Decidere insieme: la partecipazione "alla ribalta" nella definizione delle politiche e dei programmi 110
3.5 Idee e azioni; decisione ed attuazione: una dicotomia irrisolta 117

SEZIONE II – L' INDAGINE SUL CAMPO: NOTA METODOLOGICA E RISULTATI DELLA RICERCA 123

CAPITOLO 4. IL DISEGNO DELLA RICERCA 124
4.1 L'OGGETTO DI INDAGINE 124
4.2 LA DIREZIONE VERSO CUI TENDERE: GLI OBIETTIVI E LE DOMANDE DI RICERCA 129
4.3 LE SCELTE METODOLOGICHE E IL CAMPIONE SELEZIONATO 133
4.4 GLI STRUMENTI DI INDAGINE E LE FASI DELLA RICERCA SUL CAMPO 137
4.5 L'ANALISI DEI DATI RACCOLTI 144

CAPITOLO 5. IL "CAMPO" DELLA PROGRAMMAZIONE: LA REGIONE LAZIO TRA IMMOBILISMI, GABBIE D'ACCIAIO E TENTATIVI DI RIFORMA 148
5.1 INTRODUZIONE 148
5.2 LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA E ALCUNE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA INTEGRATO REGIONALE DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI 148
5.3 LA SUDDIVISIONE TERRITORIALE PER L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI 153
5.4 IL CONTESTO NORMATIVO E LE RISORSE ECONOMICHE DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE REGIONALE 161
5.5 IL PROCESSO DI REGOLAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE ZONALE NELL'ULTIMO DECENNIO 170
5.6 LA GOVERNANCE DELLA REGIONE LAZIO NEI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE ZONALE 181
5.7 LE PROVINCE: UN'IDENTITÀ DIFFICILE 186
5.7.1 La Provincia di Roma 192
5.7.2 La Provincia di Frosinone 200

CAPITOLO 6. LA FORMA DEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE LOCALE: ANALISI DEI QUATTRO CASI SELEZIONATI 205
6.1 INTRODUZIONE 205
6.2 IL COMPLESSO RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO NEL SECONDO PIANO REGOLATORE SOCIALE DI ROMA CAPITALE 206
6.3 PROGRAMMARE NELLA PERIFERIA DEL TERRITORIO CAPITOLINO: IL CASO DEL MUNICIPIO XIV 227
6.4 L'IMPORTANZA DELLA LEADERSHIP ISTITUZIONALE NEI PROCESSI DI ELABORAZIONE DEL PIANO DI ZONA. IL CASO DEI COMUNI DI LADISPOLI E CERVETERI. 237
6.5 LA PECULIARITÀ DELL'ORGANIZZAZIONE CONSORTILE NEL LAZIO: LA PIANIFICAZIONE ZONALE NEI COMUNI DEL CASSINATE. 248

SEZIONE III – LA CIRCOLARITA' DELLA RICERCA: ANNOTAZIONI E RIFLESSIONI CONCLUSIVE 261

PER TIRARE LE FILA 262

BIBLIOGRAFIA 279

Indice di tabelle, figure e grafici

Tabella 1. La crescita della spesa pubblica in % di Pil da fine '800 ad oggi 24
Tabella 2. Spesa sociale europea in % del Pil, anno 2010 49
Tabella 3. Composizione della spesa sociale in Italia, anni 2008-2011 50
Tabella 4. Gli stanziamenti complessivi dei fondi sociali italiani negli anni 2001-2013 57
Tabella 5. Composizione percentuale della spesa sociale dei comuni metropolitani suddivisa tra risorse proprie e trasferimenti statali, regionali, 2009-2011 69
Tabella 6. I modelli decisionali attraverso la matrice di Thompson-Tuden (1959) 100
Tabella 7. Tipologie di *policy networks* 106
Tabella 8. Relazioni tra politica e amministrazione 121
Tabella 9. Documentazione reperita durante la ricerca sul campo 138
Tabella 10. Interviste effettuate 142
Tabella 11. Nodi definiti nell'analisi dei dati con il programma Nvivo 10.0 145
Tabella 12. Popolazione residente nella Regione Lazio, divisa per Provincia. 149
Tabella 13. Spesa totale e pro-capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati della Regione Lazio (divisi per province). Anno 2011 151
Tabella 14. Composizione dei Distretti della Regione Lazio 155
Tabella 15. Le D.G.R. con cui la Regione Lazio ha governato i processi di programmazione sociale dal 2001 al 2014 166
Tabella 16. Le risorse del FNPS destinate alla Regione Lazio, anni 2008-2014 168
Tabella 17. Le risorse regionali per i Piani di zona 2014 177
Tabella 18. Variazione della popolazione residente di Roma rispetto al censimento 2001 207
Tabella 19. Spesa corrente e spesa sociale dei Comuni metropolitani 208
Tabella 20. Spesa sociale pro-capite per abitante nei Comuni metropolitani 208
Tabella 21. Strutture e servizi socio-assistenziali per Comune di Roma e Province 209
Tabella 22. Totale popolazione iscritta in anagrafe al 31 dicembre 2013 per municipio 211
Tabella 23. Iscritti e presenti agli incontri dei Forum tematici 218
Tabella 24. Presenti (in %) ad almeno un incontro secondo l'area di provenienza. 219
Tabella 25. Distribuzione della spesa sociale per Municipio 228
Tabella 26. Quadro sinottico dei casi distrettuali analizzati 264

Figura 1. Diffusione di condizioni di precarietà e di impoverimento in Italia 56
Figura 2. La relazione tra piano, programma e progetto 81
Figura 3. La programmazione a più livelli: il modello della "doppia piramide rovesciata" 84
Figura 4. La programmazione a più livelli: il "sistema a spirale 84
Figura 5. Decisione ed organizzazione 94
Figura 6. La partecipazione nel ciclo delle politiche pubbliche 111
Figura 7. La partecipazione secondo Arnstein (1969) 112
Figura 8. I quattro modelli di partecipazione secondo d'Albergo e Moini (2006) 113
Figura 9. La configurazione strategica della pianificazione sociale disegnata dalla L.328/00 127
Figura 10. Modello di analisi dei processi di programmazione sociale locale 134
Figura 11. L'organizzazione dei materiali raccolti all'interno del programma Nvivo 10.0 145
Figura 12. La suddivisione del territorio regionale in Distretti socio-sanitari 154
Figura 13. L'articolazione del nuovo Piano di zona 176
Figura 14. Il nuovo percorso partecipato per la predisposizione del Piano socio-assistenziale regionale 179
Figura 15. Le relazioni tra Regione e Province tra il 2000 ed il 2009 189
Figura 16. Cartina dei distretti della Provincia di Roma 192
Figura 17. Schede provinciali di monitoraggio dell'assetto istituzionale dei Distretti 196
Figura 18. Cartina dei Distretti della Provincia di Frosinone 200
Figura 19. La nuova suddivisione dei Municipi romani e Asl di appartenenza 210
Figura 20. Organigramma Roma Capitale 212
Figura 21. Architettura organizzativa per la definizione del PRS 2011-2015 214
Figura 22. Organigramma Area Servizi sociali Municipio 14 229
Figura 23. Cartina dei distretti dell'ASL Roma F 237
Figura 24. Cartina del Distretto Frosinone D 249

Grafico 1. Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per Regione. Anno 2011, valori pro-capite 50
Grafico 2. Andamento % 2004-2011 del tasso di disoccupazione 56
Grafico 3. Il finanziamento del welfare locale in Italia, 2003-2013 57
Grafico 4. Evoluzione percentuale dei trasferimenti statali e regionali nella spesa sociale dei comuni metropolitani, 2009-2011 58
Grafico 5. Finanziamento corrente lordo nominale e reale in % della spesa sanitaria, anni 2001-2011 58
Grafico 6. Media della spesa corrente e spesa sociale nelle città metropolitane e composizione della spesa sociale, 2009-2011 69
Grafico 7. Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati della Regione Lazio (divisi per province). Anno 2011 151

INTRODUZIONE

Il lavoro qui presentato si inserisce all'interno degli studi sulle *social policies* ed ha come oggetto principale l'analisi dei processi di definizione dei Piani di zona, gli strumenti di programmazione partecipata del welfare locale istituiti in Italia dalla L.328/00 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. In particolare, il nostro focus di indagine non è incentrato sui contenuti che questi dispositivi assumono nei vari contesti locali, ma sulle dinamiche di *governance* che caratterizzano la loro natura strategica e negoziale.

Le ragioni che ci hanno spinto a privilegiare questo oggetto di studio sono almeno due, complementari tra di loro. Da un lato, la messa in opera di questi strumenti rappresenta la disposizione della legge quadro che ha trovato più concreta e diffusa attuazione nel territorio nazionale (AA.VV., 2012). Il Piano di zona rappresenta, così, uno dei dispositivi più interessanti con cui negli ultimi anni si è tentato di promuovere, nel settore delle politiche sociali, una serie di cambiamenti istituzionali in direzione di un ampliamento delle responsabilità che coinvolgono il Terzo settore e la società civile e in direzione di una trasformazione generale dell'azione pubblica chiamata a coordinare strategicamente una molteplicità di attori, livelli ed interessi. Per via di questa loro caratterizzazione, si potrebbe affermare che i Piani di zona consentono di comprendere i percorsi di morfogenesi in atto nel welfare locale, cogliendone potenzialità e limiti (Martelli, 2008).

Nello stesso tempo, però, a causa della recente congiuntura economica, la pianificazione zonale è messa a dura prova: alcune realtà regionali e locali stanno diminuendo i propri investimenti nel campo delle attività necessarie alla costruzione e promozione dei Piani (De Ambrogio, 2012). Inoltre, risulta sempre più forte la sfiducia verso i meccanismi della partecipazione, i quali invece dovrebbero essere una componente fondamentale del percorso di innovazione che tali dispositivi sono chiamati a promuovere. "Di fronte alla fluidità ed incertezza del contesto, gli attori locali si trovano spesso ad un bivio, nel quale decidere se rilanciare questi processi, orientati alla razionalizzazione e allo sviluppo del sistema di welfare, oppure rinunciarvi perché le ridotte risorse non consentirebbero effettivi sviluppi e pertanto il programmare diverrebbe un'azione frustrante e poco produttiva" (*ivi*, 2012, p.1).

In un clima in cui si profilano enormi rischi di un indietreggiamento delle *social policies* verso vecchie logiche di assistenzialismo e di gestione esclusivamente emergenziale dei problemi, il mantenersi in vita di una funzione progettuale e strategica potrebbe rappresentare una delle soluzioni più opportune per migliorare l'efficacia dei moderni sistemi di protezione sociale e per evitarne la disintegrazione. Infatti, come sostenuto da alcuni studiosi (De Ambrogio e Pasquinelli, 2012; Ghetti *et al.*, 2012), il Piano di zona può ancora essere concepito come lo strumento determinante a "contrastare la riduzione delle risorse, per esempio rilanciando e potenziando la gestione associata di servizi ed interventi ancora spesso gestiti in modo parcellizzato e frammentato da singoli

comuni […]; promuovendo una effettiva integrazione sociosanitaria di tipo gestionale ed operativo, che persegua reciprocità di intenti e economie di scala […]; assumendo una concezione ampia di politica sociale che permetta di connettere le politiche socio-assistenziali tradizionali con forme di contrasto delle nuove povertà, politiche attive del lavoro, della casa, ecc. E' infatti attraverso lo strumento del Piano di zona che è ancora possibile attrezzarsi per affrontare i bisogni emergenti nei territori integrando le risorse esistenti e valorizzando le comunità locali affinché queste partecipino alla *governance* di un sistema che è risorsa cruciale per lo sviluppo delle società civili" (De Ambrogio, 2012, p.2). È chiaro che gli obiettivi appena elencati non sono totalmente nuovi, ma ruotano attorno all'idea di mettere davvero e finalmente in atto una serie di proposte organizzativo-gestionali previste ormai da tempo nei tentativi di innovazione del nostro sistema di welfare. Promuovere un'attuazione completa e la messa a sistema di quanto definito (oramai 15 anni fa) dalla legge 328/00 è sintomatico del fatto che, seppure la programmazione abbia innescato processi di ampia portata, tuttavia i suoi sviluppi ed effetti nel tempo solo in parte corrispondono ai tracciati ideali e alle intenzioni del legislatore (Girotti, 2012).

La struttura della pianificazione zonale disegnata a livello normativo ha lasciato spazio a notevoli divergenze nella pratica locale, su cui cercheremo di riflettere attraverso i nostri casi di studio. In buona sostanza, il processo di decentramento e *sussidiarizzazione* delle politiche sociali in Italia, conferendo una forte centralità alle arene territoriali, ha influito in maniera specifica sulla configurazione dei Piani di zona, i quali risentono dell'estrema eterogeneità che assumono gli assetti di *governance* locale non solo tra una regione e l'altra, ma anche tra un ambito territoriale e un altro. È anche per tale ragione che si è deciso di privilegiare l'analisi di un contesto ben preciso, quello del Lazio, e di selezionare al suo interno diversi ambiti comunali e distrettuali. Ma prima di approfondire tutte le motivazioni che ci hanno spinto a scegliere il nostro caso di studio, riteniamo più opportuno specificare l'approccio interpretativo adottato.

Mentre la maggior parte delle ricerche empiriche svolte su questo tema tendono a privilegiare l'analisi dei nessi tra partecipazione sociale e arene politiche locali, nella nostra indagine si è preferito, invece, ampliare l'approccio interpretativo tenendo in considerazione la pluralità degli attori e delle dinamiche che entrano in gioco nella complessa *governance* territoriale ridisegnata dalla legge 328/00. "La mobilitazione, a molteplici livelli di governo, di più attori, diversi per status, ruolo e competenze, introduce elementi di tale complessità politica e istituzionale da porre non poche sfide e interrogativi" (Girotti, 2012, p.7) in merito a quali siano le interazioni strategiche prevalenti nei vari contesti locali.

A tale proposito, si è deciso di adottare una prospettiva che qui definiamo *tridimensionale.* Di seguito spiegheremo quali sono le molteplici motivazioni che ci hanno spinto a mutuare questo aggettivo, forse in modo un po' audace, dalle scienze matematiche.

In prima analisi, una delle domande che ci siamo posti è quella relativa al *come*, ovvero al modo in cui si configura la *governance* dei Piani di zona nel Lazio. Si è trattato di

ricostruire ed analizzare i ruoli e le funzioni che i diversi attori istituzionali e sociali hanno avuto in questi anni nell'ambito della programmazione. Per dare risposta a questo interrogativo si è deciso di tenere in considerazione la duplice dimensione che acquisiscono le architetture di *governance*: la prima, quella verticale, riguarda le relazioni interistituzionali tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Province, Distretti, Comuni) chiamati a contribuire, con competenze e responsabilità differenti, alla definizione dei processi di programmazione negoziata. Le regole e le norme sancite dai livelli sovraordinati hanno un impatto molto forte sui processi locali, contribuendo a plasmarli e delimitarli in un modo piuttosto che in un altro. Allo stesso tempo, le dinamiche di interazione e coordinamento tra scale di potere, assieme al modo in cui gli ambiti territoriali recepiscono e filtrano le direttive dei livelli superiori, contribuiscono a dare una configurazione ben precisa ai Piani di zona.

La seconda dimensione, quella orizzontale, fa riferimento alla partecipazione e, in generale, ai processi di apertura del soggetto pubblico verso la società civile. Il modo in cui si configurano le relazioni tra i diversi attori istituzionali e sociali in uno stesso livello di governo influisce sul rendimento delle politiche e sul loro grado di innovazione e, in generale, ci dà conto della qualità della convivenza democratica nei contesti locali.

Dall'integrazione tra le due dimensioni suddette deriva il terzo aspetto indagato in questo lavoro, necessario per conferire una "profondità" maggiore ai processi in esame e utile a comprendere quali possano essere le sinergie che generano innovazione, apprendimento e buona *governance*. La domanda che ci si pone qui è relativa a quali siano le relazioni tra assetti di *governance* verticali ed orizzontali, a quali effetti di retroazione si generano tra flussi di *top-down* e *bottom-up*, che nel lungo periodo portano all'istituzionalizzazione di determinate *policies* e di determinate macchine amministrative. In sostanza, un disegno di sviluppo complessivo della pianificazione zonale conta sul sostegno reciproco tra sussidiarizzazione verticale ed orizzontale (Kazepov, 2009); richiede che livelli e spazi siano in connessione tra loro; è particolarmente favorito "dalla combinazione fra le capacità di auto-organizzazione delle società locali e una regolazione pubblica, con il suo corredo di vincoli e procedure, orientata a promuovere queste capacità" (Bifulco, 2006, p. 133). Per una buona *governance* e per una gestione efficace (non retorica né procedurale) dei Piani di zona è, quindi, importante che via sia un'elaborazione di regole, condivise a più livelli e dai diversi attori, che sostengano il cambiamento per la produzione di beni collettivi e siano finalizzate a realizzare un equilibrio "fra il perseguimento dell'interesse comune e la discrezionalità implicita nella sua definizione su basi negoziali ed interattive, fra l'imparzialità e l'esposizione alla pluralità degli interessi (*ivi*, p. 141).

Nel definire questi tre focus di indagine ci si è ispirati sia alle argomentazioni sostenute da Bifulco nell'appena citato saggio del 2006, sia alle suggestioni che ci derivano dalle teorizzazioni del concetto di "scala" effettuate dallo studioso Richard Howitt (1998) nell'ambito della geografia umana.

Oltre a ricostruire e descrivere *in che modo* si vanno definendo, nel contesto laziale, i compiti, le responsabilità e le dinamiche di coordinamento inter-istituzionale in materia di

programmazione sociale, le riflessioni analitiche cercheranno anche di indagare i *perché*, i diversi fattori esplicativi che hanno condotto allo sviluppo di certi assetti e modelli di *governance*. In particolare, verranno considerate sia le variabili strutturali, sia le variabili processuali, queste ultime orientate a ricostruire le dinamiche strategiche, i giochi di potere che si sviluppano tra gli attori che entrano in gioco nei processi di produzione e attuazione delle decisioni. Lo scopo è di riflettere sulle condizioni organizzative, economiche, istituzionali e politiche che hanno favorito od ostacolato l'affermazione di soluzioni condivise, uno sviluppo armonico del sistema e un atteggiamento cooperativo tra i vari livelli di governo e le diverse tipologie di attori istituzionali e non.

Attraverso un quadro teorico-interpretativo multidisciplinare, che coniuga principalmente gli insegnamenti fondamentali di tre ambiti di studio, quali la Sociologia dell'organizzazione (con alcune influenze della Scienza dell'amministrazione), la Politica Sociale e la Scienza politica (in particolare l'Analisi delle politiche pubbliche) (anche da qui deriva la scelta dell'aggettivo *tridimensionale*), abbiamo tentato di analizzare quale peso hanno sui processi di pianificazione zonale i fattori ambientali, come ad esempio la crisi economica e le spinte isomorfiche provenienti dai contesti istituzionali. Allo stesso tempo, abbiamo provato a comprendere quanto contano le eredità istituzionali in termini di *path dependence*; quanto incide l'effettivo coinvolgimento del livello politico; che ruolo ha la *leadership* istituzionale; quali strutture amministrative e competenze tecniche favoriscono lo sviluppo della cooperazione e del coordinamento; quanto influisce la tensione tra indirizzo e gestione; che ruolo hanno gli organismi di pianificazione; quali precondizioni favoriscono la partecipazione del tessuto associativo locale; quali sono i processi di cambiamento in atto.

Su questi punti è risultato utile implementare il quadro concettuale fornitoci dalle teorie neoistituzionaliste, da cui abbiamo ripreso soprattutto il concetto di campo organizzativo, di isomorfismo, di cambiamento inteso come creazione istituzionale e deviazione dal percorso. Utile è stato anche il ricorso agli strumenti teorici tipici dell'Analisi delle Politiche Pubbliche e della Sociologia, grazie alle quali abbiamo definito il concetto di *governance*, abbiamo approfondito le implicazioni del decentramento politico-amministrativo e analizzato le ragioni della sussidiarietà. Da queste discipline abbiamo, inoltre, mutuato il concetto di partecipazione e quello di *policy networks*, così come gli strumenti di lettura che permettono di decifrare la qualità della partecipazione, la riflessione tipologica sulle diverse forme di razionalità che sottendono i processi decisionali e sui differenti stili di amministrazione.

A partire da questo quadro interpretativo, la parte empirica – condotta mediante la metodologia qualitativa del *case study* – ha previsto una ricerca sul campo articolata sui tre livelli di governo regionale, provinciale e distrettuale (anche da qui la scelta del termine *tridimensionale*) riferiti al territorio del Lazio. L'opzione di limitare la rilevazione empirica a questa Regione, a scapito di una comparazione con altri contesti nazionali, risponde all'esigenza di approfondire una realtà rispetto alla quale la letteratura, almeno sul tema della programmazione, è abbastanza scarsa, a differenza delle numerose e sistematiche indagini effettuate, per esempio, in Lombardia e in Piemonte (Cataldi, 2012;

Busso e Negri, 2012; Ghetti *et al.*, 2012). Inoltre, la scelta del caso laziale è imputabile ad altre due ragioni: da un lato, la mancata approvazione di una legge regionale di recepimento della 328 era a nostro avviso indicativa del protrarsi di fenomeni di *path dependence* legati a chissà quale complesso intersecarsi di fattori. Aprirne la "scatola nera" poteva dunque rivelarsi un percorso particolarmente utile per l'arricchimento analitico e casistico. Dall'altro lato, tra il 2012 e il 2013 nella realtà del Lazio si è delineato uno scenario di sostanziale cambiamento, l'inizio di un processo di deviazione dal percorso rispetto alla messa in campo di alcune strategie per fronteggiare la crisi economica, che lasciano intravedere la possibilità di sviluppo di nuovi assetti di *governance* nella programmazione partecipata.

Al fine di sviluppare in modo adeguato i molteplici aspetti e le diverse dimensioni che ci siamo proposti di analizzare, questo lavoro di tesi è stato articolato in tre sezioni: la prima, relativa al quadro teorico di riferimento, è suddivisa in tre capitoli e tenterà di sistematizzare le varie questioni teoriche attraverso diverse dimensioni analitiche. La seconda, anch'essa distribuita in tre parti, è dedicata alla ricerca empirica, di cui si darà conto sia sotto il profilo metodologico che rispetto ai risultati e all'analisi dei dati raccolti. Infine, l'ultima sezione è finalizzata allo sviluppo delle riflessioni conclusive.

Nello specifico, nel primo capitolo analizzeremo le teorie organizzative che, a partire dagli studi sulla burocrazia, giungono agli approcci contemporanei del neoistituzionalismo, il quale rappresenta una delle teorie di riferimento per questo lavoro. La burocrazia in questa trattazione acquista uno spazio non irrilevante poiché si ritiene sia la premessa logico-concettuale, nonché cronologica, della nascita e dello sviluppo del welfare state. In altre parole, lo Stato sociale può essere pensato e organizzato grazie all'utilizzo strumentale e funzionale degli apparati burocratici. Ben presto, però, questi si riveleranno inadeguati rispetto ai mutamenti storici, sociali, economici e valoriali/culturali sopraggiunti negli anni Settanta. L'emergere di un ambiente più complesso e frammentato rispetto al passato porta alla crisi del modello burocratico e alla necessità di definire nuove modalità di coordinamento e regolazione sia delle politiche di welfare, che più in generale della stessa organizzazione amministrativa. Gli studi organizzativi si aprono così ad altri fattori come quelli che tengono in considerazione l'ambiente, le strategie degli attori, le dinamiche di potere. In particolare, il neoistituzionalismo, rispetto alle teorie precedenti, non avrà più come tema centrale l'analisi delle pressioni esercitate dall'ambiente esterno sull'organizzazione e dei cambiamenti che tale pressione determina sugli scopi originari di quest'ultima, ma lo studio del processo di azione e retroazione che si determina tra organizzazioni (azioni) ed istituzioni (norme) e che fa sì che organizzazioni dello stesso tipo siano molto simili tra loro.

Il secondo capitolo sarà dedicato ai processi di crisi e riforma dei sistemi di welfare occidentali, temi strettamente connessi con quanto si dirà nel precedente capitolo 1 rispetto alla critica del fenomeno burocratico e al problema del cambiamento organizzativo. In particolare, i percorsi di riconfigurazione dei *welfare states* verranno analizzati attraverso una definizione specifica e puntuale dei suoi principali approcci e principi: il decentramento, il paradigma manageriale, la *governance*, la sussidiarietà, il metodo della

programmazione strategica. Infine, in questo capitolo si delineeranno le principali disposizioni normative che, soprattutto dagli anni '90, hanno tentato di promuovere in Italia un cambiamento degli assetti istituzionali di welfare.

Nel terzo capitolo analizzeremo alcuni strumenti analitici tipici della scienza politica e dell'analisi delle politiche pubbliche, il cui quadro interpretativo ci permette di recuperare una prospettiva "micro", relativa alle strategie degli attori che nella definizione della politica pubblica interagiscono, mediano, cooperano, competono al fine di tutelare i propri interessi e valori. Grazie all'apparato concettuale della *policy analysis* potremo approfondire ulteriormente il funzionamento dei processi decisionali partecipati per la definizione dei Piani di zona, i quali hanno la valenza di vere e proprie *policies* locali.

Il capitolo quattro è finalizzato ad illustrare gli aspetti metodologici della ricerca empirica, attraverso la definizione dell'oggetto e degli obiettivi, delle scelte che hanno condotto alla delimitazione del "campione" di indagine, delle strategie operative, del modello di analisi dei fenomeni indagati, degli strumenti utilizzati per la raccolta e l'interpretazione dei dati.

Il capitolo cinque, incentrato sull'analisi dei risultati della ricerca, presenterà attraverso un approccio descrittivo e dinamico, i mutamenti intercorsi negli ultimi anni rispetto al ruolo e alle funzioni della Regione Lazio e delle Province di Roma e Frosinone, all'assetto normativo-regolamentare locale, alle forme di concertazione e cooperazione che questi enti sono riusciti ad instaurare tra loro e con i livelli istituzionali ad essi sottoposti, alle modalità di esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle comunità locali.

Nel capitolo sei, anch'esso dedicato ai risultati della ricerca, focalizzeremo il nostro sguardo sul livello minimo della programmazione, quello distrettuale, nel quale esploreremo i processi decisionali che si sviluppano all'interno della definizione negoziata dei Piani di zona.

Nella parte finale di questo lavoro, corrispondente alla sezione III, svilupperemo una serie di riflessioni conclusive, attraverso cui si cercherà di sviluppare argomentazioni più approfondite e complessive in merito al filo rosso che collega la parte teorico-interpretativa e quella dell'indagine sul campo.

SEZIONE I – IL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

CAPITOLO 1. LE RADICI POLITICO-AMMINISTRATIVE DELLO STATO SOCIALE: LA PROSPETTIVA ORGANIZZATIVA

1.1 Introduzione

Per studiare i processi di *governance* che caratterizzano le moderne politiche sociali è necessario, innanzitutto, comprendere il funzionamento dell'azione politico-amministrativa e la sua evoluzione storica. A questa prospettiva teorica ci riconduce la stessa definizione del concetto di *governance*, che sta ad indicare un ripensamento del ruolo dello Stato centrale e della sua funzione pubblica secondo nuovi modelli di azione riconducibili non più a forme di gestione burocratica, ma all'interazione di un set di istituzioni e attori.

A tale proposito, il tema centrale che verrà sviluppato in questo capitolo è quello del cambiamento organizzativo ed istituzionale della pubblica amministrazione a partire dagli apporti teorici degli *organizational theory studies* e della scienza dell'amministrazione. Nel capitolo che segue il tema del cambiamento verrà ripreso nuovamente, privilegiando però le chiavi interpretative proprie della politica sociale e degli studi sul welfare.

L'obiettivo delle pagine che seguono sarà quello di mettere in evidenza come da un'ottica razionale, basata su una concezione strumentale della pubblica amministrazione, si sia passati ad un approccio che sottolinea la dimensione processuale e istituzionale dell'organizzare (Dall'Agata, 2008). Dopo il consolidamento dello Stato sociale, il modello tradizionale della pubblica amministrazione, caratterizzato dalla centralizzazione istituzionale e da relazioni di tipo gerarchico, non sarà più sufficiente ad affrontare i problemi legati alla complessità e alla frammentazione della società. Al modello gerarchico tradizionale, in cui un unico soggetto interveniva nella formulazione e implementazione delle politiche, si sostituirà un modello a rete basato sulla cooperazione tra i molteplici soggetti, pubblici e privati, statuali e non statuali che si affacciano sulla scena. Ripartendo dalle radici storiche della formazione degli apparati amministrativi pubblici, ripercorreremo le varie tappe di un processo di cambiamento che continua ad avere effetti ancora oggi.

1.2 Lo sviluppo storico dell'amministrazione centrale dello Stato

Lo sviluppo dello Stato sociale affonda le sue radici nel processo di costituzione degli apparati amministrativi pubblici, destinati a svolgere funzioni di interesse collettivo al servizio di un'autorità politica. Di seguito proveremo ad illustrare meglio il significato di questa affermazione, ricostruendo brevemente i passaggi che hanno portato alla transizione, in Europa, da una società di tipo feudale allo Stato di diritto.

Come sottolineato da Mayntz (1982), la configurazione dell'odierna amministrazione pubblica è il prodotto di un lungo processo storico e rappresenta "una delle caratteristiche

essenziali di quella forma di ordinamento politico propria delle società contemporanee sviluppate che è lo Stato moderno […]; ciò implica che le condizioni per lo sviluppo dell'amministrazione moderna non possono essere separate, nell'analisi, da quelle relative allo sviluppo dello Stato moderno." (*ibidem,* p.29).

Considerata dal punto di vista sistemico (Parsons, 1965; Luhmann, 1978), l'evoluzione dell'amministrazione pubblica è il frutto di un mutamento strutturale delle società moderne, nelle quali, attraverso il processo di differenziazione[1], si sviluppano sottosistemi sociali funzionalmente specializzati, come ad esempio i partiti, i parlamenti, le imprese, le scuole. Tali sottosistemi sono caratterizzati da una parziale autonomia e legati tra loro da un rapporto di interdipendenza (si pensi, ad esempio, alla relazione tra sistema economico e sistema di welfare), che rende necessario lo sviluppo di percorsi di coordinamento e comunicazione, spesso attribuiti al sistema politico-amministrativo, ovvero all'istanza politica.

In diverse realtà ed epoche storiche sono emerse funzioni amministrative organizzate, si pensi ai grandi imperi, alla Chiesa, agli eserciti permanenti nati dopo il feudalesimo. Non si tratta, dunque, di un fenomeno apparso con la modernità, ma è in questa fase storica che acquisisce tratti e caratteristiche inedite, mai verificatisi in altre epoche.

All'origine della nascita delle moderne amministrazioni statali[2] si possono ravvisare due fattori fondamentali (Mayntz, 1982). Il primo è rappresentato dal processo di concentrazione del potere nell'ambito di un territorio specifico, attraverso cui una sola istanza è legittimata ad usare la forza per difendere la comunità politica da attacchi esterni e per mantenere l'ordine interno. L'uso privato della forza è dunque delegittimato e sottoposto al controllo del potere centrale. Come ci fa notare Weber (1968), alla concentrazione del potere corrisponde anche il fatto che l'autorità centrale monopolizza la produzione del diritto. Il secondo fattore determinante per lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche è la presenza di obiettivi, i quali per essere realizzati richiedono la collaborazione di numerosi individui. Ad esempio, negli imperi antichi (Mesopotamia, Egitto) le opere idrauliche di contenimento dei grandi fiumi (Weber, 1968; Wittfogel, 1956) hanno rappresentato un notevole impulso alla costruzione di un esteso apparato amministrativo; oppure nell'antica Roma è stato centrale l'obiettivo di difendere i confini dell'impero. L'assolvimento di compiti importanti svolge una funzione legittimante ed il potere di una forza centrale verrà più facilmente tollerato se contribuisce al raggiungimento di importanti obiettivi comuni.

Occorre rilevare che la crescita dei corpi amministrativi e la formazione degli stati nazionali non si sono mai configurate come un percorso costante, lineare o continuo nel

[1] Già studiosi come Durkheim (ed. or. 1893; trad. it. 1971) e, soprattutto, Smith (ed. or. 1776; trad. it. 1973) avevano osservato come il processo di differenziazione fosse antico quanto il mondo. Esemplare è il processo di produzione degli spilli che ci illustra quest'ultimo, aggiungendo che "sono proprio la divisione sociale del lavoro, la differenziazione strutturale e la specializzazione funzionale che indicano il grado di modernizzazione di un Paese o di una civiltà" (pp.31-32).

[2] Per quanto si possano rintracciare dei tratti comuni nello sviluppo delle moderne amministrazioni pubbliche, bisogna comunque tener presente che i percorsi nazionali sono assai diversi tra loro ed influenzano tuttora le differenze tra Paese e Paese. (per approfondimenti cfr. Girotti, 2007, p. 22 e ss.).

tempo; infatti, nella storia tendenze centralizzanti si sono sempre accompagnate ad opposte spinte decentralizzanti (Elias, 1982; Tilly, 1984), con un cambiamento continuo nel rapporto tra queste due forze[3]. Una svolta decisiva nella direzione dell'istituzione di una moderna amministrazione è rappresentata dallo smantellamento della struttura feudale del Medioevo, tipicamente caratterizzata da una dispersione dei poteri, e da un processo di accentramento e monopolizzazione dell'autorità nelle mani dei monarchi (Elias, 1982). Secondo l'interpretazione di Panebianco (1986), una progressiva sottrazione di potere alla feudalità minore, alla Chiesa [4] e alle corporazioni urbane è alla base del processo di espropriazione che porta all'affermazione delle monarchie nazionali.

Per rendere stabile il potere centrale è necessaria la costituzione di un esercito permanente, finanziato attraverso le imposte (Poggi, 1992). Come segnalato da Schumpeter (1983), lo Stato moderno si è sviluppato proprio sulla base del sistema fiscale, che, insieme all'organizzazione militare, ha rappresentato il primo nucleo di nuovi apparati amministrativi destinati poi a differenziarsi, specializzarsi e crescere, anche in funzione di nuove esigenze civili. L'amministrazione pubblica, dunque, è nata e si è sviluppata proprio per migliorare le capacità estrattive di un sistema fiscale che inizialmente gravava soprattutto sulle masse rurali, ma anche per soddisfare l'esigenza di emancipare i regnanti dai banchieri privati (Tilly, 1984).

Sarà proprio il sistema fiscale, tra l'altro, ad offrire i mezzi necessari per reclutare un sempre più esteso staff di funzionari. Inizialmente, le competenze ad essi richieste sono limitate e vengono svolte da coloro che Weber (1971) definisce *amministratori di professione*; successivamente, in epoca assolutista, sarà la nobiltà di corte a vedersi affidati incarichi amministrativi, destinati solo più tardi a professionalizzarsi ulteriormente, fino ad essere poi ricoperti da funzionari stipendiati in possesso di opportune competenze giuridiche (Girotti, 2007). È con il passaggio dall'assolutismo monarchico all'affermazione dello Stato di diritto che in Europa si è sviluppata una burocrazia professionale moderna di impianto gerarchico, vincolata al rispetto di procedure formalmente definite, regolata dal diritto e non dall'uso discrezionale del potere. Come sottolineato da Mayntz (1982, p.34), "l'amministrazione statale – e dunque la burocrazia – sorse come lo specifico strumento di potere attraverso cui si stabilizza il centralismo della monarchia assoluta".

La possibilità di riscuotere le tasse si ricollega a sua volta ad importanti cambiamenti economici, come la nascita di una borghesia dedita al commercio e all'artigianato e lo sviluppo di un'economia monetaria. L'esistenza della borghesia cittadina ha avuto una

[3] Come ci fa notare Mayntz (1982), anche nell'ambito di un sistema amministrativo centralizzato si sviluppano elementi di decentramento politico-amministrativo. Tuttavia, l'autonomia locale con l'avvento della democrazia parlamentare viene concepita come una manifestazione particolare e secondaria, se non addirittura una limitazione del potere centrale. A partire dagli anni '60/'70 del '900 il rapporto tra forze centrifughe e centripete è cambiato nuovamente ed oggi assistiamo alla ribalta del concetto di decentramento, in cui l'autonomia locale è considerata per molti versi la culla della democrazia reale. Di questa evoluzione parleremo più approfonditamente nell'ambito del capitolo 2.

[4] Si parla in proposito di processi di secolarizzazione della vita sociale e culturale, consistenti nella volontà politica delle emergenti classi borghesi di laicizzare e pubblicizzare il controllo di agenzie essenziali per la coesione della società. In quasi tutti gli Stati europei si assiste alla pubblicizzazione di strutture assistenziali, ospedaliere ed educative gestite da istituzioni religiose o comunitarie.

funzione politica, oltre che economica, molto importante rispetto al progressivo accentramento del potere, poiché ha rappresentato un alleato della Corona nella lotta contro la nobiltà e nella realizzazione dell'assetto assolutistico; un'alleanza che avrebbe a lungo termine consentito di stabilizzare il nuovo assetto economico e sociale sorto con l'affermazione dei rapporti capitalistici di produzione (Girotti, 2007, p.18). Il rafforzarsi del peso politico della borghesia e la crescente dipendenza dei prìncipi dalla sua potenza economica porterà progressivamente al riconoscimento dei diritti di decisione e controllo di tale gruppo sociale, lungo un processo di sviluppo, nel XIX secolo, della moderna democrazia parlamentare.

A questo punto, vale la pena soffermarsi su altri due passaggi importanti che contrassegnano il percorso storico di formazione degli stati nazionali e delle amministrazioni pubbliche. Il primo è rappresentato dal processo di separazione fra politica e società, ovvero di delega progressiva di nuove funzioni produttive e riproduttive dai corpi sociali all'amministrazione regia[5]. Il secondo passaggio è dato dalla "de-privatizzazione" dell'apparato di potere, in grado di mettere fine ad una concezione ancora patrimoniale dello Stato, dove buona parte del territorio risultava di proprietà del sovrano. Si affermano, dunque, processi di spersonalizzazione del potere che caratterizzano sia chi esercita la funzione di governo, sia chi svolge compiti di amministrazione. Il principe cessa di essere un signore privato per diventare il capo dello Stato (Mayntz, 1982, p.35), le sue proprietà private vengono separate dai beni demaniali. L'obbedienza a questi, dunque, non deriva più dal riconoscimento di un rango personale, né viene imposta con la forza, ma nel corso del tempo trarrà sempre più fondamento da un corpus di norme riconosciute. Allo stesso modo, i compiti di amministrazione non vengono affidati in base ai tratti personali degli individui, cui invece si richiederà, ad un certo stadio del percorso evolutivo, di svolgere un ruolo impersonale, basato su competenze specialistiche e conforme a norme e procedure standardizzate.

Se nella prima fase di affermazione degli Stati assoluti le funzioni primarie assegnate all'amministrazione furono, come abbiamo già visto, connesse all'attività militare e a quella finanziaria, ben presto le funzioni civili si dilatarono lungo il solco tracciato, dapprima, dalle politiche colbertiane in Francia e, successivamente, dal paternalismo della politica nazionale prussiana (Girotti, 2007), che contribuì significativamente alla definizione di quella forma di governo tipica degli stati europei del XVIII secolo che va sotto il nome di "dispotismo illuminato". Oltre a comprendere le attività commerciali e mercantiliste, in una logica di potenza anche economica dello stato, e quelle di salvaguardia dell'igiene pubblica, i compiti amministrativi registrarono, a partire dal XVIII secolo, un'ulteriore dinamica espansiva nella direzione di una più ampia tutela dell'integrità fisica e del benessere economico e sociale delle popolazioni; compiti e funzioni ascrivibili alla categoria dei servizi e dell'assistenza e a quella dello sviluppo-

[5] Si parla di "deresponsabilizzazione" dell'organizzazione sociale, definibile anche come processo di pubblicizzazione del privato (Girotti, 2007), attraverso cui compiti e funzioni primarie tipiche della vita familiare e comunitaria non sono più assunti dalla sfera privata, ma delegati a quella pubblica (Esping-Andersen, 1995).

programmazione (Rose, 1988). Basti pensare all'istituzione delle prime assicurazioni sociali obbligatorie nella Germania di Bismark e, prima ancora, alle inglesi "leggi sui poveri", che già a partire dal XVI secolo avevano offerto un significativo banco di prova delle nuove capacità amministrative di controllo politico, sociale e giurisdizionale del territorio (Girotti, 1998). Ci si trova dunque in presenza di uno straordinario sviluppo dello Stato amministrativo, che "si accresce con dinamica autonoma" (Mayntz, 1982, p.36): quanto più, infatti, lo Stato viene percepito come uno strumento per la realizzazione delle aspirazioni della popolazione e al servizio del bene comune, tanto più gli verranno affidate nuove funzioni e diventerà di conseguenza più potente.

Con il definito superamento dell'assolutismo monarchico e l'affermazione del capitalismo, la funzione amministrativa si è trasformata in un'essenziale istanza di regolazione sociale (Cerase, 2008). Sotto la spinta delle pressioni dell'ambiente sociale ed economico, la nascita dell'amministrazione statale ha teso a dare risposta ad esigenze di ordinato sviluppo delle relazioni sociali, delle attività produttive e degli scambi. Quella che si afferma è una domanda di riduzione dell'incertezza nei rapporti sociali ed economici, l'abbassamento dei costi di transazione e la garanzia dell'applicazione del contratto (Girotti, 2007). A partire da questo nucleo forte, le esigenze di regolazione si sono in secondo tempo allargate alla necessità di garantire determinate condizioni di equità e di controllo delle esternalità (Cerase, 2008, p.31).

Nello stesso tempo, lo sviluppo della funzione amministrativa ha rappresentato l'espressione di nuovi assetti e configurazioni delle funzioni statali: si pensi al modello della separazione dei poteri – affermatosi con il passaggio dal regime assolutista a quello parlamentare – che vede una piena subordinazione dell'amministrazione all'esecutivo e prima ancora al legislativo. Secondo questo modello, alle istituzioni del settore politico (partiti, parlamenti, governi) è attribuito il compito di formare la volontà politica, mentre all'amministrazione pubblica spetta di porre in atto esecutivamente tale volontà (Mayntz, 1982, p.80). Questa posizione corrisponde anche all'approccio istituzionale di Weber, secondo il quale, l'amministrazione, in tutti i tipi di potere da lui identificati, serve sempre a garantire l'esistenza del potere politico e a realizzarne gli obiettivi. Ad ogni modo, tale affermazione teorica non sempre si può riscontrare nella prassi, per questo può essere considerata come un'ipotesi e venir verificata empiricamente. Sul tema torneremo più avanti nell'ambito del capitolo 3.

1.3 I diversi modelli di Stato

La letteratura sul tema ha utilizzato diversi modi per qualificare lo Stato a seconda delle funzioni, delle capacità di influenza e delle sfere di intervento che gli sono state attribuite nelle varie epoche storiche. Non vogliamo in questa sede rendere conto del lungo ed articolato dibattito sull'argomento, ma proveremo solo ad offrire una panoramica dei principali modelli di riferimento, utili alla comprensione dei cambiamenti che riguardano l'agire pubblico in epoca post-fordista, di cui parleremo meglio nel capitolo 2.

Lo Stato che si forma in Europa con la fine del XVIII secolo ed i primi decenni del XIX viene variamente definito "Stato democratico monoclasse", "Stato borghese", "Stato di diritto", "Stato liberale" ad indicare che si ispirava ai principi ideologici del liberalismo politico e del liberismo economico (Giannini, 1987). Come abbiamo visto, la base sociale del nuovo Stato è la borghesia, i cui valori di riferimento ruotano attorno al principio della libertà individuale; per tale ragione, si ritiene che l'amministrazione pubblica debba astenersi da qualsiasi intervento diretto negli affari economici e sociali, limitandosi esclusivamente a regolarne le attività principali (come ad es. attraverso interventi attivi di regolamentazione della libera concorrenza). Lo Stato liberale di diritto, dunque, in linea teorica ha come obiettivi quello di neutralizzare ogni discrezionalità nell'esercizio del potere e quello di provvedere alle cosiddette *funzioni d'ordine*, ovvero alcuni ambiti essenziali riguardanti esclusivamente la difesa, la polizia, l'ordinamento giudiziario e la giurisdizione (D'Amico, 2004)[6] . Riprendendo gli studi di Polanyi (1974), si può sostenere che in questi anni l'intervento di regolazione dello Stato contribuisce alla costituzione dell'economia capitalistica. Ed è in questo Stato borghese che si sviluppa quell'apparato amministrativo pubblico e quella burocrazia professionale che costituiranno la base per la successiva evoluzione degli Stati europei.

Nel corso del XX secolo, però, si verifica una trasformazione importantissima, che conduce lo Stato di diritto – concepito, per richiamare una definizione del filosofo Robert Nozick (1981), come "guardiano notturno" della libera iniziativa dei privati – a tramutare le proprie amministrazioni in enti gestori di servizi e, infine, in enti che trasferiscono ricchezza (Giannini, 1979). Mortara (1981) descrive queste evoluzioni affermando che, prima "assistenziale", lo Stato sarebbe divenuto poi "imprenditore"[7] e successivamente "programmatore"[8]. Sino allo "Stato regolatore" dei giorni nostri, teorizzato da La Spina e Majone (2000), su cui ritorneremo più avanti.

La trasformazione fondamentale che caratterizza il ventesimo secolo è quella che segna il passaggio dallo Stato di diritto monoclasse al *Welfare State* o Stato del benessere pluriclasse (D'Amico, 2004, p.72), o ancora definibile Stato interventista. Sull'onda di una crescente domanda di eguaglianza socio-economica, che si manifesta nel contesto

---

[6] In realtà, spostandoci dal livello teorico-normativo a quello reale, si può riscontrare – come già accennato nel paragrafo precedente – che già in epoca liberale, lo Stato dell'*ancien régime* non si limitava ad espletare le sole *funzioni d'ordine* (Mayntz, 1982), ma aveva sperimentato molti interventi di carattere assistenziale, educativo, igienistico, sanitario e nel campo delle opere pubbliche e delle infrastrutture. In effetti, i padri dell'economia classica (tra cui Adam Smith) assegnavano alle responsabilità dello Stato anche limitati interventi nei settori dell'istruzione, dell'igiene pubblica e dell'assistenza ai disabili, confidando per il resto alle iniziative di mutuo soccorso (Girotti, 1998).

[7] A partire dai primi decenni del '900, all'interventismo liberista della fase precedente si sostituiscono misure di protezione del mercato interno e, come in epoca mercantilista, lo Stato torna a farsi imprenditore in settori strategici per l'economia nazionale, quali la siderurgia, la cantieristica, i trasporti e le comunicazioni.

[8] L'idea di uno Stato programmatore si sviluppa in Italia intorno agli anni Sessanta con le prime esperienze del governo di centro-sinistra e con il dibattito relativo alla regionalizzazione (D'Amico, 2004). Tuttavia, la realtà strutturale della p.a. italiana ha nei fatti impedito il pieno dispiegarsi di questo modello, che avrebbe richiesto una concreta distribuzione dei ruoli e dei poteri fra i diversi livelli di governo ben diversi da quelli che poi si sono realizzati (*ibidem*). Ad ogni modo, la programmazione ed il potenziamento delle autonomie locali rimangono tutt'oggi i due pilastri che sostengono il dibattito sulle nuove forme di amministrazione statale.

dell'evoluzione delle democrazie di massa e delle rivendicazioni delle organizzazioni operaie, il *welfare state* diviene il modello predominante delle società occidentali (Flora e Heidenheimer, 1983).

Il termine viene coniato e diffuso nel lessico politico ed economico delle democrazie europee sin dagli anni trenta e quaranta del Novecento, per rimarcare la netta differenza di impianto e di valori rispetto alle politiche di stabilizzazione sociale praticate dagli Stati totalitari e dalla dittatura nazionalsocialista (Girotti, 2005). Lo Stato del benessere è caratterizzato da quell'insieme di interventi pubblici in campo sociale volti ad assicurare ai cittadini la protezione da rischi e la risposta a specifici bisogni, attraverso la garanzia, sotto forma di diritto politico, di standard minimi di reddito, alimentazione, salute e sicurezza fisica, istruzione ed abitazione (Wilensky, 1965). Molto interessante risulta anche la definizione di Asa Briggs (1961), secondo il quale "il welfare state è uno Stato in cui il potere organizzato è deliberatamente utilizzato [...] nel tentativo di modificare le forze di mercato in almeno tre direzioni […]: primo, garantendo a individui e famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato della loro proprietà; secondo, restringendo la misura dell'insicurezza, mettendo individui e famiglie in condizione di fronteggiare certe contingenze sociali (per esempio, malattia, vecchiaia e disoccupazione); e terzo, assicurando ad ogni cittadino, senza distinzione di classe o status, i migliori standard disponibili in relazione a una gamma concordata di servizi sociali".

Anche se le definizioni riportate non consentono di cogliere le diverse combinazioni tra istituti di welfare differenti, che si sono strutturati nella storia e nei vari contesti nazionali[9], tuttavia esse danno conto di alcuni principi costitutivi, ossia l'equità e la giustizia sociale. Basta richiamare i classici della teoria fondativa del welfare, Titmuss (1986) e Marshall (1976), per ricordarci che politiche e servizi costruiti nello Stato del benessere avevano la funzione di distribuire e re-distribuire risorse ai singoli, non solo in ragione dei loro bisogni, ma anche in quanto titolari del diritto universalistico di fruire di alcune condizioni comuni ed uguali per tutti; diritto incorporato nella nozione stessa di cittadinanza sociale, elaborata da Marshall. Essere cittadino vuol dire, infatti, godere non solo di diritti civili e politici, ma anche di quelli sociali, i quali si configurano come diritti-spettanze, che danno titolo ad ottenere risorse e/o fruire di opportunità che sorreggono le condizioni di vita.

Secondo la più moderna interpretazione di La Spina e Majone (2000), lo Stato sociale nasce come "gestore", in seguito al riconoscimento dei fallimenti del mercato e della necessità di porre rimedio ai suoi effetti perversi. Per parecchi decenni questo modello, di ispirazione keynesiana, è coinciso con l'attribuzione allo Stato ed ai suoi apparati amministrativi di sempre maggiori compiti di intervento, dal campo sociale a quello urbanistico a quello assistenziale ed educativo, fino alla gestione diretta dell'economia (si pensi alle nazionalizzazioni), con l'obiettivo di combinare crescita economica della nazione ed eguaglianza delle condizioni di reddito e sociali della cittadinanza (funzione redistributiva), nell'ambito di un disegno di neutralizzazione dei potenziali di conflitto

[9] Wilensky, per esempio, coglie soprattutto i tratti del welfare *beveridgiano,* nato nell'Inghilterra del secondo dopoguerra, mentre Briggs ha una visione assai esigente che troverebbe qualche riscontro unicamente nelle democrazie nordiche.

espressi dalla classe proletaria (Girotti, 2007). Si tratta, peraltro, di un impegno dello Stato che non verrà meno nel corso di tutto il XX secolo ed anzi si andrà sempre più accentuando fino ai giorni nostri con uno sviluppo massimo nel secondo dopoguerra (tab. 1).

Tabella 1. La crescita della spesa pubblica in % di Pil da fine '800 ad oggi

	Fine '800 (intorno al 1870)	Inizi '900 (intorno al 1913)	Intorno al 1920	Intorno al 1937	1960	1980	1990	1994	1996
Austria	—	—	14,7	15,2	35,7	48,1	48,6	51,5	51,7
Belgio	—	—	—	21,8	30,3	58,6	54,8	54,8	54,3
Canada	—	—	13,3	18,6	28,6	38,8	46,0	47,4	44,7
Francia	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	54,9	54,5
Germania	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	45,1	49,0	49,0
Italia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2	53,9	52,9
Giappone	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,7	35,8	36,2
Olanda	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2	54,0	54,4	49,9
Norvegia	3,7	8,3	13,7	—	29,9	37,5	53,8	55,6	45,5
Spagna	—	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	42,0	45,6	43,3
Svezia	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1	59,1	68,8	64,7
Svizzera	—	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5	37,6	37,6
Regno Unito	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	42,9	41,9
Stati Uniti	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,3	33,5	33,3
Media	8,3	9,1	15,4	18,3 (1)	28,5	43,3	46,1	49,0	47,1
Australia	—	—	—	—	21,2	31,6	34,7	37,5	36,6
Irlanda	—	—	—	—	28,0	48,9	41,2	43,8	37,6
Nuova Zelanda	—	—	—	—	26,9	38,1	41,3	35,7	47,1
Media	—	—	—	—	25,4	39,5	39,1	39,0	40,4
Media Totale	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	44,8	47,2	45,9

Fonte: Di Majo (1998)

L'affermazione del modello di *welfare state* è considerata come l'acme del processo di *State-building*, ovvero come la più completa realizzazione ed evoluzione dello Stato moderno nel mondo occidentale. Come ben evidenziato dalla letteratura che si rifà alla cosiddetta *state-building tradition* (Alber, 1987; Flora e Heidenheimer, 1983), il sistema di welfare diventa non tanto uno dei diversi ambiti di azione dello Stato, quanto una componente essenziale della sua stessa definizione[10].

Un punto interessante da tenere in considerazione è quello relativo alla dimensione spaziale: le attività ed il ruolo dell'intervento pubblico vengono amministrati a livello statale, attraverso un sistema centralizzato. Secondo Ferrera (2005), stato e *welfare* nascono da un processo di strutturazione (*structuring*) che implica la definizione di confini (*boundaries*) territoriali e di appartenenza; a conferma di ciò, laddove si è istituzionalizzata la forma federale (a scapito di un forte stato centrale), la creazione di un welfare nazionale è stata spesso significativamente rallentata (Ferrera, 2008). È a livello statale che nasce e si impone la funzione regolativa delle istituzioni pubbliche, così come a livello statale viene gestito il processo di espansione e diversificazione dell'intervento pubblico. Tale considerazione non è affatto scontata, poiché sia durante il processo centralizzatore che, maggiormente, dopo che esso era giunto a compimento, si è manifestata da parte di alcuni settori della società la tendenza contrapposta a mantenere spazi decisionali autonomi (Mayntz, 1982), a livello locale e decentrato.

Tuttavia, fino alla prima metà del novecento, le spinte centrifughe si manifestano come tendenze parallele e non alternative al processo di centralizzazione. Sarà, invece, a partire

[10] L'affermazione delle politiche di welfare ha generato non solo un'estensione funzionale dello Stato, ma anche una trasformazione della sua natura, della sua struttura e della sua logica di funzionamento. Si pensi al piano socio-politico e all'importanza che i diritti sociali assumono per il sistema economico, per il sistema di stratificazione sociale, per le dinamiche di legittimazione e consenso. Si pensi ai nuovi assetti di potere sviluppatisi con esso, composti da "élite distributrici", "burocrazie di servizio" e "clientele sociali" (Flora e Heidenheimer, 1983).

dalla seconda metà degli anni settanta che questo modello centralistico viene messo parzialmente in discussione, quando cioè entra in crisi quel sistema produttivo che va sotto il nome di "fordismo" e con esso gli assetti tradizionali del *Welfare State*. È in tale contesto che tutti i paesi europei cominciano ad approvare riforme in direzione di un drastico ridimensionamento dello Stato sociale, mettendo in campo percorsi di modifica sostanziale dei presupposti, delle dimensioni e dei metodi operativi della burocrazia pubblica. Esempio emblematico di questa inversione di tendenza è rappresentato dalla nuova internazionalizzazione della produzione, che ha indotto a guardare ogni garanzia e tutela del lavoro più come un ostacolo alla competitività che come uno stimolo per l'economia (Cerase, 2008, p. 34). La globalizzazione economica, da un lato, e le rivendicazioni localistiche, dall'altro, hanno certamente negli ultimi trenta anni tentato di sorpassare o svuotare buona parte delle funzioni di regolazione svolte dallo Stato (Jessop, 1994), avviando nuovi meccanismi istituzionali, di cui daremo conto nel prossimo capitolo.

1.4 L'organizzazione dell'attività amministrativa: evoluzione e crisi del modello burocratico

Nell'analisi dell'azione politico-amministrativa rivestono un'importanza fondamentale le dimensioni relative all'assetto organizzativo, ovvero al *come* vengono concretamente svolte le funzioni di regolazione sociale demandate a questa o quella forma di Stato. Per comprendere meglio quanto stiamo sostenendo è necessario tenere presente che lo Stato moderno si è andato affermando come il tipo di organizzazione più complesso mai esistito, imponendosi come regolatore e normatore per tutte le altre forme di organizzazioni presenti al suo interno.

Gli interrogativi che si pongono al centro dell'analisi di questo e dei prossimi paragrafi riguardano, nello specifico, il modo in cui si organizza l'attività amministrativa; perché si organizza in un modo piuttosto che in un altro; quale rapporto è dato stabilire tra modalità di organizzazione ed esito dell'azione amministrativa; se e come può cambiare tale organizzazione (in relazione alle trasformazioni che hanno subito e continuano a subire i vari modelli di Stato); quali sono gli elementi che ne determinano il cambiamento. Affronteremo tali quesiti attraverso una lettura dei diversi studi organizzativi svolti ad opera dei sociologi classici e contemporanei; ma prima di procedere in tale direzione, sembra opportuno soffermarci brevemente sul significato di "organizzazione", così diffuso anche nel linguaggio comune.

Il concetto sociologico di "organizzazione" rappresenta un preciso tipo di formazioni sociali, distinguibili dal loro ambiente, dotate di una struttura interna differenziata e orientate al perseguimento di scopi specifici o allo svolgimento di compiti definiti (Mayntz, 1982). Concepire le organizzazioni semplicemente come mezzi per raggiungere degli obiettivi può risultare alquanto riduttivo; esse, infatti, vanno viste anche come attori veri e propri, come "persone collettive" (Coleman, 1974). Inoltre, la configurazione delle

organizzazioni dipende dalla combinazione di una molteplicità di elementi [11], il che fa sì che si tratti di un universo molto diversificato e composito al suo interno, con ampie variazioni ed elevati livelli di complessità.

Secondo Luciano Gallino (1978, p. 474), nelle scienze sociali il termine "organizzazione" è usato in tre diverse accezioni: "1) per designare l'attività diretta di proposito a stabilire, mediante norme esplicite, relazioni relativamente durevoli tra un complesso di persone e di cose in modo da renderlo idoneo a conseguire razionalmente uno scopo; 2) per designare l'entità concreta, l'insieme del sistema sociale che risulta da una tale attività: in questa accezione sono organizzazioni un partito politico, un'azienda, una chiesa, un ospedale, un sindacato; 3) per designare la struttura delle principali relazioni formalmente previste e codificate entro un partito, un'azienda, le quali sono soltanto una parte delle relazioni che li costituiscono; in tal senso si parla di organizzazione del Partito socialista, della Chiesa cattolica, ecc."

In tempi più recenti Giuseppe Bonazzi (1996) ci fornisce due definizioni dello stesso concetto di "organizzazione", sostenendo che da un lato essa "denota il modo in cui le varie parti o componenti di un ente sono dinamicamente connesse e coordinate tra loro" (p. 392); dall'altro lato, indica "una determinata categoria di enti sociali fondati sulla divisione del lavoro e delle competenze" (*ivi*). A tale distinzione lo stesso studioso ha successivamente fatto corrispondere le due definizioni di *strutture* organizzative e *processi* organizzativi (Bonazzi, 2002). "Le strutture sono realtà date, con una loro persistenza nel tempo: ad esempio un ufficio con una gerarchia, una normativa, delle procedure, dei rituali, un sistema di comunicazioni. I processi sono invece realtà in corso, cangianti, che attraversano varie fasi. […] Struttura e processo vanno dunque visti come due aspetti della medesima realtà: la struttura è l'aspetto statico di un'organizzazione, mentre il processo è il suo aspetto dinamico. Questa ambivalenza può anche essere espressa dicendo che al sostantivo *organizzazione* (struttura) si affianca il verbo *organizzare* (processo)" (*ibidem*, p.19). Tra questi due aspetti viene peraltro ravvisata una dinamica di influenza bidirezionale – ispirata alla teoria della strutturazione di Giddens[12] (D'Amico, 2004) – secondo la quale le strutture organizzative sono in grado di influenzare l'azione soggettiva attraverso le regole, la cultura e quant'altro, mentre gli individui a loro volta, interpretando i vincoli organizzativi, mettono in atto un processo che riproduce e modifica continuamente le organizzazioni stesse.

Altrettanto illuminante risulta essere la definizione elaborata da Ferrante e Zan (1994, p.31), secondo cui "rispetto a qualsiasi altro costrutto sociale l'organizzazione è una forma di azione collettiva reiterata basata su processi di differenziazione e di integrazione tendenzialmente stabili e intenzionali". In particolare, la differenziazione e l'integrazione rappresentano due elementi assolutamente essenziali per la definizione di ciò che è un'organizzazione, non soltanto in termini astratti e generali, ma anche in concreto e con

[11] Scott (2005), riprendendo e riadattando il modello di Leavitt individua cinque elementi costitutivi delle organizzazioni: la struttura sociale; i partecipanti; i fini; la tecnologia; l'ambiente.

[12] La teoria della strutturazione è stata elaborata da Giddens (1990) per offrire una via di superamento della storica dicotomia tra oggetto (struttura formale) e soggetto (attore sociale).

specifico riferimento all'amministrazione pubblica dello Stato (Rebora, 1995). Questi due elementi, inoltre, giocano un ruolo strategico nel passaggio da *organizzazioni semplici a complesse*, incidendo su due diversi piani delle stesse, quello orizzontale e quello verticale (D'Amico, 2004; Mayntz, 1982). Il processo di differenziazione produce una divisione del lavoro basata sulle diverse tipologie di funzioni da svolgere fra i membri dell'organizzazione (piano orizzontale)[13]; è il primo processo organizzativo attraverso il quale il gruppo può ottenere risultati superiori alla somma algebrica degli sforzi dei singoli, passando da un sistema indifferenziato di persone ad un sistema di ruoli (Ferrante e Zan, 1994). L'integrazione, invece, è la necessaria conseguenza del processo di differenziazione; produce divisione dei compiti a seconda del tipo e dell'importanza delle decisioni da prendere, generando una distinzione tra funzioni direttive e funzioni esecutive (piano verticale). La divisione del lavoro orizzontale e verticale determina dipendenze funzionali tra i vari livelli ed i vari uffici, portando potenzialmente a conflitti che, in ogni modo, hanno bisogno di una reciproca armonizzazione attraverso la promozione di percorsi di coordinamento e cooperazione. Le modalità attraverso cui si possono esprimere i processi di integrazione e coordinamento sono cinque: il sistema dei capi e la catena gerarchica; le norme e le procedure; le tecnologie; le strategie; la condivisione del sistema dei valori (Ferrante e Zan, 1994).

È di *organizzazioni complesse* che si tratta quando parliamo di amministrazione pubblica dello Stato, la cui configurazione è riconducibile, secondo l'interpretazione di Mayntz (1982, p. 105) ad un *macrosistema organizzativo*, i cui elementi (i singoli uffici) sono a loro volta delle organizzazioni, con un certo grado di indipendenza, che collaborano tra esse per il raggiungimento di specifici obiettivi e l'espletamento di compiti definiti (si pensi ad apparati molto diversi tra loro, tra cui: i ministeri, i comuni, le regioni, gli ospedali, le scuole, i servizi sociali). Tale affermazione porta con sé due implicazioni: innanzitutto, che la pubblica amministrazione non è un blocco monolitico, ma un'unità integrata caratterizzata da uniformità di fini. In secondo luogo, che la relativa autonomia degli elementi del macrosistema comporta che essi non agiscano nello stesso modo per realizzare gli obiettivi, creando così problemi particolari per l'indirizzo, il coordinamento e l'integrazione nell'ambito del macrosistema nel suo insieme.

A questo punto, dopo aver fornito alcune definizioni del concetto di organizzazione e specificato sommariamente le peculiarità che caratterizzano l'amministrazione pubblica, passiamo ad illustrare una breve rassegna dei modelli teorici più consolidati che hanno

[13] D'Amico (2004, p.51 e ss.) mette in luce come la divisione del lavoro dà luogo ad una moltiplicazione di unità organizzative (si pensi agli organigrammi di enti come le Regioni o i Comuni), così da aversi un'organizzazione suddivisa in tanti segmenti operativi, ciascuno responsabile per la propria singola area. Tale processo conduce ad una "complessificazione" delle organizzazioni che acquisiscono così una molteplicità di obiettivi legati fra loro da relazioni di coerenza e concorrenza. Tuttavia, questa specializzazione orizzontale talvolta può impedire, anzichè favorire, il raggiungimento degli obiettivi.

maggiormente influenzato in questo ultimo secolo l'analisi sulle organizzazioni complesse, in particolare quelle appartenenti al settore pubblico[14].

Uno tra i primi e più autorevoli studiosi che si è occupato delle origini organizzative dello Stato moderno è il sociologo tedesco Max Weber, che colloca gli studi sull'amministrazione all'interno di una più compiuta teoria del potere e delle sue diverse modalità di legittimazione. Ciò significa dire che senza amministrazione il potere politico non può esistere e, viceversa, che ogni potere si manifesta e funziona tramite una propria amministrazione. Secondo il nostro autore (Weber, 1968), ogni forma di regolazione, in quanto vincola i soggetti cui è diretta, comporta un qualche condizionamento della loro azione, configurandosi così come un esercizio di potere. Laddove questo è riconosciuto come tale dai soggetti cui è rivolto assume carattere di legittimità, la quale può alimentarsi attraverso "fonti" e criteri di validità differenti. Nello specifico, il potere dello Stato moderno trova legittimità ed obbedienza in virtù di leggi ed ordinamenti, riconosciuti come validi da tutti i membri che lo compongono. Ecco perché, secondo Weber, si tratta di un tipo di potere legale-razionale, esercitato attraverso un apparato amministrativo di tipo *burocratico*, che appunto rappresenta "il nucleo dello Stato occidentale moderno" (Weber, 1968, p. 217). Il termine "burocrazia" (dal greco *krátos*, potere, forza, e dal francese *bureau*, ufficio) (Raniolo, 2004c, p. 215) non è stato coniato dal sociologo tedesco[15], il quale però ha contribuito significativamente alla sua fortuna, definendone gli elementi costitutivi attraverso lo strumento analitico dell' "idealtipo". In quanto amministrazione del potere legale-razionale, la burocrazia si fonda su: un sistema di regole universali ed astratte, che garantiscono equità ed impersonalità del comando; un'organizzazione gerarchica e monocratica; un'elevata divisione del lavoro, in una logica di elevata standardizzazione delle prestazioni; l'imparzialità e la dedizione (famosa l'espressione weberiana *sine ira et studio)* nell'esercizio delle funzioni con un atteggiamento di neutralità politica (Girotti, 2007, p. 33). Inoltre, Weber (1968 p. 215) sostiene che nel tipo puro di burocrazia i funzionari singoli:

- "obbediscono, essendo personalmente liberi, solamente ai doveri oggettivi d'ufficio;
- in una precisa gerarchia d'ufficio;
- con precise competenze;
- sono assunti (non eletti) in forza del contratto, cioè (in linea di principio) sulla base di una libera selezione;
- secondo la qualificazione specializzata – determinata nel caso più razionale, mediante un esame e comprovata da un diploma;

[14] Come affermano March e Simon (1966), la scuola organizzativa classica nel primo decennio del '900 si reggeva su due gambe: l'una, con riferimento al mondo delle organizzazioni private, costituita dal contributo di Taylor, l'altra, relativa all'universo delle amministrazioni statali, rappresentata da Weber e dal suo tipo ideale di burocrazia.

[15] Il termine si sviluppa ad opera di Vincent de Gourney, uno dei maggiori esponenti della fisiocrazia, dottrina economica che si affermò in Francia verso la metà del XVIII in aspra polemica con il mercantilismo ed il colbertismo (D'Amico, 2004).

- sono ricompensati da uno stipendio stabilito in denaro, e per lo più con diritto alla pensione […];
- considerano il proprio ufficio come professione unica e principale;
- vedono dinnanzi a sé una carriera […];
- lavorano nella più completa separazione dei mezzi amministrativi e senza l'appropriazione del posto d'ufficio;
- sono sottoposti alla stessa rigorosa disciplina d'ufficio e a determinati controlli."

Secondo Weber la burocrazia è la forma amministrativa maggiormente in grado di rispondere alle esigenze dello sviluppo capitalistico, in quanto modalità organizzativa tecnicamente superiore ad altre in un contesto di razionalizzazione delle attività economiche e sociali. Al tempo stesso, però, egli coglie elementi di contraddizione e fragilità insiti nel modello stesso, mettendone in luce alcuni possibili rischi di degenerazione, tra cui quelli relativi alla spersonalizzazione ed al controllo politico. Inoltre, egli sottolinea che il corpus dei funzionari è destinato ad acquisire un potere di fatto, attraverso cui può sostanzialmente difendere la propria autonomia da interferenze esterne, trovando il modo di sottrarsi al controllo dell'autorità politica ed impedendo ad essa di attuare programmi innovativi contrari ai propri interessi. Non a caso, Weber parlerà di "gabbia d'acciaio", per indicare la difficoltà di cambiamento legata alla rigidità della struttura burocratica in cui si vanno a cristallizzare pratiche e modi di agire individuali.

Come afferma Bonazzi (2008, p. 215), "Weber lascia in eredità un presupposto ed un problema aperto. Il presupposto è che […] la burocrazia è l'unica e specifica forma in cui possono prendere corpo le organizzazioni razionali. Il problema aperto è quello della razionalità che Weber definì in base al senso dei soggetti che agiscono, ma che appare presto insufficiente per affrontare l'effetto complessivo delle azioni sociali nelle organizzazioni".

Non passò molto tempo dalla traduzione inglese dei brani principali delle opere di Weber sulla burocrazia – avvenuta nella seconda metà degli anni '40 – che un gruppo di studiosi della Colombia University, sotto la guida di Robert Merton, rilanciarono l'analisi dei processi di burocratizzazione (Scott, 1998). Si sviluppa così un intenso filone di studi post-weberiani, finalizzati ad interpretare e spiegare i limiti e gli effetti negativi dell'organizzazione burocratica, partendo dalla constatazione che le forme organizzative e i comportamenti dei diversi attori hanno anche delle conseguenze non previste, che talvolta possono assumere la forma di disfunzioni. Tale approccio critico, definito anche come "revisionista" (Bonazzi, 2008), si sviluppa all'interno di quella corrente di studi definita funzionalismo[16], che concettualizzerà le sue tesi sulla burocrazia a partire dagli scarti tra

[16] Il funzionalismo, le cui origini si possono trovare indubbiamente nel pensiero di Durkheim, si è diffuso nella sociologia statunitense tra gli anni '40 e '60 del Novecento, grazie al lavoro di Talcott Parsons e dei suoi allievi. Il funzionalismo concepisce la società come un insieme di parti interconnesse, in cui ogni elemento svolge un particolare compito che, unito a tutti gli altri, concorre a creare e mantenere funzionante il sistema sociale nel suo complesso.

l'intenzione razionale con cui i soggetti agiscono e le conseguenze non attese ("funzioni latenti") che ne derivano a livello di struttura.

Uno dei maggiori esponenti di tale pensiero è, come accennato, Merton, al quale si deve il recupero della dimensione soggettiva dell'agire all'interno dell'organizzazione. La specializzazione a cui sono chiamati i funzionari può tradursi, secondo il sociologo statunitense (1966), in "incapacità addestrata": essi, formati in modo troppo specifico, perdono di duttilità, diventando incapaci di adattarsi ai cambiamenti esterni. In altre parole, potremmo dire che il sistema burocratico non ammette errore: il funzionario viene addestrato ad una certa procedura nel presupposto che la realtà da affrontare rimanga indefinitamente la stessa, ma quando la realtà muta e si pongono problemi inediti, tutto l'apparato viene messo in crisi. Si genera dunque una sorta di conformismo fine a se stesso, aggravato quando casi dubbi o anomali, che richiederebbero un trattamento più elastico, generano nel burocrate il timore di comportarsi in maniera difforme dalle norme, paralizzandolo a scapito dell'utente che non gradirà sicuramente il suo comportamento stereotipato. «L'adesione alle regole, concepita originariamente come mezzo, diventa fine a se stessa, generando il noto processo della "trasposizione delle mete" per cui un valore strumentale diventa finale» (Merton, 1966, p. 322).

Altro esponente del funzionalismo, importante nella nostra trattazione, è Gouldner il quale parte dal presupposto che il modello weberiano di burocrazia è minato da una contraddizione tra disciplina (derivante dalla conformità alle disposizioni superiori) e competenza (somma delle abilità necessarie per l'espletamento dell'incarico affidato). Se Weber cerca di delineare un modello unitario basato sulla compresenza di disciplina gerarchica e competenza professionale, Gouldner (1970) invece ipotizza due distinti modelli di burocrazia in base alle due dimensioni suddette. Nel suo pensiero, il processo di burocratizzazione avviene in contrasto con i principi tipico-ideali di Weber, poiché la struttura burocratica non si afferma in modo neutrale ed asettico, ma è il risultato di lotte di potere tra chi occupa posizioni alte e chi è addetto a ruoli esecutivi. I soggetti di un'organizzazione, infatti, esercitano una diseguale influenza e questo, per Gouldner, risulta essere un criterio fondamentale nella comprensione delle dinamiche decisionali. Al discorso sulle differenze di ruolo e di potere è strettamente legato il ragionamento sul rispetto delle norme: a seconda delle caratteristiche dell'organizzazione di riferimento, si può delineare una difficoltà della dirigenza nell'imporre le regole. In altri termini, se ai livelli intermedi troviamo personale specializzato e competente, la dirigenza deve essere indulgente ed accontentarsi di livelli di rendimento inferiori a quelli che in altre situazioni avrebbe preteso, altrimenti andrebbe incontro a resistenze e delegittimazione. Al contrario, nelle situazioni a scarsità di competenza prevale la struttura gerarchica.

Gli autori citati sinora hanno posto la loro attenzione maggiormente sull'esame degli aspetti endogeni del modello burocratico e sul rapporto tra l'amministrazione ed i soggetti che con essa interagiscono (Bonazzi, 2008). Manca però nelle loro trattazioni l'approfondimento del rapporto tra l'azione organizzativa e l'ambiente di riferimento; in

effetti, dobbiamo aspettare l'avvento dell'istituzionalismo[17] perché ciò avvenga. Selznick, considerato il capostipite di tale corrente di studi, sostiene che le organizzazioni formali sono plasmate da forze tangenziali che le portano ad essere delle strutture adattive; ed è proprio in questo adattamento con l'esterno che risiede il processo degenerativo. L'organizzazione ha una natura ambivalente: è uno strumento indispensabile creato ad hoc per raggiungere un obiettivo, ma allo stesso tempo risulta essere imperfetto poiché deforma sempre il fine a cui dovrebbe tendere. Tale tendenza universale, che Selznick (1974) definisce "recalcitranza dei mezzi d'azione", mette in luce il fatto che l'organizzazione non è uno strumento neutro, ma al contrario ha una predisposizione innata ad attivare strategie di autoconservazione adattandosi alle spinte provenienti dall'esterno. Questo adattamento, di natura sempre molto problematica, corrisponde alla necessità di legittimazione e accreditamento nel contesto, ottenuta attraverso i processi di "cooptazione" formale e sostanziale [18], in cui si assorbono nuovi elementi all'interno dell'organizzazione per prevenire minacce alla sua stabilità o esistenza. Nel caso della cooptazione formale, vengono inglobati tutti i principali soggetti della comunità locale, attraverso una partecipazione democratica che però è solo simbolica, in quanto l'obiettivo non è allargare la base decisionale, ma soltanto il consenso alle decisioni da prendere (ed in effetti non verranno alterati i contenuti di tali decisioni). Con la cooptazione sostanziale, invece, vengono assorbiti nelle sedi decisionali gli interessi esterni più forti, compromettendo la portata innovativa dell'organizzazione e modificandone il programma originario.

Se con Selznick gli studi organizzativi si arricchiscono di uno sguardo più ampio, che arriva a "comprendere le interdipendenze tra organizzazione e contesto sociale" (Bonazzi, 1974, p. 20), con Crozier si entra in un paesaggio diverso. Questi, sviluppando una critica ancora più radicale nei confronti del modello meccanico di burocrazia, pone al centro dell'analisi la dimensione strategica, relazionale e motivazionale degli attori. Crozier parte da due presupposti fondamentali: uno che riguarda la visione della burocrazia come apparato lento, pesante e complicato, profondamente incapace di correggere i propri errori e dove le "conseguenze inattese" dei funzionalisti sono invece componenti intrinseche. Il secondo presupposto fondamentale riguarda la visione dell'uomo, sintetizzata dalla famosa frase: «l'uomo non è solo un braccio o solo un cuore, ma una mente, un progetto, una libertà»[19] (Crozier e Friedberg, 1978). In altri termini, la ragione dell'individuo non si esprime solo rispetto allo scopo dell'organizzazione (razionalità strumentale), ma è una razionalità privata e molteplice. La critica di Crozier rispetto alla burocrazia intesa come apparato impersonale, rigido ed inefficiente parte dalla constatazione di alcuni tratti

[17] L'istituzionalismo nasce ad opera di Weber e della sua visione delle istituzioni come fonti legittimate di sistemi normativi (Bonazzi, 2002) in grado di esercitare una forte influenza sulle singole organizzazioni e sulla condotta degli individui. Questa scuola di pensiero nello studio delle organizzazioni si diffonde negli Stati Uniti tra gli anni '40 e '60; più avanti nel testo ne approfondiremo le caratteristiche.

[18] Vi è qui per la prima volta una distinzione importantissima: quella tra struttura formale ed informale delle organizzazioni. Nel primo caso abbiamo le regole che prevedono come l'organizzazione dovrebbe essere; nel secondo caso, invece, abbiamo l'indicazione di come l'organizzazione è realmente.

[19] Attraverso questa frase Crozier si discosta sia da Taylor, che vuole l'uomo solo come forza lavoro, sia dalla scuola delle "Relazioni Umane" (prima corrente critica del taylorismo degli anni '20/'30) che considera l'essere umano solo nella sua dimensione psicologica (Bonazzi, 2008).

sostanziali di tale fenomeno organizzativo, tra i quali il dominio di regole impersonali, astratte e verticistiche che conduce ad una sostanziale debolezza della gerarchia, i cui vertici sono avvertiti come lontani e quindi inoffensivi. Inoltre, tra i funzionari prevale il principio dell'anzianità su quello della competenza, con la conseguente mancanza di competizione professionale e quindi con un immobilismo imperante. All'interno di questo quadro, e proprio perché gli individui non sono macchine, si formano spazi interstiziali dove i soggetti riescono ad esercitare micro-poteri su altri. Crozier definisce il potere, differenziandolo dal concetto di autorità formale di Weber, come controllo dei margini di incertezza nelle relazioni con il prossimo. Il potere è scelta, iniziativa, strategia, possibilità di condizionare il comportamento altrui al di fuori delle regole previste: chi, per natura del proprio lavoro o per capacità individuali, riesce a conservare aspetti non prevedibili nell'esplicazione del ruolo è in una posizione di superiorità. Quindi, quanto più incerta è la regolamentazione di un ruolo, tanto maggiore è il potere del soggetto che occupa quel ruolo. Sulla base di questo ragionamento si diluisce anche la gerarchia, poiché nella pratica gli individui che occupano una posizione gerarchica inferiore potrebbero avere più potere dei loro superiori. È facile a questo punto comprendere che per Crozier non può esistere la "one best way"[20] tayloristica per ogni situazione, perché, se così fosse, il comportamento di ogni membro diventerebbe prevedibile, la discrezionalità sarebbe soppressa ed il determinismo dominerebbe le dinamiche del reale. Si tratta di concepire l'organizzazione come un sistema concreto di azione, in cui il concetto chiave di potere permette di legare assieme logiche degli attori e vincoli sistemici, in contrapposizione con i miti della neutralità ed esecutorietà della burocrazia pubblica (D'Amico, 2004).

Attraverso il pensiero del sociologo francese, ci allontaniamo definitivamente da una concezione strumentale e meccanica delle organizzazioni, sempre più inadatta a spiegare i meccanismi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, soprattutto nel contesto dei cambiamenti che avvengono nella realtà storico-politica degli Stati liberali a partire dalla metà degli anni '70. Se cambia il ruolo dello Stato, come abbiamo visto in precedenza, non può non cambiare anche il modello amministrativo di riferimento. Nella prassi, prima ancora che nella teoria, il tradizionale assetto burocratico si rivela inadeguato per amministrazioni pubbliche profondamente trasformate, sempre più diversificate e costrette, da pressanti contingenze, a una rapida trasformazione (Girotti, 2007). Dunque, potremmo affermare che mutano le certezze circa i fattori ritenuti più utili al funzionamento delle amministrazioni pubbliche e cambiano, di conseguenza, modelli e assetti di riferimento, prima di tutto la razionalità che sta alla base dell'organizzazione degli apparati. Entra in crisi una razionalità di tipo legale, ancorata a schemi di programmazione sinottica, di decisioni autoritative, di controlli di conformità in base alle regole e, nel contempo, si

[20] Il concetto di "one best way" consiste nell'assunzione che esista sempre e comunque un metodo unico e migliore per risolvere problemi o compiere azioni di qualunque genere. Tale concetto è il principio metodologico alla base dell'"organizzazione scientifica del lavoro" (Osl), teoria che rivoluziona completamente il modo di produrre industriale, elaborata agli inizi del '900 dall'ingegner Taylor. Il principio fondamentale su cui si basa l'Osl prevede che all'interno della fabbrica sia necessario studiare in modo scientifico i vari compiti che il lavoratore deve svolgere, sostituendo le metodologie tratte dall'esperienza con metodologie scientifiche, le quali produrranno benefici sia ai proprietari che ai dipendenti.

indebolisce il modello razionale dell'attore e dell'organizzazione (Simon, 2001) [21], in favore di prospettive secondo cui sono le interazioni sociali ad avere proprietà generative.

Sarà compito delle pagine che seguiranno affrontare le proposte teoriche che, a partire dalla "rivoluzione contingentista", arrivano a consolidare definitivamente il passaggio dal concetto di organizzazione quale entità autonoma ed autoreferenziale a quello di organizzazione come proiezione di fenomeni individuali e di gruppo in continua evoluzione.

1.5 Oltre la burocrazia. L'importanza dei fattori ambientali, culturali e cognitivi nelle organizzazioni

Secondo una famosa distinzione effettuata da Scott (2005), la sociologia delle organizzazioni ha concepito queste formazioni sociali lungo tre prospettive: come sistemi razionali, come sistemi naturali e come sistemi aperti. Per quanto riguarda le prime due configurazioni, abbiamo avuto già modo di definirne a grandi linee le caratteristiche, presentando nel primo caso la teoria sulla burocrazia di Weber [22] e, nel secondo caso, le analisi funzionaliste di Merton e Gouldner, assieme all'approccio istituzionale di Selznick[23].

Concepire le organizzazioni come sistemi aperti significa considerarle "capaci di automantenersi sulla base di un passaggio di risorse prelevate dall'ambiente ed in esso reimmerse" (Scott, 2005, p. 111); queste sono altresì da considerare come coalizioni di gruppi di interesse instabili che determina dei fini attraverso un processo di negoziazione ed i cui risultati risentono fortemente dei fattori ambientali (*ibidem*, p.11). A tal proposito, è la scuola contingentista ad inaugurare un importante filone di studi che pone al centro dell'attenzione i rapporti tra organizzazione e ambiente di riferimento, sancendo definitivamente il tramonto dell'idea che possano esistere organizzazioni con una loro razionalità interna che prendono decisioni in modo autonomo e avulso dal contesto.

L'approccio *contingency* (termine coniato da Lawrence e Lorsch nel 1961), sviluppatosi in varie ricerche sulle organizzazioni aziendali tra gli anni '60 e '70, sottolinea che le decisioni relative alla progettazione organizzativa dipendono – o sono contingenti – dalle condizioni dell'ambiente. I presupposti fondamentali di questa scuola di pensiero sono due: 1) non c'è un unico miglior modo di organizzare, perché ciò dipende dalla natura dell'ambiente a cui l'organizzazione deve rapportarsi; 2) non tutti i modi di organizzare

[21] A questi temi verrà dedicata un'attenzione più approfondita nel capitolo 3, in particolare quando si parlerà dei modelli decisionali.

[22] Per organizzazione come sistema razionale si intende una collettività orientata al raggiungimento di fini specifici, che presenta una struttura sociale relativamente *formalizzata*. Oltre a Weber, Scott (2005, p. 58) considera che i maggiori esponenti di questa visione dell'organizzazione sono altresì Taylor e Simon.

[23] Per organizzazione come sistema naturale si intende una collettività i cui partecipanti condividono un interesse alla sopravvivenza del sistema e si impegnano in attività collettive, strutturate *informalmente*, per garantire tale sopravvivenza. In questo caso, dunque, conta il fattore umano e gli aspetti informali che esulano dalle regole esplicite delle organizzazioni. Tra le scuole che esprimono questo tipo di prospettiva, Scott (2005, p. 83) individua quella delle Relazioni Umane di Mayo; l'approccio cooperativo di Barnard; l'approccio istituzionale di Selznick e il modello del sistema sociale di Parsons.

sono egualmente efficaci (Scott, 2005). Da qui l'ipotesi che le organizzazioni, le cui caratteristiche interne si confanno meglio alle esigenze dell'ambiente, raggiungeranno il miglior adattamento. L'approccio *contingency* ha un carattere plurale e non è utile ai fini di questo lavoro soffermarci sulle varie teorie elaborate al suo interno. Ci basta solo dire che le organizzazioni, secondo questo filone di studi, sono da considerarsi come sistemi socio-tecnici (Trist, 1981) dotati di tante sub-componenti interne (sottosistemi) reciprocamente interagenti ed in comunicazione con l'esterno[24]. Ciò significa che nei sistemi organizzativi "si coglie un intreccio di variabili, tecnologia, informazioni, processi di lavorazione, nonché variabili sociali, rivolte alle relazioni instaurate tra gli individui" (Santisi, 2004, p.319). Inoltre, l'ambiente, considerato lungo l'asse prevedibilità-imprevedibilità, è caratterizzato in termini di quantità di incertezza che esso pone all'organizzazione (Thompson, 1988). Quanto più è differenziato l'ambiente, tanto più deve essere differenziata la struttura organizzativa (cui devono corrispondere più energie per l'integrazione dei sottosistemi); viceversa, più l'ambiente è prevedibile tanto meno formalizzata è l'organizzazione interna. In definitiva, negli approcci di matrice contingentista prevale una concezione dell'organizzazione come reattiva all'ambiente (propria del modello biologico-evoluzionista), dal quale dipende per reperire le risorse necessarie alla sua sopravvivenza.

In continuità con gli assunti della scuola contingentista, Mintzberg contribuisce ad elaborare un'articolata tipologia delle forme organizzative, dove l'allontanamento dal monolitismo della scuola classica (modello universale di organizzazione) è maggiormente vistoso [25] (Raniolo, 2004c). Dalle sue analisi emerge che esistono diverse burocrazie (forma di cui è impossibile sbarazzarsi anche in società post-industriali) ed esistono anche dei modi post-burocratici di progettare organizzazioni non gerarchiche e flessibili. Mintzberg (1985) individua cinque configurazioni differenti, rispetto a cui identifica le variabili cruciali (o parametri organizzativi) ed anche i fattori situazionali che spingono a progettare le organizzazioni secondo una configurazione piuttosto che un'altra. Tali forme organizzative non possono essere scelte in modo libero, ma devono essere il risultato di una ricerca di armonia interna tra le varie parti [26] che compongono le organizzazioni e di coerenza con il mondo esterno. Le cinque tipologie, che spesso sono presenti contemporaneamente in una stessa organizzazione, sono: 1) struttura semplice, caratterizzata da una supervisione diretta dei vertici sui collaboratori. 2) Burocrazia meccanica, in cui prevalgono assetti di *line*, rapporti gerarchici, mansioni esecutive e

[24] Gli scambi con l'esterno avvengono attraverso quattro dinamiche: 1) dinamica degli input, cioè immissione di informazioni, richieste, sostegni, incertezze e vincoli; 2) processo di conversione degli input in risposte; 3) la dinamica degli output, cioè emissione delle risposte più o meno efficaci rispetto ai risultati; 4) la dinamica dei feedback (D'Amico, 2004).

[25] Ricordiamo che il primo ad operare una distinzione in questo senso è Gouldner, il quale elabora i concetti di modello meccanico e modello organico di organizzazione.

[26] Queste parti per Mintzberg (1985) sono: il nucleo operativo (livello esecutivo), che svolge l'attività collegata all'ottenimento degli output essenziali (prodotti e servizi); il vertice strategico, composto da chi ha la responsabilità globale dell'organizzazione; la linea intermedia, che collega le due parti estreme attraverso una gerarchia di *line*; la tecnostruttura, cioè una struttura esterna formata da analisti che adattano e modificano l'organizzazione rispetto all'ambiente; lo staff di supporto, inteso come numerose unità che forniscono servizi indiretti al perseguimento della missione (mensa, laboratori, ecc.).

ripetitive ed in cui dominano l'efficienza, la regolarità e l'affidabilità. Essa rappresenta la configurazione più affermata e diffusa per tutta la fase di radicamento del *welfare state* (Girotti, 2007). 3) Burocrazia professionale, diffusasi in organizzazioni di servizi (quali scuole, ospedali, servizi sociali), che tendono a inserire in linea figure di professionisti dipendenti (insegnanti, medici, assistenti sociali, ecc.), la cui discrezionalità è assai elevata e genera problemi di coordinamento e controllo dell'efficienza. 4) Modello divisionale, proposto dal movimento del *New Public Management* [27] con l'intento di superare la rigidità e la deresponsabilizzazione degli assetti gerarchico-funzionali e provvedere ad una standardizzazione non dei processi di lavoro quanto degli output, anche attraverso la valutazione della qualità e del grado di soddisfazione dei clienti. 5) Adhocrazia, caratterizzata da flessibilità ed innovazione e dall'attività complessa e altamente qualificata di equipe di lavoro formate da una pluralità di competenze. In questo modello si inseriscono le strutture per progetto così come le organizzazioni a matrice, finalizzate a coordinare operatori appartenenti a strutture diverse.

Le configurazioni di Mintzberg, sviluppate nell'analisi aziendale, possono essere considerate anche come modi di concepire e disegnare la struttura ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. In particolare, lo sviluppo delle forme organizzative che si distaccano dal classico modello burocratico rispecchiano la crisi ed il collasso delle organizzazioni amministrative di welfare e l'emergere di un ambiente più complesso e frammentato rispetto al passato, che richiede nuove modalità di coordinamento e regolazione dello Stato sociale. Effettivamente, soprattutto a partire dagli anni '80, al modello gerarchico-funzionale, sperimentato fino a quel momento nelle amministrazioni centrali degli Stati liberali, si affiancheranno strutture specializzate per prodotto o per programma con una crescente attenzione al contenuto delle prestazioni, ovvero ai risultati e agli effetti sociali delle azioni governative.

Tornando alla trattazione delle teorie organizzative, vogliamo concludere mettendo in luce alcuni limiti ed aspetti critici dell'approccio *contingency*, senza che ciò metta in discussione il valore che questa scuola ha avuto nel percorso evolutivo degli studi sulle organizzazioni – tanto che alcuni studiosi parlano di vera e propria "rivoluzione contingentista" (Raniolo, 2004c). Innanzitutto, tende a dimenticare che le organizzazioni sono portatrici di cultura, tradizioni, esperienze, consuetudini che non possono essere tralasciate. Quello che un'organizzazione è oggi dipende anche da quello che essa è stata in passato e non semplicemente da una combinazione più o meno ottimale dei fattori dati dalle contingenze ambientali. Come sottolinea Scott (2005), la storia è una dimensione fondamentale per comprendere appieno le configurazioni odierne, e guardare al passato permette di recuperare la dimensione temporale come variabile organizzativa. Un altro elemento di debolezza consiste nella natura indefinita dell'ambiente teorizzato dall'approccio in questione: le organizzazioni nella scelta degli obiettivi attivano un

[27] Si configura come una risposta neoliberista alle esigenze di cambiamento degli assetti di welfare. In sostanza consiste nell'applicazione in ambito pubblico dei principi aziendalisti e di mercato. Si afferma nel mondo anglosassone agli inizi degli anni '80, sotto i governi Tatcher, e successivamente si diffonde anche negli altri paesi industrializzati.

processo decisionale strategico in base al quale spesso scelgono la tipologia di ambiente con cui rapportarsi (cfr. teoria dell'attivazione di Weick, 1997). Per di più, questo ambiente è spesso formato da altre organizzazioni, singole o connesse attorno ad un *network*, con le quali si condividono simboli e routine. Infine, gran parte dei comportamenti attivati all'interno delle organizzazioni si strutturano in campi altamente istituzionalizzati, in contesti cioè caratterizzati da schemi di comportamento e modelli cognitivi che possono determinare resistenze alle pressioni dell'ambiente. È proprio sulla base di queste dimensioni critiche che si sviluppa l'approccio neo-istituzionalista, che rappresenta la teoria interpretativa fondamentale di questo lavoro di ricerca e a cui, dunque, concederemo uno spazio di approfondimento. In linea generale, i neoistituzionalisti, definendo come focus analitico i rapporti tra istituzioni, organizzazione e ambiente – non genericamente inteso come un aggregato di centri di potere, ma come cornice istituzionale – cercheranno di problematizzare la natura contingente e costitutiva dell'organizzazione ed il percorso di costruzione sociale degli attori collettivi (Scott, 1998).

1.6 Il neoistituzionalismo

Il neoistituzionalismo affonda le sue radici negli approcci istituzionalisti, sviluppati all'interno di varie discipline già a partire dalla fine dell'800 e inizi del '900. In effetti, sia in economia (si pensi alla teoria dello sviluppo economico di Schumpeter[28]) che nella scienza politica (cfr. gli studi sulle strutture di governo di Burgess[29]) si sono sviluppate, sin da inizio secolo, analisi che hanno posto al centro l'importanza delle istituzioni. Benché molte di tali teorie siano differenti da quelle odierne, alcuni studiosi ritengono che tutta la produzione contemporanea sia basata sulle opere dei primi autori istituzionalisti (Scott, 1998).

In ambito sociologico, si può riscontrare un'attenzione più costante alle istituzioni, tanto che esiste una certa continuità tra i lavori di Durkheim e Weber fino alle analisi di Parson e dei neoistituzionalisti contemporanei come Powell e DiMaggio. In particolare, gli scritti del secondo Durkheim (ed or. 1912) enfatizzano il ruolo centrale dei sistemi simbolici, cioè di sistemi di credenze e "rappresentazioni collettive" che, pur essendo il prodotto dell'interazione umana, sono vissuti dagli individui come oggettivi e coercitivi, ovvero come "fatti sociali". Dunque, questi sistemi simbolici sono vere e proprie istituzioni per il sociologo francese (Scott, 1998, p. 27). La seconda e più importante figura nel panorama europeo dell'analisi istituzionale è Weber, il quale non parlò mai esplicitamente di istituzione come di un concetto a sé [30], ma le sue opere sono permeate dal tentativo di capire le modalità con cui certe regole culturali arrivino a definire le strutture e i comportamenti sociali, compresi quelli economici. Anche il sociologo americano Parsons

[28] Il riferimento è a Schumpeter J. A., 1977.
[29] Il riferimento è a Burgess J. W., 1902.
[30] Nell'opera "Economia e società" (ed. or. 1922), Weber definisce l'istituzione come "un gruppo sociale, i cui ordinamenti statuiti vengono imposti con (relativo) successo, entro un dato campo d'azione, ad ogni agire che riveste determinate caratteristiche" (definizione ripresa in Santisi, 2004, p. 328).

(1965) tentò di conciliare aspetti soggettivi ed oggettivi dell'azione sociale, sostenendo che i contesti normativi esistono indipendentemente dagli attori e che un sistema di azione può ritenersi istituzionalizzato nella misura in cui un gruppo di soggetti agisce in base a un certo insieme di standard normativi e giudizi di valori condivisi, che via via vengono interiorizzati.

Come ci fa notare Scott (1998, p. 32), le prime analisi istituzionaliste non prestarono mai molta attenzione alle organizzazioni e, in particolare, non operarono una distinzione tra istituzioni ed organizzazioni. Ad inizio secolo ci si concentrò per lo più su vaste strutture istituzionali, sulle costituzioni, sui sistemi politici e sui sistemi legali. Solo negli anni '50 e '60 si cominciò a riconoscere l'esistenza e l'importanza di specifiche collettività che potevano distinguersi sia dalle più vaste istituzioni sociali, sia dal comportamento degli individui. Negli anni '70 e '80 gli studiosi fecero un altro passo avanti, riconoscendo l'esistenza di sistemi inter-organizzativi che esercitano un controllo sulle singole organizzazioni e che sono a loro volta incorporati in più vasti assetti istituzionali.

È stato Selznick il primo ad elaborare una vera e propria teoria istituzionale sulle organizzazioni; già nelle prime pubblicazioni sulla TVA, il nostro autore (1974 – ed. or. 1949) sostiene che queste formazioni sociali nel tempo tendono ad acquisire una valenza stabile e pregnante diventando "istituzionalizzate". Tuttavia, è nei suoi successivi lavori sulla *leadership* che elabora meglio questo concetto, affermando che l'istituzionalizzazione è un processo che coinvolge l'organizzazione nell'arco del tempo, infondendo valore intrinseco a quei requisiti organizzativi che prima avevano soltanto valore tecnico e funzionale (Selznick, 1984 – ed. or. 1957). Vi è, dunque, una distinzione fondamentale tra due tipi di organizzazioni: quelle strumentali, che si limitano a svolgere servizi tecnici attraverso l'efficienza amministrativa e le procedure razionalmente orientate ai fini; e le istituzioni, capaci di una progettualità politica, in cui conta definire dei principi cardine, avere un'identità e un progetto che le distingua dall'essere semplici strumenti tecnici (Bonazzi, 2002, p. 104). Attraverso la distinzione tra organizzazioni ed istituzioni, Selznick riconosce che queste ultime possono essere in grado di resistere alle tensioni esterne e definire in modo autonomo i propri scopi, esercitando anche un potere sull'ambiente. Adottando un determinato insieme di valori, l'organizzazione acquisisce una certa personalità strutturale, una sua identità, nella cui definizione e persistenza ha un ruolo decisivo l'esercizio della *leadership*. Secondo Selznick (1984), leader è colui che è in grado di definire gli obiettivi e la missione dell'istituzione, tenendo conto di ostacoli, competenze interne ed aspettative esterne; leader è, inoltre, colui che è capace di incorporare all'interno dell'organizzazione valori ed identità, di creare consenso ed integrazione del gruppo intorno alle mete prefissate, di trovare il giusto equilibrio tra fini e mezzi, di riconciliare i conflitti interni e le pressioni ambientali.

Negli anni successivi, gli allievi di Selznick condussero studi analoghi sulle trasformazioni delle organizzazioni, contribuendo a sancire la fortuna e l'ascesa della teoria istituzionale, possibile anche grazie all'estensione di quella rivoluzione intellettuale cominciata verso la metà degli anni '60 con l'introduzione dell'idea dei sistemi aperti nello studio delle organizzazioni (Scott, 2005). In particolare, però, è sul finire degli anni '70

che le ricerche istituzionaliste conobbero un nuovo impulso grazie a vari autori che ripresero il tema dei rapporti tra organizzazioni e ambiente, ma in una prospettiva diversa da quella che aveva ispirato Selznick e le ricerche degli anni '50 e '60. Proprio per rimarcare la novità, questa corrente di studio fu denominata *neoistituzionalismo*, non definibile come una scuola vera e propria dal momento che "esistono tanti neoistituzionalismi quante le discipline che si occupano di scienze sociali"[31] (Powell e DiMaggio, 2000, p.1). Seguendo la distinzione operata da Bonazzi (2002, p. 111), il nuovo istituzionalismo si differenzia dal vecchio per le seguenti caratteristiche: il venir meno dell'approccio funzionalista; la perdita del pessimismo secondo cui le organizzazioni tradiscono sempre i propri fini originari; l'emergenza di una visione più articolata dei rapporti tra organizzazioni; la rilevanza data ai processi cognitivi degli attori.

Secondo Lanzalaco (1995), il "ritorno" alle istituzioni, dopo un decennio in cui avevano dominato le teorie della scelta razionale [32], è da attribuire ai cambiamenti che hanno coinvolto la nostra società a partire da fenomeni quali la globalizzazione economica, l'omogeneizzazione culturale, i flussi migratori, l'erosione della sovranità nazionale, l'indebolimento dei legami di fiducia a seguito del processo di secolarizzazione. Si tratta di trasformazioni che hanno condotto il dibattito politico a spostarsi sugli aspetti costitutivi delle istituzioni, ovvero su temi quali il federalismo, la crisi del welfare, il rapporto pubblico-privato, i diritti di cittadinanza. Di fronte a questo tipo di contesto, le istituzioni si configurano come meccanismi necessari per ridurre l'incertezza che deriva da tali mutamenti, come modelli regolativi che ci permettono di interagire su basi di prevedibilità e certezza.

Ma veniamo ora a definire cosa significa il termine "istituzione". In generale, sia nelle scienze sociali che nel linguaggio comune questa parola assume significati diversi. Nel linguaggio comune, innanzitutto, con "istituzione" si intende l'insieme delle norme e delle consuetudini fondamentali su cui si regge uno stato o un'organizzazione politica; in secondo luogo, si fa riferimento ad un ente o apparato preposto allo svolgimento di funzioni pubbliche. Con tale lemma possiamo, inoltre, indentificare più genericamente un ordinamento sociale, fondato su una legge o accettato per tradizione; una consuetudine; e, da ultimo, una persona che è da lungo tempo presente in un luogo, così da esserne diventata una figura rappresentativa[33].

Nelle scienze sociali le molteplici descrizioni elaborate rispetto al concetto di istituzione risentono dell'uso che ne è stato fatto in diverse discipline. Utilizzando una definizione generale di Scott (1998, p. 55), che cerca di riassumere al suo interno i vari approcci teorici

---

[31] Così come il primo istituzionalismo, anche il neoistituzionalismo si diffonde in campo economico (cfr. North, 1990), nella scienza politica (cfr. March e Olsen, 1992) e, dunque, nella sociologia delle organizzazioni.

[32] Secondo tali teorie non è possibile spiegare la società e tanto meno i comportamenti degli individui ricorrendo a dei concetti macrosociali, come ad esempio quelli che aveva sostenuto Parsons nel suo schema AGIL. La teoria della scelta razionale fece molti proseliti negli anni sessanta grazie ad esponenti quali George Homans, Peter Blau, per poi conoscere un lieve declino nei decenni successivi. Negli anni novanta si ebbe una rivalutazione di questa teoria, grazie agli studi di James Coleman sul capitale sociale e sul comportamento elettorale.

[33] Dalla voce "istituzione" del Dizionario Garzanti.

ed analitici, "le istituzioni consistono in strutture cognitive, normative e regolative e in attività che danno stabilità e significato al comportamento sociale. Le istituzioni vengono portate avanti in molti modi […] e operano a molteplici livelli o in molteplici sfere di autorità."

Il concetto di istituzione è strettamente connesso a quello di istituzionalizzazione, che, come visto in precedenza nella definizione di Selznick, consiste in un processo di "infusione di valori". In effetti, la scuola neoistituzionalista studia i processi di istituzionalizzazione[34], ovvero il "sorgere e l'operare sul lunghissimo periodo di attività socialmente legittimate e persistenti che caratterizzano l'organizzazione di specifici aspetti della vita civile" (Bonazzi, 1996, p. 448). Attraverso l'*institution building* si verificano dei fenomeni ricorrenti, tra cui la perdita del carattere strumentale dell'organizzazione; questo sia perché il patrimonio culturale assume valore di riferimento, sia perché alcuni individui sviluppano interessi personali al mantenimento dell'organizzazione in sé, a prescindere dalla sua efficienza ed efficacia. Secondo Berger e Luckmann (1969, p. 83) l'istituzionalizzazione ha luogo dovunque vi sia una tipizzazione reciproca di azioni consuetudinarie, che non possono essere create istantaneamente, ma vengono costruite nel corso di una storia comune. Se ne deduce che è impossibile avere una comprensione adeguata delle istituzioni, senza una comprensione del processo storico in cui sono state prodotte. Gran parte delle dinamiche organizzative, dunque, sono *path dependent* (letteralmente: "dipendenti dal percorso"), legate cioè alla loro evoluzione storica. In altre parole, le scelte passate divengono delle pendenze (*legacy*), delle eredità (*inheritance*), condizionando il significato che gli attori attribuiscono agli eventi presenti ed il modo in cui ad essi reagiscono. Ciò può contribuire alla formazione di strutture *locked-in*, chiuse e complessivamente rigide, in cui una varietà di meccanismi di *feedback*, a sostegno della *path dependency*, rendono difficile per l'organizzazione esplorare opzioni alternative (Powell, 1991). Da qui l'importanza della ricostruzione delle traiettorie storiche (ossia della sequenzialità), dei processi di cristallizzazione, sedimentazione e stratificazione degli elementi istituzionali ereditati dal passato, che permette, da un lato, di spiegare il processo evolutivo delle istituzioni e, dall'altro, di spingere ad affrontare i temi connessi alla permanenza di sistemi istituzionali obsoleti ed inefficienti (Santisi, 2004).

In linea generale, attraverso il paradigma istituzionalista si tende ad affermare la forza autonoma assunta dalle istituzioni rispetto all'ambiente esterno, nel senso della loro autonoma capacità di strutturare, definire e trasmettere valori e norme (aspetto normativo), modelli di comportamento (aspetto regolativo), identità e schemi cognitivi (aspetto cognitivo). Proviamo ora a spiegare queste tre dimensioni fondamentali che caratterizzano le istituzioni per comprenderne meglio il significato e le implicazioni analitiche, partendo dal presupposto che tali componenti sono interdipendenti e possono essere tutte, in misura

[34] Tale processo è presentabile in termini di grado, lungo un continuum che va da un massimo ad un minimo di istituzionalizzazione. Quanto maggiore è il grado di istituzionalizzazione tanto più organizzazioni, modelli di comportamento, procedure e relazioni sociali funzionano come "compartimenti stagni", impermeabili alle pressioni esterne. L'istituzionalizzazione è, inoltre, un fenomeno multidimensionale all'interno del quale Lanzalaco (1995) individua quattro componenti: componente strutturale, cognitiva, prescrittiva, giuridico-formale.

maggiore o minore, date per scontati (*taken for granted*) nelle forme di azione individuale e collettiva.

L'aspetto regolativo è quello più diffuso ed enfatizzato dagli studiosi. In tal senso, le istituzioni sono concepite come dei vincoli all'azione o regole del gioco a cui gli attori sociali devono attenersi nelle loro interazioni (Lanzalaco, 1995). In particolare, sono gli economisti a privilegiare questa dimensione, che si concilia bene con una prospettiva sociale di tipo realista, in cui gli attori sarebbero motivati a compiere scelte strumentali improntate a una logica utilitaristica basata sul calcolo costi-benefici (Scott, 1998). In questa prospettiva, gli studiosi danno enfasi alla componente giuridico-formale dell'istituzione (Lanzalaco, 1995), ovvero al grado in cui le relazioni tra gli attori sono regolate dall'insieme delle regole, delle leggi e delle sanzioni.

Viste secondo l'aspetto normativo – approccio prevalente nel pensiero sociologico classico (Durkheim, Parsons, Selznick), ma anche nella scienza politica – le istituzioni si configurano come norme e valori che introducono nella vita sociale una dimensione prescrittiva, di valutazione e di obbligo morale (Scott, 1998). Dunque, le regole normative[35] condizionano i comportamenti sociali; altresì, le scelte degli attori vengono strutturate dai valori mediati socialmente. La distinzione operata da March e Olsen (1992) tra logica strumentale (cosa mi conviene fare, cosa ci guadagno) e logica dell'appropriatezza (cosa sono tenuto a fare, quale comportamento prevede il mio ruolo) aiuta a chiarire la differenza tra concezione regolativa e normativa delle istituzioni.

Lanzalaco (1995), all'interno della prospettiva normativa, distingue tra istituzioni come principi regolativi dell'azione ed istituzioni come modelli di comportamento validi in sé. Nel primo caso il concetto di istituzione "non denota il comportamento in sé né le organizzazioni a cui gli individui o i gruppi appartengono, ma un principio di condotta, azione o comportamento regolarizzato o cristallizzato" (Gould, 1987 in Lanzalaco, 1995, p. 53). Ciò che conta sono, quindi, le logiche di comportamento e non gli effettivi comportamenti tenuti dagli attori (Parsors, 1990). Qui prevale la componente prescrittiva delle istituzioni (Lanzalaco, 1995), le quali indicano dei principi di comportamento che hanno un valore deontologico, conferendo alla condotta individuale senso, significato, legittimità e razionalità. Concepire le istituzioni come modelli di comportamento validi in sé – approccio prevalente già nelle interpretazioni di Weber e di Selznick – significa dire che gli individui ricorrono ai comportamenti istituzionalizzati in quanto li ritengono legittimi, senza chiedersi quali siano le ragioni che stanno alla base della loro formulazione e senza sottoporli a ulteriori criteri di valutazione. In questa concezione ciò che assume rilevanza ai fini della istituzionalizzazione è la stabilizzazione e la diffusione di determinati comportamenti, i quali vivono di vita propria indipendentemente dalle caratteristiche e dagli interessi dei soggetti che ne sono coinvolti. Qui l'attenzione prevalente degli studiosi ricade sulla componente strutturale del fenomeno istituzionale

[35] Per March e Olsen (1992, p. 48) le regole normative sono largamente intese come "routine, procedure, convenzioni, ruoli, strategie, forme organizzative e tecnologie […] ma anche credenze, paradigmi, culture e conoscenze che circondano, sostengono, definiscono oppure contraddicono quegli stessi ruoli e quelle stesse routine".

(Lanzalaco, 1995), ovvero sulla sua persistenza e visibilità garantita attraverso l'uso di simboli, di cerimonie, di una certa consistenza quantitativa di risorse, di pratiche, modelli comportamentali e rapporti sociali ricorrenti e standardizzati.

L'ultimo aspetto interpretativo delle istituzioni è quello che pone l'accento sulla centralità della dimensione cognitiva, con l'intento di dare fondamenti razionali alla teoria istituzionalista (conferendo maggiore rilevanza alla soggettività). Questa concezione, che trae le sue origini dall'interazionismo simbolico, la troviamo in quegli autori che vedono le istituzioni come parte del processo di costruzione della realtà e che pongono al centro dell'analisi i sistemi simbolici e le regole culturali, intesi come fattori oggettivi ed esterni agli attori individuali (Zucker, 1977). Secondo questo approccio, il comportamento dell'essere umano dipende in larga misura dalla rappresentazione interna dell'ambiente circostante (D'Andreade, 1984). Ogni individuo costruisce e negozia continuamente la propria realtà sociale quotidiana all'interno di un più vasto sistema simbolico e culturale; si tratta di processi attraverso i quali esperienze concrete e soggettivamente definite vengono continuamente incorporate in un universo socialmente articolato e condiviso (Berger e Luckmann, 1969). Le istituzioni hanno quindi un valore costitutivo dell'azione individuale e delle interazioni sociali; orientano l'agire (piuttosto che vincolarlo come nell'approccio regolativo e nella teoria economica), configurandosi come cornici interpretative attraverso cui gli individui decodificano, interpretano e costruiscono la realtà sociale. In altre parole, riportando un efficace esempio di Scott (1998, p. 65), per i teorici cognitivi i giochi non sono fatti soltanto di regole, ma sono costruiti socialmente dai giocatori, ognuno dei quali partecipa in base alle sue capacità e al suo diverso ruolo. Inoltre, a differenza dei teorici normativi, che si concentrano sui condizionamenti delle regole e sull'influenza del ruolo, i teorici cognitivi considerano le istituzioni come *frames* culturali e conoscitivi che funzionano come veri e propri *scripts* per l'azione individuale (Jepperson 1991).

In particolare, sono i lavori dei sociologi Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983) ad aver cercato di analizzare l'influenza di sistemi di credenze generali e schemi culturali, dimostrando come le organizzazioni si sforzino, attraverso processi mimetici, di adottare strutture e programmi d'azione compatibili con specifiche tendenze culturali del loro ambiente di riferimento. Nasce così il concetto analitico di *isomorfismo* (Meyer e Rowan, 1977), utile a descrivere le ragioni ed i processi per cui le unità che formano una data popolazione (sia individui che organizzazioni) sono spinte ad assomigliare ad altre unità che si trovano ad affrontare lo stesso insieme di condizioni ambientali. È interessante notare come il concetto di isomorfismo trova il suo fondamento in una società contemporanea sempre più popolata da istituzioni, le quali stabiliscono un fitto reticolo di normative cui le organizzazioni devono attenersi per avere riconoscimento e successo (si pensi, in tal senso, al ruolo dell'UE nel guidare l'economia e le politiche degli Stati membri).

Secondo Meyer e Rowan, le organizzazioni operano in contesti altamente istituzionalizzati, i quali stabiliscono i criteri di razionalità che le stesse sono tenute a rispettare per essere giudicate efficienti. Questi studiosi, inoltre, ritengono che a governare i processi di isomorfismo siano i cosiddetti *miti razionalizzati*, ovvero "potenti regole

istituzionali" non fondate su prove empiriche e scientifiche, ma legittimate dalla convinzione di essere razionalmente efficaci o conformi a un mandato legale (Bonazzi, 2002). In altre parole, i miti sono credenze indiscusse – che si concretizzano attraverso riti e cerimonie – diffuse all'interno di un'organizzazione o della società e relative ai benefici pratici di certe tecniche e certi comportamenti, non suffragate da fatti dimostrati. Una volta istituzionalizzati, i miti razionali assumono valenza tecnica ed impersonale; condizionano le scelte degli individui e le procedure delle organizzazioni (Meyer e Rowan, 1977), dando così parvenza neutrale a costrutti politici e culturali che sono, invece, l'esito di conflitti e di relazioni di status e di potere, legittimatisi e stabilizzatisi (Lanzalaco, 1995).

Powell e DiMaggio (1983; 1991) arricchiranno ed articoleranno le teorie sull'isomorfismo[36], precisando innanzitutto che esso non ha solo una valenza competitiva, utile alle organizzazioni per ottenere risorse e conseguire il benessere economico, ma possiede altresì una valenza istituzionale, secondo cui le organizzazioni, oltre a competere, cooperano e si adattano per acquisire potere politico, legittimità e benessere sociale[37]. Inoltre, i due sociologi americani individuano tre meccanismi di cambiamento isomorfico: coercitivo, mimetico e normativo. L'isomorfismo coercitivo deriva da forti pressioni esterne (ad es. leggi) che vincolano le organizzazioni ad adeguarsi; quello mimetico è frutto di un processo di imitazione messo in atto per sopravvivere in contesti di incertezza; infine, quello normativo nasce da processi di professionalizzazione che permettono il diffondersi di nuove pratiche e nuove tecnologie.

Lo sviluppo del concetto analitico di isomorfismo è stato possibile anche grazie alla riconcettualizzazione degli ambienti all'interno dei quali operano le organizzazioni. In tal senso, l'elaborazione della nozione di *campo organizzativo,* ad opera di DiMaggio e Powell (1983), ha rappresentato uno degli strumenti concettuali più significativi per l'analisi istituzionale.

La definizione di cos'è l'ambiente è assolutamente cruciale e può essere soggetta a modi differenti di interpretarlo, circoscriverlo e valutarne le caratteristiche principali. Una fondamentale fonte di variazione nelle concezioni dell'ambiente discende dal livello di analisi prescelto (Scott, 2005; 1998). Un primo livello è quello dell'insieme (*set*) organizzativo, che Thompson (1988, p.102), uno dei maggiori esponenti della teoria delle contingenze, definisce come il complesso di "organizzazioni situate nell'ambiente con le quali ha rapporti l'organizzazione in oggetto". Secondo questo approccio, l'ambiente è visto come fonte di risorse, da cui l'organizzazione dipende, ed è considerato solo dal punto di vista dell'organizzazione specifica; le relazioni o le connessioni tra le componenti dell'insieme non sono rilevanti.

---

[36] Interessante è la rilettura che questi autori fanno della "gabbia di ferro" weberiana e del processo di burocratizzazione. La burocrazia, a loro avviso, è la forma organizzativa più diffusa non perché si basa su una scelta razionale indotta dal bisogno di efficienza, ma perché è il risultato di processi di omogeneizzazione (di cultura, di struttura, di output).

[37] Le relazioni tra organizzazioni sono caratterizzate dal continuo alternarsi di due diverse strategie, la competizione e la cooperazione, che costituiscono una risposta a quella "interdipendenza organizzativa che contraddistingue la vita delle organizzazioni allorché sono chiamate a scambiarsi tra loro delle risorse" (D'Amico, 2004, p. 35).

Un secondo modo di concepire l'ambiente è quello delle popolazioni organizzative, adottato principalmente dagli ecologi dell'organizzazione per indicare gli aggregati di organizzazioni in qualche modo simili tra loro. Qui l'attenzione viene rivolta soprattutto all'analisi delle forme organizzative in competizione ed agli effetti selettivi dei mutamenti ambientali (Scott, 2005). Siamo ancora ad un livello in cui le connessioni tra organizzazioni non hanno il giusto peso, soprattutto se si tratta di relazioni inter-organizzative di tipo cooperativo. Per poter esaminare queste relazioni c'è bisogno di altri modelli: è a questo punto che arriviamo al concetto di "campi dell'organizzazione", che non si sofferma sulle singole unità organizzative, o sulle loro caratteristiche in qualità di aggregato, ma piuttosto sul reticolo delle relazioni fra organizzazioni (Scott, 2005). Il livello di analisi che denominiamo "campo dell'organizzazione" si distingue in "locale" e "funzionale". Il primo si impiega quando il ricercatore si concentra sulle relazioni tra un insieme di organizzazioni nell'ambito di un'area geografica; tuttavia, proprio questa specificità lo porta ad essere limitato a studiare solo le organizzazioni di una stessa area territoriale ed a rivolgere l'attenzione soprattutto alle relazioni "orizzontali", ignorando le connessioni "verticali" ed extralocali (Scott, 1998; 2005). Al fine di superare queste criticità, è stato elaborato il livello di analisi definito "campo funzionale dell'organizzazione", definito attraverso terminologie differenti dagli studiosi di matrice principalmente neo-istituzionalista. È all'interno di questo livello di analisi che si inserisce il concetto di *campo organizzativo* o *settore sociale*, inteso come l'insieme di "quelle organizzazioni che, nell'aggregato, costituiscono un'area riconosciuta di vita istituzionale: fornitori in posizioni chiave, consumatori di risorse e prodotti, enti di regolazione e altre organizzazioni che producono prodotti o servizi simili" (DiMaggio e Powell, 1983, p. 148). La nozione di "campo" denota uno spazio fluido dai confini indistinti popolato da una varietà di attori ed organizzazioni, che condividono un comune sistema di significati e che interagiscono più frequentemente ed intensamente di quanto non facciano con attori esterni (Scott, 1998). Inoltre, all'interno del campo organizzativo non c'è più distinzione tra chi subisce le pressioni al cambiamento e chi le esercita, ma tutti diventano allo stesso tempo oggetti e soggetti delle tensioni presenti nel campo stesso.

A questo punto, si pone un problema di non poca rilevanza, quello del cambiamento organizzativo. Quale visione del cambiamento si sviluppa in un approccio che dà tanta importanza alla persistenza, alla stabilizzazione ed al conformismo? In effetti, secondo la teoria della *path dependency*, le istituzioni tendono a rafforzare le preferenze per gli elementi istituzionalizzati, fornendo delle interpretazioni complete e coerenti della realtà, dando senso all'azione e riducendo così l'incertezza. Inoltre, gli elementi istituzionalizzati vengono percepiti come "naturali" e ciò riduce la possibilità di confronto con soluzioni alternative potenzialmente più efficienti, che, laddove si diffondano, non sempre sostituiscono i modelli d'azione precedenti, ma tendono a cristallizzarsi dando luogo a strutture in cui coesistono il vecchio e il nuovo (Freddi, 1982). Infine, il mutamento istituzionale può risultare eccessivamente costoso, soprattutto quando coinvolge reticoli organizzativi complessi ed articolati (si pensi alla p.a.). A partire da tali considerazioni, si sviluppano le critiche alla prima versione del neoistituzionalismo, accusato di aver puntato

solo sul fenomeno della omogeneizzazione e di aver trascurato le fonti dell'eterogeneità e della differenziazione tra le organizzazioni. La lettura del processo di isomorfismo diventa allora più complessa e attenta a cogliere i conflitti che accompagnano i passaggi dal vecchio al nuovo (Bonazzi, 2002). In tal senso, l'isomorfismo è da concepirsi come un fenomeno portatore di conflitti e dissidi tra i vari attori del campo organizzativo; la comprensione di tali conflitti, degli interessi in gioco e dei rapporti tra gli attori permette di analizzare come le organizzazioni cambiano.

Zucker (1977) afferma che per comprendere il cambiamento le istituzioni devono essere analizzate a partire dalle esperienze che ne fanno i soggetti, dal momento che sono le mappe cognitive degli individui a fissare i contorni entro i quali si attribuisce o meno autorevolezza alle stesse istituzioni. In particolare, è la dimensione intersoggettiva dell'azione a permettere la costituzione di matrici comuni di significato e di legittimità, di ordini simbolici e di pratiche concrete dell'organizzazione. Secondo quest'ottica, dunque, è la prospettiva cognitiva a consentire l'abbandono del determinismo tipico delle prime teorie neo-istituzionaliste: se è vero che le istituzioni fungono da vincolo e da risorsa per l'azione umana, in realtà sono i soggetti ad attivare (Weick, 1997) le istituzioni, le regole e le routine e a produrre il cambiamento quando si discostano da esse, non conformandovisi. Questa interazione tra azione ed istituzione nel tempo porta allo sviluppo della cosiddetta *causazione cumulativa e circolare*[38], ovvero un processo di divergenza e deviazione dal percorso, che si plasma giorno per giorno in un contesto di stabilità apparente delle istituzioni e che crea le condizioni per il mutamento e la trasformazione (Lanzalaco, 1995). Il meccanismo della causazione consente di attribuire un carattere dinamico e processuale alle istituzioni (Bifulco, de Leonardis, 1997), pur riconoscendo la loro funzione di stabilizzazione dei comportamenti sociali; pertanto, a lunghi periodo di stasi si alternano fasi di *creazione istituzionale*, che può essere sia evolutiva (circoli virtuosi) che involutiva (circoli viziosi).

In definitiva, i rapporti tra organizzazioni/istituzioni e ambiente si presentano come un processo in continua evoluzione, possibile anche grazie al fatto che esse non sono entità chiuse dai confini netti e definiti. Questa apertura di confini le lascia la possibilità di incidere sull'ambiente, oltre che di essere plasmate da esso, e di sfuggire alla semplice riduzione e adattamento al contesto (Cerase, 2008). Da tale punto di vista, i confini si configurano come setacci (Scott, 2005) attraverso cui filtrano, da un lato, i condizionamenti provenienti dall'ambiente e, dall'altro, i possibili effetti che l'agire istituzionale ed organizzativo è in grado di produrre sul contesto.

[38] Il concetto fu enunciato per la prima volta, intorno agli anni quaranta del '900, dall'economista e sociologo svedese K.G. Myrdal, secondo il quale in un sistema sociale non esiste la tendenza verso un'automatica e spontanea stabilizzazione.

1.7 L'approccio neo-istituzionalista come "cassetta degli attrezzi" per l'analisi dei processi di programmazione sociale. Alcune riflessioni conclusive

Dopo aver accennato ai fenomeni che hanno caratterizzato la nascita dello Stato e della pubblica amministrazione, nella parte centrale di questo capitolo abbiamo illustrato le teorie sviluppatesi intorno allo studio delle organizzazioni.

In proposito, è bene precisare nuovamente che la pubblica amministrazione è perfettamente assimilabile a qualunque altra tipologia di organizzazione (D'Amico, 2004); anche i rapporti tra essa e l'ambiente non differiscono da quelli di una qualsiasi struttura organizzativa, come dimostrato da un'ampia letteratura (Scott, 1998; Friedberg, 1994; D'amico, 2004; Cerase, 2008). Tuttavia, questi rapporti presentano alcune peculiarità, legate al fatto che la pubblica amministrazione deve la sua origine non all'autonoma iniziativa dei soggetti, ma ad un provvedimento legislativo che le conferisce carattere di *pubblicità*. È proprio questa natura pubblica che subisce il condizionamento dell'ambiente, inteso come contesto istituzionale nel quale ogni singola amministrazione si colloca. L'aggettivo "pubblico" può suscitare attese e domande diverse in contesti diversi, proprio in relazione al significato socialmente condiviso attribuito ad esso e sedimentato attraverso la storia, la tradizione, la cultura (Cerase, 2008). Ovviamente i contesti possono cambiare e quindi modificare i propri valori di riferimento: si pensi all'attuale dibattito in atto nei paesi europei sul ridimensionamento dello Stato sociale, che testimonia come l'esistenza di servizi pubblici, data per scontata per un certo periodo, può essere messa invece in discussione come riflesso di un mutamento in corso nello stesso ambiente istituzionale.

La pubblica amministrazione, oltre che un'organizzazione, è in prima istanza un'istituzione ed è anche in ragione di ciò che una delle prospettiva teorico-interpretative adottate in questo lavoro di ricerca è proprio quella neoistituzionalista, nonostante i teorici di questo approccio non si siano occupati principalmente di pubblica amministrazione. Una lettura di tipo istituzionalista "conduce a considerare la pubblica amministrazione come costruzione sociale, esito sia delle interazioni interne che delle pressioni dell'ambiente istituzionale in cui è inserita" (Dall'Agata, 2008, p. 63). Il funzionamento e l'agire dell'amministrazione pubblica non riflettono semplicemente il modo in cui essa si conforma alle regole, ma segnalano le caratteristiche di tutte quelle pratiche istituzionalizzate, incorporate nelle modalità di svolgimento della stessa azione amministrativa. In altre parole, contano i significati attribuiti dagli attori (intesi come "interpreti" dell'agire amministrativo), attraverso un processo di apprendimento nel quale viene via via incapsulata la concezione dell'azione pubblica e sul quale incidono tradizioni, usi, costumi, convenzioni. Ne discende che la cultura e gli schemi cognitivi, derivanti da un continuo processo di apprendimento, frutto dell'interazione tra individui e tra istituzioni ed ambiente, hanno un ruolo centrale nel generare il cambiamento organizzativo. Sull'importanza della cultura nella *learning organization* si è sviluppato negli ultimi decenni un importante filone di studi (March e Simon, 1966; Schein, 1985; Aretino e Kaneklin, 1992), che ha dimostrato come l'organizzazione (e quindi la pubblica amministrazione) non vada esaminata solo in termini di regole formali e di finalità

dichiarate, ma anche in termini di sistema comune di convinzioni, visioni, valori, opinioni, norme. Dunque, il mutamento non si origina solo da componenti di tipo storico, politico ed economico, ma anche da aspetti culturali, di confronto delle idee (March e Olsen, 1992), intese sia come convinzioni personali che come codici di condotta interiorizzati. A tale proposito, va precisato che azione ed istituzione hanno ambiti di autonomia: non bisogna attribuire loro il ruolo di variabile dipendente e indipendente. In alcune fasi (stabilità) è l'istituzione che assume il ruolo di variabile esplicativa, in altre (crisi, cambiamento) è l'azione (Lanzalaco, 1995).

C'è da dire, inoltre, che per organizzazioni come quelle pubbliche, fortemente istituzionalizzate, il cambiamento e la capacità di apprendimento sono molto più difficili da realizzare. Infatti, gli sforzi direzionati in tal senso sono ritenuti "tanto più improbabili quanto più rigidamente sono prestabiliti direzione, obiettivi e azioni del processo stesso di cambiamento" (Dall'Agata, 2008, p. 63).

La possibilità di apprendere e cambiare è chiaramente legata anche alle pressioni provenienti dall'ambiente e dal modo in cui un'organizzazione/amministrazione si pone rispetto ad esse. La relazione tra un'amministrazione e il suo ambiente di riferimento è attraversata da una tensione continua e conflittuale tra esigenza di integrazione con il contesto e spinta a riconoscersi nelle proprie regole, specificità, identità. Tale relazione si configura essenzialmente come uno scambio e su di essa si riflette inevitabilmente il condizionamento degli elementi cognitivi e valutativi. L'incidenza di tali elementi è ancor più decisiva nel caso di rapporti non prescritti da norme e regolamenti, poiché diventano oggetto ed esito di un processo cognitivo nel quale le relazioni e i confini istituzione/ambiente si costruiscono contestualmente allo svolgimento dell'azione amministrativa. Si pensi, ad esempio, ai rapporti con associazioni di volontariato: qualora sono gli stessi attori amministrativi ad attivarli, essi tenderanno anche ad incorporarli nel proprio orizzonte d'azione; laddove viceversa li subiscano, tenderanno ad escluderli (Cerase, 2008). Si parla in tal senso di indeterminatezza dei confini e dello spazio interorganizzativo, che si manifesta in particolare nei percorsi di definizione ed attuazione di programmi di intervento pubblico (o più in generale di politiche pubbliche) dove sono chiamati a cooperare attori diversi, amministrazioni, associazioni, enti pubblici e non. È proprio di questo tipo di percorsi che si occupa il nostro lavoro di indagine, che ha come oggetto la programmazione partecipata dei Piani di zona, realizzata, almeno in linea teorica attraverso una lettura collettiva dei problemi, in cui il rapporto tra amministrazione e cittadini/terzo settore diventa costitutivo del processo dell'amministrare.

In proposito, i concetti mutuati dall'approccio neoistituzionalista, utili sia come basi teoriche su cui costruire l'indagine, sia come "lenti" interpretative per guardare, leggere ed analizzare i dati raccolti, sono:

- il concetto di istituzioni come strutture cognitivo-simboliche e normative;
- il concetto di campo organizzativo;
- il concetto di isomorfismo.

La prospettiva neoistituzionalista ci permetterà di cogliere il senso più profondo delle pratiche di programmazione partecipata, tanto diffuse negli ultimi anni, di decifrarne

l'efficienza o l'aspetto rituale e cerimoniale, di cogliere la persistenza di visioni e convinzioni cristallizzate nel tempo accanto al diffondersi di modelli d'azione più innovativi. L'inerzia, la tendenza all'isomorfismo, le relazioni di competizione e collaborazione con il fitto network di organizzazioni presenti nel contesto di riferimento, le modalità di interpretare ed incorporare le varie pressioni al cambiamento, la capacità di apprendere, saranno alcuni dei temi chiave che emergeranno dall'analisi dei dati raccolti durante la ricerca sul campo.

Prima di dare conto di ciò, ci soffermeremo, nello spazio del capitolo 2, sulle dinamiche che hanno permesso un cambiamento rispetto agli assetti tradizionali di welfare, al fine di contestualizzare l'oggetto di indagine e di approfondire gli strumenti interpretativi dei fenomeni in esame.

CAPITOLO 2. COM'E' CAMBIATO LO STATO SOCIALE? VELLEITA', LIMITI E CONTRADDIZIONI DI UN PROCESSO ANCORA IN ATTO

2.1 Brevi note introduttive

Le riflessioni che illustreremo nel presente capitolo hanno come obiettivo la definizione e contestualizzazione dell'oggetto di indagine dal punto di vista della politica sociale e degli studi sul welfare.

Le considerazioni analitiche sviluppate all'interno di questo settore disciplinare ci indicano, innanzitutto, che lo Stato sociale si compone di tre comparti fondamentali: la previdenza, la sanità e l'assistenza, anche se negli ultimi decenni si tende ad includervi le politiche per l'occupazione, per la casa, per l'istruzione e la formazione.

Il contesto di indagine cui si fa specifico riferimento in questa sede è quello dell'assistenza, o meglio dei servizi sociali, la cui prima forma embrionale è caratterizzata dagli interventi di aiuto/controllo ai poveri, tipici delle *Poor Laws* inglesi del 1600. Dalla sua iniziale connotazione residuale, discrezionale e caritativa (e per certi versi repressiva), nei decenni l'assistenza si è trasformata in un complesso di servizi ispirati ai principi dell'universalismo e della sicurezza sociale. Dunque, con l'espressione "assistenza sociale" si identifica oggi un insieme di interventi rivolti a contrastare situazioni di indigenza attraverso servizi sociali e prestazioni monetarie finanziati tramite la fiscalità generale, con la funzione preventiva, ma anche riabilitativa, di promuovere l'inclusione. Per questo, nell'ambito degli interventi di protezione sociale, le misure assistenziali sono quelle che hanno una maggiore finalità redistributiva (Ferrera, 2006).

"In una prospettiva generale, i servizi sociali possono essere definiti come un sottosistema delle politiche sociali orientato ad offrire risorse organizzative e professionali alle persone in situazioni di bisogno" (Ferrario, 2005, p.577). Si può affermare che essi, durante un lungo processo storico, siano diventati istituzioni, ossia un insieme di ruoli, gruppi, valori e norme che intervengono per attivare o ri-attivare le energie proprie di un sistema in crisi, entrando così a far parte di quel vasto complesso di istituzioni dello Stato sociale, orientate ad accrescere il benessere e finalizzate a garantire i diritti di cittadinanza (*ibidem*). Secondo Ferrera (2006), se fino al XX secolo l'assistenza era ancora interpretata come strumento di regolazione sociale, oggi invece si configura sempre più come "un diritto-spettanza del cittadino, caratterizzato da un grado di automatismo di poco inferiore a quello dei diritti sociali standard (come quelli pensionistici e sanitari)" (p. 18). In tal senso, Ferrera (2006) sostiene che le prestazioni di assistenza si configurano come maggiormente discrezionali e selettive rispetto a quelle di assicurazione o sicurezza sociale, caratterizzandosi – secondo una definizione di Rosanvallon (1997) – come "diritti

sociali individualizzati", poiché richiedono che il bisogno sia accertato attraverso procedure di micro-valutazione.

Nel contesto italiano, il comparto dei servizi sociali è storicamente sottodimensionato rispetto alla previdenza e alla sanità: si tratta di una peculiarità tipica del nostro modello di welfare, caratterizzato da alcune distorsioni fondamentali. Nello specifico, l'Italia spende per le politiche sociali una quota più o meno in linea con la media dei Paesi europei; tuttavia, presenta una spesa sociale fortemente squilibrata (distorsione funzionale) a vantaggio della funzione di protezione sociale rivolta a "vecchiaia e superstiti" e a scapito delle politiche per la casa, per il lavoro, per la famiglia e i minori (tabelle 2 e 3) (Ferrera, 2006). Allo stesso tempo, all'interno delle varie funzioni di spesa vi è un netto divario di protezione fra diverse categorie occupazionali (distorsione distributiva), per cui abbiamo una tripartizione tra gruppi sociali garantiti (lavoratori dipendenti della pubblica amministrazione e delle grandi imprese), gruppi sociali semi-garantiti e gruppi sociali non garantiti (lavoratori instabili e irregolari) (Ferrera, 2006).

La priorità data all'ambito previdenziale è legata non solo a ragioni demografiche, che pure incidono, ma anche al fatto che i trasferimenti monetari delle pensioni hanno ricoperto una funzione surrogatoria rispetto alla scarsa offerta di servizi socio-assistenziali e di forme diverse di sostegno al reddito (Ponzini e Pugliese, 2008).

Tabella 2. Spesa sociale europea in % del Pil, anno 2010

	Expenditure:				Benefits by function, in % of total social benefits:				
	in % of GDP			PPS per capita, EU27=100	Old age & survivors	Sickness/ healthcare & disability	Family & children	Unemploy-ment	Housing & social exclusion
	2007	2009	2010						
EU27	26.1	29.6	29.4	100	45.0	37.4	8.0	6.0	3.6
Belgium	26.9	30.4	29.9	121	39.6	35.7	7.7	13.3	3.6
Bulgaria	14.1	17.2	18.1	27	51.5	32.2	11.4	3.4	1.5
Czech Republic	18.0	20.3	20.1	55	47.2	40.1	6.8	4.2	1.7
Denmark	28.8	33.2	33.3	143	37.7	37.4	12.4	7.5	5.0
Germany	27.9	31.5	30.7	124	40.2	40.4	10.9	5.8	2.7
Estonia	12.1	19.3	18.1	39	44.2	37.7	12.7	4.2	1.1
Ireland	18.9	27.4	29.6	129	23.4	48.0	12.9	12.4	3.3
Greece	24.8	28.0	29.1	87	50.1	33.9	6.4	6.1	3.6
Spain	20.7	25.3	25.7	87	42.4	35.7	6.0	14.1	1.8
France	30.9	33.6	33.8	124	44.9	35.0	8.3	6.9	5.0
Italy	26.6	29.9	29.9	102	60.6	31.5	4.6	2.9	0.3
Cyprus	18.2	21.1	21.6	71	45.7	26.9	10.0	5.0	12.4
Latvia	11.3	16.9	17.8	31	53.5	28.4	8.5	7.4	2.2
Lithuania	14.4	21.2	19.1	37	44.0	35.8	11.9	4.4	3.9
Luxembourg	19.3	24.0	22.7	207	36.2	36.9	17.8	5.6	3.6
Hungary	22.7	23.5	23.1	51	46.4	33.7	13.0	4.0	2.9
Malta	18.0	20.0	19.8	56	54.9	33.6	6.3	2.8	2.5
Netherlands	28.3	31.6	32.1	145	39.2	43.4	4.1	5.2	8.1
Austria	27.8	30.6	30.4	130	49.6	32.8	10.4	5.7	1.5
Poland	18.1	19.2	18.9	40	60.9	31.6	4.2	2.2	1.1
Portugal	23.9	27.0	27.0	73	51.7	35.6	5.7	5.7	1.3
Romania	13.6	17.1	17.6	28	50.7	34.7	9.6	3.2	1.7
Slovenia	21.3	24.2	24.8	72	46.3	39.6	8.9	2.8	2.4
Slovakia	16.1	18.8	18.6	46	43.0	39.5	9.8	5.1	2.6
Finland	25.4	30.4	30.6	119	39.2	37.3	11.1	8.2	4.2
Sweden	29.2	32.0	30.4	129	42.1	39.1	10.4	4.5	3.9
United Kingdom	25.0	28.9	28.0	107	42.3	41.8	6.9	2.7	6.4
Iceland	21.4	25.4	24.5	93	23.5	49.4	12.9	6.8	7.4
Norway	22.5	26.1	25.6	158	31.6	49.0	12.5	3.2	3.6
Switzerland	25.2	26.9	26.6	138	48.8	38.4	5.2	4.3	3.3
Croatia	:	20.8	20.8	42	37.7	51.5	8.1	2.3	0.3
Serbia	:	:	24.6	:	53.7	35.2	5.4	3.6	2.1

Fonte: Eurostat

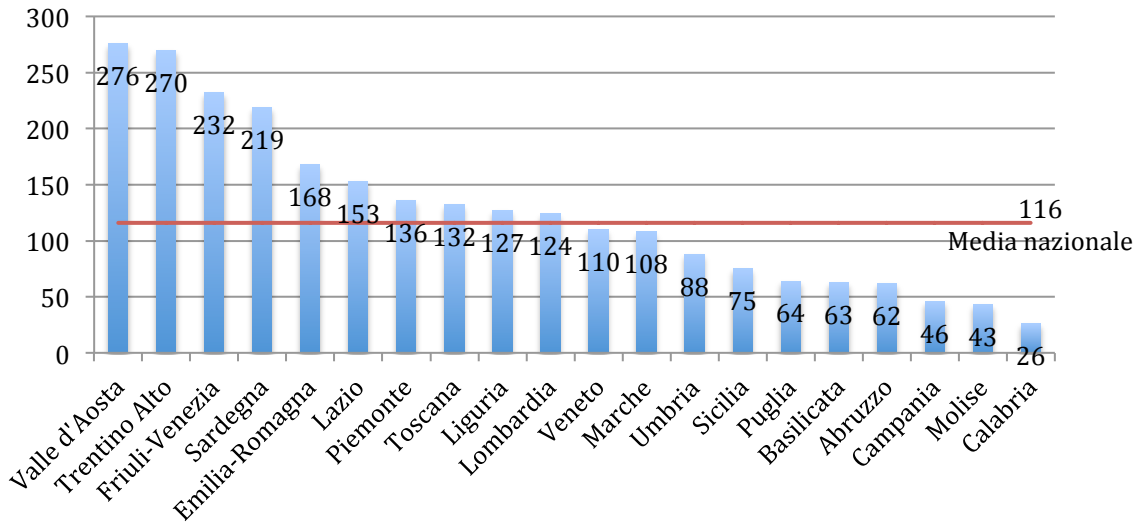
Tabella 3. Composizione della spesa sociale in Italia, anni 2008-2011

PRESTAZIONI	Totale istituzioni				Di cui: istituzioni delle Amministrazioni pubbliche			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	COMPOSIZIONE PERCENTUALE							
Previdenza	67,0	67,1	67,6	68,2	65,9	66,0	66,5	67,2
Sanità	24,3	23,7	23,6	23,2	26,2	25,5	25,5	24,9
Assistenza	8,7	9,2	8,8	8,6	7,9	8,5	8,0	7,9
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	INCIDENZA SULLA SPESA PUBBLICA CORRENTE							
Previdenza	39,0	39,7	40,4	40,9	35,5	36,3	37,0	37,4
Sanità	14,1	14,0	14,2	13,9	14,1	14,0	14,2	13,9
Assistenza	5,1	5,4	5,3	5,2	4,3	4,7	4,5	4,4
Totale	**58,2**	**59,1**	**59,9**	**60,0**	**53,9**	**55,0**	**55,7**	**55,7**
	INCIDENZA SUL PIL							
Previdenza	17,7	19,1	19,3	19,4	16,1	17,5	17,6	17,8
Sanità	6,4	6,8	6,8	6,6	6,4	6,8	6,8	6,6
Assistenza	2,3	2,6	2,5	2,5	1,9	2,2	2,1	2,1
Totale	**26,4**	**28,5**	**28,6**	**28,5**	**24,4**	**26,5**	**26,5**	**26,5**

Fonte: Istat, *Annuario Statistico Italiano*, 2012.

È inoltre interessante sottolineare un'altra "disfunzione" tipica del modello italiano di welfare, ovvero la forte contrapposizione tra regioni particolarmente depresse ed altre particolarmente sviluppate; divario non altrettanto evidente in altri paesi europei (Ponzini e Pugliese, 2008). Le differenze territoriali nella distribuzione della ricchezza hanno un'immediata ricaduta sul sistema di welfare da due punti di vista: da un lato, possono innescare nelle regioni più svantaggiate una domanda sociale particolarmente acuta, dall'altro, possono creare una troppo marcata differenza nella disponibilità delle risorse. Così, è facile che all'interno di uno stesso territorio nazionale si generino welfare locali tra loro molto diversi (grafico 1); diversità che si acuisce se vi si associa un modello istituzionale federalista o regionalista, come accade del nostro Paese.

Grafico 1. Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per Regione. Anno 2011, valori pro-capite



Fonte: nostra elaborazione dal sito Istat http://dati.istat.it/#, sezione "Assistenza e previdenza".

Dopo aver brevemente definito il quadro nel quale questo lavoro si muove, riprenderemo il tema della crisi dello Stato sociale, già accennato nel capitolo 1, per analizzare più nel dettaglio e secondo prospettive diverse le cause, gli effetti e le dimensioni che hanno caratterizzato, negli ultimi decenni del XX secolo, il riequilibrio dei sistemi di welfare europei.

2.2 L'onda lunga della riforma del welfare

Il dibattito sui processi di ridefinizione[1] dei welfare states occidentali ha radici abbastanza lontane; potremmo dire che ormai è da quasi mezzo secolo che il mondo accademico e quello politico riflettono sui mutamenti dei sistemi di protezione sociale, che ancora oggi appaiono come processi dagli esiti incerti. Il dibattito in questione si colloca in un più ampio ripensamento del rapporto fra sovranità e cittadinanza, che trae origine dal riconoscimento di una crisi profonda dello Stato quale forma organizzativa superiore (cfr. cap.1). Una crisi che si è progressivamente manifestata a partire dagli anni Settanta e che ha visto il ridimensionamento della centralità dello Stato nella sua declinazione in termini di "Stato-provvidenza" (Rosanvallon, 1984), ovvero come monopolista nella definizione e nella "produzione" del benessere dei cittadini che in esso si riconoscono (Millon-Delsol, 2003). Dunque, un dibattito che non è mai stato confinato ad un piano strettamente "tecnico" circa la riforma di alcuni meccanismi di funzionamento degli apparati amministrativi, ma che racchiudeva, e racchiude, un problema politico di grandissima portata: verso quale modello di Stato tendere, se e come riformare[2] il tradizionale sistema politico-amministrativo che nell'ultimo secolo ha assicurato a tutti le conquiste del cosiddetto Stato del benessere (D'Amico, 2004).

In linea generale, le trasformazioni che hanno originato la crisi del welfare in Europa vanno ricondotte ai cambiamenti del sistema fordista di produzione che aveva permesso nel Dopoguerra lo sviluppo delle teorie keynesiane e, dunque, delle politiche di protezione sociale (Jessop, 1999). Tuttavia, è necessario puntualizzare che le cause della destabilizzazione dello Stato sociale si manifestarono addirittura nel suo periodo di massima espansione, quando cominciò ad attenuarsi il carattere redistributivo delle politiche, che assunsero pian piano una natura essenzialmente distributiva. Il forte sviluppo economico di quegli anni permise di finanziare facilmente l'estensione delle prestazioni sociali a nuove categorie di soggetti, appartenenti alla classe media. L'aumento delle

[1] Nel dibattito in questione i termini "ridefinizione", "riconfigurazione", "ricalibratura" (Ferrera, Hemerick, Rhodes, 2001) sono stati contrapposti a quello di "retrenchment" (Clayton e Pontusson, 1998), ad indicare che i mutamenti del welfare non si configurano solo attraverso progressive riduzioni delle risorse economiche, bensì hanno le caratteristiche di un processo più ampio e complesso di riconfigurazione strutturale.

[2] Il concetto di riforma ha un significato preciso ed implica non un cambiamento adattivo, bensì un processo intenzionale, deliberato e programmato di costruzione di nuove strutture e nuove regole. Secondo North (1990), le condizioni favorevoli per l'avvio di un processo di modernizzazione istituzionale sono: uno stato di crisi, la presenza di una *leadership* e lo sviluppo di nuove alleanze che sostengano assetti innovativi contro la resistenza di vecchie coalizioni di interessi.

entrate erariali e l'utilizzo del *deficit spending* condussero ben presto a quello che viene definito l' "occultamento dei costi", per cui "si sa chi riceve e quanto, ma non più chi paga" (Ferrera, 2006). L'affermazione e la crescita della classe media ha fatto il resto: la tipica frammentazione di questo gruppo sociale (da classe a categoria), infatti, ha permesso negli anni lo sviluppo e la fioritura di gruppi di interesse e coalizioni distributive, che hanno in parte modificato i fini e i valori su cui lo Stato sociale era stato edificato. Sarà poi l'avvento della crisi economica degli anni '70, e l'arresto di una crescita che sembrava illimitata, a minare le fondamenta e rendere evidente l'insostenibilità di sistemi di welfare sempre più estesi ed inadeguati alle nuove problematiche sociali[3] della post-modernità.

In definitiva, tra i fattori principali che hanno determinato la progressiva corrosione delle strutture pubbliche di welfare possiamo schematicamente ricordare:

1. la già citata crisi economica degli anni Settanta, a sua volta causata dal conflitto arabo-israeliano e dall'aumento del prezzo del petrolio;
2. il graduale passaggio da una società industriale (caratterizzata dal paradigma produttivo del fordismo) ad una postindustriale, i cui nuovi principi sono il decentramento produttivo e la flessibilità dei rapporti di lavoro;
3. l'aumento delle aspettative e delle richieste dei cittadini nei confronti dello Stato sociale, sempre più incapace di dare risposte efficaci ed appesantito da strutture amministrativo-burocratiche iper-sviluppate;
4. la crisi fiscale e l'insostenibilità della spesa pubblica;
5. il passaggio da strutture demografiche in relativo equilibrio a situazioni caratterizzate da profonde trasformazioni, legate all'invecchiamento della popolazione e ai sempre maggiori flussi migratori;
6. il passaggio dalla solidità dello Stato-nazione all'interdipendenza ed integrazione a livello sovranazionale. Le trasformazioni in atto in ambito europeo (si pensi al progetto della moneta e mercato unici), così come in ambito mondiale, hanno messo in forte difficoltà i singoli Stati che hanno progressivamente visto aumentare i vincoli esterni alla loro azione. Si pensi, in proposito, al Trattato di Maastricht (1992), che ha imposto severe misure di risanamento dei conti pubblici, soprattutto dove era assente una razionalizzazione amministrativa. Infine, è stata l'apertura del mercato globale a richiedere alle amministrazioni pubbliche, da un lato, maggiori capacità di progettazione accanto a nuovi attori, dall'altro, maggiori competenze di coordinamento e regia, che presupponevano una flessibilità amministrativa fino ad allora inedita per le burocrazie tradizionali (Girotti, 2007).

[3] I bisogni di cui si era occupato lo Stato sociale negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale erano assai diversi da quelli che si prefigurarono dagli anni Settanta in poi. Pensiamo all'assistenza agli orfani di guerra, al sottosviluppo nelle aree rurali, alla scolarizzazione. In altri termini, potremmo dire che con l'avvento di una società post-moderna si viene a creare una nuova questione sociale, le cui parole chiave sono: rischio, vulnerabilità, precarizzazione, esclusione sociale, *désaffiliation* (Castel, 1995), ad indicare una domanda sociale sempre più "sfrangiata" in situazioni di disagio molto composite e legate alle storie di vita individuali.

A questi fattori se ne possono aggiungere altri: innanzitutto, la diminuita capacità della famiglia di prendersi carico dei bisogni dei propri membri; in secondo luogo, la frammentazione della domanda sociale non più collocabile in ampie categorie di rischio e che ha richiesto la definizione di risposte maggiormente individualizzate e personalizzate; infine, l'aspirazione, da parte dei beneficiari delle politiche pubbliche, a sentirsi soggetti attivi e non utenti passivi.

Venendo meno i presupposti multifattoriali su cui era stato fondato, il welfare perde progressivamente legittimazione e consenso, non solo sul piano della sostenibilità finanziaria e dell'efficienza, ma anche su quello dell'efficacia redistributiva delle sue politiche. Per spiegare meglio quanto stiamo sostenendo, possiamo riportare il concetto di "deficit di democrazia" elaborato da Fazzi (1998, p. 29), il quale in proposito afferma che "la garanzia universalizzata dei diritti sociali, se da un lato ha ridotto le disuguaglianze formali nell'accesso alle risorse di tutela sociale, ha dall'altro espulso nei fatti, attraverso la delega allo Stato del monopolio degli interventi, ogni tipo di apporto partecipativo alla costruzione delle politiche […]. Lo Stato sociale risulta [così] schiacciato dall'obbligo statutario di appianare le differenze tra gruppi sociali e quanto viene astrattamente considerato come il benessere di un immaginario cittadino medio non è offerto, ma letteralmente imposto ai cittadini in un modo che risulta sostanzialmente incurante delle esigenze realmente espresse".

Si introduce in questo modo uno dei principi fondamentali su cui, a partire dagli anni '80, si baseranno i processi di ristrutturazione del welfare, ossia la consapevolezza che lo Stato non è l'unica fonte di benessere; anche se il suo intervento è cresciuto costantemente a partire dalla fine del XIX secolo, esso non ha sostituito altre istituzioni centrali come la famiglia, il mondo del no-profit, il mercato. Ben presto in Europa si afferma l'idea che alla produzione dei beni pubblici debba concorrere questa pluralità di attori in una logica di corresponsabilità e partnership. Si promuove, dunque, il passaggio da un modello basato sull'intervento pubblico diretto ad un sistema misto, definibile per l'appunto *welfare mix*, fondato sulla diffusione di forme di collaborazione pubblico-privato e sull'affermazione del concetto di *prosumers* (Donati e Folgheraiter, 1999), ossia di cittadini che sono nello stesso tempo produttori, distributori e consumatori di beni e servizi sociali.

Anche al fine di contenere la spesa pubblica, inizia a diffondersi la pratica del "contracting out", ossia dell'affidamento dei servizi all'esterno[4]. Con questa strategia si vuole, altresì, incentivare il miglioramento delle prestazioni, mettendo in concorrenza tra loro i fornitori esterni non e for profit. Per quanto riguarda lo specifico ambito dei servizi

[4] Per *contracting out* si intende propriamente "una selezione pubblica che porta alla individuazione di un soggetto al quale viene affidato il compito di produrre ed erogare una serie di interventi, previsti nel bando di gara scritto dall'ente locale" (Burgalassi e Melchiorre, 2014, p.78). L'esternalizzazione può essere, altresì, effettuata utilizzando la procedura dell'accreditamento, attraverso "l'identificazione di una platea di produttori certificati che competono tra loro su un (quasi)mercato alimentato dalla scelta dei cittadini a cui l'ente locale ha riconosciuto il titolo di accesso ad un servizio" (*ivi*, p.79).

sociali, i nuovi[5] attori coinvolti nella produzione di interventi e prestazioni appartengono per lo più a quell'insieme di organizzazioni che, indicando in modo trasparente i propri obiettivi non di profitto, operano sul piano della soddisfazione dei bisogni di tutela della collettività (Barbetta, 1996). Si tratta cioè di quello che viene comunemente definito "terzo settore": una nebulosa, cresciuta nel corso degli ultimi decenni, di enti e organismi di volontariato, ma anche di "associazioni che presentano un ordinamento ambiguo, oscillante tra una caratterizzazione privata e una pubblica" (Ranci, 1999, p. 184). Non a caso la terminologia "terzo settore" indica proprio un'area collocata tra Stato e mercato. Il suo sviluppo ha finito per rappresentare il dato paradigmatico della crisi del welfare state, ma anche il punto di partenza di tutta la discussione circa la riforma dello stesso (D'Amico, 2004). In particolare, si è ritenuto che il connubio tra Stato e terzo settore potesse costituire una strategia per aggirare la rigidità burocratica e amministrativa, garantendo comunque servizi universali, ma nello stesso tempo più flessibili e individualizzati. Inoltre, l'impiego del settore no profit è stato considerato come una soluzione utile a favorire un aumento delle responsabilità individuali e comunitarie nella produzione dei servizi sociali. Ad ogni modo, la cosiddetta privatizzazione del welfare non è stata "affidata" solo ad organizzazioni del settore no profit, ma anche a quelle provenienti dal mercato (si pensi alla sanità); è stata, altresì, praticata su un arco di settori molto ampio, che va dal campo pensionistico a quello abitativo (Ranci, 1999).

Oltre all'introduzione di processi di esternalizzazione delle prestazioni sociali, gli antidoti predisposti hanno fatto riferimento a vari motivi ispiratori: il risanamento finanziario, operato attraverso i tagli; il ridimensionamento dei programmi; la sostituzione dei politici con i manager, ritenuti capaci di un'efficiente gestione delle risorse pubbliche; l'applicazione dei principi di decentramento amministrativo; il coinvolgimento di cittadini e utenti nella definizione di politiche e programmi e nella costruzione, progettazione e valutazione dei servizi; la diffusione di modelli sistemici e di rete, tendenti ad inquadrare i problemi in un'ottica globale e a definire risposte integrate attraverso una strategia operativa di coordinamento e condivisione di obiettivi e risorse. In tale prospettiva, al soggetto pubblico viene richiesto un forte spostamento di attenzione: da una concezione formale a una sostanziale; dai modelli che innovano le architetture ai processi che ne consentono la trasformazione (Girotti, 2007); dalla costruzione di macchine razionali di governo alla reinvenzione di capacità di governo al servizio della comunità (Osborne e Gaebler, 1995); dalle strutture amministrative alla pratica attività dell'amministrare in contesti caratterizzati da un elevato dinamismo e da crescente complessità sociale (Bifulco, 1997).

Come hanno proposto La Spina e Majone (2000), lo Stato si trasforma da *gestore* a *regolatore*. Mentre il primo modello, che è quello del welfare state, era stato edificato

[5] Come sottolineato da Esping-Andersen (1990), la presenza di attori non statali non rappresenta un fenomeno nuovo nello sviluppo del welfare. In proposito, anche Paci (1989) ha evidenziato che il sociale italiano è stato storicamente caratterizzato da un dualismo pubblico-privato. La novità introdotta con il welfare mix consiste nella definizione da parte del soggetto pubblico di forme di responsabilità e di regolazione.

sull'idea di porre rimedio ai fallimenti del mercato; il secondo si fonda sulla scoperta dei fallimenti dello Stato (D'Amico, 2004). Differenziandosi nettamente dal "guardiano notturno ottocentesco", lo Stato regolatore odierno interviene per lo più tramite una funzione di definizione-garanzia delle "regole del gioco" – anche con l'ausilio di agenzie indipendenti (La Spina e Majone, 2000) – in un contesto dove pubblico, privato, terzo settore e cittadini organizzati partecipano con pari dignità al processo di elaborazione ed implementazione delle politiche pubbliche. Risulta così necessaria una cultura amministrativa che riconosca autonomia istituzionale e specificità funzionali ai diversi soggetti, e che pratichi un'attività regolativa di tipo "più indiretto e incentivante che prescrittivo e vincolante" (Pennacchi, 1994).

In definitiva, possiamo sintetizzare affermando che la ricalibratura del welfare si è concretizzata lungo quattro direttrici, che hanno condizionato in modo comune l'agenda istituzionale e di governo dei diversi Stati industrializzati:

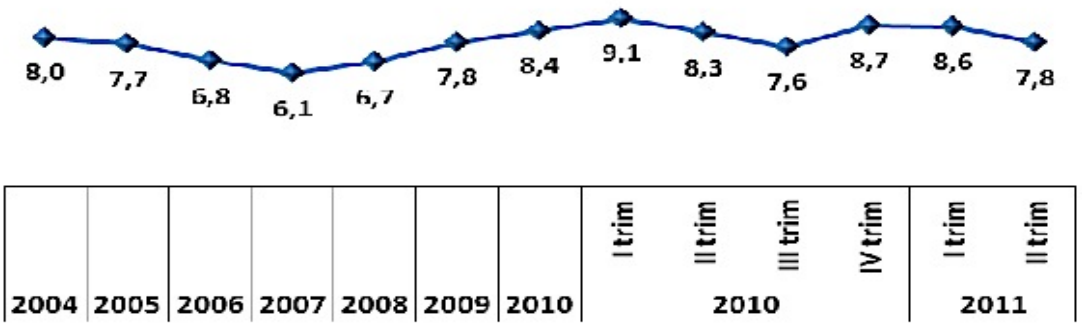
1. maggiore responsabilizzazione dell'individuo, chiamato egli stesso a mobilitarsi in risposta al proprio bisogno (Borghi e Van Berkel, 2005);
2. introduzione nelle agenzie pubbliche di procedure e tecniche di gestione privatistica;
3. decentramento delle responsabilità finanziarie e programmatorie dell'autorità pubblica a vantaggio delle amministrazioni locali;
4. apertura ad attori "non statali" (profit e non profit) delle responsabilità di gestione dei servizi, con conseguente separazione tra funzioni di finanziamento (in capo all'autorità pubblica) e funzioni di erogazione (fornitura diretta da parte dei privati). In tempi più maturi, tale apertura è stata promossa anche nei processi decisionali che riguardano l'elaborazione di politiche e programmi sociali (Ascoli e Ranci, 2003).

Secondo alcuni studiosi (Clayton e Pontusson, 1998; Williams e Mooney, 2010; Pierson, 1999), durante i tre lustri che dagli anni '80 ad oggi hanno visto l'implementazione di riforme dello Stato sociale è prevalso maggiormente il tema dei costi, mentre quello dell'efficacia, della qualità, dell'equilibrio dei rapporti tra centro e periferia e tra attori pubblici e privati è rimasto in secondo piano. Sono state poche le riforme a carattere strutturale, mentre i tagli alla spesa pubblica, tema centrale nel dibattito politico, in realtà sono stati operati solo dove erano minori le resistenze socio-politiche, al fine di evitare una perdita di consenso da parte degli elettori (*blame avoidance*).

Le ragioni che hanno portato alla messa in discussione dei modelli di welfare states tradizionali hanno visto negli ultimissimi anni una progressiva radicalizzazione. Infatti, da un lato, i nuovi rischi sociali hanno conosciuto un peggioramento, quantitativo e qualitativo, che si manifesta con l'aumento dei fenomeni di povertà, con la precarizzazione progressiva e costante dei percorsi lavorativi e, in generale, dei percorsi di vita, con i crescenti tassi di disoccupazione, con l'inasprirsi dei fenomeni di esclusione sociale. Dall'altro lato, il problema dei costi è diventato, con la recente crisi economica del 2008, sempre più assillante per i governi occidentali, che si trovano a dover fare i conti con stringenti vincoli di bilancio e contenimento della spesa pubblica e a realizzare drastici

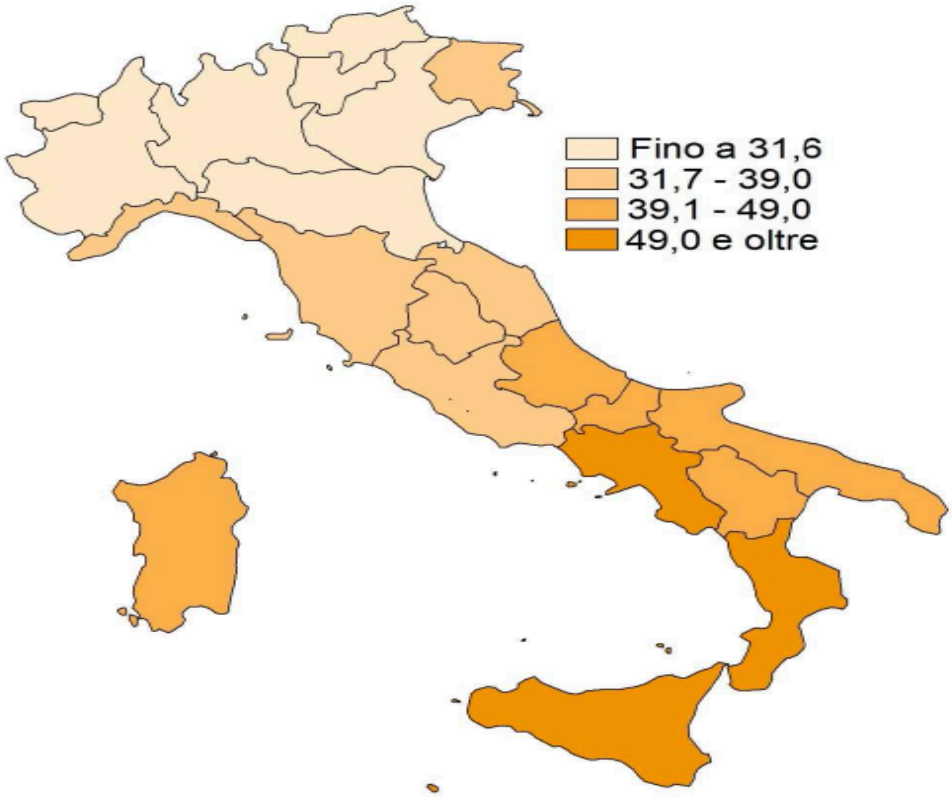
tagli alle risorse destinate a finanziare i sistemi di welfare. Le tabelle e le figure che seguono ci mostrano questo *trend* di sviluppo negativo del finanziamento della spesa sociale italiana a fronte di un aumento della disoccupazione e del rischio di povertà.

Grafico 2. Andamento % 2004-2011 del tasso di disoccupazione



Fonte: Cittalia, 2012

Figura 1. Diffusione di condizioni di precarietà e di impoverimento in Italia



Fonte: Cittalia (2012) su Dati Istat relativi alle forze lavoro nel 2011

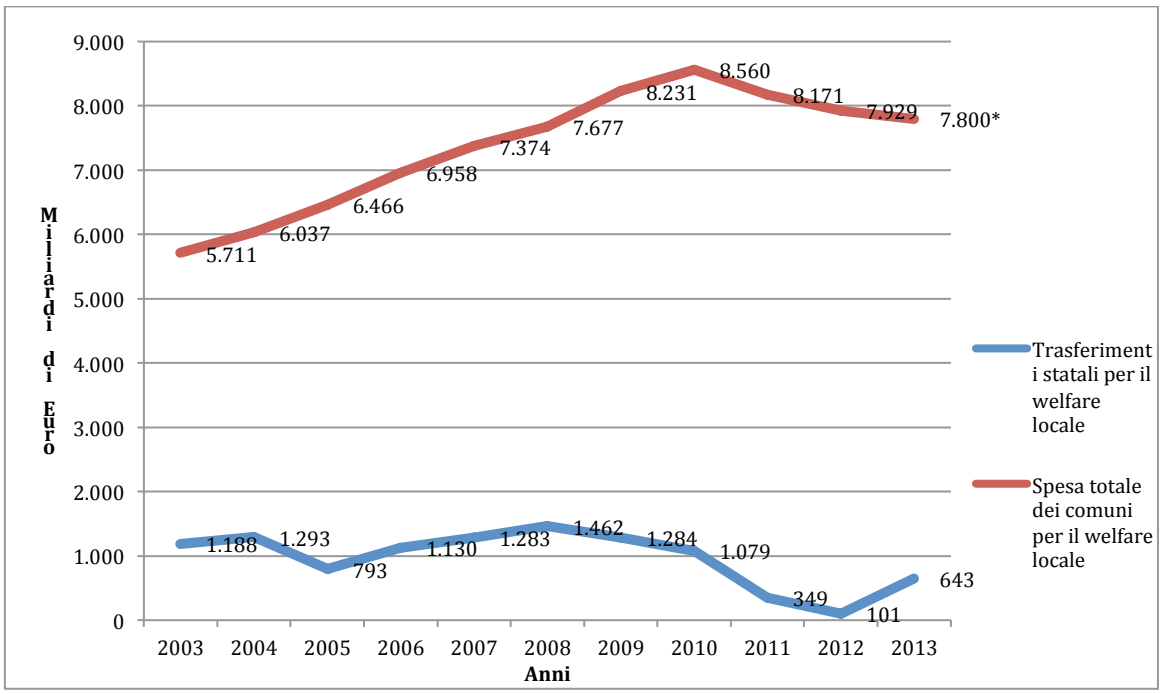
Tabella 4. Gli stanziamenti complessivi dei fondi sociali italiani negli anni 2001-2013

milioni di euro	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo nazionale per le politiche sociali al netto della quota INPS (2)	1071	1091	995	1032	557	825	1.000	712	578	435	274	70	45
Fondo infanzia e adolescenza (destinato a 15 città)	44	44	44	44	44	44	44	44	44	40	39	40	40
Fondo non autosufficienza (comma 1264 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	0	100	300	400	400	0	0	0
Fondo inclusione sociale immigrati (comma 1267 finanziaria 2007) (3)	0	0	0	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0
Fondo politiche giovanili (comma 1290 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	3	130	130	130	81	13	13	11
Fondo politiche della famiglia (comma 1250 finanziaria 2007) (4)	0	0	0	0	0	3	220	330	239	174	51	53	31
Fondo pari opportunità (comma 1261 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	3	50	44	30	3	17	17	17
Totale	**1.115**	**1.136**	**1.039**	**1.076**	**601**	**878**	**1.594**	**1.559**	**1.420**	**1.134**	**394**	**193**	**144**

Note: (1) Come previsto nella Legge di stabilità 2011. (2) Stanziamento totale, ivi comprese le integrazioni in corso d'anno, dove rintracciabili. Nel valore indicato è compresa la quota gestita a livello ministeriale, mentre sono escluse le somme destinate, fino al 2009, all'INPS per il finanziamento dei diritti soggettivi e le somme del Fondo infanzia (di queste ultime si dà separata evidenza); sono comprese le somme stanziate per il reddito minimo di inserimento nel 2001 e per il piano asili nido nel 2004. (3) Il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati è stato dichiarato incostituzionale nel 2008 e lo stanziamento 2008, pari a 100 milioni di euro, è stato riassorbito nel bilancio dello Stato. (4) Finanzia anche il piano straordinario asili nido; nel 2009 riassegnate risorse a valere sul 2008 per 52,094 milioni.

Fonte: Marano, 2011

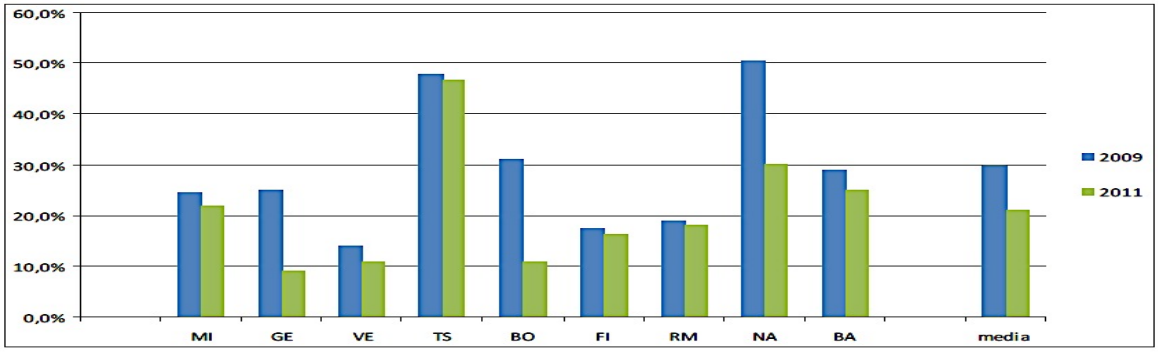
Grafico 3. Il finanziamento del welfare locale in Italia, 2003-2013



* stima

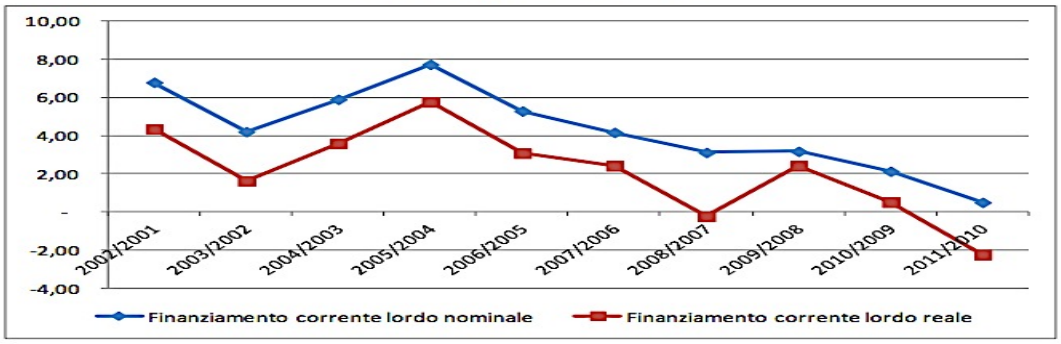
Fonte: Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 2014; Burgalassi e Melchiorre, 2014.

Grafico 4. Evoluzione percentuale dei trasferimenti statali e regionali nella spesa sociale dei comuni metropolitani, 2009-2011



Fonte: Cittalia, 2012

Grafico 5. Finanziamento corrente lordo nominale e reale in % della spesa sanitaria, anni 2001-2011



Fonte: elaborazione CREA Sanità (Consorzio per la ricerca economica applicata in sanità) dell'Università di Roma "Tor Vergata" su dati del Ministero della Salute e della Corte dei Conti.

Pertanto, il periodo congiunturale che stiamo vivendo rende il dibattito su tali questioni quanto mai attuale e "induce ancor più urgentemente ad interrogarsi sull'interezza delle politiche sociali, ovvero sul proprio concretizzarsi in reale fatto legislativo, politico, amministrativo" (Merler *et al.*, 2012,p. 57). Una necessità che risulta ancor più indispensabile se si pensa al fatto che "l'emergere del welfare mix ha costituito, sotto il profilo della regolazione del sistema di produzione dei servizi, un coagulo di contraddizioni"[6] (Fazzi, 1997, p. 82), non pienamente risolto nemmeno dai più recenti tentativi di riforma, i quali in sostanza si sono rivelati poco efficaci.

Nelle pagine che seguiranno entreremo più nel merito di alcuni principi cardine che hanno caratterizzato fino ad oggi la riforma del tradizionale modello di welfare e vedremo in che modo essi sono stati concretamente attuati nel nostro Paese. Tali principi

[6] Una delle critiche maggiori al welfare mix è relativa al fatto che il principio di regolazione del sistema è ancora rappresentato dal modello di mediazione politica (D'Amico, 2004). Ciò porta a concepire il no profit come subalterno al soggetto pubblico, una visione che non trova più rispondenza "nell'operare concreto di organizzazioni chiamate a sostituire l'intervento pubblico in termini sia di continuità che di professionalità delle prestazioni piuttosto che a svolgere una funzione di tipo meramente aggiuntivo-compensativo" (Fazzi, 1997, p. 84; Donati, 1996).

rappresentano le parole chiave di questo lavoro di ricerca, quindi possiamo considerarli dei veri e propri "concetti sensibilizzanti". Affronteremo le varie questioni in gioco attraverso paragrafi distinti e separati, una suddivisione utile esclusivamente ai fini espositivi, che non segue alcun ordine logico o cronologico, né è indicativa di una separazione concettuale tra paradigmi che in realtà sono profondamente ed inestricabilmente collegati tra loro.

2.3 Il paradigma manageriale e l'evoluzione del concetto di "pubblico"

A partire dagli anni '80 del secolo scorso, in gran parte del mondo sviluppato si sono affermati nuovi equilibri politici di stampo conservatore, che hanno progressivamente imposto un radicale mutamento di rotta nella gestione della cosa pubblica secondo principi di ispirazione neoliberarista. Si pensi, ad esempio, ai governi Reagan e Thatcher in USA e in Inghilterra o alle direttive emanate in quegli anni dall'UE.

La svolta neoliberista, incarnata dal movimento di opinione e pratiche conosciuto come *New Public Management* (NPM)[7], ha sottoposto gli Stati nazionali all'approvazione, in un quadro sostanzialmente bipartisan, di progetti di de-regolazione dei mercati e politiche di tagli e rientro del debito pubblico. Quello manageriale è stato per lungo tempo un paradigma egemone nell'ispirare i processi di riforma amministrativa dei paesi occidentali (Capano, 2002), configurandosi al contempo come conseguenza e come input di una fase di sviluppo capitalistico basato sulla globalizzazione della produzione e dei mercati e su una imponente innovazione tecnologica. Un simile contesto ha sottoposto a forti tensioni competitive tutti i sistemi economici nazionali, facendo emergere come ostacolo e come fattore improduttivo il ruolo dello Stato sociale e, più in generale, l'intervento pubblico nell'economia. In un periodo storico in cui il mercato godeva di rinnovata legittimazione, la managerializzazione si è imposta contemporaneamente come ideologia, come politica pubblica e come sistema di misure organizzative (Battistelli, 2002). Alla crisi di legittimità che dagli anni '80 ha investito la classe politica di formazione "tradizionale", esposta a una sensibile perdita di peso e di centralità del proprio ruolo nel processo decisionale pubblico (Girotti, 2007), il paradigma manageriale ha contrapposto una retorica apolitica ispirata agli obiettivi di economia ed efficienza (Olsen, 1972), realizzando, con la fine del XX secolo, una vera e propria depoliticizzazione dei rapporti sociali e delle funzioni istituzionali (Battistelli, 2002).

I pilastri fondamentali dei tentativi di riforma ispirati al NPM sono stati due: la privatizzazione e l'aziendalizzazione (D'Amico, 2004). Con il primo termine si deve intendere la politica di dismissione delle imprese pubbliche e delle partecipazioni statali nel più ampio quadro di una riduzione dell'intervento diretto nell'economia. Per aziendalizzazione, invece, dobbiamo intendere il processo di trasformazione di enti pubblici in aziende dal regime giuridico non privatistico, ma dotate di autonomia

[7] Prende ufficialmente avvio con l'approvazione nel 1993 della legge statunitense *Government Performance and Result Act,* finalizzata a rinnovare i metodi gestionali della pubblica amministrazione. Ad ogni modo, la diffusione del paradigma manageriale viene fatta risalire già al decennio precedente (anni '80).

amministrativa, contabile e finanziaria, con l'obiettivo di assicurare una gestione più agile ed efficiente dei servizi di interesse pubblico. Nell'affermazione del paradigma manageriale è stato decisivo l'inasprirsi della critica al modello burocratico e ai suoi effetti perversi (cfr. cap.1), nella convinzione che un'amministrazione pubblica troppo lenta e dispendiosa, lontana dalle esigenze dei cittadini e poco attenta alla qualità dei servizi, costituisse un ostacolo per la ripresa dello sviluppo socio-economico.

In sostanza, con il managerialismo si è diffusa l'idea di trasferire alla p.a. strumenti sperimentati nel settore privato, per incrementarne la produttività e il rendimento[8] attraverso la combinazione tra i principi di legalità (tradizionalmente enfatizzati nelle amministrazioni pubbliche e, in particolare, in quelle italiane) e quelli di efficacia ed efficienza. Quest'ultimo concetto, sviluppato nell'ambito degli studi sulle organizzazioni produttive private concepite come "sistemi razionali", rappresenta una delle parole chiave dell'approccio manageriale e va inteso come il rapporto tra il risultato dell'azione organizzativa e la quantità di risorse impiegate per ottenere quel dato risultato. In tal senso, l'efficienza aumenta al diminuire dell'ammontare dei mezzi utilizzati, a parità di risultato raggiunto. Essa, inoltre, applicata all'azione amministrativa, presuppone il principio della razionalità economica (c.d. economicità), in ossequio al bisogno di pareggiare i conti tra entrate e uscite e di evitare che il debito pubblico cresca oltre un certo limite.

C'è da aggiungere che, nel contesto del NPM, il valore guida dell'efficienza si arricchisce di nuovi contenuti facendo emergere la centralità di un altro principio, quello della qualità. Una qualità non, però, genericamente intesa, ma definita sulla base del gradimento dei cittadini, che usufruiscono dei servizi erogati, e sottoposta a misurazione. Da qui la diffusione nella cultura delle pubbliche amministrazioni di tematiche come il *marketing* dei servizi, la certificazione, la *customer satisfaction*, l'analisi e la ricerca delle *best practices*. E da qui anche la diffusione di un'attenzione verso i temi e le tecniche della valutazione. Inevitabile, allora, che i cittadini destinatari dell'azione amministrativa non siano considerati più solamente come utenti, ma come veri e propri clienti, una differenza semantica che rinvia ad un rapporto alla pari.

I presupposti per l'affermazione del paradigma manageriale derivano da un set di proposte, relativamente coerenti, che troveranno applicazione nelle politiche di riforma europee degli ultimi decenni (Osborne e Gaebler, 1995; Jones e Thompson, 1997; Meneguzzo, 1999). Questi, nello specifico, sono:

- la ridefinizione dei confini tra Stato e mercato, privatizzando ed esternalizzando la produzione dei servizi pubblici e la definizione delle politiche.
- Il ridimensionamento degli apparati burocratico-amministrativi (*downsizing*).
- Il decentramento del livello istituzionale, con una delega delle funzioni statali a livelli organizzativi inferiori (sussidiarietà verticale). Il decentramento è anche relativo alla dirigenza, in una logica di responsabilizzazione dei collaboratori e di

[8] Il rendimento nelle istituzioni pubbliche consiste nella capacità di rispondere alle sfide poste dall'ambiente; di fornire soluzioni a bisogni, domande o opportunità insoddisfatte; di dare risposte a problemi di rilevanza collettiva.

avvicinamento dei centri di decisione ai destinatari (crescita della trasparenza e del controllo).

- La riduzione dei vincoli giuridici e delle regole operative, attraverso cui il settore pubblico svolge le sue funzioni e raggiunge i suoi obiettivi (*deregulation*). In altre parole, le norme, le regole e le procedure amministrative non devono compromettere il conseguimento delle finalità strategiche e operative.
- La trasformazione degli apparati da un modello organizzativo gerarchico/funzionale ad un modello divisionale (cfr. cap.1), con la finalità di depoliticizzare i processi di messa in opera dei programmi governativi.
- La separazione tra politica e amministrazione: alla dirigenza politica spettano compiti di indirizzo, regolazione e controllo; mentre alla dirigenza amministrativa compiti di gestione. Questa prospettiva comporta una mutua assunzione di responsabilità tra decisori politici e funzionari amministrativi (cfr. cap. 3). Viene, altresì, auspicata la creazione sia di organi per la progettazione, sperimentazione e valutazione di nuovi programmi politici, sia di agenzie esecutive, responsabili dell'attuazione di tali programmi. Si parla, in proposito, di decentramento organizzativo dei compiti di gestione: dagli apparati ministeriali, a guida politica, si passa ad autonome agenzie esecutive, affidate alla guida di manager responsabili dei risultati e del budget (*agencification*).
- L'adozione di parametri ed indicatori cui riferire le attività amministrative e quindi la valutazione delle *performance* e dei risultati, da diffondere attraverso un costante processo di *accountability* [9].
- L'introduzione nella pubblica amministrazione di metodi di contabilità analitica (controllo dei centri di costo) e di strumenti di controllo di gestione (monitoraggio del rendimento).
- La diffusione di strategie di direzione per obiettivi (*management by objectives*), una metodologia basata sulla definizione, da parte del manager, di obiettivi ben precisi da raggiungere in tempi predefiniti e da valutare successivamente in termini di risultati raggiunti. La legittimazione dell'amministrazione non promana più dal potere politico, ma dalla capacità di produrre risultati, dalla quantità e qualità degli *outcomes.*
- L'adozione di tecniche di *benchmarking* (assunzione di un modello di riferimento cui comparare l'attività aziendale).

[9] Il termine *accountability*, che non ha un corrispondente esatto nella lingua italiana, viene definito da Bovens (2007) come una relazione tra un attore ed un forum al quale l'attore ha l'obbligo di spiegare e dare conto della sua condotta; il forum può interrogarlo ed emettere un giudizio, e l'attore può essere soggetto a conseguenze. Si tratta, dunque, di una dimensione strategica che si riferisce all'assunzione di responsabilità verificabile attraverso un impegno a rendere conto delle attività svolte e dei risultati ottenuti. E' interessante notare che questo criterio può funzionare anche come un potente fattore di distorsione e di selezione a priori del campo delle responsabilità (Bifulco e de Leonardis, 2005): l'amministrazione pubblica può, infatti, limitarsi a render conto di quanto si presta a essere computato solo in termini di output e di costi sostenuti (Freedland, 2001).

- L'attenzione verso le risorse umane: la persona non è più intesa come ingranaggio di una macchina, bensì come una risorsa dell'organizzazione da considerare in tutte le sue dimensioni fisiche e psichiche. Da qui un'attenzione al clima organizzativo, agli stili della leadership, in una logica di incentivazione della produttività e di riconoscimento del merito.

Anche se caratterizzato da questi elementi costanti, il paradigma manageriale verrà declinato in ogni singolo Paese a seconda delle sue specificità strutturali e culturali, legate alle caratteristiche dell'arena amministrativa e ai contenuti del paradigma dominante nel settore amministrativo di riferimento.

Per quel che riguarda i servizi socio-sanitari, la tendenza alla riduzione della fornitura pubblica diretta può in generale seguire due modelli principali (Ascoli e Ranci, 2003). Da una parte, può essere finalizzata ad aumentare la domanda privata di servizi, con l'obiettivo di bloccare l'espansione pubblica e di accrescere la libertà di scelta dei cittadini (modello guidato dalla domanda). Dall'altra parte, può avere l'obiettivo di privatizzare gran parte delle funzioni di gestione dei servizi e potenziare l'acquisto, ad opera dei soggetti pubblici, di prestazioni fornite dai privati nell'ambito di rapporti di tipo contrattuale[10] (modello guidato dall'offerta). In quest'ultimo caso, lo Stato mantiene gran parte delle responsabilità finanziarie, attivando meccanismi concorrenziali nelle procedure di trasferimento delle risorse al privato, e mantiene anche la titolarità delle funzioni di regolamentazione e di vigilanza. C'è da dire, però, che quando l'erogazione di servizi e prestazioni è affidata a fornitori privati, la relazione tra il soggetto pubblico ed i cittadini perde rilievo e diventa indiretta (Bifulco e Vitale, 2005). Ciò di cui risponde l'attore pubblico finanziatore risulta essere solo l'equilibrio del rapporto tra domanda e offerta e la rispondenza delle prestazioni erogate dai fornitori a standard minimi prefissati. Perciò, non risponde dei contenuti dell'offerta, e a loro volta i destinatari hanno un controllo limitato sui beni e sui servizi che ricevono (Ascoli e Ranci, 2003; Vitale, 2005; Crouch *et al*., 2001).

Nell'ambito dei servizi sociali, non solo si ha a che fare con oggetti immateriali (Olivetti Manoukian, 1998) di pubblica utilità, ma anche con beni relazionali (Donati e Solci, 2011) i quali hanno come destinatari individui con problematiche e fragilità. Per questo, la valorizzazione delle virtù della competizione – tra cui l'efficienza, la diversificazione di beni e servizi, la libertà di scelta del consumatore – richiede una maggiore attenzione alla regolazione pubblica delle transazioni, che si concretizza contrastando eventuali barriere di accesso al mercato evitando il rischio di situazioni di tipo collusivo, rimediando alle asimmetrie informative che affliggono il rapporto di

[10] Troviamo in questo quadro una varietà di dispositivi contrattuali, tra cui: appalti e convenzioni tra amministrazioni e fornitori riguardo a servizi e prestazioni, oppure contratti basati sull'offerta competitiva tra fornitori autorizzati, i quali costituiscono il sistema rispetto al quale i cittadini possono esercitare la loro libertà di scelta. Un esempio di questo sono i *vouchers* socio-sanitari introdotti nel 2000 in Italia. Un'altra tipologia di contratti sono quelli che si inscrivono nella cornice della partnership fra diversi attori, pubblici e privati e riguardano sia la fornitura di beni e servizi, sia programmi e progetti inerenti problemi complessi (Bifulco, Vitale, 2005).

scambio tra fornitore e utente, definendo e verificando gli standard di performance (Bifulco e Vitale, 2005).

L'innesto di culture privatistiche nella pubblica amministrazione ha avuto per certi versi un impatto positivo. I punti di forza del modello possono essere rintracciati nella definizione di precise attribuzioni di competenze per i manager e i politici, nella responsabilità del dirigente rispetto all'impiego delle risorse, nell'attenzione verso il concetto di qualità e nell'orientamento verso gli obiettivi strategici e i risultati concreti. Tuttavia, diverse sono le criticità che le indicazioni manageriali portano con sé: per citarne alcune, possiamo pensare alla frammentazione istituzionale e al debole controllo politico esercitato sull'azione amministrativa, al rischio che il primato conferito al concetto di efficienza conduca ad una visione prevalentemente contabile e finanziaria dell'azione pubblica, alle possibili derive dirigiste e tecnocratiche, alla definizione di esternalizzazioni incongrue (Bertin e Fazzi, 2010). Rispetto a quest'ultimo tema, c'è da dire, inoltre, che i potenziali fornitori possono influenzare i soggetti pubblici decisori, condizionandone la neutralità; possono aggregarsi tra loro, assumendo comportamenti di tipo collusivo, al fine di indurre il decisore a sostenere i propri progetti o i propri interessi (Bifulco, 2006). Il soggetto pubblico potrebbe, altresì, avere difficoltà nella valutazione dei privati per un'incompletezza di informazioni derivante dalla stessa natura relazionale delle prestazioni sociali, difficilmente valutabili con parametri oggettivi, che tendono a far prevalere le procedure e le valutazioni standardizzate, a discapito della complessità (Fargion, 2009). Infine, dal punto di vista dei destinatari delle politiche sociali, le esternalizzazioni (in particolare nel modello guidato dalla domanda) possono favorire, come abbiamo appena visto, l'enfasi sulla libertà di scelta del consumatore al punto da escludere e marginalizzare chi non ha gli strumenti e le possibilità adeguate per effettuare le proprie scelte.

Nella realtà concreta, le relazioni pubblico-privato assumono molteplici configurazioni e possiamo ritrovare forme di condivisione e di co-responsabilità su obiettivi e interessi collettivi, ma anche forme di riduzione marcata delle funzioni pubbliche di indirizzo e scelta politica. Nel momento in cui viene meno il monopolio statale nella produzione di beni e servizi per la collettività (e nelle decisioni relative), risulta necessario ridefinire la nozione di "pubblico", non più identificabile nell'equazione tipica del welfare state tradizionale in cui il concetto in esame era uguale a quello di stato (de Leonardis, 1997). Sullo sfondo del progetto neo-liberista di "ritiro dello Stato" e di trasformazione del suo ruolo regolativo, si generano così inevitabili preoccupazioni sul come continuare a difendere e tutelare ciò che è comune, concetto non più riconducibile alla natura degli attori in gioco. Dobbiamo allora spostare l'attenzione alle interazioni, ai processi; ciò che è pubblico quindi non è dato, ma prende forma da processi nei quali un regime di azione diventa, se lo diventa, pubblico (AA.VV., 2006). Per dirla con le parole di Daniel Cefaï (2002, p. 70) "pubblico" sta ad indicare una forma di vita collettiva che "emerge attorno ad un problema nel momento stesso in cui lo costituisce. Degli attori individuali, organizzativi e istituzionali, si impegnano in uno sforzo collettivo di definizione della situazione percepita come problematica. Essi esprimono, discutono e giudicano opinioni; individuano problemi; entrano in dispute, polemiche e controversie; configurano giochi di conflitto,

realizzano compromessi". Ciò che è pubblico, dunque, ha una consistenza cognitiva poiché prende forma attraverso un'elaborazione a più voci, in cui sono in gioco forme di conoscenza, discussione e comunicazione e da cui emerge una definizione condivisa (Bifulco e de Leonardis, 2005). Nel tempo assumeranno anche una consistenza normativa, sia nel senso che sono materia di regolazioni, sia nel senso che contengono un riferimento di valore, incarnando il concetto di "ben-essere" per la collettività (*ibidem*). Alcuni studiosi (Gianformaggio, 1995; Bifulco e de Leonardis, 2005) hanno provato ad identificare gli aspetti che qualificano la nozione di pubblico, distinguendola da ciò che è privato. Tra gli elementi qualificanti troviamo: la visibilità pubblica, la validità universalistica, il riconoscimento di beni in comune e il principio di terzietà istituzionale.

Il ruolo di supplenza delle carenze e delle contraddizioni svolto dagli attori privati nell'area pubblica non può autorizzare ipotesi di deresponsabilizzazione delle istituzioni rispetto a compiti di indirizzo e controllo (D'Amico, 2004). Né tanto meno può autorizzare facili ottimismi circa la capacità del privato sociale di coniugare qualità ed efficienza meglio di quanto sappiano fare stato e mercato (Ranci, 1999). È necessaria così una forte azione del soggetto pubblico, che non soltanto si occupi di meccanismi classici come la redistribuzione del reddito e l'accesso al mercato dei beni, ma che sappia guidare la molteplicità degli attori in gioco all'interno di veri e propri *networks* organizzativi. È importante, infine, che il tutto avvenga in un quadro di rafforzamento delle condizioni generali di democrazia, rispetto alle quali il ruolo dello Stato stesso non può non essere decisivo. E non di una democrazia solo formale, fondata sull'esistenza di regole, ma di una democrazia sostanziale, fondata sull'esistenza di condizioni di base che rendono effettiva e reale la partecipazione di tutti (Sen, 1982).

2.4 Le ragioni e gli esiti del decentramento amministrativo

Come abbiamo visto nel capitolo 1, la nascita e lo sviluppo dello Stato moderno rappresentano un processo di centralizzazione politica, che ha permesso ai Paesi industriali dell'occidente la realizzazione della crescita economica, dell'integrazione sociale e di un certo grado di modernizzazione. La formazione dell'amministrazione pubblica centrale dello Stato è correlata a condizioni storiche specifiche (Mayntz, 1982), profondamente mutate con l'avvento del postfordismo. Potremmo dire che in seguito al compimento del processo centralizzatore dello Stato-nazione, si è manifestata la tendenza contrapposta a mantenere, o meglio a riconquistare, spazi decisionali autonomi, attraverso forme di decentramento politico, inteso come la delega di potere decisionale legale ai livelli inferiori di una struttura amministrativa gerarchizzata. Il decentramento amministrativo, invece, consiste nella delega non di potere decisionale, ma dell'esecuzione di compiti prestabiliti. Per comprendere l'importanza del fenomeno in esame, basti pensare al fatto che processi di innovazione e sviluppo trovano sempre più il proprio spazio di riferimento in dimensioni locali, piuttosto che nazionali, e quindi al riconoscimento che stanno ottenendo un po' ovunque istanze di governo territoriale con l'adozione di nuovi statuti di decentramento e autonomia amministrativa (Rhodes, 1994).

In realtà, le tensioni cui è sottoposto lo Stato contemporaneo sono duplici: accanto all'affermazione della dimensione locale, vi è quella di processi transnazionali frutto di fenomeni quali la globalizzazione economica e l'integrazione europea[11]. Pensiamo all'incidenza crescente – esercitata sia attraverso direttive e vincoli, sia con rapporti, suggerimenti e *ratings* – di autorità ed organismi come il FMI e la Commissione europea e al ruolo progressivamente più forte delle imprese multinazionali fuori dal controllo della regolazione statale. Sempre meno gli Stati riescono a controllare le proprie economie, come se queste fossero soggette a "dinamiche autocentriche" (Jessop, 1994); contestualmente, interventi e misure manageriali fanno registrare un arretramento della regolazione statuale in favore di meccanismi di mercato, con il risultato di un indebolimento della capacità (e legittimità) dell'amministrazione pubblica centrale di esercitare un governo pieno e riconosciuto delle dinamiche socioeconomiche (Le Galès, 2002). Nonostante ciò, è bene fare una precisazione molto importante, che vale come premessa di quanto si dirà sui fenomeni di decentramento: e cioè che almeno per ora non si può affermare che si sia compiuto un processo di svuotamento e smantellamento dello Stato nazionale (Mayntz, 1982; Tickell e Peck, 1995; Bagnasco, 2003). In altre parole, è troppo presto per dire che si è già pervenuti ad una nuova logica spaziale e ad un nuovo sistema di regolazione postfordista (Cerase, 2008). Si tratta, più che altro, di un'amministrazione istituzionalmente differenziata, organizzata in modo diverso rispetto al passato al fine di rompere con la tradizione del centralismo, di contrastare i fenomeni negativi della burocratizzazione e di competere con le dinamiche economiche internazionali.

Il decentramento politico e amministrativo viene considerato come una strategia per dare risposta alla crisi dello Stato sociale, il quale appare su scala europea come uno dei 'luoghi' privilegiati della localizzazione delle politiche (Mirabile, 2005a). Secondo Robert Castel (2006), la territorializzazione degli interventi sociali è uno dei grandi vettori della loro attuale ricomposizione, mirante a garantirne una gestione più democratica e meno standardizzata, ad assicurare trasparenza e vicinanza ai cittadini ed a creare servizi più

[11] Riguardo al tema del "locale" si è trattato in parte di una riscoperta di dimensioni politiche e culturali di reazione alla globalizzazione (Perulli, 2009). "Di fronte ai cambiamenti geo-economici come la libera circolazione del capitale, il consolidamento del mercato unico europeo e il declino delle industrie manifatturiere fordiste, molte città dell'Europa occidentale hanno dovuto affrontare una serie di problemi socioeconomici come la fuga dei capitali, la disoccupazione di massa e il degrado delle infrastrutture" (Brenner, 2007, pp. 136-137). Ciò ha portato, in una prima fase, alla chiusura difensiva e localistica da parte di quei settori sociali che si sono sentiti messi a rischio dalla delocalizzazione di produzioni verso i Paesi meno sviluppati (*offshoring*) e dal flusso di immigrazione verso i Paesi più sviluppati (Perulli, 2009). Ad ogni modo, si ritiene impossibile un ritorno a sistemi economici chiusi e di tipo comunitario. Piuttosto la chiave di volta sembra essere l'analisi delle interconnessioni e interrelazioni tra globale e locale. In tal senso, negli ultimi anni è stato coniato e si è diffuso un neologismo, *glocalization*, che rappresenta l'interdipendenza dei due fenomeni, concepiti come due facce della stessa medaglia (Bauman, 2005). Come sostiene Giddens (1994), l'opposizione globale/locale svanisce se si considera la distanza spazio-temporale, che nella modernità è divenuta molto più comprimibile rispetto ai tempi passati. Secondo questa ottica, la globalizzazione è un'intensificazione delle relazioni sociali, cognitive e produttive su scala mondiale che rende gli eventi locali modellati reciprocamente da altri eventi locali che si verificano in situazioni remote. La globalizzazione è, dunque, una complessa rete di flussi, legami e interazioni tra differenti attori e diverse aree geopolitiche dell'economia mondiale che, pur conservando strutture distintive e identità culturali proprie, concorrono ad ampi processi di integrazione (Berger, 2006).

attenti alle reali esigenze territoriali. In tal senso, la valorizzazione della dimensione locale viene legittimata proprio dall'idea che è all'interno di una rete di interazioni sociali territorialmente contestualizzate che si struttura la conoscenza dei problemi e la definizione delle soluzioni possibili.

Nei moderni stati amministrativi il decentramento politico può essere impostato in tre modi differenti (Mayntz, 1982). Ad un primo tipo, a livello regionale, appartengono non solo i sistemi federali (Germania, USA), ma anche un'articolazione come quella dello Stato francese o italiano, ad esempio. Un secondo tipo di decentramento molto diffuso, il trasferimento di competenze a livello locale, trova la sua espressione nel sistema delle autonomie amministrative comunali. Un terzo tipo, infine, prevede che sottosistemi funzionali specifici vengano sottratti al controllo statale e lasciati all'autogestione (ad es. il sistema assistenziale, le università, ecc.).

In Italia, la competenza relativa alle politiche sociali è integralmente attribuita alle autonomie locali. Nello specifico, il decentramento è stato perseguito attraverso obiettivi differenti: in una prima fase, è prevalso l'orientamento municipalista (L.833/78 e L.328/00), che ha attribuito ai comuni tutte le funzioni amministrative di programmazione, organizzazione e gestione della materia; con la riforma costituzionale del 2001 sono, invece, le regioni ad avere acquisito un ruolo ancora più centrale, vedendosi conferire la competenza legislativa esclusiva del settore. Durante i primi anni del XXI secolo le Regioni degli Stati europei hanno registrato un forte rilancio in molti ambiti della protezione sociale: dalla sanità ai servizi sociali, dalle politiche attive del lavoro all'inclusione, affermandosi quali unità spaziali di riferimento per l'organizzazione di una risposta collettiva ai cosiddetti nuovi rischi sociali (Armingeon e Bonoli, 2006). In questo modo, le Regioni hanno guadagnato il diritto di far sentire la propria *voice*[12]*,* ossia una nuova opportunità di esprimere i propri interessi ed influenzare il *policy making* sia nei confronti del livello sovranazionale che dello Stato nazionale. Secondo Ferrera (2008), questa tendenza è connessa a due macro-fattori: le crescenti difficoltà dei governi centrali nel gestire le politiche sociali sul piano finanziario e organizzativo; e, in secondo luogo, l'integrazione europea, che ha progressivamente fornito incentivi e risorse capaci di attivare processi di *region-building*, in buona misura imperniati proprio sulla differenziazione territoriale delle politiche[13].

[12] Questa a volte si esprime anche come *voice for exit* ovvero come veri e propri movimenti secessionisti e separatisti, soprattutto da parte delle regioni più ricche (Ferrera, 2008).

[13] A nostro avviso, risulta interessante collegare il discorso sul ruolo centrale delle regioni nell'ambito delle politiche sociali con le analisi sviluppatesi negli ultimi anni nel campo della geografia umana ed economica. Gli studiosi del settore ritengono che l'incremento della competizione economica internazionale, avvenuto alla fine del XX secolo, ha portato a riconsiderare le regioni come un'unità di produzione integrata e a ripensare le imprese come inserite entro una dimensione regionale (Storper e Salais, 1997). Si pensi ad esempio ai distretti italiani leader nel settore dei tessuti e delle calzature, oppure alla c.d. *Silicon Valley* californiana (Perulli, 2009). L'identità economica di una regione deriva anche dalla sua capacità di innovazione che, a sua volta, è il frutto di un efficace coordinamento tra attori. A questa analisi si accompagna l'ipotesi elaborata da sociologi dello spazio metropolitano come Neil Brenner (2004), che individua nelle nuove dimensioni della metropoli e della città-regione il frutto di un processo di territorializzazione sostenuto dagli stessi Stati nella gara competitiva globale.

Le conseguenze di questi fenomeni sono tuttora incerte[14]; ciò che possiamo invece affermare è che indubbiamente la riscoperta del livello territoriale, già centrale nella storia politica dei Paesi europei (Bagnasco, 2003), ha condotto ad un processo di ristrutturazione "funzionale" delle competenze dello stato (Keating, 1998) e ad un ridisegno delle relazioni centro-periferia, sempre più dominate da tensioni competitive. Infatti, a differenza di quanto avveniva nel Medioevo, in cui pure le autonomie locali e le libere città avevano un ruolo centrale, oggi l'amministrazione territoriale si manifesta accanto all'esistenza di un sistema statale gerarchicamente sovraordinato; inoltre, con l'industrializzazione sono aumentati il numero e le dimensioni delle città e quindi l'importanza delle strutture amministrative urbane (Mayntz, 1982). E' chiaro, dunque, che vengono a crearsi tensioni tra i diversi livelli. La moltiplicazione di differenti centri di potere, fortemente interdipendenti tra loro, genera una redistribuzione dell'autorità, con conseguente frammentazione dello stato (Pierre, 1999); da qui l'enfasi su politiche di partenariato, sul contratto, sulla negoziazione, assieme all'interesse crescente verso domande di leadership, di gestione e di *governance* (Stoker, 1998). Si viene, così, a delineare un contesto di governo multilivello, in cui diversi ordini di amministrazione, autonomi in termini di potere e risorse (e spesso anche in competizione), si trovano a dover interagire, cooperare e negoziare al fine di produrre risultati condivisi di *policy* (Bobbio, 2005a).

Alcuni studiosi hanno elaborato nuove categorie per interpretare i processi di ri-organizzazione territoriale e politica dello Stato, al fine di non considerare i vari livelli in gioco come a sé stanti, ma come il prodotto di un'interazione reciproca e continua. In particolare, viene proposto il concetto di "scala", che nella geografia umana serve a raffigurare un fenomeno, indicando il rapporto tra la sua dimensione reale e la sua rappresentazione. Secondo una prospettiva epistemologica differente, Howitt (1998) sostiene che la scala è costituita da tre dimensioni: la misura, ossia l'estensione territoriale di un fenomeno considerata in modo orizzontale (una provincia, un comune); il livello, cioè il piano verticale su cui avvengono i fenomeni (locale, regionale, nazionale, sovranazionale); e la relazione, che include i rapporti tra spazi, luoghi e ambienti ed è considerata la dimensione più importante nelle scienze umane e sociali (Moini, 2012). Osservata da tali prospettive, la scala, anziché essere configurata a priori, viene definita attraverso una lettura costruttivista come il prodotto di forme di interazione sociale storicamente determinate. Pertanto, le scale non sono contesti precostituiti entro i quali attori politici ed economici sviluppano le loro strategie, ma dei costrutti sociali risultato di una lotta socio-spaziale (Jessop, 1990), in cui entrano in gioco e si scontrano luoghi, interessi e ideologie. In tale ottica, i processi di ri-organizzazione territoriale delle istituzioni pubbliche sono stati concettualizzati come *politics of scaling* (Brenner, 2001; 2004), che hanno per oggetto la differenziazione e ri-gerarchizzazione delle relazioni fra le scale geografiche del potere politico attraverso regimi di regolazione di matrice prevalentemente neoliberista (d'Albergo, 2010; d'Albergo e Moini, 2011). "Così si

[14] Sempre Ferrera (2008, p. 17) ci offre due scenari: "da un lato, la ri-territorializzazione potrebbe accrescere l'efficienza e l'efficacia degli strumenti di protezione sociale; dall'altro, essa potrebbe innescare dinamiche centrifughe, se non di vera e propria «destrutturazione» dei sistemi nazionali di welfare".

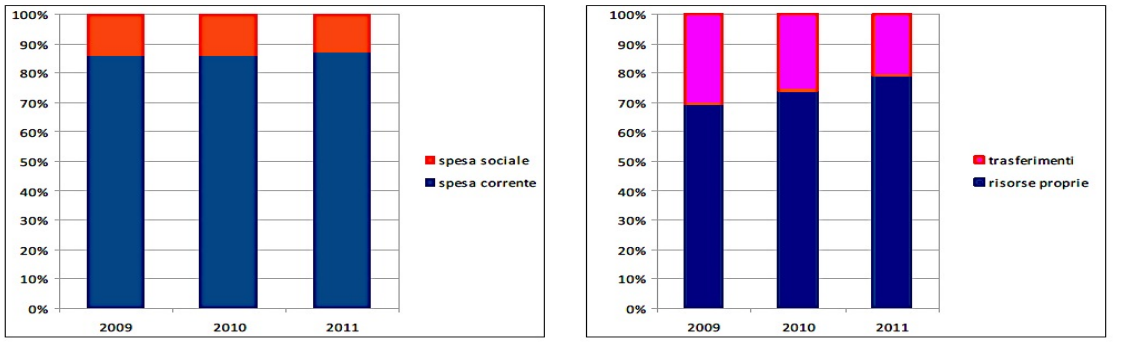
spiegano, per esempio, i fenomeni d'integrazione europea (*political upscaling*), le spinte federaliste o localiste (*political downscaling*) e il ritorno del governo delle aree metropolitane o delle città-regione nelle agende politiche nazionali" (d'Albergo, 2010, p. 12). Da questo punto di vista le relazioni fra le scale politiche più che a una piramide assomigliano a un mosaico composto da tessere a più strati, diverso a seconda dello specifico processo sociale o politico osservato (Brenner, 2001).

Concepire i processi di ristrutturazione territoriale e politica degli Stati contemporanei secondo il paradigma della "scala", ci permette di comprendere anche che questi non sono univoci, cioè non tendono soltanto a realizzare forme di decentramento (ri-territorializzazione), ma si possono configurare anche in termini di de-territorializzazione degli attori o di adattamento, a livello locale, di programmi e di politiche definiti a livello centrale (Le Galès, 2002). Inoltre, ci mette in guardia dal rischio di una naturalizzazione e reificazione degli ambiti territoriali, considerati cioè preesistenti alle forme dell'azione pubblica e individuale (Moini, 2012) e dati per scontati (*taken for granted*). A ben vedere, le comunità locali sono "incomplete" (Le Galès 2006), poiché costituiscono soltanto una parte di un contesto sociale più ampio, nazionale e globale, con cui sono in continua relazione e da cui più spesso hanno origine i problemi collettivi.

La teoria del *political rescaling* sostiene che gli Stati nazione sono uno dei principali attori ad aver prodotto strategie di riconfigurazione delle cornici scalari, progettandole e decidendole (Brenner, 2004; Sassen 2003). Il processo di ri-territorializzazione rappresenta una contraddittoria strategia dello Stato (Brenner, 2007; Jessop, 1990), non di rado realizzata sulla base di convenienze economiche, opportunismi politici e grosse difficoltà a determinare la coerenza territoriale e il coordinamento inter-scalare delle istituzioni e delle politiche statali. Per chiarire questo aspetto, possiamo riportare l'esempio del caso italiano in cui i processi di *rescaling*, in particolare nel settore delle politiche sociali, non sono stati sinora accompagnati da chiari criteri di attribuzione delle competenze tra livello centrale e meso (Fargion e Gualmini, 2012). Ciò ha creato uno stato di mancate integrazioni funzionali dell'architettura istituzionale (Ciarini, 2012), alimentato i conflitti tra scale di potere (si vedano i numerosi ricorsi alla Corte costituzionale presentati negli ultimi anni dalle Regioni) e rivelato l'incapacità dell'amministrazione centrale di definire chiari progetti di riordino nazionali e di guidare l'azione dei governi sub-nazionali, sempre più spesso caricati di crescenti responsabilità. Si parla, in proposito, di "decentramento della penuria" (Keating, 1998), per descrivere la tendenza degli stati nazionali (ma anche regionali) a scaricare sulle periferie i costi delle politiche di welfare, senza un adeguato trasferimento di risorse, né la realizzazione della necessaria autonomia fiscale. Questa situazione ha comportato nel lungo periodo un aumento delle disparità tra regioni più ricche e regioni più povere, come già diversi autori hanno rilevato nel campo delle politiche sociali (Ascoli, 2011; Kazepov e Barberis, 2013). Inoltre, spostando l'attenzione sui singoli contesti territoriali, emerge con sempre maggiore evidenza che si vanno istituzionalizzando nuove frammentazioni le quali corrono lungo dimensioni locali differenti, che vanno dalle aree metropolitane/zone ad alta urbanizzazione ai piccoli comuni, dal centro alla periferia (Burgalassi e Melchiorre, 2014).

Secondo alcuni studiosi (Hogget e Hambleton, 1987; Ferrera, 2008), i processi di *welfare retrenchment* hanno trovato nel decentramento e nella devoluzione di poteri alle periferie politiche e amministrative un loro fondamentale punto di forza. A riprova di ciò, nelle figure che seguono e nel grafico 3 riportato in precedenza, possiamo osservare in che modo in Italia, dopo la crisi economica del 2008, sono diminuiti i trasferimenti statali per le politiche sociali e, di converso, aumentate le risorse proprie messe in campo dalle regioni e dagli enti locali.

Grafico 6. Media della spesa corrente e spesa sociale nelle città metropolitane e composizione della spesa sociale, 2009-2011



16,7% crescita percentuale 2011/2009 della spesa corrente

8,1% crescita percentuale 2011/2009 della spesa sociale

+16,7% crescita percentuale 2011/2009 delle risorse proprie dei comuni

-31,1% decrescita percentuale 2011/2009 dei trasferimenti statali, region.

Fonte: Cittalia, 2012

Tabella 5. Composizione percentuale della spesa sociale dei comuni metropolitani suddivisa tra risorse proprie e trasferimenti statali, regionali, 2009-2011

Spesa sociale	2009		2010		2011	
	Risorse proprie	Trasferimenti	Risorse proprie	Trasferimenti	Risorse proprie	Trasferimenti
Torino*	69,0%	31,0%	70,0%	30,0%	nd	nd
Milano+	75,5%	24,5%	77,9%	22,1%	78,1%	21,9%
Genova*	75,0%	25,0%	88,0%	12,0%	91,0%	9,0%
Venezia*	86,0%	14,0%	82,0%	18,0%	89,0%	11,0%
Trieste+	52,3%	47,8%	53,4%	46,6%	53,3%	46,7%
Bologna*	69,0%	31,0%	81,0%	19,0%	89,0%	11,0%
Firenze+	82,5%	17,5%	84,3%	15,7%	83,6%	16,4%
Roma+	81,0%	19,0%	83,0%	17,0%	82,0%	18,0%
Napoli+	49,7%	50,3%	80,0%	20,0%	70,0%	30,0%
Bari+	71,0%	29,0%	62,0%	38,0%	75,0%	25,0%
Cagliari+	53,2%	46,8%	51,9%	48,1%	nd	nd
Media città metropolitane	**69,5%**	**30,5%**	**74,0%**	**26,1%**	**79,0%**	**21,0%**

+ Dati provenienti dalla rilevazione effettuata da Anci-Cittalia per "La spesa sociale dei comuni", anno 2012.
*Dati provenienti dalla rilevazione effettuata da Anci-Cittalia per "I comuni e la crisi", anno 2011.
Ires Morosini L. legaautonomie

Fonte: Cittalia, 2012

Le conseguenze del decentramento non sono solo di tipo economico-finanziario, ma riguardano anche altre questioni, tra cui il ruolo che lo Stato, in collaborazione con le regioni, deciderà di avere in merito alla definizione di diritti sociali uniformi in tutto il territorio nazionale. Se il decentramento perdurasse – o addirittura venisse rafforzato

dando maggiore potere regolativo alle regioni, come alcuni auspicano – in un quadro di persistente mancanza di diritti sociali uguali per tutti, si rischierebbe di assistere ad una crescita insostenibile degli squilibri territoriali.

2.5 Il concetto polisemico di *governance*

Dagli inizi degli anni novanta, all'interno della *policy community* della riforma amministrativa, incominciano a svilupparsi nuovi modelli organizzativi che cercano di superare alcuni dei limiti connessi alla diffusione dei principi del NPM (Girotti, 2007). In particolare, si mette in discussione l'interesse unidirezionale verso la massimizzazione della dimensione dell'efficienza e la lettura esclusivamente ingegneristica dei processi organizzativi. Riprendono, quindi, vitalità approcci e teorie che sottolineano la specificità dell'azione pubblica; che ridonano centralità alla dimensione dell'efficacia[15], accanto a quella dell'efficienza; che rivalutano le capacità degli attori di cooperare, e non solo di competere, di stipulare accordi vincolanti, di promuovere comportamenti collaborativi; che guardano ai problemi del *policy making* e non solo agli aspetti tecnico-gestionali delle organizzazioni. Riguardo quest'ultimo aspetto, va precisato che, se in un primo momento (durante gli anni '80) il processo di apertura delle attività pubbliche ad attori non statali si è concretizzato per lo più nell'ottica del *contracting-out,* ossia della produzione e fornitura di servizi per conto dello Stato, a partire dagli anni novanta tale apertura si è verificata anche nell'ambito dei processi decisionali (cfr. cap. 2), ad indicare un differente approccio gradualmente diffusosi nel *policy making.*

Come sostiene Bulsei (2003), in tale contesto la coerenza e l'efficacia dell'azione pubblica non dipendono dalla sola attività politico-amministrativa, ma anche e soprattutto dal coordinamento orizzontale e verticale tra più attori istituzionali e sociali e dalla loro capacità di condividere obiettivi e cooperare per raggiungerli. Questo modello prende il nome di *governance*, termine nato nella scienza della politica internazionale, per rappresentare un sistema mondiale di relazioni inter e trans nazionali sempre meno fondate su solidi presupposti di diritto internazionale (Perulli, 2009; Mayntz, 1999). Il concetto di *governance* unifica i temi del globale e del locale, mettendo in luce una crescente interdipendenza tra poli e nodi costituiti da città e da regioni, che riacquistano un ruolo centrale nella globalizzazione (Le Galès, 2002). La *governance* è dunque il sistema di reti (*networks*), che connette gli attori sulla scena mondiale ed esprime la ricerca di forme di governo non fondate sulla sovranità di tipo statale, ma sul consenso e sul coinvolgimento di soggetti portatori di interessi, che vengono riformulati e ricostruiti nei diversi contesti locali.

[15] Per efficacia si intende il confronto tra ciò che si è effettivamente realizzato (servizio erogato) e quanto si sarebbe dovuto realizzare sulla base di un piano o un programma (obiettivi). Nello stesso tempo, essa fa riferimento al rapporto tra i servizi erogati e gli effetti prodotti da questi sulla collettività. Il concetto di efficacia qui definito si differenzia dal significato che esso assume in ambito giuridico, dove indica la conformità di un atto ai principi stabiliti dalla legge. Si tratta dunque di un controllo di legittimità formale (D'Amico, 2004).

Le origini della *governance* vanno collocate nella vicenda storica della crisi del modello taylor-fordista all'interno delle imprese e del modello burocratico nelle amministrazioni pubbliche (cfr. cap. 1), forme di regolazione sociale non più adeguate a gestire la complessità dei fenomeni sociali e politici contemporanei. Ma vanno collocate anche all'interno della vicenda che porta alla moltiplicazione dei livelli di governo, da un lato, e alla diffusione del NPM, dall'altro. Infatti, il nuovo concetto in esame mutua dal paradigma manageriale alcuni tratti distintivi, come il coinvolgimento degli *stakeholders*, la negoziazione, il coordinamento di interessi diversi, l'applicazione dei principi di efficienza, coerenza e trasparenza (D'Amico, 2004).

La definizione del concetto di *governance*, che non ha un termine corrispondente nella lingua italiana, ha subito cambiamenti ed integrazioni all'interno del mondo politico e accademico e tuttora non ha una definizione condivisa, anche se i diversi studiosi (esperti di relazioni internazionali, politologi, economisti) si sono inizialmente trovati d'accordo nell'utilizzarlo per marcare una distinzione con il concetto di *government*. Quest'ultimo indica lo strumento che viene usato per governare, ossia gli assetti istituzionali, gli apparati amministrativi legalmente preposti a questa funzione; mentre il termine opposto di *governance* definisce il processo attraverso cui collettivamente risolviamo i nostri problemi (OECD, 2001). In ambito politico[16], una definizione efficace della nozione in esame è quella fornita da Mayntz (1999, p. 3), secondo cui si tratta di "un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non-statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private". Sempre nella teoria politica, *governance* è sinonimo di guida (*steering*; *Steuerung*) (Mayntz, 1999) e sta ad indicare la trasformazione dell'autorità pubblica lungo un asse che va dal controllo dirigistico (*rowing*) (Bifulco e de Leonardis, 2005) al coordinamento *strategico* di risorse ed interessi differenti.

Risulta importante soffermarsi per un momento sul concetto di "strategia", che nell'agire sociale indica un insieme di attori che si orientano reciprocamente e misurano le proprie "mosse" cercando di prevedere quelle altrui, con la consapevolezza dell'imprevedibilità degli esiti dell'azione umana. Trasposto all'agire politico, tutto ciò implica la difficoltà di guida rispetto a rischi esterni, ma soprattutto ai rischi interni (il conflitto tra i membri) e comporta l'utilizzo costruttivo del conflitto e del negoziato nell'interazione tra gli attori (Perulli, 2006).

Secondo Le Galès (1998), la *governance* si caratterizza per essere un processo di costruzione collettiva delle decisioni finalizzato a conseguire fini espliciti; analogamente, Segatori (2002) afferma che si tratta di un "processo di elaborazione, di determinazione, di realizzazione e di implementazione di azioni di *policies*, condotto secondo criteri di concertazione e di partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati o del terzo settore".

[16] Ricordiamo che il termine *governance* ha un suo utilizzo anche nell'ambito delle aziende. Si pensi all'espressione *corporate governance*, che significa appunto governo d'impresa o societario. Infatti, il concetto in questione usato in economia è altro da quello di cui si occupa la scienza politica ed è ancora altro se riferito alla pubblica amministrazione. Pur essendoci un nucleo comune di significato, l'espressione è comunque influenzata dal contesto di riferimento.

Tale processo presuppone due diverse forme o strumenti di coordinamento tra gli attori sociali coinvolti: uno di tipo orizzontale e l'altro di tipo verticale (Lynn, 2003). Il coordinamento orizzontale si sviluppa attraverso uno stile di lavoro ispirato alla collaborazione tra soggetti istituzionali (amministratori e funzionari) di pari livello, impegnati su diversi ambiti di competenza (si pensi ad esempio all'integrazione tra sociale e sanitario e, in generale, tra differenti politiche di welfare) o operanti in differenti aree territoriali, che per la loro attiguità richiedono una cooperazione su scala interlocale (Formstat, 2003). Nelle strategie di coordinamento orizzontale rientrano anche le relazioni tra le autorità pubbliche e gli attori locali privati, come operatori economici e rappresentanti di forme organizzative della società civile. Infine, il coordinamento verticale si realizza tra autorità che esercitano i propri poteri su scale territoriali di diversa ampiezza (nel caso italiano tra comuni, province, regione, stato, UE), anche con modalità che non seguono una linea gerarchica e che permettano "salti di livello" (Formstat, 2003).

Il coordinamento tra attori e livelli diventa allora un perno fondamentale per la definizione ed implementazione delle politiche locali. In tal senso, si tratta di individuare, nelle scelte politico-amministrative, adeguati raccordi istituzionali che favoriscano un modello efficace di *multilevel governance*, inteso come l'incontro tra flussi di *top-down* e *bottom-up* (Bobbio, 2005a) all'interno di un sistema di continua negoziazione tra i governi coinvolti a diversi livelli istituzionali (Marks, 1993). Arriviamo così a concepire la *governance* politica come "buona amministrazione", che pone sullo stesso piano di importanza gli aspetti politici, amministrativi ed economici (Rhodes, 1996); o ancora a concepirla come "buongoverno" che si basa sul riconoscimento allo Stato di legittimità ed autorità, democraticamente concesse, e sull'esistenza di una efficiente macchina burocratica, che abbia la competenza per progettare ed implementare politiche pubbliche (Leftwich, 1994).

Secondo l'approccio sociologico, la *governance* indica "modalità distinte di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione dell'ordine sociale" (Mayntz, 1999, p. 4). In sostanza, i meccanismi attraverso cui si può creare ordine sociale sono: la gerarchia; il mercato – nell'ambito dell'economia dei costi di transazione è stato Williamson (1979) ad analizzare questi due elementi quali forme alternative di organizzazione economica – ; le comunità (Etzioni, 1993); le reti (Powell 1990);

La gerarchia, ovvero il rispetto delle regole formali fondate sull'autorità e sul potere dei vertici, presenta alcuni vantaggi, come la possibilità di controllare il comportamento dei singoli individui e di gestire compiti e mansioni strettamente correlate fra loro, tuttavia risulta spesso un meccanismo obsoleto, inefficace ed inefficiente.

Il mercato, orientato al perseguimento dell'interesse e della libertà personale, è considerato da alcuni il migliore meccanismo di allocazione delle risorse, poiché massimizza l'efficienza e la produttività grazie alla concorrenza e alla competizione. Tuttavia, anch'esso presenta degli svantaggi che derivano dai costi di transazione, dall'elevato potenziale di conflittualità e dal rischio di opportunismo.

Il concetto di comunità è basato, invece, sul principio dell'autoregolazione dei gruppi all'interno della società, finalizzati alla costruzione di valori comuni e di una cultura della coesione sociale. "I sostenitori della *governance* comunitaria affermano che essa dovrebbe poter risolvere i propri problemi con un intervento minimo o nullo da parte dell'autorità pubblica" (Formstat, 2003, p. 9). Tuttavia, anche questa prospettiva ha dei forti limiti legati soprattutto ad una visione del consenso come diffuso e desiderabile e ad una sottovalutazione delle dinamiche conflittuali.

Infine, secondo il meccanismo basato sui *networks*, sono le reti che si consolidano tra una varietà di attori diversi attorno ad un problema specifico a migliorare la capacità dei mercati di includere criteri non esclusivamente economici e a permettere alle gerarchie di aumentare la partecipazione e la mobilitazione delle risorse. Proprio in quest'ottica, Rhodes (1996) concepisce la *governance* come una modalità di "auto-organizzazione di reti interorganizzative", tra esse interdipendenti, in interazione continua, motivate dall'esigenza di scambiarsi risorse e negoziare propositi condivisi, e con un significativo grado di autonomia dallo Stato. Lo studioso, inoltre, descrive le interazioni dei *networks* come "giochi" basati sul riconoscimento di fiducia e credibilità reciproca e sull'accettazione di regole di comportamento negoziate da tutti i membri.

Alla luce di quanto detto sui meccanismi di costruzione dell'ordine sociale, è possibile modellizzare il concetto di *governance* sulla base dei principi cui si ispira nei vari contesti di applicazione. Le alternative al modello di *government* burocratico vengono ricercate entro due diverse declinazioni del concetto, all'interno delle quali il problema dell'integrazione e della cooperazione tra gli attori viene affrontato, da un lato, mettendo al centro gli interessi, dall'altro, la fiducia. Abbiamo, così, una *governance market-oriented* ed una *network-oriented.* Nel primo caso si ritiene che il principio della competizione abbia un'efficacia allocativa migliore rispetto alla gerarchia (Moini, 2012) e ciò conduce a forme di esternalizzazione delle funzioni pubbliche, per mezzo delle privatizzazioni e della creazione di mercati interni. Qui il consenso è il risultato della coincidenza fra gli interessi di attori utilitaristici, che basano le loro relazioni interistituzionali su partnership di tipo negoziale (contratto) (d'Albergo, 2002). Nel caso della *governance network-oriented*, invece, il consenso è dato dalla fiducia e dalla reciprocità tra gli individui, ottenuta attraverso la costruzione comune del senso dell'azione e la condivisione dei valori. In questo caso, la *governance* dovrebbe essere guidata dal principio dell'interdipendenza, ovvero ricorrere a forme di collaborazione interindividuale e intersistemica, sostenute da criteri di razionalità negoziale o riflessiva (Jessop, 1998) e da interazioni formalizzate (accordi). Lo Stato qui ricopre la funzione di *networking*, un'attività che implica la capacità di fissare le condizioni istituzionali per la cooperazione tra i diversi attori.

Alcuni studiosi (Stoker, 1998; Mayntz, 1999; Jessop, 1997) ci mettono in guardia da un uso troppo enfatico e semplificato della *governance*, innanzitutto perché essa può assumere le caratteristiche di un processo retorico piuttosto che sostanziale; in secondo luogo, perché entrambi i suoi modelli possono evidenziare problemi di legittimità e *accountability*[17];

[17] Si pensi al rischio, nell'ambito delle politiche sociali, di costruzione di coalizioni collusive nei rapporti tra

infine, perché nella realtà continuano a coesistere processi di regolazione basati sulla gerarchia, sul mercato e sulle dinamiche di rete. Il coordinamento degli attori può, peraltro, essere ostacolato dai tradizionali assetti relazionali (rigida separazione delle competenze, dipendenza dei livelli periferici rispetto a quelli centrali) e da una asimmetrica distribuzione di risorse tra i soggetti in campo (Bobbio, 2000)

In successivi e più recenti sviluppi del concetto, la soluzione ai problemi di legittimità è individuata nelle forme della *participatory* e/o *collaborative governance* (Moini, 2012), che mirano a favorire l'inclusione e la partecipazione dei cittadini comuni (i destinatari di politiche e programmi) nelle scelte pubbliche, al fine di promuovere una loro effettiva influenza sulle politiche che li riguardano direttamente (Fung e Wright, 2001). Si tratta, quindi, di un modello che fa riferimento ad una razionalità tipicamente deliberativa[18], anch'esso non immune da rischi ed ambiguità, connessi alla possibilità di incorrere in stalli decisionali, all'elevato costo di transazione della partecipazione; al buon funzionamento solo su scala ridotta e non su ampie dimensioni; e al pericolo di accrescere i differenziali di sviluppo tra aree che hanno maggiori risorse comunitarie e quelle che ne hanno meno (d'Albergo, 2002). Infine, le forme di *participatory* e/o *collaborative governance* non sono immuni da rischi legati ad un possibile uso strumentale (Le Galès, 2002) e simbolico, finalizzato a neutralizzare le rivendicazioni dei cittadini (Moini, 2012) e potenzialmente diretto al controllo sociale.

In tal senso, è fondamentale, come ci ricorda Mayntz (1999), riconnettere la teoria della democrazia a quella della *governance*. Infatti, focalizzando l'attenzione sulla cooperazione orizzontale e sui *policy networks* è emerso come queste modalità di produzione di decisioni fossero problematiche sotto il profilo della responsabilità democratica. Gli attori privati all'interno delle reti di *policy* sono tipicamente privi di legittimazione democratica e l'enfasi che una teoria della *governance* conferisce ai concetti di cooperazione orizzontale e autoregolazione sociale potrebbe condurre inavvertitamente a una rivitalizzazione di modelli corporativi e neo-corporativi (Mayntz, 1999). Anche qui, come si è avuto modo di ricordare in altri contesti di analisi, assume un ruolo centrale il soggetto pubblico e la sua capacità/volontà di costruire un quadro istituzionale entro cui legittimare e far emergere processi di autoregolazione sociale. In questi casi, gli amministratori smettono i panni dell'autorità e rivestono quelli di soggetti "capacitatori" o facilitatori di dinamiche di inclusione nelle cerchie decisionali.

---

amministrazioni e terzo settore (Bifulco, 2006).

[18] Nelle prime due forme di *governance* prevalgono i principi di negoziazione e concertazione, intesi come incontro tra due o più interessi definiti e strutturati, che si avvicinano ad un compromesso. Nella *partecipatory/collaborative governance*, invece, prevale il concetto di deliberazione, ovvero un processo di argomentazione cui partecipano punti di vista diversi, che attraverso il dialogo si modificano e si ridefiniscono sulla base di argomenti che ciascun attore pubblicamente sostiene (Elster, 1998). Su questo punto cfr. cap. 3

2.6 Il principio di sussidiarietà

I concetti descritti nei paragrafi precedenti trovano fondamento in un principio normativo, che guida l'azione dell'autorità pubblica secondo valori completamente diversi da quelli dominanti nella fase di evoluzione e consolidamento dello Stato moderno. Stiamo parlando del principio di sussidiarietà, oggi considerato come il presupposto essenziale per la "possibilità di dispiegamento della *governance*, poiché sancisce la legittimità della partecipazione alle decisioni di governo da parte di soggetti diversi da quelli storicamente insigniti di questo potere" (Sabbatini, 2005, p.420). In altri termini, si potrebbe affermare che la *governance* è lo strumento politico della sussidiarietà, quindi l'applicativo nell'arena politica dei criteri di partecipazione e co-responsabilità (*ibidem*). In linea generale, la sussidiarietà è un principio ordinatore della società (Del Debbio, 2007), un criterio di ripartizione delle funzioni tra diversi livelli di governo (sussidiarietà verticale) e tra cittadini e stato (sussidiarietà orizzontale), in direzione di un rafforzamento degli enti territoriali di prossimità e dell'agire privato dei cittadini.

Il termine sussidiarietà, nella sua accezione attuale, compare solo nella seconda metà del XIX secolo. A dire il vero, però, l'idea della sussidiarietà nasce dalla cultura aristotelica e cristiana; infatti, fin dall'antica Grecia, esprime un determinato modo di concepire la politica (Millon-Delsol, 2003). Come ben sappiamo, Aristotele considera l'uomo "un animale sociale" e, di conseguenza, intende la città e la società civile non come associazioni utilitaristiche, ma come fonti di accrescimento dell'essere. Si tratta di una concezione della società totalmente opposta rispetto a quella su cui, secondo Donati (2007), è nato lo Stato moderno di tipo hobbesiano, fondato su una visione negativa ed egoistica dell'uomo, ben rappresentata dall'espressione *homo homini lupus*. In tale contesto, ci spiega il nostro autore nei suoi numerosi saggi (1982, 2000), gli individui si sono trovati a stipulare un contratto utilitaristico per delegare il potere a un'autorità superiore, il Leviatano, al quale conferire il monopolio della forza (e di altri poteri) come unica soluzione per garantire le libertà individuali, la pace sociale ed il benessere collettivo. Il Leviatano ai tempi di Hobbes era rappresentato dal Monarca assoluto, successivamente si è trasformato nella Repubblica e nello Stato sociale che ben conosciamo (Donati, 2007).

Tornando alle fasi di sviluppo del principio di sussidiarietà, se è vero che esso si rafforza nella società medievale, tipicamente organizzata in gruppi attivi ed autonomi (le corporazioni, le città, le "universitates"), in realtà è solo con la dottrina sociale della Chiesa che si sviluppa come un vero pilastro filosofico ed antropologico, inteso sia negativamente (come non-ingerenza dell'autorità) sia positivamente (come ingerenza necessaria quando la libertà umana non è sufficiente a garantire la dignità) (Millon-Delsol, 2003). Un primo richiamo di questo principio nella dottrina sociale si trova all'interno della *Rerum Novarum* (1891) di Leone XIII; successivamente, nell'Enciclica *Quadragesimo Anno* del 1931, Papa Pio XI insiste sul concetto (Feliciani, 2007) affermando che "non si possono togliere ai privati, per trasferirli alla comunità, i compiti che sono in grado di adempiere di propria iniziativa […], è al tempo stesso un grave turbamento dell'ordine sociale sottrarre

ai gruppi d'ordine inferiore, per affidarli a una collettività più vasta e di rango più elevato, le funzioni che possono assolvere da sé" (p.572).

In tempi più recenti, il concetto di sussidiarietà è stato recuperato con l'avvio del processo di integrazione europea; troviamo una sua prima introduzione nel Trattato di Maastricht del 1992, dove viene presentato come principio base per la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri. Qui si configura in termini dinamici, consentendo di ampliare le competenze dell'UE laddove necessario e, all'inverso, di restringerle quando non indispensabile.

A livello politico, la sussidiarietà trova la sua espressione più significativa nell'organizzazione federale[19]. Tuttavia, non va considerato come un semplice strumento burocratico di devoluzione delle competenze, dal momento che ha delle implicazioni sul piano valoriale e richiede, altresì, alcune condizioni antropologiche e filosofiche, derivanti da una ben precisa idea della società, delle persone e dei cittadini (Sirimarco e Ivaldi, 2011). Secondo l'interpretazione della filosofa politica Millon-Delsol (2003), il principio in esame si inscrive in una filosofia personalista che pone al centro il valore indiscutibile della dignità della persona e che considera l'uomo come unico responsabile del proprio destino, capace di farsene carico per mezzo della sua azione. I presupposti sono quelli di una concezione ottimistica, basata sull'idea che gli attori sociali hanno una propria volontà di autonomia e di iniziativa e fondata sulla fiducia nella loro capacità di prendersi cura dell'interesse generale. Ne consegue che il cittadino dello Stato moderno, il quale ha il dovere di partecipare al bene comune solo pagando le tasse ed esercitando il diritto di voto, non è pienamente protagonista attivo della società, rimanendo piuttosto "allo stadio di servitore zelante di una gigantesca macchina che ha il compito di spartire, ma di cui non comprende nulla" (Millon-Delsol, 2003, p. 53).

Sempre secondo l'interpretazione della filosofa francese, il principio di sussidiarietà è stato concettualizzato durante il secolo scorso al fine di sfuggire alla dicotomia pressante di due grandi sistemi del nostro tempo: il liberalismo e il socialismo. La sussidiarietà cerca, quindi, di conciliare queste due posizioni antitetiche, prescrivendo, da una parte, che la società civile si faccia carico di un certo numero di compiti di interesse generale, dall'altra, che l'istanza pubblica colmi le insufficienze in modo che il benessere collettivo non sia leso in nessuna parte. Così, si cerca di dimostrare che è possibile una convergenza tra fini pubblici e interesse privato e che, se quest'ultimo non si fa direttamente carico dell'interesse generale, si arriverà inevitabilmente all'impoverimento dei beni comuni o allo sviluppo di uno Stato paternalistico. In concreto, la sussidiarietà prevede una ridefinizione delle competenze tra lo Stato e i cittadini. Poiché l'azione di prossimità è giudicata più efficace, si devolverà in primo luogo la competenza all'individuo o al gruppo più vicino, per arrivare per gradi a quello più lontano, in caso di insufficienza delle

[19] Secondo Donati (2007), il federalismo (in tutte le sue forme: amministrativo, fiscale, politico, ecc.) pensato in chiave di sussidiarietà non è un principio di affermazione di interessi individuali, locali, egoistici, come qualcuno afferma, ma è un principio di responsabilità e di rappresentanza diretta.

capacità o di nocumento dell'interesse generale. In questo tipo di situazioni l'intervento dall'alto non è più facoltativo né aleatorio: diventa un dovere.

Dunque, è richiesto un nuovo tipo di cittadinanza[20], basato su una società non individualista e che non delega la cura del bene comune esclusivamente ad un'entità superiore; ciò comporta profonde trasformazioni non solo politiche, ma culturali ed etiche, nei paesi occidentali. Per la realizzazione della sussidiarietà è necessario un tessuto sociale strutturato in diverse organizzazioni, in cui l'individuo si associa e concorre al benessere comune con l'impiego di una parte del suo tempo, della sua energia, della sua creatività. Nel contempo, l'autorità pubblica ha il compito di sostenere la sussidiarietà, di valorizzare le azioni dei cittadini, sollecitarle a svilupparsi e sostenerle con tutti i mezzi a disposizione (anche finanziari), al fine di incrementare la coesione sociale, intesa non solo come mezzo, ma anche come fine dell'agire collettivo. Da ultimo, la funzione dello Stato, in quanto garante del bene comune, è di vigilare affinché le azioni dei cittadini siano effettivamente orientate a questo scopo (Millon-Delsol, 2003).

È interessante, a questo punto, porre l'attenzione su un ultimo aspetto che emerge nella trattazione della nostra autrice di riferimento, secondo la quale il carattere dinamico dell'idea di sussidiarietà comporta anche un radicale cambiamento nel modo di concepire i diritti, conducendo ad una loro relativizzazione. Ciò significa doverne rimettere continuamente in discussione il contenuto, in base al modificarsi delle situazioni storiche. Nei paesi occidentali i diritti-pretesa tendono, man mano che vengono concessi, a rimanere immutabili, mentre nell'ottica della sussidiarietà essi vanno storicizzati ed interpretati solo come mezzi, relativi e temporanei, atti a concretizzare un'idea della dignità umana.

Il principio di sussidiarietà permette un'ulteriore evoluzione del dibattito sulle trasformazioni dello Stato sociale, introducendo un modo diverso di intendere l'azione finalizzata al benessere: il *welfare societario,* ovvero "un sistema in cui l'impegno per il benessere sociale diventa prassi quotidiana e condivisa fra tutti gli attori" (Cesareo, 2012, p.54). Secondo Donati (2007), l'applicazione del concetto di sussidiarietà e l'avvento di un *welfare society* costituirebbero l'unica soluzione per un definitivo superamento sia del vecchio welfare (di tipo hobbesiano), sia delle soluzioni proposte dalle teorie sul welfare mix. Quest'ultimo, pur sembrando innovativo, in realtà riproduce delle varianti di una medesima soluzione hobbesiana, che Donati (1998) definisce *lib-lab* [21]. Due sono le figure cardine del pensiero di Hobbes che ritornano nell'assetto *lib-lab* del welfare: l'individuo proprietario e lo Stato, riproposti nel welfare mix sotto forma di competizione di mercato e di controllo politico delle disuguaglianze in una soluzione che non li vede più contrapposti

[20] A tale proposito, Donati (2000) sostiene che il tipo di cittadinanza promosso nella costruzione del welfare state è caratterizzato dai meccanismi distributivi dello Stato e dalla partecipazione al mercato del lavoro da parte dei cittadini. Essi sono, dunque, identificati come lavoratori o come consumatori: è la contribuzione al sistema (il dovere) e l'accesso ai suoi benefici (i diritti) a stabilire un legame, non mediato, fra Stato e cittadino. Al contrario, la cittadinanza che deriva dall'affermazione di quello che Donati chiama *welfare society* (di cui si parlerà a breve) viene, invece, definita come "relazione", cioè come espressione di una rete di appartenenza (Fazzini, 2012).

[21] Intese separatamente, ci si riferisce, da una parte, alla società liberale (lib) (Donati porta come esempio il sistema di welfare americano), dall'altra, a quella socialista (lab) (welfare europeo). Un assetto di tipo *lib-lab* rappresenta un mix di questi due modelli.

ma fusi tra loro (Donati, 2007). A parere del sociologo bolognese, il welfare mix è un sistema che immunizza le relazioni sociali fra i consociati, sminuisce l'importanza delle comunità e delle formazioni sociali intermedie, limita il pluralismo sociale, così come avveniva nell'assetto hobbesiano.

Contrariamente al Leviatano, che discende da un contratto basato sulla sfiducia e sul sospetto reciproci, lo Stato sussidiario teorizzato da Donati soddisfa le premesse pre-contrattuali di fiducia e disponibilità a cooperare su comuni valori. Si parla, altresì, di Stato relazionale in cui è centrale il nesso tra libertà e responsabilità, non solo rispetto al comportamento dei singoli individui, ma anche alle conseguenze delle loro azioni nei confronti degli altri. Tutto ciò, nell'ottica donatiana, significa abbandonare un sistema statuale per passare a un sistema societario "che stimola e agevola gli attori ad attuare una concorrenza solidale per risolvere fra di loro i problemi, senza che ciò significhi invocare un nuovo Potere politico" (Donati, 2007, p. 50).

Negli ultimi anni la sussidiarietà è venuta acquisendo una crescente importanza negli ordinamenti giuridici degli Stati occidentali e, in particolare nel nostro settore di interesse, si può sostenere che sia avvenuta una vera e propria sussidiarizzazione della politica sociale (Kazepov, 2008). La sussidiarietà nelle *social policies* sempre più si configura come principio di *governance* e coordinamento sociale, che sta modificando gli assetti politici e socio-economici attraverso nuove modalità organizzative (Donati, 2013).

Nonostante questa tendenza diffusa, che nei prossimi anni verosimilmente aumenterà, il principio di sussidiarietà non va considerato come la panacea di tutti i mali derivanti dalla crisi dello Stato sociale; esso implica anche delle criticità importanti. Innanzitutto, un punto di debolezza potrebbe derivare dalla difficoltà da parte dell'autorità pubblica di cedere il potere. In secondo luogo, anche i gruppi sociali, considerati i protagonisti di questo modello, potrebbero, al pari dello Stato, essere desiderosi di aumentare il loro potere e di indirizzare l'interesse generale verso quello privato. Un problema che, secondo i sostenitori della sussidiarietà, si risolverebbe se i due attori (pubblico e privato) si controllassero reciprocamente secondo la soluzione del "potere che limita il potere" (Millon-Delsol, 2003). Inoltre, una criticità nell'attuazione della sussidiarietà è relativa all'individuazione dell'incapacità dell'istanza inferiore. Tale dichiarazione può venire dall'attore stesso, con il rischio che ne approfitti per mascherare la propria pigrizia, o può derivare dall'istanza superiore, celando un desiderio di ingerenza (Millon-Delsol, 2003). La constatazione dell'insufficienza nasce di solito da un dibattito e spesso da uno scontro, per questo le società ispirate al principio di sussidiarietà vivono in uno stato di continua conflittualità. Infine, un'altra criticità è rappresentata dal rischio di un enorme fraintendimento che si può generare nella sua applicazione: tradurla cioè secondo un'accezione negativa (Kazepov e Barberis, 2013), in cui la maggiore autonomia dei livelli locali viene trasformata in una delega totale o in uno "scaricabarile" di responsabilità. Gli stessi sostenitori di questo principio (Donati, 2013; Donati e Colozzi, 2004) affermano che esso abbia conosciuto un uso distorto (anche da parte delle stesse organizzazioni di terzo settore), essendo stato utilizzato, da un lato, come principio di risparmio per le istituzioni

statali, a vantaggio del mercato, dall'altro, come strumento politico per dare più spazio ai cittadini, subordinandoli però alle logiche delle vecchie strutture di welfare.

Nel dibattitto sul concetto di sussidiarietà rimangono, dunque, ancora alcune questioni aperte, nonché diversi interrogativi cui dare risposta, relativi a due questioni fondamentali: da un lato, le modalità organizzative attraverso le quali stabilizzare le azioni libere, per non lasciarle all'occasionalità e, dall'altro, la questione del coordinamento, che potrebbe inevitabilmente portare all'affermazione di un nuovo soggetto sovraordinato.

2.7 La prassi della programmazione

Per completare le argomentazioni sinora presentate, è importante mettere l'accento su un'ultima riflessione: in un contesto di "sussidiarizzazione della politica sociale" – e più in generale del passaggio dal *government* alla *governance* nell'esercizio dell'autorità pubblica – acquisisce un valore centrale anche il concetto di programmazione, necessario per tenere insieme la nuova varietà e molteplicità di soggetti, istituzioni e livelli. Essa assume qui le caratteristiche di uno strumento negoziale, su base prevalentemente locale, che permette l'adozione di sistemi decisionali di tipo circolare in luogo di quelli lineari del passato.

Sul piano teorico, il concetto di programmazione indica la definizione di una "grammatica" di regole e priorità per mezzo delle quali diversi attori governano lo sviluppo e la definizione del sistema in cui operano (Bertin, 2005). Più nello specifico, possiamo sostenere che si tratta di un processo cognitivo di tipo razionale (Colozzi, 2002; Burgalassi, 2012a), attraverso cui "un soggetto, sulla base dei propri valori, formula una scala di priorità degli obiettivi che intende raggiungere entro un periodo di tempo, specifica le modalità, precisando gli strumenti e le risorse umane e finanziarie considerate necessarie" (Maggian, 2002, p.157). E' un'attività antichissima, le cui origini risalgono all'opera di gestione ed organizzazione dell'agricoltura e della pastorizia, costituendo un importante elemento di progresso per l'evoluzione umana (Merlo, 2014). Si esprime in innumerevoli modi ed è presente in molteplici ambiti[22], ma sostanzialmente si presenta come un processo unitario (Lanzara, 1985), orientato ad organizzare decisioni ed azioni da intraprendere nel presente allo scopo di raggiungere finalità in tempi futuri.

La programmazione può essere definita anche come strumento operativo di una politica pubblica, tramite cui chi ne ha il potere cerca di influenzare la dinamica di un sistema, spesso complesso, orientandolo verso obiettivi e valori derivanti da una determinata visione politica. Ad un passo successivo, la programmazione diventa un atto eminentemente tecnico finalizzato a realizzare le priorità e le indicazioni politiche (Merlo,

[22] La prassi programmatoria si diffonde dapprima in economia e nell'urbanistica, poi, con l'espandersi dell'intervento dello stato in altre sfere della vita sociale, viene utilizzata in altri settori, divenendo un tratto essenziale delle politiche pubbliche (Burgalassi, 2012a). Oggi, infatti, possiamo rintracciarne la presenza nell'ambito della scuola, della sanità, dei servizi sociali. In particolare, nel settore della politica sociale la programmazione si sviluppa parallelamente all'evoluzione dei sistemi di welfare nel secondo dopoguerra, ed ha la finalità di stabilire indirizzi, linee-guida ed obiettivi tesi ad incidere sulla qualità della vita del singolo e della collettività, incrementandone il benessere (Colozzi, 2002).

2014). Questa prospettiva ci permette di mettere in luce altre questioni che entrano in gioco nel processo di programmazione e che rimandano alla separazione tra sfera politica e gestionale, tra decisione e sua realizzazione. Come si vedrà nel capitolo 3, si tratta di una questione di difficile ed incerta applicazione, per via di un'interazione costante e continua tra i due piani; infatti, "da un lato i funzionari hanno bisogno di direttive politiche per la loro azione e dall'altro la politica ha bisogno della struttura tecnica per avere informazioni e realizzare il programma" (Bonazzi, 2002, p. 31). Senza addentrarci in questioni che verranno affrontate più avanti, ci basta qui ricordare che nel processo di programmazione coesistono, in modo non sempre facilmente distinguibile, una funzione politica (indirizzo) e una funzione tecnica (*expertise*) e che la loro relazione rappresenta "uno snodo decisivo per la prassi programmatoria" (Burgalassi, 2012a, p. 49). In proposito, Merlo (2014) ci fa notare che tanto più la politica sarà provvista di indirizzi, tanto più sarà direttiva ed invadente anche sul piano tecnico; al contrario, in assenza di indicazioni politiche, saranno i tecnici a supplire a tale carenza.

Un'altra interessante prospettiva da cui definire la programmazione è quella che la vede finalizzata a mettere in campo azioni per ridurre differenze di beni e risorse nei territori e tra le persone o i gruppi (Merlo, 2014). In modo analogo, essa potrebbe essere orientata a mantenere o aumentare le disparità nell'accesso all'uso di un bene (si pensi al caso dell'immigrazione o alla determinazione di requisiti, ad esempio la residenza, per la fruizione di un servizio) (*ibidem*). Queste affermazioni ci portano a definire altre due caratteristiche della programmazione: una relativa agli oggetti che essa tratta; l'altra relativa alla sua qualificazione di attività pubblica. In altre parole, l'oggetto fondamentale della programmazione pubblica, a differenza di quella privata, è la redistribuzione, attraverso un processo tipicamente politico, di beni definiti come comuni[23] da una specifica collettività e in una determinata epoca storica. Collegare la definizione di bene comune, e del diritto ad accedervi, a una scelta politica e a un territorio vuol dire che l'autonomia e le diverse forme di decentramento o federalismo incidono fortemente. È un tema ben presente ai legislatori del nostro paese che hanno definito in questi anni competenze esclusive o concorrenti tra i vari livelli di governo secondo la logica di garantire a tutti i cittadini gli stessi diritti di fruizione di alcuni beni comuni (Merlo, 2014).

Prima di procedere con la spiegazione delle fasi e dei modelli che caratterizzano la programmazione, vogliamo per un momento soffermarci su una distinzione lessicale sinora lasciata sullo sfondo. Il tema in esame è, infatti, popolato da un'ampia terminologia, spesso confusa, o consapevolmente utilizzata in modo interscambiabile: sotto i nomi di piani, programmi e progetti si celano alcune significative differenze che vale la pena puntualizzare. Innanzitutto, la distinzione tra *pianificazione e programmazion*e deriva dalla

[23] Quello sui beni comuni è un tema ampio e complesso, negli ultimi anni tornato alla ribalta. La definizione di questo tipo di beni è molto ardua e i significati ad essi attribuiti dalla letteratura sono numerosi e non sempre coerenti. Ciò è dato anche dal fatto che sotto questa etichetta si celano insiemi molto vasti di beni naturali, sociali, culturali, ecc. Secondo Cacciari (2010), si tratta di servizi materiali e immateriali che rispondono a bisogni individuali vitali e che hanno le caratteristiche dell'essenzialità e dell'insostituibilità. Proprio per queste peculiarità, l'autore sostiene che la loro gestione deve essere improntata a comportamenti etici, solidali, cooperativi e fiduciari.

volontà di segnare uno spartiacque tra la connotazione ideologica del primo termine, espressione di un'attività tipica dei paesi sovietici (Ferraro e Bruni, 2009; Colozzi, 2002; Burgalassi, 2012a), e il "semplice" processo di intervento dello Stato nell'economia di mercato, o in altri settori della vita sociale, tipico degli Stati nazionali occidentali (la programmazione appunto). Anche se oggi le due parole vengono usate per lo più come sinonimi, possiamo comunque distinguere la pianificazione, intesa come processo strutturato su tempi lunghi con una strategia costante (Sibilla, 2008), dalla programmazione, caratterizzata invece da obiettivi intermedi, da effetti di più breve termine e da una dimensione organizzativa "che traduce in programmi specifici i principi generali e le linee politiche della pianificazione" (Siza, 2003). Per quanto riguarda i significati discriminanti da attribuire alla relazione tra *programmazione* e *progettazione*, possiamo dire che la prima rappresenta "il contenitore più grande" (Russo, 2007), con al suo interno la progettazione da intendere come una serie di interventi pratici ed operativi, che si orientano a quanto, in linea di principio, è stato stabilito nella programmazione, il cui contenuto, quindi, fa da sfondo e da cornice ad ogni singolo progetto (Colozzi, 2002). Il progetto si differenzia dagli altri due concetti per il suo essere intrinsecamente produttivo, cioè finalizzato alla determinazione di una strategia operativa in base a cui qualcosa deve essere prodotto (Tonon Giraldo, 2005). In tal senso, risulta interessante la visione di Teagno (2012), secondo cui piano, programma e progetto sono i risultati di un percorso "le cui fasi si ripetono, come in un modello frattale, nello stesso ordine, ma su scale di grandezza diverse, relativamente alle loro principali dimensioni (campo di intervento, metodi di confronto e partecipazione, risorse, ecc.)" (p. 29). Essi, inoltre, sono legati tra loro da quello che Simon (1979) definisce "continuum mezzi-fini", in cui ciascuna azione è nello stesso tempo un fine dell'azione precedente e un mezzo per quella successiva, come mostrato nella figura che segue (fig. 2).

Figura 2. La relazione tra piano, programma e progetto

PIANO (politico)	**PROGRAMMA (organizzativo)**	**PROGETTO (operativo)**	
Obiettivo globale (strategico): tutela minori			**F I N I**
Obiettivo specifico: diminuzione dei fenomeni di abuso e maltrattamento	Obiettivo globale (strategico): diminuzione dei fenomeni di abuso e maltrattamento		
Prodotto: sostegno alla genitorialità	Obiettivo specifico: sostegno alla genitorialità	Obiettivo globale (strategico): sostegno alla genitorialità	
	Prodotto: interventi e servizi socio-sanitari e scolastici di prevenzione e aiuto verso i nuclei multiproblematici	Obiettivo specifico: interventi e servizi socio-sanitari e scolastici di prevenzione e aiuto verso i nuclei multiproblematici	**M E Z Z I**
		Prodotto: • protocollo di intesa tra	

	Asl, comune e scuole per la segnalazione diretta dei nuclei multiproblematici; • corsi di preparazione preparto; • affidamento temporaneo del minore

Fonte: nostra rielaborazione da Teagno (2012, p.30)

Il processo di programmazione si articola in una serie di fasi, che richiamano quelle tipiche delle politiche pubbliche (cfr. cap. 3); come in questo caso, anche nel processo programmatorio i vari stadi, nel loro insieme, compongono un ciclo, il quale nel caso ideale è continuo (Colozzi, 2002). Dunque, possiamo distinguere tra i seguenti momenti (Teagno, 2012; Merlo, 2014; Ferraro e Bruni, 2009):

1. identificazione di un problema. Indipendentemente dalle motivazioni che attivano il processo programmatorio (legge, stato di crisi, sensibilità politica, ecc.) è il momento delle scelte politiche che ha la funzione di definire i valori, i fini e gli obiettivi strategici (Martini, 2002).
2. Osservazione o ricerca empirica sulla realtà, sui bisogni, sugli interessi. È una fase prettamente tecnica, di istruttoria delle decisioni sul tema in oggetto (Merlo, 2014), finalizzata a fornire tutti gli elementi conoscitivi che permettano di prendere al meglio le decisioni. Richiede modalità adeguate di raccolta delle informazioni e di interpretazione del loro significato.
3. Formulazione delle soluzioni operative possibili e degli obiettivi specifici. È caratterizzata da una sorta di sintesi complessiva di tutti gli aspetti indagati nella fase precedente. Si tratta di una vera e propria funzione di supporto alla decisione che il tecnico deve svolgere al meglio delle proprie conoscenze e competenze (Merlo, 2014).
4. Adozione di una decisione, definita fra le alternative possibili, a cui si accompagna anche l'individuazione degli indirizzi e delle strategie operative, l'allocazione delle risorse finanziarie, la scelta della tempistica. È un momento prettamente politico (anche se supportato e sostenuto dal tecnico), in cui vi è una totale assunzione di responsabilità da parte del decisore.
5. Costruzione ed implementazione del programma, in cui si stabiliscono le opzioni tecniche, i metodi, le azioni e gli strumenti concreti ed operativi per dare seguito alle indicazioni del decisore. È la fase in cui la parte tecnica prevale, acquisendo la regia dell'attuazione del programma e del suo monitoraggio. È bene comunque ricordare che la costruzione della parte operativa deve confrontarsi sempre con il soggetto politico per verificare la congruenza tra indirizzi e azioni. Al termine della vera e propria costruzione del programma, di solito questo viene sottoposto all'approvazione, affinché diventi un documento cogente.
6. Valutazione dei risultati, che può portare all'estinzione o alla ridefinizione del processo di programmazione. Si tratta di una fase in cui sia il politico che il tecnico dovrebbero avere una funzione importante.

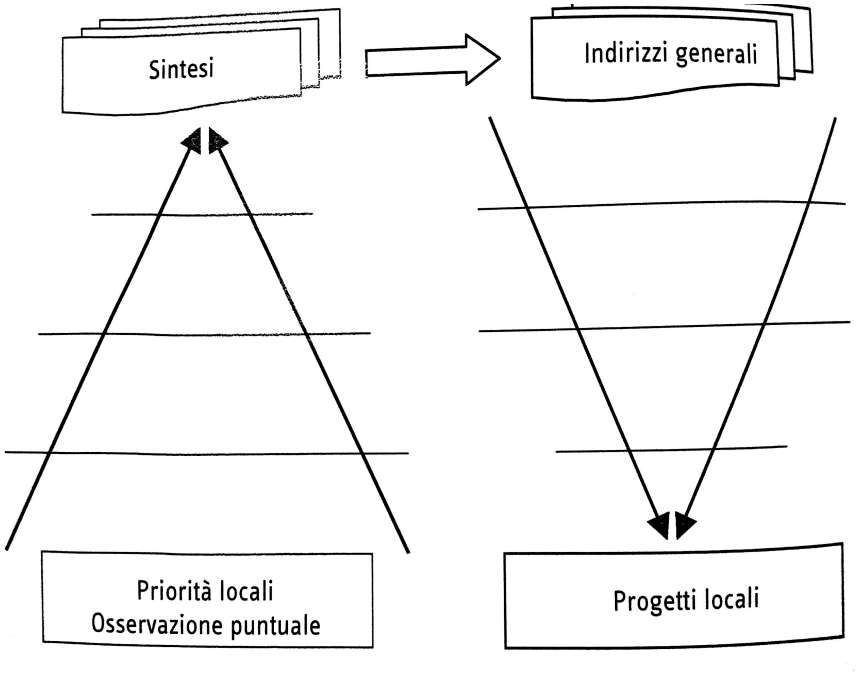
La definizione delle fasi che compongono il ciclo di programmazione non deve farci pensare che esiste un unico modo per dare loro concretezza. Infatti, gli stili programmatori sono molteplici e, in generale, richiamano i modelli sottostanti alle politiche pubbliche, di cui parleremo nel paragrafo 3.2. Fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso, questi modelli si dividevano nel tradizionale dualismo sinottico/incrementale. Nel primo caso si fa riferimento ad un processo centralizzato (*top-down*) e puramente razionale, in cui un ente sovraordinato individua gli obiettivi generali che, a cascata, vengono eseguiti a livello periferico. Nel secondo caso, invece, la programmazione viene vista come un processo che si costituisce per piccolo passi successivi, in cui dominano la complessità, il conflitto e l'incertezza.

Questa tradizionale distinzione è stata integrata, dagli anni '90, da una nuova serie di modelli pluralistici e comunicativi (Siza, 2003), basati su strategie di partenariato a livello locale, che presuppongono un'ampia platea di organizzazioni ed istituzioni, disposte a partecipare ed aperte al dialogo, al confronto, alla collaborazione (Busso e Negri, 2012). Si parla anche di programmazione negoziata e una delle sue caratteristiche è che le amministrazioni agiscono come parti di un contratto piuttosto che come decisori unici (Bobbio, 2000). La differenza rispetto alle negoziazioni, che da sempre sono implicite in tutte le politiche, è relativa al fatto che in questo caso la scelta pubblica diventa un vero e proprio accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti si assumono pubblicamente delle responsabilità e mettono in campo risorse proprie (*ibidem*). Si pensi ad esperienze come i patti territoriali o i contratti d'area, diretti ad aggregare i diversi soggetti produttivi ed istituzionali di un territorio per la promozione dello sviluppo locale (Busso e Negri, 2012).

All'interno di questi stili collaborativi e plurali troviamo il modello della pianificazione strategica, che rappresenta una sorta di standard nelle società contemporanee, proponendosi come particolarmente appropriato per il governo di scenari complessi (Burgalassi, 2012a), dinamici ed aperti all'innovazione. Le sue radici vanno collocate nella diffusione del *New Public Management* e diversi autori (Setti Bassanini, 2003) sostengono che alla sua base vi è una logica di tipo incrementale ad andamento interattivo, influenzata dagli interessi particolari degli attori, dalla conflittualità e dalla negoziazione. Inoltre, la pianificazione strategica si articola in livelli ed è caratterizzata da azioni di indirizzo e coordinamento che dal centro sono dirette verso le periferie. Secondo un processo simile a quello mostrato per descrivere la relazione tra piano, programma e progetto (fig. 2), il livello centrale definisce obiettivi di sviluppo, i livelli intermedi formulano proprie linee programmatiche compatibili con quelle centrali, il livello locale provvede alla realizzazione di progetti coerenti con le opzioni scelte dai livelli precedenti (Teagno, 2012). Questa dinamica *top-down*, però, non è uguale a quella che si attua nel modello sinotttico, dove l'articolazione dei diversi livelli è considerata come un sistema unitario e la programmazione è definita unicamente da un vertice, mentre i livelli inferiori si limitano ad effettuare semplici operazioni di adattamento. Nel modello strategico questa logica causale-lineare dovrebbe essere modificata attraverso meccanismi di retroazione (*feedback*), coerenti con il carattere circolare del processo programmatorio (Teagno, 2012).

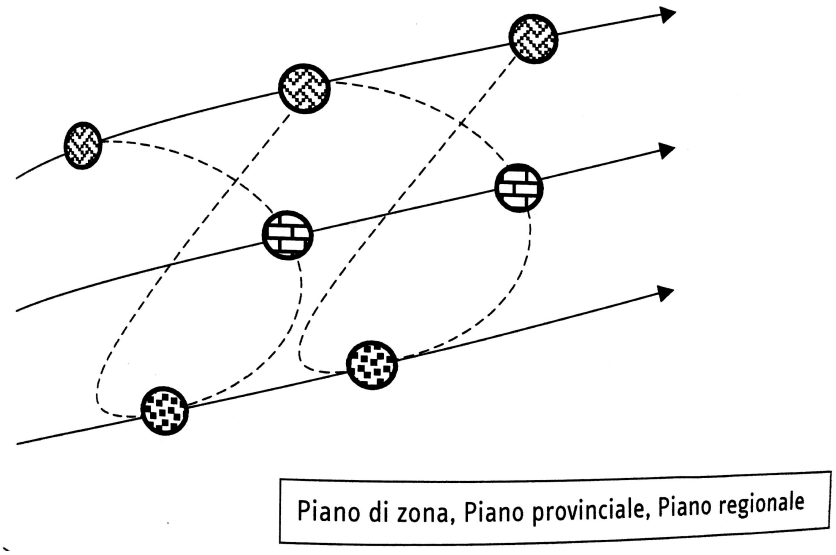
In tal senso, sono molto interessanti le due tipologie di comunicazione tra centro e periferia che Merlo (2014) definisce come "doppia piramide rovesciata" (fig. 3) e come "sistema a spirale" (fig. 4).

Figura 3. La programmazione a più livelli: il modello della "doppia piramide rovesciata"



Fonte: Merlo (2014, p. 132)

Figura 4. La programmazione a più livelli: il "sistema a spirale



Fonte: Merlo (2014, p. 133)

Secondo il primo modello, la definizione delle priorità procede tendenzialmente dal basso verso l'altro per essere progressivamente sintetizzate a livelli superiori, al fine di individuare le linee di programmazione generali. La seconda tipologia, invece, indica il caso di diversi programmi autonomi che interagiscono tra loro, in assenza di una specifica normativa che definisca in modo cogente le relazioni tra i livelli. Qui ogni piano segue una propria logica, ma in qualche modo influenza quelle degli altri, secondo il meccanismo del mutuo accomodamento che spinge ciascun livello ad integrare la propria azione "in sinergia con quella degli altri o lavorando per differenza, cioè andando a intervenire sulle dimensioni tematiche o territoriali lasciate scoperte" (Merlo, 2014, p. 132).

Da ultimo, nella pianificazione strategica risulta cruciale e decisiva la questione della partecipazione, altrettanto centrale in tutti i vari modelli pluralistici e comunicativi. Anche il tema della partecipazione e del coinvolgimento verrà approfondito nell'ambito del capitolo 3; qui ci basta precisare che tale dimensione è in grado di ridefinire la funzione politica e quella tecnica della programmazione, alimentando, secondo nuovi contenuti, sia le classiche competenze amministrative e settoriali dei funzionari pubblici sia le consuete logiche del consenso politico (Burgalassi, 2012a). Nello specifico della programmazione sociale, acquisisce un'importanza centrale la partecipazione delle organizzazioni di terzo settore, richiesta a livello legislativo e nella prassi caratterizzata da una serie di criticità connesse sia allo spazio limitato (e spesso opportunistico) che l'autorità pubblica concede ad esse, sia alle profonde differenze che segnano le identità di questo variegato mondo. Avremo modo di approfondire queste tematiche nel corso dell'analisi delle risultanze empiriche del lavoro di ricerca.

Per concludere, vogliamo mettere l'accento su un ultimo modello di programmazione, diffusosi solo di recente e definito "sussidiario" (Colozzi, 2002). Secondo Merlo (2014), quando il principio di sussidiarietà viene esteso dalla gestione dei servizi alla programmazione si rischia di far diventare quest'ultima come una mera sommatoria di interventi decisi in totale autonomia dai cosiddetti corpi intermedi, che, pur nelle loro finalità pubbliche, scelgono le proprie linee di azione non secondo una logica generale, ma seguendo una specifica *mission* e determinate esigenze produttive. Questo porta a un aumento di offerte che si sviluppano in parallelo creando sovrapposizioni e lasciando spazi scoperti. La differenza con la programmazione pubblica è che questa dovrebbe avere una visione globale della società e porsi l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini la fruizione di alcuni diritti e non solo la risposta ad alcuni problemi (Merlo, 2014, p. 72). In una dimensione di *governance* e sussidiarietà, dunque, è necessario che non venga meno la programmazione pubblica, che dovrebbe arricchirsi secondo due prospettive: valorizzare l'esperienza delle organizzazioni di terzo settore, inserendole a pieno titolo nel processo di programmazione; introdurre, nei piani, azioni di promozione e sostegno finalizzate sia ad aiutare le organizzazioni già esistenti a lavorare ancora e meglio, sia a favorire la nascita di nuovi soggetti associativi in quei territori e sui temi in cui si riscontrano carenze.

2.8 Breve excursus sulle riforme istituzionali in Italia

Di seguito riportiamo, attraverso un elenco schematico e sintetico, le principali disposizioni normative che, soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo scorso, hanno tentato di apportare innovazioni, sulla base dei paradigmi e dei principi enunciati nel paragrafi precedenti, in diversi settori della pubblica amministrazione. Gli studiosi sono unanimemente d'accordo nel ritenere che questi provvedimenti di riforma hanno avuto una scarsa incidenza su quei specifici elementi da cui hanno avuto origine, facendo tuttora sussistere un'anomalia italiana, che si esplica in uno scarto forte e persistente tra le domande dei cittadini e la capacità di risposta ed offerta che le pubbliche amministrazioni sono in grado di esprimere (Cerase, 2008; Bifulco e de Leonardis, 1997; Dente, 1995).

Tra gli interventi legislativi di rilevante interesse ai fini di questo lavoro troviamo:

- **Provvedimenti degli anni '70 di attuazione del decentramento**: il riferimento è alla L.281/70, agli undici decreti del Presidente della Repubblica del 1972, alla L. 382/75 ed al D.P.R. 616/77, che scandiscono il processo di regionalizzazione italiano. Attraverso queste normative avviene un progressivo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, che permette finalmente a quest'ultime di esercitare le competenze previste nel dettato costituzionale. In particolar modo, il D.P.R. 616/77 attribuisce alle Regioni le funzioni amministrative relative alla beneficenza pubblica e prescrive loro di suddividere il territorio locale in ambiti adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione e, se necessario, forme di associazione obbligatoria tra le municipalità. Inoltre, si attribuisce ai Comuni l'esclusiva competenza in merito all'organizzazione ed erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza.
- **L. 142/90 sulle autonomie locali**: pone le Regioni come il centro di un sistema integrato di autonomie territoriali, del quale ordinano e coordinano le funzioni. Ai comuni e alle province viene riconosciuta, invece, un'effettiva autonomia statutaria: i primi, con la possibilità di sperimentare ed adottare nuove forme organizzative (dalle unioni di comuni per la gestione associata dei servizi, alla città metropolitana); i secondi, con una significativa acquisizione di competenze specifiche in materia di ambiente, urbanistica e pianificazione territoriale. Questa legge, inoltre, introduce *l'accordo di programma*, uno strumento di coordinamento dell'attività istituzionale che presuppone il consenso di più enti pubblici per la realizzazione di programmi comuni, ed introduce altresì la *convenzione*, un contratto riservato agli enti (come Comuni e Province) per l'esercizio coordinato di determinate funzioni. Infine, anticipa il principio di separazione tra politica e amministrazione, successivamente definito dalle leggi Bassanini.
- **L. 241/90 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso**: vengono introdotti nell'ordinamento alcuni principi grazie ai quali l'attività amministrativa diviene non solo più trasparente ed equa, ma anche più efficiente

ed economica. La legge introduce lo strumento della *conferenza di servizi*, una riunione collegiale di più soggetti pubblici, in cui si discute di argomenti di interesse comune. La Conferenza si configura come uno strumento per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi e per l'individuazione di interventi necessari al miglioramento delle prestazioni. Con gli accordi di programma e le conferenze di servizi prendono forma due istituti destinati a trovare importante applicazione nella costruzione di partenariati interorganizzativi e di reti decisionali multilivello (Girotti, 2007). Sia la L. 142/90 che la L. 241/90 sono oggi defluite nel TUEL (Testo unico degli Enti locali, D.lgs. 267/00 e successive modifiche).

- **Legge 81/1993: elezione diretta dei sindaci** e separazione dei compiti tra Giunta e Consiglio; la funzione di governo locale si concentra nelle mani dei Sindaci. Nella prospettiva di una progressiva dilatazione dei compiti attribuiti agli enti territoriali, i sindaci, da semplici amministratori di un'istituzione decentrata, tendono sempre più a porsi come un essenziale elemento propulsore dello sviluppo dell'intera comunità locale.
- **D.lgs 29/93 (riforma Amato-Cassese)**, sulla razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche verso gli standard delle migliori amministrazioni europee.
- **Leggi Bassanini**: hanno realizzato un esteso conferimento di funzioni amministrative in favore delle Regioni e degli Enti Locali. Si dà così avvio alla realizzazione del cosiddetto "federalismo amministrativo" e all'introduzione del principio di sussidiarietà. Il correlato **D.lgs. 112/98** ha successivamente disposto il trasferimento concreto di competenze in materia di sviluppo economico, attività produttive, territorio, ambiente, infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività.
- **Legge costituzionale n. 3/2001** (Riforma del Titolo V): ha modificato gli articoli della Costituzione dal 114 al 133. Tale riforma fissa tassativamente le materie di esclusiva competenza dello Stato e delle Regioni e stabilisce, seguendo un criterio di attribuzione tipico degli Stati federali, che gli ambiti non espressamente indicati sono lasciati alla responsabilità delle Regioni. Divengono di competenza "concorrente" materie prima riservate alla potestà esclusiva dello Stato, come l'istruzione, la ricerca scientifica e la protezione civile. All'amministrazione centrale rimane riservata l'esclusività sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. In particolare, la legge introduce il principio di sussidiarietà all'interno del dettato costituzionale; ad oggi l'art. 118 cost. al comma 1 così recita: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Inoltre, al comma 4 si stabilisce che: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma

iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Come afferma Rescigno (2003, p. 124), il nuovo dettato costituzionale prevede che gli enti pubblici quando decidono "di tutelare un diritto sociale debbono preferire (o aiutare a parità di costo) i cittadini, singoli e associati, e solo dopo aver accertato, applicando il criterio della sussidiarietà, che l'intervento pubblico è preferibile, attribuiscono o a se stessi o ad altro ente rappresentativo la tutela di quel diritto, usando questa volta il criterio della sussidiarietà verticale".

- **L. 42/09 sul federalismo fiscale:** in attuazione dell'articolo 119 Cost., introduce il vincolo di obbligatorietà per i Comuni nell'erogazione di alcuni servizi essenziali (tra cui quelli sociali), da finanziare attraverso risorse autonome derivanti da tributi ed entrate propri. Lo stato si impegna a destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Inoltre, la legge istituisce un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Si stabilisce che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche (rinviata però all'emanazione di futuri decreti) debba essere associata a specifici fabbisogni e costi standard, in modo da determinare le risorse necessarie per la copertura. Questa disposizione legislativa avrebbe potuto comportare una rivoluzione nel finanziamento della spesa sociale, ma le condizioni concrete di attuazione e la mancata implementazione di parti importanti del dispositivo hanno annullato in questi anni la sua efficacia. Peraltro, i meccanismi perequativi non sembrano far fronte alle numerose disparità territoriali (Ranci e Popolizio, 2013).
- Misure di revisione della spesa pubblica attraverso **la *spending review*:** facciamo riferimento al decreto legge "Salva Italia" (D.L. 201/2011) e ai due decreti legge sulla "Razionalizzazione della spesa pubblica" (D.L. 52/2012, c.d. *Spending Review* 1) e sulla "Riduzione della spesa pubblica a servizi invariati" (DL n. 95/2012, c.d. *Spending Review* 2). Si tratta di provvedimenti, approvati a seguito della recente congiuntura economica, miranti a tagliare la spesa pubblica e ridurre i costi della p.a. In questo punto possiamo citare anche la **Legge costituzionale 1/2012** di introduzione del "pareggio di bilancio" nel dettato costituzionale.
- **Legge n. 56/2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni"** (c.d. riforma Delrio): ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale. Le province diventano "enti territoriali di area vasta", i cui organi sono il Presidente (un sindaco, rinnovato ogni 4 anni), il Consiglio, eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni, e l'Assemblea dei Sindaci. Le "nuove" funzioni delle province sono relative alla pianificazione territoriale di coordinamento, alla pianificazione dei trasporti, alla programmazione della rete scolastica, alla raccolta ed elaborazione di dati, all'assistenza tecnico-amministrativa per gli EELL, alla gestione dell'edilizia

scolastica ecc. Possono, d'intesa con i comuni, esercitare funzioni di stazione unica appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive. La legge prevede la gratuità degli incarichi sia per i rappresentanti della Provincia che della Città metropolitana. Rispetto a quest'ultimo punto, vengono istituite le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, più Roma Capitale con disciplina speciale. Il loro territorio coinciderà con quello della provincia omonima; il sindaco metropolitano corrisponderà al primo cittadino del comune capoluogo, mentre gli altri organi di rappresentanza metropolitani saranno eletti dai sindaci dei vari territori. Le funzioni delle città metropolitane sono quelle di: cura dello sviluppo strategico del territorio; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; cura delle relazioni istituzionali. Infine, la legge prevede, incentiva e favorisce le unioni e fusioni di comuni (soprattutto dei piccoli municipi), ampliando le funzioni da esercitare in forma associata. Prevede, altresì, che le pubbliche amministrazioni riorganizzino la propria rete periferica, individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana.

- **Disegno di legge costituzionale presentato nel 2014 dal Governo Renzi** e in discussione nelle aule parlamentari. Di particolare interesse sono l'abolizione delle province dalla Costituzione e la modifica dell'art. 117 Cost. La novità più consistente è l'abolizione della legislazione concorrente e l'aumento delle competenze esclusive in capo allo Stato (nell'ambito dei servizi sociali e sanitari le competenze rimangono invariate), tra cui: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle P.A.; la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia; le infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale. E ancora, vengono riservate allo Stato "disposizioni generali e comuni" per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ma anche per la scuola, le attività culturali, il governo del territorio. Inoltre, viene introdotta una "clausola di supremazia" per lo Stato: "Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

2.9 Tre lustri dall'approvazione della legge di riforma dei servizi sociali in Italia

I tentativi di ammodernamento del sistema pubblico e istituzionale italiano, messi in campo negli anni '90, hanno coinvolto anche le politiche di welfare. Si pensi alle riforme sull'aziendalizzazione della sanità (D.lgs 502/92 e D.lgs 517/93) o alle leggi Amato e Dini

che hanno modificato il funzionamento del sistema pensionistico. Anche nel settore dei servizi sociali si verifica un'importantissima innovazione[24], attesa da molti anni: l'emanazione nel 2000 della legge n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali,* che si fa portavoce di tutti i principi di riforma che abbiamo appena illustrato nei paragrafi precedenti. Essa rappresenta la cornice normativa di riferimento del nostro lavoro di ricerca empirica e per questo proveremo di seguito a metterne in luce gli elementi chiave e le indicazioni fondamentali.

È importante ricordare che la legge in esame non giunge alla sua approvazione dal nulla, ma è frutto di un processo di cambiamento più ampio avviatosi con l'introduzione di alcune importanti leggi di settore[25], che hanno svolto così la funzione di "apripista".

Richiamando esplicitamente il dettato costituzionale, la legge interpreta il sistema integrato di interventi e servizi sociali come un diritto esigibile che la Repubblica deve assicurare alle persone e alle famiglie, al fine di rimuovere le varie cause delle disuguaglianze. Gli interventi sociali, che compongono il sistema integrato, vengono definiti, attraverso il richiamo all'art. 128 del D.Lgs. n. 112/98, come "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia".

Il sistema disegnato acquisisce il carattere di "universalismo selettivo", prevedendo un doppio livello di prestazioni: da un lato, i servizi a carattere informativo, di accoglienza e di prevenzione (come i segretariati e gli sportelli sociali), cui possono accedere tutti i cittadini senza distinzione; dall'altro, i servizi specialistici "riservati" a coloro che hanno uno specifico bisogno e l'assenza di un reddito adeguato[26]. Tra questi, hanno diritto di accesso prioritario i soggetti in condizioni di povertà, le persone diversamente abili, gli anziani, gli individui con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

La riforma prevede che il sistema venga realizzato, secondo un modello unitario ed integrato, attraverso la programmazione degli interventi e delle risorse, l'operatività per progetti, la verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni (art.3). A fondamento del sistema vengono posti alcuni principi ben precisi ed esplicitamente definiti (artt. 1 e 3), tra cui troviamo quelli di: sussidiarietà, concertazione e

[24] Nell'ambito di un poco significativo livello di sviluppo del sistema dei servizi sociali, che da sempre ha caratterizzato l'Italia rispetto agli altri paesi europei, la riforma in oggetto va letta come un inedito ed importantissimo input al processo di crescita complessiva della rete dei servizi alla persona del nostro Paese (Burgalassi, 2012b).

[25] Ci si riferisce ai seguenti provvedimenti normativi: L.285/97 per la promozione dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza; D.Lgs. 237/98 per l'introduzione sperimentale del reddito minimo di inserimento; L. 40/98 sull'immigrazione; L. 45/99 sul Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga. Questi interventi legislativi, nei loro settori di riferimento, hanno introdotto nuove modalità operative e di programmazione, dando avvio ad un processo di innovazione delle politiche sociali (Pavolini, 2002; Battistella *et al.*, 2004).

[26] Come disciplinato dall'art. 25 della legge, ai fini dell'accesso ai servizi viene effettuato un accertamento della condizione economica del richiedente (di solito definita dall'ISEE), secondo ben precise disposizioni legislative.

cooperazione, coordinamento ed integrazione tra politiche (in particolare quelle sanitarie), partecipazione, omogeneità, efficacia, efficienza, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali, solidarietà sociale e libertà di scelta.

Al fine di attuare il principio di sussidiarietà, nella legge 328 non solo viene disciplinato che gli enti pubblici riconoscano e favoriscano gli organismi di Terzo settore, promuovendo azioni per il loro sostegno e qualificazione, ma viene anche introdotto uno specifico articolo in cui si conferisce ad essi un ruolo primario nella progettazione e realizzazione concertata dei servizi sociali (art.5). Inoltre, vengono previsti strumenti specifici per regolare l'affidamento dei servizi al Terzo settore, quali i meccanismi di autorizzazione ed accreditamento (art. 11), ma anche la Carta dei servizi, che si qualificano come strumenti importantissimi per garantire una tutela pubblica dei diritti sociali, nonché la qualità, l'efficienza e l'attenzione all'utente. Infine, vengono istituiti i "titoli per l'acquisto di servizi sociali" (*vouchers*) (art.17), che il cittadino può richiedere per acquistare le prestazioni di cui necessita da uno degli erogatori accreditati dall'ente locale[27].

L'organizzazione del sistema integrato dei servizi sociali prevede una ben precisa suddivisione delle competenze tra Comuni, Province, Regioni e Stato (cfr. artt. 6, 7, 8, 9), secondo logiche di *multilevel governance*. In particolare, l'Ente locale acquisisce un ruolo di protagonista, tanto che si parla di un nuovo modello di "welfare municipale". Ai Comuni la legge conferisce la titolarità delle funzioni amministrative riguardanti gli interventi sociali locali, attribuendo loro importanti compiti di progettazione da realizzare attraverso lo strumento del Piano di zona. Questo rappresenta un dispositivo di programmazione partecipata (il nostro oggetto di studio privilegiato di cui approfondiremo le caratteristiche nella seconda parte di questo lavoro), in cui si individuano gli obiettivi strategici e le priorità di intervento delle politiche sociali locali, nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione. In particolare, l'art. 19 prevede che i Comuni, associati nell'ambito territoriale (definito dalla Regione e di norma coincidente con il distretto sanitario), d'intesa con le ASL e con i diversi attori pubblici e del Terzo settore, definiscano il Piano di zona attraverso un accordo di programma, al fine di creare una rete di servizi ed interventi flessibili, stimolando le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto e responsabilizzando i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi.

Per quanto riguarda il ruolo delle Regioni, esse esercitano funzioni di programmazione e, attraverso la definizione del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, coordinano e indirizzano dall'alto le unità locali deputate alla stesura ed applicazione del Piano di zona (Cesareo, 2012), verificandone anche lo stato di attuazione. Inoltre, si occupano di stabilire i criteri di accreditamento e qualità, di costituire un albo dei soggetti autorizzati e di determinare i livelli di partecipazione degli utenti al costo delle prestazioni.

[27] Si può così delineare, come avvenuto nel caso della Regione Lombardia, un peculiare modello di "quasi mercato" fondato sulla scelta dell'utente, l'accreditamento pubblico e la competizione tra gli erogatori (Gori, 2010).

Infine, la legge 328/00 ha previsto che allo Stato spettasse l'esercizio dei poteri di indirizzo, coordinamento e regolazione del sistema, definendone i principi e gli obiettivi attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali[28] e determinandone i livelli essenziali (LIVEAS) da garantire a tutti i cittadini del territorio nazionale.

Per assicurare la fruibilità collettiva dei diritti sociali, l'articolato normativo elenca le aree di intervento e le tipologie di prestazioni che in ogni ambito territoriale devono obbligatoriamente essere predisposte (art. 22). Si tratta di una questione del tutto coerente con quanto stabilito dal vigente dettato costituzionale (ridefinito nel 2001), secondo cui, nonostante il federalismo amministrativo, lo Stato ha il compito di determinare i livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117 cost.). Ad ogni modo, la 328/00 rinvia la definizione puntuale ed operativa dei LIVEAS alla predisposizione periodica dei Piani nazionali e, comunque, la vincola alle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS).

Se questi sono stati gli elementi di innovazione apportati dalla L.328/00, non si può non mettere brevemente in luce le criticità emerse nell'applicazione del testo normativo, a distanza di quindici anni dalla sua approvazione. Un primo campo di problemi viene aperto subito dopo la sua entrata in vigore, con la riforma del Titolo V della Costituzione (2001) che ha fortemente indebolito la legge quadro[29], di fatto intaccando la forza vincolante della programmazione statale (Cesareo, 2012). La materia dei servizi sociali è diventata di competenza esclusiva delle Regioni, le quali possono guidare in modo autonomo il proprio sistema di interventi e servizi sociali.

Un altro elemento di forte criticità è relativo al fatto che in questi anni lo Stato non ha mai definito i livelli essenziali di assistenza, aggravando la già difficile situazione degli stanziamenti economici. In sostanza, in questi anni "il potere dello stato di determinare i livelli essenziali, mai disconosciuto, si è spostato, in seguito al lungo e complesso processo di attuazione del federalismo fiscale, da ambiti sostanziali all'individuazione dei parametri che determinano il trasferimento delle risorse" (Moro e Bertin, 2012, p.53). Per questa ragione, lo stesso FNPS si è rivelato uno strumento fragile, poiché, non essendo vincolato a diritti esigibili né ad una chiara architettura istituzionale, è stato modificato sulla base dell'alternanza politica e delle congiunture economiche (Ranci e Popolizio, 2013), così che l'assistenza continua ad oscillare tra un diritto soggettivo perfetto e un diritto finanziariamente condizionato, in balìa delle diverse culture politiche (Fedele, 2005).

---

[28] A causa dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V nel 2001, lo Stato non è più tenuto a definire il Piano nazionale degli interventi e servizi sociali. Dunque, ne è stato elaborato soltanto uno con validità 2001-2003. Facciamo notare che i Piani regionali avrebbero dovuto essere elaborati in coerenza con le indicazioni dei Piani nazionali.

[29] Secondo molti autori questo indebolimento si deve anche alle scelte politiche dei governi succedutisi all'approvazione della riforma. Essa, infatti, è stata emanata al termine di una legislatura in seguito alla quale si è verificato un cambio di maggioranza. È interessante, inoltre, segnalare che per alcuni studiosi la legge ha prodotto scarsi risultati non a causa di debolezze nella fase di attuazione, ma per via di limiti insiti nella normativa stessa, riconducibili a stanziamenti economico-finanziari insufficienti, ad obiettivi generici e a scarse indicazioni operative. In merito a questo dibattito, cfr. gli articoli pubblicati nell'anno 2010 sui numeri 1 (p.2), 3 (p.2), 14 (p.1) e 20 (p.3) della rivista "Prospettive Sociali e Sanitarie".

Infine, tra le criticità emerse nel percorso di attuazione della legge si segnalano anche il rischio di derive affaristiche nei processi di esternalizzazione dei servizi; lo sviluppo insufficiente di relazioni cooperative tra soggetto pubblico ed organizzazioni di Terzo Settore; l'assenza di un sostegno statale al percorso attuativo e, in generale, una collaborazione carente tra i diversi livelli di governo; la scarsa integrazione con politiche di altri settori, in particolare con quelle sanitarie (Giorgi e Raciti, 2010; Gori e Ranci Ortigosa, 2010); la lentezza e la scarsa organicità delle Regioni nel costruire il nuovo sistema integrato (Pesaresi, 2010).

Tutto questo negli anni ha inevitabilmente creato criticità e contraddizioni nella programmazione e gestione dei servizi sociali, e ne crea in particolar modo oggi con l'avvento della crisi economica, la notevole riduzione della spesa sociale e la tendenza ad una deresponsabilizzazione delle istituzioni pubbliche. Si tratta di fenomeni che, innestandosi su un fragile sistema di welfare locale, rischiano di condurre nel lungo periodo ad un indiretto offuscamento delle cause sociali di produzione del bisogno (Burgalassi e Noci, 2012) e a un più generale depauperamento del sistema di protezione sociale.

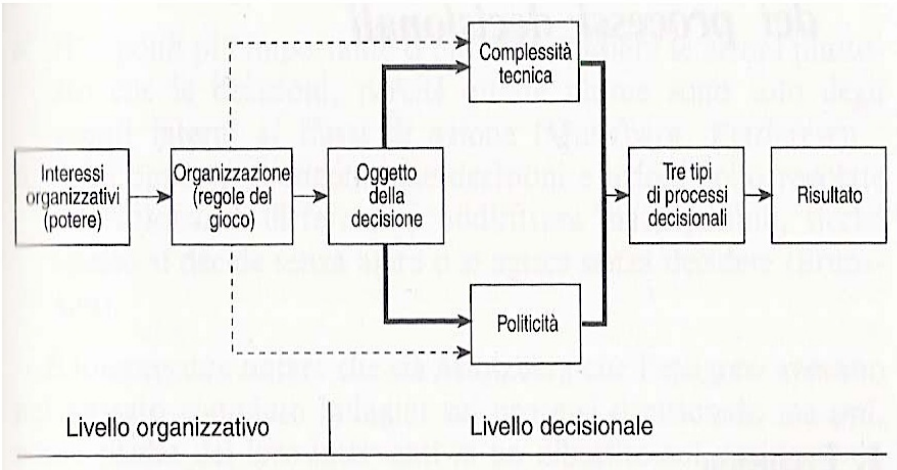
CAPITOLO 3. LE POLITICHE SOCIALI COME PROCESSO DECISIONALE: LA PROSPETTIVA DELLA POLICY ANALYSIS

3.1 La dimensione politica dei processi di programmazione sociale. Riflessioni introduttive sulla *policy analysis*

Per analizzare il funzionamento dei processi di programmazione dei Piani di zona secondo la prospettiva della *governance*, si rivela necessario utilizzare alcuni strumenti analitici della scienza politica e dell'analisi delle politiche pubbliche. L'iter per la definizione dei Piani di zona si caratterizza a tutti gli effetti come un processo decisionale che, snodandosi in fasi ben precise, porta a comporre il sistema dei servizi e delle politiche sociali di un determinato territorio.

Dunque, la prospettiva delle *policy analysis* ci permette di arricchire la nostra "cassetta degli attrezzi" con tutta quella serie di categorie e lenti interpretative, che hanno in un certo senso rivoluzionato il modo tradizionale di guardare al funzionamento delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche (Raniolo, 2004b). Tale prospettiva, peraltro, converge sotto molti aspetti con quella organizzativa, esposta nel capitolo 1. Infatti, i comportamenti organizzativi possono essere concepiti come processi decisionali, in cui vengono continuamente effettuate scelte che permettono di portare avanti gli obiettivi e le strategie adottati dall'organizzazione (fig. 5). Inoltre, gli studi sul processo decisionale organizzativo hanno rilevato l'esistenza di un comportamento politico in queste formazioni sociali, tanto che le si può concepire come "arene in cui si svolgono quotidianamente azioni politiche" (Bacharach et al., 1981 in D'Amico, 2004).

Figura 5. Decisione ed organizzazione



Fonte: Bonazzi, 1999

Come è stato sostenuto qualche anno fa da March e Olsen (1992, p. 111), "l'efficacia dei sistemi politici dipende dall'efficacia delle istituzioni amministrative: così la definizione ed il controllo delle strutture burocratiche costituisce una preoccupazione cruciale per qualsiasi sistema politico". Qualche anno precedente lo stesso Olsen (1989), in un interessante articolo di riflessione sulle possibili convergenze tra scienza politica e studi organizzativi, affermava che lo studio della politica richiede delle buone teorie dell'organizzazione. In particolare, a far riflettere lo studioso furono gli importanti mutamenti avviatisi in quegli anni nella maggior parte dei paesi occidentali, di cui abbiamo ampiamente parlato nel capitolo 2. Questi cambiamenti epocali, secondo Olsen, ponevano dei problemi radicalmente nuovi circa l'organizzazione della politica e dei ruoli da affidare a rappresentanti elettivi, esperti, burocrati e cittadini.

Dunque, tra la prospettiva della *policy analysis* e quella organizzativa possiamo vedere una convergenza bidirezionale: la prima ci permette di guardare alle amministrazioni pubbliche anche in termini di strategie, potere e *policy system* (Mayntz, 1982) e ci mette in guardia rispetto alle influenze che l'ambiente politico esercita sulle organizzazioni; la seconda ci dà conto di come le *policies* spesso siano vincolate dai limiti storico-strutturali posti dagli apparati burocratici (Freddi, 1982).

Dopo aver fornito alcune premesse sulle scelte teorico-concettuali adottate in questo lavoro di ricerca, entriamo ora più nel vivo della materia, provando a definire il significato di "politiche pubbliche" (*policies*). Esse sono "un programma di azione di governo in un dato settore della società o in un dato spazio geografico" (Meny e Thoenig, 1991, p. 106). Presentano uno specifico contenuto, ipotizzano un insieme di atti concatenati ed interagenti (programma) e, soprattutto, hanno un indirizzo normativo (Raniolo, 2004b). Lasswell e Kaplan (1997) definiscono le politiche pubbliche come "programmi progettati di valori, di fini e di pratiche". Altri, invece, tendono a smorzare la dimensione programmatica e sinottica per mettere in risalto che le politiche sono strumenti finalizzati a rispondere a dei problemi di rilevanza collettiva. Le politiche pubbliche producono diversi esiti, alcuni sono diretti e quasi immediati (*outputs*), altri provocano degli effetti indiretti, degli impatti sociali (*outcomes*). Spesso innescano conseguenze a catena, che vanno ben oltre le intenzioni dei decisori (Meny e Thoenig, 1991), ed entrano in interazione con altri processi e variabili rilevanti del contesto sociale.

Secondo alcune prospettive, il carattere pubblico di politiche e programmi deriva dal controllo esercitato da attori e da istituzioni pubbliche in tutte le fasi del loro ciclo di vita. Dunque, i vari programmi sono imputati a qualche autorità pubblica, la cui legittimità è quella istituzionalmente riconosciuta in un dato sistema politico e la cui effettività di azione è garantita dalla coercizione basata weberianamente sul monopolio della forza (Raniolo, 2004a). Tuttavia, è molto limitativo ridurre il concetto di "pubblico" alla dimensione verticale (l'autorità pubblica), escludendo il ruolo degli attori non appartenenti a questa sfera, estromissione impossibile se si considera come nei sistemi politici avanzati il confine tra pubblico e privato diventi sempre più una demarcazione puramente convenzionale (D'Amico, 2004). Per questo, il carattere pubblico di una politica deriva anche e soprattutto dal fatto che si ha a che fare con problemi di rilevanza collettiva.

Porre l'accento sulle politiche come attività di *problem-solving* implica, da un lato, tenere conto della loro indeterminatezza, dall'altro, superare il cosiddetto "costituzionalismo metodologico", secondo cui i compiti ed i ruoli degli attori politico-istituzionali dipendono esclusivamente da quanto sancito a livello formale e costituzionale. In questa prospettiva, non bisogna dimenticare che definire un problema è "una questione di rappresentazione poiché non esiste una descrizione oggettiva di una data situazione; si tratta di una questione strategica dal momento che individui, gruppi e agenzie governative deliberatamente e consapevolmente disegnano le loro raffigurazioni in modo tale da promuovere i corsi di azione che li favoriscono" (Stone, 1988, p. 106 in D'amico). In tal senso, le *policies* sono costrutti, interpretazioni della realtà attorno ad un problema socialmente percepito; non riflettono un'unica scelta razionale, essendo la risultante di tanti e intricati giochi tra gruppi che lottano e mercanteggiano sulle scelte politiche (Bonazzi, 1999).

Non è un caso che lo studio del *policy making* trae una prima impronta originaria, da un punto di vista metodologico e teorico-analitico, sia dalla teoria pluralista, che enfatizza la non dominanza di un singolo attore nei processi decisionali e privilegia un'analisi di tipo "micro", sia dall'attenzione riposta dal movimento comportamentista sulla dinamica processuale dei fenomeni politici (Capano, 1996a). Come sottolinea Cotta (1989), l'interesse per le politiche pubbliche si sviluppa nell'ambito di una concezione integrativo-pluralista della politica, caratteristica dei sistemi democratici consolidati. I regimi liberal-democratici devono saper essere "responsive", ovvero reattivi, capaci di rispondere alle domande popolari (Dahl, 1980); inoltre, come abbiamo visto nel capitolo 1, è proprio con l'affermazione della democrazia che lo Stato espande il proprio intervento e moltiplica quelli che Luhmann (1978) definisce i "programmi di scopo". Dunque, da uno Stato orientato alle norme, le cui attività riguardano principalmente funzioni regolative e d'ordine (Mayntz, 1982), si passa ad uno Stato orientato allo scopo, che fornisce beni e servizi agli individui e le cui azioni riguardano principalmente l'intervento diretto nell'economia (appunto, le politiche pubbliche) (Rose, 1988; Peters, 2001).

Alla luce di tali considerazioni, risulta alquanto riduttivo studiare le politiche solo in termini di *outputs* (prospettiva diffusasi durante gli anni Sessanta), concentrandosi esclusivamente sull'individuazione delle macrovariabili esogene indipendenti – socio-economiche, politico-istituzionali, culturali – in grado di determinare gli esiti dei processi decisionali. Le politiche pubbliche hanno un carattere di complessità che richiede un'attenzione analitica rispetto agli elementi costitutivi (endogeni) dell'azione di policy: facciamo riferimento nello specifico agli attori partecipanti e alle loro interazioni; agli stili decisionali; alla struttura dei problemi in campo; alle caratteristiche istituzionali (regole formali e procedurali in grado di prestrutturare il campo decisionale, le opportunità di accesso, le risorse disponibili); alla *policy legacy*, ovvero all'eredità di politica pubblica intesa come rapporto tra processi decisionali in atto e soluzioni, definizioni dei problemi, pratiche e relazioni istituzionalizzate nel tempo (Capano, 1996a). È importante, dunque, tenere conto dell'interazione tra differenti variabili, cercando, da un lato, di rendere meno forte e costrittivo il contributo di una prospettiva strutturalista, dall'altro, di non sfociare in

teorie aleatorie basate sul principio della casualità. Alcuni modelli interpretativi, come la teoria dei giochi o, in generale, gli approcci che enfatizzano l'analisi longitudinale concentrandosi sul cambiamento delle politiche (*policy change*) (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), permettono di considerare l'interazione tra variabili esogene ed endogene, dando rilevanza ad alcune caratteristiche salienti quali: le mappe cognitive attraverso cui gli attori decisionali definiscono i problemi ed elaborano le soluzioni; la distribuzione del potere nell'arena politica; la composizione dei networks decisionali; le caratteristiche politico-istituzionali (Capano, 1996b).

Al fine di cogliere la complessità delle politiche e i molteplici nessi che le strutturano in modo dinamico e diacronico, gli studiosi del campo hanno messo a punto una modellistica basata sulla strutturazione in fasi o flussi (Lasswell, 1956; May e Wildavsky, 1978). In altre parole, le politiche non si riducono ad un atto deliberativo, hanno un ciclo di vita più ampio che inizia ben prima della fase decisionale e si protrae oltre fino a toccare l'impatto della politica sull'ambiente di riferimento. Secondo il modello "del ciclo" le dinamiche processuali delle *policies* vengono suddivise nelle seguenti fasi: la formazione dell'agenda; la formulazione del programma di policy; l'implementazione; la valutazione.

In questa sede non vogliamo trattare tutti gli stadi del *policy cycle*, ma focalizzare la nostra attenzione solo su alcune questioni rilevanti ai fini della comprensione del lavoro di indagine empirica. Ci riferiamo nello specifico: al ruolo degli attori, alla fase decisionale e alla fase attuativa, con particolare attenzione al rapporto tra politica ed amministrazione.

3.2 Modelli decisionali

La fase decisionale del processo di *policy* è preceduta ed influenzata dalla formazione dell'agenda, un momento iniziale, spesso sottovalutato, che assume un ruolo fondamentale per tutto il decorso della politica pubblica. L'*agenda setting* consiste in un insieme di attività, attraverso le quali si verifica la definizione del problema e la mobilitazione delle risorse necessarie all'inclusione dello stesso nell'agenda politica e/o istituzionale[1]. In effetti, i problemi politici non esistono di per sé; la rilevazione di un problema/bisogno sociale, inteso come una discrepanza tra le concrete condizioni di vita dei cittadini e specifici standard attesi, non porta con sé una sua definizione. Affinché ciò avvenga, è necessaria un'operazione di individuazione di codici, mappe cognitive, sistemi di credenze e valori (*problem setting*) sui quali fondare specifiche teorie causali che permettono di correlare i problemi a determinate soluzioni (Meny e Thoenig, 1991). La definizione dei problemi si configura come un percorso estremamente competitivo e conflittuale, sia perché la posta in gioco è l'opportunità di attirare l'attenzione pubblica e politica, sia perché da essa discende la selezione delle alternative: un processo quest'ultimo che viene considerato come lo strumento supremo del potere (Schattschneider in Kingdon, 1984).

[1] Nell'agenda politica sono collocate tutte le questioni che in un dato momento sono ritenute di rilevanza collettiva dai membri della comunità politica. Nell'agenda decisionale, invece, sono raccolte le questioni sulle quali si intende procedere fattivamente ad una decisione (Kingdon, 1984).

Solo quando il problema ha ricevuto un'adeguata definizione inizia (eventualmente) una fase successiva di mobilitazione di risorse e gruppi, istituzionali e non, necessaria alla sua inclusione nell'agenda (Raniolo, 2004a). In questo caso, bisogna considerare numerose variabili, tra cui il ruolo dei media, le caratteristiche del problema, le modalità di accesso al *policy making*, l'organizzazione dei gruppi interessati. A proposito di questo aspetto, sono importanti l'ampiezza del gruppo, le caratteristiche della *leadership*, la capacità di definire il proprio interesse, la presenza di rappresentanze istituzionalizzate nelle posizioni rilevanti del *policy making,* ovvero la presenza di relazioni informali tra gruppi e sistema politico-decisionale. Sono, altresì, determinanti ulteriori elementi connessi al ruolo dei portatori di interesse come, ad esempio, "l'atteggiamento anticipatorio o reattivo degli attori politico-istituzionali, la capacità di risposta sedimentata da parte degli apparati amministrativi, le caratteristiche del personale politico collocato nei diversi *loci* del processo decisionale e gli attori che godono della posizione più favorevole per l'attività di *gate keeping*, ovvero coloro che godono […] del potere di decidere l'accesso o meno di una questione nell'agenda" (Capano e Giuliani, 1996, p. 19). Al riguardo, alcuni studiosi (Cobb, Ross e Ross, 1976) hanno messo in evidenza proprio il peso fondamentale che le diverse tipologie di attori esercitano nel processo di formazione dell'agenda. Altri, invece, hanno messo in risalto le modalità attraverso le quali questo fenomeno si svolge, sottolineando l'influenza di flussi incoerenti e casuali di problemi, soluzioni ed opportunità politiche (*finestre di policy*) che coinvolgono attori istituzionali e non (Kingdon, 1984). In questa prospettiva, dunque, l'apertura di una "finestra di politica pubblica" è per lo più imprevedibile, legata a situazioni topiche del sistema politico-istituzionale (elezione, avvicendamento ai vertici amministrativi); a momenti istituzionalizzati (leggi di bilancio, costituzione di nuovi esecutivi, rifinanziamento di programmi); all'interpretazione che della situazione contestuale danno gli attori; alla presenza di un "imprenditore di policy" capace di vedere una "finestra" o, addirittura, di creare le condizioni per la sua apertura.

Dopo l'identificazione del problema e della sua iscrizione in agenda, si sviluppa la fase centrale del *policy making*, quella della formulazione, intesa come "il processo in cui da problemi, proposte e richieste articolate derivano programmi di azione statale o regolamentazioni giuridiche per l'ambito non statale, entrambi vincolanti" (Scharpf, 1981, p. 278). Secondo Meny e Thoenig (1991), la fase formulativa comprende diversi tipi di operazioni: innanzitutto, l'analisi, che consiste nella raccolta delle informazioni e nella individuazione delle alternative possibili per fronteggiare il problema; in secondo luogo, la selezione delle opzioni opportune e/o tecnicamente plausibili; infine, la legittimazione, in cui si costruisce il consenso necessario a deliberare su una specifica scelta[2]. Queste sotto-fasi vanno concepite come caotiche e conflittuali e comunque non vanno considerate come

[2] Uno dei modi interessanti per studiare l'attività di legittimazione può essere quello di analizzare le caratteristiche del *drafting*. La scrittura e riscrittura della bozza di una legge, o di un programma, o di un documento di pianificazione risulta rilevante all'interno del processo formulativo perché in questo modo si delimitano i confini della decisione da prendere, con tutti gli effetti a cascata che ciò comporta. Un esempio in tal senso ci verrà fornito più avanti dal processo di definizione del Piano Regolatore Sociale di Roma Capitale.

sequenziali e nemmeno come necessarie, dal momento che potrebbe definirsi una decisione senza analisi o viceversa.

Nella fase della formulazione delle politiche rivestono un ruolo fondamentale le basi organizzative della politica, ovverosia quell'insieme di regole decisionali che stabiliscono le attribuzioni di autorità e responsabilità ai vari attori, configurandosi come vere e proprie regole del gioco all'interno delle quali i portatori di interesse devono formulare le loro strategie e tattiche (Raniolo, 2004a).

Il concetto di formulazione delle politiche non coincide con quello di decisione, che, invece, ha un significato molto più ampio. Per capire questa differenza possiamo riprendere la distinzione che Sartori (1987) effettua tra "decisioni collettivizzate", cioè quelle prese da altri per noi, sostanzialmente riferite a ciò che le autorità pubbliche fanno o non fanno, e "decisioni collettive", elaborate quando chi decide coincide con il destinatario della decisione, come avviene nelle forme tradizionali di democrazia diretta o di democrazia deliberativa, di cui tanto si parla in questi ultimi anni e a cui accenneremo più avanti. Volendo dare una definizione più precisa del concetto di decisione, o meglio di processo decisionale (*decision making*), potremmo affermare che esso implica un'attività di scelta nella quale si scartano i corsi di azione alternativi (Bobbio, 1996). Il *decision making* non si risolve in un esercizio tecnico, ma in un processo strettamente politico, nella misura in cui le tante potenziali soluzioni devono essere vagliate e solo una o alcune essere selezionate (Howlett e Ramesh, 2003, p. 146). In effetti, la realtà dei processi decisionali è strettamente connessa al concetto di potere, poiché entrano in gioco due aspetti centrali ad esso connessi: la regolazione del conflitto e la formazione del consenso (Scharpf, 1981).

A partire dal secondo dopoguerra sono state sviluppate alcune teorie che descrivono (o prescrivono) il modo in cui vengono effettuate le scelte all'interno di diversi fenomeni empirici quali la progettazione, le decisioni organizzative e quelle politico-amministrative. Tali teorie hanno condotto all'elaborazione e sistematizzazione di differenti modelli decisionali, locuzione con cui si intende "un costrutto analitico che individua gli elementi essenziali di tale processo: il decisore, i suoi attributi cognitivi, le attività di ricerca delle soluzioni, le modalità e i criteri di scelta" (Bobbio, 2003, p.13). Nella esemplificazione dei principali modelli elaborati dalla letteratura possiamo servirci della matrice di Thompson e Tuden (1959) (tab.6).

Tabella 6. I modelli decisionali attraverso la matrice di Thompson-Tuden (1959)

		OBIETTIVI	
		CONDIVISI (consenso)	NON CONDIVISI (conflitto)
MEZZI, ALTERNATIVE, SOLUZIONI	DISPONIBILI	**1) RAZIONALITÀ SINOTTICA** Programmazione standardizzata Calcolo Decisione ottimizzante	**3) RAZIONALITÀ INCREMENTALE** Negoziazione Cooperazione Decisione accettabile
	NON DISPONIBILI	**2) RAZIONALITÀ LIMITATA** Sperimentazione Pragmatismo Decisione soddisfacente	**4) RAZIONALITÀ "CASUALE"** Improvvisazione Ambiguità Decisione casuale (in Thompson: stallo decisionale e riformulazione del programma di policy)

Fonte: nostro riadattamento da Thompson e Tuden (1959) e Raniolo (2004a, p. 406)

All'interno di questa tabella, l'analisi dei diversi contesti decisionali si articola intorno a due dimensioni essenziali: la presenza o meno, tra i decisori, di accordo sugli obiettivi e sui valori; la disponibilità (o grado di certezza) di mezzi, tecnologie e soluzioni atte ad affrontare i problemi sollevati dall'agenda decisionale. I quattro modelli illustrati vanno concepiti come tipi puri e soprattutto non escludentisi a vicenda, dal momento che tendono a presentarsi congiuntamente nel funzionamento delle grandi organizzazioni amministrative. Secondo Freddi (1982, 1996), questo avverrebbe perché i nostri apparati pubblico-decisionali hanno valori istituzionali che riflettono storicamente le tappe evolutive dello Stato moderno. In particolare, lo Stato liberale, dalle funzioni limitate e garantiste, fu edificato sulla base di una razionalità legale, fondata su ordine, regolamento e controllo e dove i valori perseguiti erano principalmente quelli di un'autoritatività congiunta ai principi di certezza, prevedibilità (Freddi, 1996) ed efficienza. In uno stadio successivo, le funzioni pubbliche degli apparati amministrativi si sono estese tanto da intervenire nell'economia e nella società; in tale contesto il valore perseguito è quello dell'efficacia e le decisioni di intervento assumono le proprietà di ipotesi sperimentali, in cui bisogna continuamente modificare ed adeguare i mezzi organizzativi fino a conseguire risultati efficaci. Infine, di recente, le funzioni pubbliche vedono l'amministrazione statale farsi a volte mediatrice, a volte patrocinatrice di interessi articolati provenienti da gruppi

organizzati operanti nella società civile[3]; in tal caso, nelle decisioni assumono rilievo le attività di negoziazione, arbitrato, trattativa e scambio, finalizzate a pervenire ad una definizione accettabile degli obiettivi (Freddi, 1996).

Vediamo ora più nel dettaglio le differenze tra le quattro fattispecie decisionali riportate in tabella 6.

Il modello della scelta razionale si ispira al concetto di *homo oeconomicus*, che tende a massimizzare la propria funzione di utilità. Qui la decisione consiste nell'adottare mezzi che permettano di raggiungere fini dati nel modo migliore possibile (ottimizzazione), in un contesto di congruenza tra le preferenze dei decisori e di completezza/certezza sul versante dei mezzi e delle soluzioni. Proprio per tali caratteristiche si parla sia di razionalità sinottica – che presume un livello di informazioni completo e la capacità di prevedere ogni conseguenza delle varie opzioni in campo – sia di decisore unico (individuale o collettivo) tipico di un contesto senza conflittualità. Il processo decisionale razional-sinottico è concepito con un ordine di fasi ben strutturate e separate: la fissazione degli obiettivi; la definizione di tutte le alternative utili a raggiungere quegli obiettivi; la valutazione delle conseguenze di ogni alternativa; la scelta, attraverso il calcolo, dell'alternativa che massimizza i benefici al minor costo. Sul piano pratico, però, questo modello è difficilmente applicabile poiché presuppone una netta separazione tra mezzi e fini, l'assenza di conflitti, la disponibilità di informazioni, risorse e tempo (Bobbio, 1996). Nella realtà, e soprattutto nelle pubbliche amministrazioni, i decisori sono costretti ad operare in un contesto incerto, dove le informazioni sono incomplete e frammentarie, gli obiettivi programmatici vaghi e generici, se non addirittura esclusivamente simbolici, ed in cui gli attori sono portatori di interessi contraddittori (Raniolo, 2004a). Come visto nel capitolo 1, le organizzazioni non sono macchine razionali, ma costrutti sociali, organismi adattivi, sistemi naturali. Nonostante questi limiti, va rilevato che i modelli di decisione basati su questo schema hanno avuto grande successo nelle amministrazioni occidentali, attraverso la diffusione, già a partire dagli anni '60 negli Stati Uniti, di tecniche come la programmazione per obiettivi, l'analisi costi-benefici, la progettazione, ecc. Questo tipo di metodi, basati sulla razionalità sostanziale, sono apparsi adatti a contrastare la tradizionale razionalità burocratico-formale degli apparati amministrativi, pretendendo di trasformare i burocrati in manager, responsabili non più nei confronti delle regole, ma dei risultati. Inoltre, attraverso opzioni di tipo tecnocratico o ingegneristico, come ad esempio i sistemi di programmazione a cascata, il modello sinottico ha avuto come obiettivo fondamentale quello di creare uno spazio sottratto alla politica, con l'intento di limitare il suo ruolo alla definizione delle opzioni di fondo e di rimettere ai giudizi tecnici tutti gli sviluppi successivi dei programmi (Bobbio, 1996).

[3] Freddi completa le sue argomentazioni affermando che il cattivo funzionamento di alcune pubbliche amministrazioni è legato al fatto che, nel momento in cui il catalogo delle funzioni pubbliche si venne arricchendo, non furono create strutture e cornici normative capaci di sintonizzarsi con i requisiti di razionalità delle nuove situazioni decisionali. I nuovi obiettivi e problemi dello Stato sociale, dunque, sono stati gestiti, e in parte lo sono tuttora, attraverso un diritto amministrativo e delle strutture organizzative associati alla razionalità legale.

Sotto il profilo teorico, sono state sviluppate numerose critiche a questa modalità di prendere le decisioni; in particolare, risulta di fondamentale rilevanza la concettualizzazione simoniana di razionalità, attraverso cui le organizzazioni amministrative, da strutture formali, vengono concepite come processo di formulazione ed implementazione delle decisioni (Simon, 1979; 1984). Secondo Simon, quella sinottica è una razionalità olimpica, ovvero non alla portata degli uomini comuni, dotati piuttosto di una *bounded rationality*, che li induce a scegliere la soluzione più soddisfacente rispetto al loro livello di aspettativa. Lo studioso statunitense, ispirato dalle teorie behavioriste diffuse in campo psicosociale, afferma che esistono dei limiti nei meccanismi umani di decisione, cosicché, non avendo la possibilità di massimizzare, gli individui ricercano una soluzione "sufficientemente buona" (Simon, 1979, p. 24), ma pur sempre razionale. Questi limiti sono da attribuire alle difficoltà di prevedere le conseguenze reali delle scelte; all'impossibilità di controllare il comportamento umano; ai vincoli informativi dei decisori, relativi all'attenzione, alla memoria, alla comprensione. Dunque, il modello cognitivo, rappresentato nel secondo quadrante della tabella 6, postula un elevato grado di incertezza relativa ai mezzi, dei limiti cognitivi ed un elevato livello di consenso sui fini. In questo modello, i problemi decisionali vengono affrontati attraverso strategie di semplificazione, ovvero attraverso l'applicazione di strutture concettuali predefinite, trasponendo a situazioni nuove schemi interpretativi già esperiti in situazioni simili con risultati soddisfacenti. Grazie a "meccanismi di influenza organizzativa" si forniscono agli individui le premesse di fatto e di valore, ovvero tutte quelle condizioni preesistenti (mappe cognitive, routines, regole di comportamento) che rendono possibile il processo decisionale. In tal modo, la razionalità sostanziale, finalizzata a verificare l'utilità dei mezzi in relazione ai fini, viene sostituita da una razionalità procedurale, diretta a scegliere le soluzioni e i mezzi sulla base di regole e procedure predeterminate.

Un'altra critica all'approccio razional-sinottico è quella proposta da Lindblom (1965), teorico del modello incrementale, che si differenzia dalle altre due tipologie soprattutto per la visione del decisore, non più considerato monolitico, ma plurale. Uno degli aspetti più interessanti di questa teoria – di chiara derivazione politologica – consiste nell'aver considerato non solo la dimensione tecnico-scientifica dell'agire, ma anche l'aspetto strategico e la complessità politica del *decision making* (Raniolo, 2004a). In tal senso, il processo decisionale è caratterizzato dall'interdipendenza tra attori multipli con preferenze ed identità diverse (March, 1998), con percezioni dei problemi, criteri di valutazione ed aspettative differenti (Scharpf, 1981); esso si configura, quindi, come un sistema politico, un'arena, dove i vari interessi in gioco si incontrano. Gli attori in campo agiscono sì cercando di raggiungere l'obiettivo migliore per loro stessi, ma lo fanno con la consapevolezza che anche gli altri sono mossi dal medesimo intento (Elster, 1992); ne deriva che la scelta dipenderà dal raggiungimento di un accordo, di un "reciproco aggiustamento partigiano", che porterà a decisioni semplicemente accettabili. Lindblom arriva così a teorizzare il concetto di "arte dell'arrangiarsi" (*muddling through*), inteso come criterio che sostituisce il calcolo razionale. Poiché non può esistere alcun parametro oggettivo per valutare la bontà di una soluzione, la decisione non viene più commisurata ai

fini (variabili dipendenti dai mezzi), ma piuttosto alle differenze che le nuove decisioni presentano rispetto allo status quo. Queste ultime, dunque, non tendono a raggiungere delle mete, ma procedono per comparazioni limitate successive, spesso frammentate e senza un apparente coordinamento. È per tali ragioni che il modello in questione viene definito anche "incrementalismo disgiunto o sconnesso", attirando a sé numerose critiche che lo considerano un metodo favorevole alla conservazione del presente e alla supremazia degli interessi più forti ed organizzati (Ham e Hill, 1986). Lindblom, tuttavia, vedeva nelle micro-decisioni del modello incrementale una garanzia del carattere pluralistico dei sistemi democratici, contesti in cui "la frammentazione del *policy making* e la conseguente interazione politica tra molti partecipanti non sono solo metodi per limitare il potere […], ma, in molte circostanze, sono anche metodi per aumentare il livello dell'informazione e della razionalità necessarie alle decisioni" (Lindblom citato in Bobbio, 2003, p. 34). Alla luce di queste parole, le critiche suddette, forse, mettono semplicemente alla scoperta un limite insito nelle democrazie pluraliste (Raniolo, 2004a; Bobbio, 2003). Per concludere, vogliamo evidenziare il fatto che l'incrementalismo è stato integrato e sviluppato da una nuova serie di modelli pluralistici e comunicativi (Busso e Negri, 2012; Siza, 2003), accennati nel cap.2, volti a mettere in risalto gli aspetti collaborativi e cooperativi.

Il quarto ed ultimo modello, definito "cestino dei rifiuti" (*garbage can model*), rappresenta una sorta di estremizzazione delle teorie sulla razionalità limitata di Simon (Bobbio, 1996). March e Olsen (1988), i suoi ideatori, si riferiscono a processi decisionali condotti non solo in condizioni caratterizzate da estrema incertezza, ma anche e soprattutto da ambiguità, a causa della presenza di preferenze incoerenti e mal definite, di problematicità degli obiettivi, di incertezza delle tecnologie, di partecipazione incostante degli attori. L'unica dimensione esplicativa che domina questo modello è la casualità, dal momento che le decisioni sono viste come il risultato non voluto di dinamiche imprevedibili. In particolare, il *decision making* è caratterizzato da quattro flussi: i problemi; le soluzioni; gli attori; le opportunità di scelta, le quali si concretizzano in specifici luoghi (giunte, comitati, consigli, ecc.) ed in determinati momenti (riunioni, sedute, ecc.). Queste quattro correnti confluiscono casualmente nel processo decisionale, come i rifiuti in un cestino; la scelta finale consisterà nell'incontro tra essi e dipenderà dall'ordine con cui vengono in contatto o dalla loro simultanea presenza. È quindi il tempo a scandire gli esiti del processo e non la valutazione e l'analisi dei problemi e delle priorità. Il presente approccio ha il merito di mettere in evidenza il carattere aleatorio di molte decisioni, tuttavia è difficilmente applicabile se non in processi e situazioni molto particolari e complessi.

I quattro modelli esplicati non esauriscono la numerosità degli approcci presenti in letteratura[4], ma rappresentano di certo quelli portanti, a partire da cui si sono sviluppate

[4] La maggior parte dei testi e dei manuali che si occupano del tema si limitano a presentare questi quattro modelli. Raniolo (2004a), invece, riporta come quinto approccio, da considerare alla stregua di un modello, quello neo-istituzionale, secondo cui le azioni sono dominate dalla logica dell'appropriatezza (March, 1998; March e Olsen, 1992). In altre parole, la razionalità è dominata dalla conformità a regole e da azioni basate sul riconoscimento di identità collettive; i processi decisionali sono governati da aspetti istituzionali (Scott, 1998), il cui valore e significato è stato ampiamente illustrato nel capitolo 1.

tutte le successive teorizzazioni e riflessioni. L'ordine con il quale li abbiamo illustrati ci ha permesso di cogliere il grado di crescente complessità e problematicità dei processi decisionali, che possono essere analizzati sotto diversi profili. Nello specifico di questo lavoro, la chiave che utilizzeremo è quella descrittiva (e non quella normativa) ed i modelli decisionali ci serviranno come lenti concettuali per cogliere specifici aspetti delle decisioni che sottendono i processi di programmazione partecipata dei Piani di zona.

3.3 Il ruolo degli attori nel policy making

Nel considerare l'importanza delle decisioni nelle organizzazioni amministrative non bisogna perdere di vista il ruolo degli attori, intesi come individui che producono idee e valori. Si parla in tal senso di *agency*[5], una questione cruciale negli studi sui processi decisionali e, in generale, sulle nuove forme di *policy making* inclusivo (democrazia deliberativa, partecipativa, ecc.). Infatti, perdere di vista il ruolo degli individui conduce ad una sostanziale «soggettivazione» dei *policy frames* (che diventano il soggetto dell'azione politica e sociale) ed alla correlata «de-soggettivizzazione» dell'azione stessa, ossia una scomparsa degli attori economici, politici e sociali" (Moini, 2012, p. 130).

Per un lungo periodo gli studi politologici hanno teso a rappresentare i processi di politica pubblica come fenomeni in cui era possibile individuare una specifica ed unica categoria dominante di attori decisionali (*party government*, *burocratic government*). In tal senso, è a partire dalla prospettiva struttural-funzionalista o sistemica che si sviluppa un'immagine monocentrica e si considera determinante distinguere un attore o insieme di attori al fine di identificare chi ha più potere nel *policy making.*

È, però, proprio all'interno degli studi sulle politiche pubbliche che fioriscono e si consolidano quelle immagini interpretative di tipo policentrico (Regonini, 1989) che sottolineano come le *policies* siano caratterizzate dalla presenza di numerosi soggetti, molti dei quali spesso rilevanti e codeterminanti il decorso decisionale. Di conseguenza, vengono considerati come attori del *decision making* tutti coloro che hanno propri obiettivi da perseguire in relazione all'oggetto del contendere e che dispongono di risorse pertinenti per influenzarne l'esito (Bobbio, 2003). Nella letteratura anglosassone essi sono indicati con il termine *stakeholders* (da "stake", interesse, posta in gioco e "holder", detentore, titolare), con cui si intende quell'insieme di attori sociali (sia nel senso di singole persone, che di categorie e organizzazioni) che vengono investiti nei loro interessi da una determinata politica pubblica e, quindi, vi detengono un certo diritto ad esprimersi (appunto: detentori di una posta in gioco), anche se non dispongono di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica (c.d. *shareholders*).

[5] Il concetto di "agentività" ha conquistato una certa diffusione alla fine degli anni '70, come reazione all'incapacità dello strutturalismo di tener conto delle azioni degli individui Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, il sociologo Giddens fu il primo a diffondere l'uso del termine *agency*, incentrando le proprie analisi sui modi in cui le azioni umane sono dialetticamente connesse alla struttura sociale, in forma tale da rendere le due dimensioni reciprocamente costitutive.

La concezione dominante in questo caso è che lo sviluppo del processo di *policy* non può essere imputato *ex ante* ad un soggetto o ad un gruppo di soggetti dominanti, quanto piuttosto al particolare equilibrio, alla particolare posizione e relazione che gli attori tendono a strutturare *in fieri* (Capano e Giuliani, 1996, p. 39). Dunque, nelle diverse arene di potere e attorno alle singole politiche si muovono una pluralità di attori di tipo formale o istituzionale (il governo, il parlamento, la pubblica amministrazione e nuovi attori come ad esempio gli enti locali) e informali o non istituzionali (i partiti, i soggetti privati portatori di interessi più o meno specifici, gli esperti, le associazioni di cittadinanza, le organizzazioni no profit, ecc.). Questa visione del *policy making* come affollato da gruppi, agenzie, partiti, movimenti è connessa al concetto di *policy network*, uno strumento analitico che indica il trasferimento del focus di indagine dalle strutture formali del processo politico-amministrativo (il governo, gli apparati burocratici) all'insieme delle relazioni tra un ampio numero di attori collocati in differenti livelli ed aree funzionali del governo e della società.

I *policy networks* riflettono le mutate relazioni fra Stato e organizzazione sociale. Il peso degli interessi organizzati, la congestione delle arene di *policy* derivante dall'ingresso di soggetti decisionali nuovi, la segmentazione delle competenze pubbliche e la loro commistione con forme private di gestione dei poteri rendono poco fruttuosa la tradizionale dicotomia fra Stato e mercato. Le reti, intese come strutture a legame debole, caratterizzate da interdipendenze orizzontali, fiducia, reciprocità e dispersione del controllo, rappresentano i caratteri essenziali di un *policy making* segmentato, gestito da una molteplicità di attori e fondato su relazioni ed interazioni complesse che avvengono fra livelli ed individui eterogenei, fra problematiche internazionali e soluzioni locali (Giuliani, 1996).

Il concetto di *network* può essere ingannevole perché assume significati e sfumature diversi tra i vari studiosi che lo hanno definito (Le Galès e Thatcher, 1995). Nell'uso che qui si fa, *policy network* diventa termine di genere per indicare una molteplicità di relazioni tra interessi e istituzioni pubbliche, ovvero le diverse forme di relazioni e di scambi tra organizzazioni che si attivano e strutturano in specifiche aree di *policy* (Raniolo, 2004b)[6]. Una delle prime applicazioni di tale concetto all'analisi delle politiche pubbliche è stata effettuata nei primi anni '80 in Gran Bretagna da Rhodes (1984), il quale sostenne che le interazioni tra i vari dipartimenti e rami del governo, e tra governo e le altre organizzazioni presenti nella società, costituivano *policy networks* che intervenivano nella formulazione e nello sviluppo delle politiche. Secondo Rhodes, le reti variavano in base al loro livello di integrazione, che a sua volta era funzione della stabilità della *membership*, del grado di isolamento da altre reti e dal pubblico, della natura delle risorse controllate. Negli anni successivi gli studiosi europei ed americani (Atkinson e Coleman, 1992; van Waarden,

[6] È bene tenere presente che le trasformazioni delle relazioni tra interessi ed istituzioni pubbliche aprono tutta una serie di questioni in termini di controllo e responsabilità. I molteplici attori coinvolti nelle diverse fasi del *policy making* e che danno vita a distinte configurazioni di *policy networks* acquisiscono poteri decisionali e di implementazione al riparo della legittimazione democratica. In altre parole, il pluralismo delle nostre democrazie rischia di dissociarsi dalla responsabilità (Raniolo, 2004b).

1992; Jordan e Schubert, 1992) hanno tentato di sviluppare un metodo più coerente di classificazione e analisi dei *policy networks,* enucleando diverse dimensioni cruciali, tra cui il numero dei partecipanti, il grado di stabilità, il raggio di azione, l'organizzazione (centrale o locale) degli interessi sociali, le relazioni di potere, le strategie dei soggetti, il livello di autonomia dello stato rispetto agli attori sociali. Nella tabella che segue (tab. 7) riporteremo solo alcune di queste variabili, dal momento che considerarne molte può generare soltanto confusione ed essere inutile ai fini dell'analisi empirica (Howlett e Ramesh, 2003; Giuliani, 1996).

Tabella 7. Tipologie di *policy networks*

	PARTY GOVERNMENT	PLURALI-SMO	NEO-CORPORA-TIVISMO	IRON TRIANGLE	ISSUE NETWORK	POLICY COMMUNI-TY
Numero parteci-panti	Limitato esclusivo	Ampio	Limitato	Concentra-to	Ampio	Ristretto
Stabilità	Elevata	Bassa	Elevata	Elevata	Bassa	Elevata
Relazione stato-società	Direzione statale	Direzione statale	Società dominante	Direzione statale	Società dominante	
Raggio di azione	Trans-settoriale	Settoriale	Trans-settoriale	Settoriale	Settoriale	Settoriale

Fonte: adattato da Raniolo 2004b; Howlett e Ramesh, 2003.

Il modello del *party government*, governo di partito, rappresenta l'unica immagine monocentrica presente in tabella 7 ed indica la situazione in cui i partiti detengono il monopolio dell'accesso alle cariche di governo, del controllo del *policy making*, e, in genere, della disponibilità delle risorse pubbliche. Ad ogni modo, salvo casi rari, il processo di costruzione delle politiche nei sistemi democratici post-moderni tende ad assumere connotazioni pluraliste. In particolare, la propagazione di forme di organizzazione degli interessi; la settorializzazione del *policy making,* dovuta alla crescente complessità; la diminuzione dei costi dell'informazione; la maggiore trasparenza delle sedi decisionali; la costituzioni di reti virtuali fra attori geograficamente dispersi e l'apertura di arene pubbliche di dibattito sembrano tutti elementi che potenzialmente favoriscono logiche decisionali di tipo pluralista (Giuliani, 1996).

A tale proposito, il modello pluralista vede le politiche come le risultanti dei rapporti di forza tra i diversi interessi. Si caratterizza per un reticolo delimitato dall'esistenza di meccanismi selettivi e costituito attorno a specifiche *policy,* in cui le relazioni tra interessi ed autorità pubbliche mostrano un basso grado di istituzionalizzazione ed una elevata conflittualità. Il soggetto pubblico assume ora la funzione di mediazione tra i diversi interessi in campo ora quella della loro aggregazione e regolazione (Raniolo, 2004b). Rispetto a questo modello alcuni studiosi hanno messo in luce il rischio di formazione di dinamiche illegittime, come quelle che si sviluppano nei casi di rapporti clientelari e parentali (Peters, 1999).

Nel modello neo-corporativista i gruppi in gioco sono soltanto tre: i governi con le relative pubbliche amministrazioni, i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali; esso riguarda per lo più le politiche economico-sociali e presuppone una forte istituzionalizzazione degli attori coinvolti, i quali esercitano la propria influenza sia durante la fase di formulazione (rappresentanza corporativa) che di implementazione (concertazione).

Il modello dei "triangoli di ferro" denota raggruppamenti di attori sociali e statali in schemi di interazione routinaria (Howlett e Ramesh, 2003); in altri termini, indica una fitta rete di contatti stabili tra tre tipi di attori: i gruppi di interessi, i dirigenti burocratici, i membri del legislativo, in grado di esercitare un controllo ferreo su molti aspetti del processo di *policy*. Anche questo modello viene accostato a dinamiche clientelari, poiché prevalgono relazioni rigide e stabili, di tipo consensualistico/cooperativo, e gli attori tendono a sovvertire i principi di democrazia, assicurando il prevalere dei propri interessi particolari rispetto a quelli collettivi.

I triangoli di ferro e gli assetti neocorporativi rappresentano due immagini molto rigide delle relazioni tra attori in gioco, tanto che potremmo affermare che esse si collocano ai margini della discussione sulle reti di *policy*. Tralasciando alcune nozioni specifiche, come quelle di "comunità epistemica" e di *advocacy coalition*[7], due sono le specie principali di cui il concetto di *policy network* rappresenta il genere, ovvero le *issue networks* e le *policy communities* (Giuliani, 1996).

La nozione di "reti tematiche" fu elaborata da Heclo (1978) in contrapposizione con il concetto di triangoli di ferro, di cui lo studioso comunque non negava l'esistenza. Mentre gli *iron triangles* sono organizzati in piccole cerchie stabili di partecipanti, in grado di controllare programmi pubblici abbastanza ristretti che implicano un interesse economico diretto, le *issue networks* si caratterizzano per essere reti più elastiche o a maglie larghe, composte da un gran numero di attori. Essi sono caratterizzati da un livello variabile di impegno reciproco, entrano ed escono costantemente dalla rete e non hanno uno specifico interesse materiale (Heclo, 1978). Per tali caratteristiche si può sostenere che nelle reti tematiche il confine tra *insiders* e ambiente è più sfumato e che gli attori frammentati si confrontano e cooperano su base volontaria, sospinti da motivazioni intellettuali o emotive e, nello stesso tempo, non legati da un qualche consenso valoriale di fondo, bensì dal comune interesse a rimanere "nel giro che conta" (Regonini, 2001).

Il modello appena descritto è stato, infine, contrapposto a quello della *policy community*, la comunità di politiche, caratterizzata da una più estesa condivisione del sistema di valori. Si tratta di comunità di persone meno aperte e meno eterogenee, dove le

[7] Le comunità epistemiche (concetto sviluppato nell'ambito della sociologia della conoscenza) sono reti di attori che condividono la fiducia nel metodo scientifico per l'indagine di problematiche di rilevanza sociale, nonché il medesimo quadro interpretativo e gli stessi modelli causali rispetto ad un determinato tema (Capano e Giuliani, 1996). Esse possono influenzare i processi decisionali dando credito ad alcune ipotesi di soluzione dei problemi. Per *advocacy coalition*, invece, si intende un insieme di "attori appartenenti ad una serie di istituzioni pubbliche e private a tutti i livelli di governo che condividono un insieme di credenze di base (obiettivi di *policy,* percezioni causali e altro) e che cercano di manipolare le regole, i budget e il personale delle istituzioni di governo per raggiungere nel tempo i loro obiettivi" (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993, p. 5).

interazioni sono più continuative ed istituzionalizzate ed i confini con l'ambiente più netti. All'interno delle *policy communities* gli attori condividono punti di vista affini e, per accedervi, non è sufficiente un semplice interessamento per la tematica trattata. Esse si costituiscono in ciascun settore di politica pubblica, cosicché il processo decisionale rimane isolato rispetto ai gruppi non riconosciuti ed al pubblico vasto; raccolgono al proprio interno attori istituzionali e non, esperti e rappresentanti di organizzazioni di interessi, politici e burocrati, animati da un riconoscimento reciproco e da aspettative di stabilità che favoriscono giochi a somma positiva (Raniolo, 2004b; Giuliani, 1996).

Tra i membri che comunemente compongono i *policy networks* si possono distinguere alcuni attori con determinate caratteristiche distintive, che definiamo "imprenditori di policy". Questi ricoprono un ruolo particolare ed importante, essendo in grado di produrre, in virtù delle loro azioni, un'innovazione rispetto ad un problema collettivo. Non a caso la terminologia usata per definire questa tipologia di attori richiama il lessico economico: così come accade nell'impresa, anche sul piano politico per produrre un cambiamento è necessario correre dei rischi, investendo risorse personali, come il tempo, le informazioni, la reputazione, il denaro, in un'attività dal risultato incerto e comunque visibile solo nel lungo periodo (Maraffi, 1996). Per ricoprire il ruolo di catalizzatore di un processo di innovazione sono richieste le doti e le caratteristiche personali tipiche del *leader.* In buona sostanza, non esiste una precisa definizione operativa di "imprenditore di policy" e ciò è segnalato anche dal fatto che gli studi in materia sono fortemente tributari alla teoria economica, in particolare alla concezione schumpeteriana di imprenditorialità [8]. Tali attori emergono ed agiscono in molti e diversi settori sia del sistema politico-amministrativo che della società, così come possono emergere in qualsiasi fase del processo di *policy*. Anche le attività – riconducibili ai processi di promozione delle idee e di negoziazione – sono molteplici e mutevoli a seconda della natura degli attori e della loro collocazione. Tali azioni comprendono il fare discorsi, l'elaborare proposte, l'essere ascoltati da commissioni, il partecipare a gruppi di lavoro, lo stabilire una fitta rete di contatti (Maraffi, 1996). A questo proposito, gli "imprenditori di policy" agiscono anche da mediatori facendo compromessi con altri attori e dando vita a coalizioni.

Un'altra "categoria" di soggetti su cui vale la pena soffermarsi è quella degli esperti, di cui si fa sempre più ricorso nella formulazione ed implementazione delle politiche, con conseguenze importanti sia per il contenuto delle decisioni che per le modalità di interazione tra gli attori. Possiamo definire gli esperti come "coloro che, essendo detentori più o meno monopolisti di uno specifico *know-how,* basano su questa loro superiore conoscenza la pretesa di partecipare al processo decisionale" (Dente, 1990, p. 27). Questi attori non sono un gruppo omogeneo, dal momento che spesso discordano su pareri, proposte e idee; inoltre, possono avere funzioni di supporto e legittimazione o semplicemente di studio e consulenza. I loro contributi possono avere fini informativi, descrittivi o prescrittivi; possono intervenire informalmente o attraverso procedure

[8] Schumpeter (1977) è stato il primo ad elaborare una esauriente concettualizzazione dell'imprenditorialità. Essa viene considerata come attività di innovazione, attraverso la combinazione diversa di risorse esistenti e l'allestimento di nuove funzioni produttive.

istituzionalizzate. Il crescente ricorso a specialisti non è un fenomeno nuovo, ma ha assunto dimensioni rilevanti a partire dal secondo dopoguerra in tutti i paesi industrializzati senza però acquisire un carattere uniforme, in quanto sostanzialmente condizionato dal contesto politico-istituzionale, dalle specificità del sistema e dei processi di governo, dai modi in cui una società organizza la conoscenza e la traduce in servizio pubblico (Lizzi, 1996).

La letteratura ha ricondotto le ragioni della diffusione degli esperti in politica all'espansione dell'intervento pubblico, alla crescente complessità delle decisioni e delle responsabilità di governo ed anche all'affermazione delle scienze sociali. Secondo un'interpretazione di Fischer (2003), è a causa della crescente delega ai corpi amministrativi delle burocrazie moderne e della correlata *shallowness* delle élites politiche che le decisioni pubbliche finiscono con l'essere sostanzialmente determinate dagli esperti presenti nei diversi settori di *policy*. Inoltre, tale prassi deriverebbe sia da una concezione razionalistica del processo decisionale (Cotta, 1989), sia dalla necessità di legittimazione avvertita dai protagonisti del *policy making*, soprattutto in contesti caratterizzati da un clima antipartitico e dalla presenza di apparati burocratici inefficienti (Dente, 1990).

Nello specifico, è stato dimostrato che è nel processo di generazione e di definizione delle alternative che il ruolo degli specialisti appare più rilevante rispetto a quello dei politici o dei gruppi di interesse. Un altro aspetto interessante è che l'azione degli esperti si esplica nel legame tra due tendenze contrapposte: l'ampliamento della partecipazione nel processo politico e la maggiore specializzazione tecnocratica nelle politiche (Jordan e Schubert, 1992).

Per quel che concerne l'Italia, il fenomeno in esame assume due caratteristiche peculiari: 1) serve a rimediare alla tradizionale carenza di *expertise* all'interno della pubblica amministrazione (dovuta all'assenza di professionalità, di unità di ricerca e progettazione); 2) si esplica in una massiccia e rilevante presenza nel *policy making* di professori universitari, con il compito di ricercare soluzioni a problemi gravi ed urgenti, neutralizzandole attraverso la legittimazione tecnico-scientifica (Lizzi, 1996).

Parte della letteratura tende ad attribuire una valenza positiva al ricorso di esperti nei processi politico-decisionali, dal momento che ciò contribuisce alla razionalizzazione della politica, alla diffusione di un approccio di *problem solving*, all'affermazione di una maggiore partecipazione. Altri studiosi, invece, ne sottolineano i rischi in termini di tecnicizzazione del confronto politico, di affermazione di un' élite tecnocratica, di delega a soggetti politicamente irresponsabili e di strumentalizzazione, con conseguente politicizzazione, della comunità scientifica (Dahl, 1987; Dente, 1990). È evidente che i politici e gli esperti sono ispirati da due principi differenti, quello di responsabilità politica e quello di discrezionalità/autonomia scientifica (Raniolo, 2004a). Nel primo caso la legittimità si basa sul consenso democratico ed i meccanismi di controllo sono fondati sulla gerarchia e sulla competizione elettorale; nel secondo caso, invece, il criterio di legittimazione si regge sul consenso della comunità scientifica ed il meccanismo di regolazione è costituito dalle relazioni tra i pari. Il nodo cruciale relativo al rapporto tra sapere e potere, tra conoscenza e autorità non si presta, tuttavia, a facili generalizzazioni

poiché come gli specialisti non sono al riparo da orientamenti politici e valori, così i politici possono utilizzare i pareri degli esperti non solo per definire meglio un problema, ma anche per giustificare decisioni impopolari. Infatti, come affermano March e Olsen (1992, p. 60), non è possibile operare "una netta divisione del lavoro fra specialisti e politici né a livello concettuale né a livello comportamentale". Alla luce di questo, risulta evidente che il coinvolgimento degli esperti altera il processo decisionale, attenuando i confini tra potere politico, amministrazione e competenze tecniche e le rispettive sfere di autorità e responsabilità (Heclo, 1978).

3.4 Decidere insieme: la partecipazione "alla ribalta" nella definizione delle politiche e dei programmi

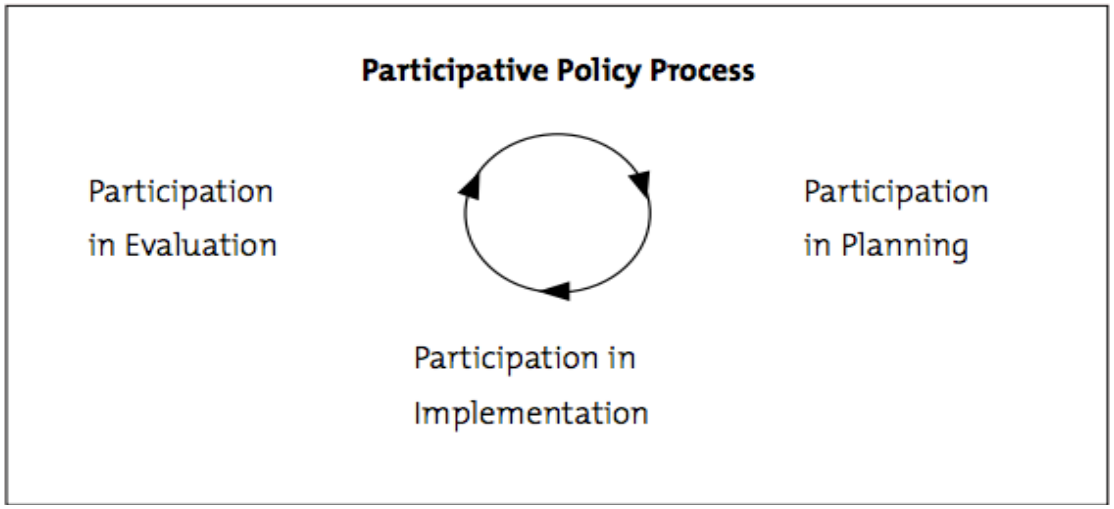
Negli ultimi decenni è stato possibile registrare un cambiamento importante che ha travolto le forme di azione e regolazione pubblica del *policy making*, a partire dall'introduzione di dispositivi partecipativi per un numero di ambiti decisionali sempre più elevato. Le motivazioni che orientano l'attuale pubblica amministrazione verso scelte maggiormente partecipate e inclusive, in cui cittadini e società civile sono chiamati a svolgere un ruolo diverso e più responsabile rispetto al passato, sono da rintracciare nel generale clima di crisi di fiducia e legittimazione che coinvolge, da almeno due decenni, i partiti politici, la rappresentanza, le istituzioni, la funzione pubblica e il ruolo dello stato. In tal senso, il tema della partecipazione viene trattato come una forma di opposizione e resistenza al prevalere del paradigma post-democratico, ovvero come un terreno su cui giocare la partita di rinnovamento della democrazia contemporanea; una sfida attorno a cui la pubblica amministrazione può discutere e ragionare su nuovi assetti, su nuovi modi di produrre politiche, sul ruolo istituzionale a cui è chiamata, sulla sua natura pubblica.

Le pratiche partecipative sostengono lo sviluppo di assetti delle decisioni pubbliche relativamente inediti rispetto a quelli tipici della democrazia rappresentativa (Bifulco, 2005) e si caratterizzano come forme di azione politica e sociale di attori individuali o organizzati che intervengono direttamente, ovvero senza mediazioni di natura rappresentativa o istituzionale, su questioni di rilevanza collettiva. Queste azioni acquisiscono senso soltanto all'interno di una comunità locale di riferimento e, quindi, all'interno di una rete di interazioni sociali territorialmente contestualizzate (d'Albergo e Moini, 2006).

Con l'apertura degli spazi decisionali a una pluralità di istituzioni e attori, privati e pubblici, aumentano gli strumenti contrattuali e negoziali finalizzati non solo alla produzione partecipata di beni e servizi, ma anche all'elaborazione di politiche e programmi. Infatti, nella sua espressione più completa, la democrazia partecipativa mira a coinvolgere i cittadini in tutte le fasi del *policy cycle* (fig. 6), "a partire dalle prime nelle quali l'attività prospettata è ancora specificamente indeterminata […] e addirittura dal momento in cui si discute degli indirizzi generali ed eminentemente politici appunto di una

certa politica, ai passaggi più concreti e determinati dell'istruttoria di un concreto progetto, fino alla fase decisionale e anche al controllo delle realizzazioni" (Allegretti, 2009, p. 14)[9].

Figura 6. La partecipazione nel ciclo delle politiche pubbliche



Fonte: Slocum N. (2003)

Di partecipazione si parla a proposito di una molteplicità di approcci e strumenti, che negli ultimi venti anni sono stati introdotti in diverse parti del mondo; si tratta di esperienze riconducibili ad una vera e propria "famiglia di pratiche" (Allegretti, 2009), che vanno sotto il nome di accordi, comitati di quartiere, piani strategici, bilanci partecipati, sondaggi deliberativi, giurie di cittadini, esperienze varie di progettazione partecipata. Per quanto diverse l'una dall'altra, queste pratiche sono accomunate dal fatto di proporre un sostanziale ridisegno del profilo e dei contenuti delle relazioni fra la società e le amministrazioni pubbliche a vario titolo competenti o interessate (Bobbio, 2002a). Esse si distinguono anche dal classico attivismo movimentistico, in quanto protesta e spontaneità lasciano spesso il campo alla collaborazione con le istituzioni, entro assetti e mediante procedure ben strutturate (Pellizzoni, 2005). Ma non è solo a livello politico che la partecipazione si espande. Basta pensare al tema della "responsabilità sociale di impresa" o all'associazionismo familiare, ai gruppi di mutuo aiuto e a una miriade di altre iniziative che agitano la società civile (*ibidem*).

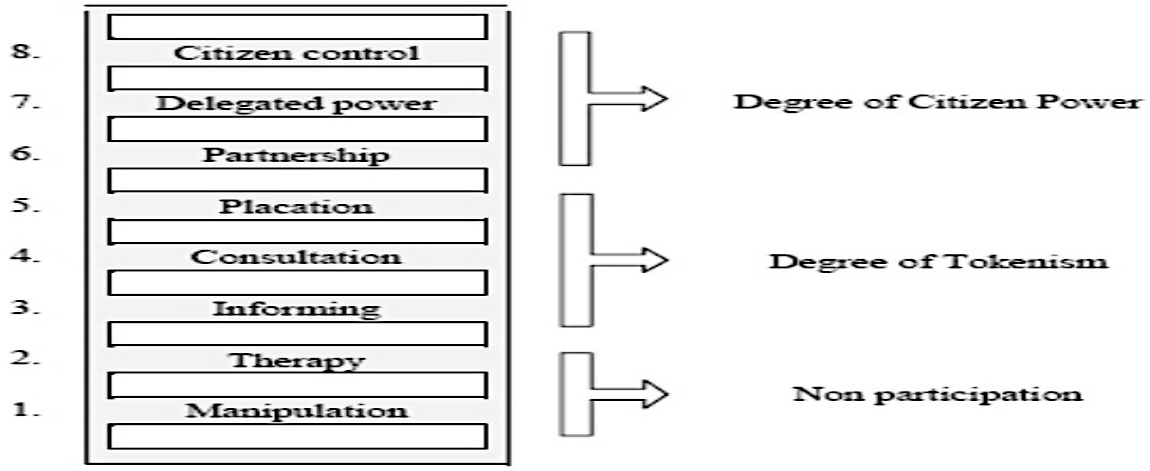
Proprio in ragione della sua natura cangiante e sperimentale (Moro, 2009), il concetto di democrazia partecipativa non fa riferimento ad una teoria onnicomprensiva, così come lo stesso significato del termine partecipazione non ha assunto in letteratura una valenza univoca. In proposito, gli studiosi hanno per lo più elaborato una serie di classificazioni delle forme che essa può assumere, con l'obiettivo di orientare l'osservatore in questo universo composito di pratiche e strumenti e di valutare la loro maggiore o minore efficacia in termini di incidenza sulla decisione pubblica. Possiamo, quindi, richiamare in prima battuta una distinzione proposta dalla OECD (2001) tra *informazione*, procedure di *consultazione* e procedure di *partecipazione attiva*. Mentre *l'informazione* viene prodotta

[9] In realtà, gli studi sul campo mostrano che la partecipazione si realizza soprattutto nella fase di definizione dell'agenda e di formulazione delle politiche (Moro, 2009).

da parte del soggetto pubblico nei confronti dei cittadini al fine di aggiornarli rispetto ad un determinato problema, la *consultazione* si riferisce ai pareri espressi dai cittadini su un certo tema, che non hanno dirette conseguenze sulla decisione pubblica, ma possono essere nell'ambito di questa recepiti oppure no. La *partecipazione attiva*, infine, sta ad indicare un coinvolgimento diretto della società civile nelle decisioni politiche, le quali vengono assunte in modo congiunto tra autorità pubbliche e cittadinanza.

Tra i contributi utili a circoscrivere e definire la partecipazione, un riferimento d'obbligo è alla "scala" di Arnstein (1969)[10] (fig.7), secondo la quale esistono diversi livelli attraverso cui tale fenomeno può manifestarsi. Inizialmente, è contemplato un livello di non partecipazione, in cui il ruolo delle persone è marginale e privo di potere; al centro è collocata la partecipazione irrisoria; mentre, all'ultimo piano, troviamo la partecipazione vera e propria, dove il potere è redistribuito tra cittadini e istituzioni, che accettano di condividere le responsabilità del processo di pianificazione e decisione.

Figura 7. La partecipazione secondo Arnstein (1969)



Guardando al panorama della letteratura nazionale, possiamo riportare una efficace classificazione operata da d'Albergo e Moini (2006), i quali pongono in primo piano due variabili (fig. 8). La prima riguarda le forme specifiche assunte dai processi di interazione sociale tra gli attori coinvolti nella ricerca di una soluzione ad un problema comune. In tal senso, i processi interattivi possono avere una caratterizzazione *deliberativa* – dove prevale il confronto e la logica discorsiva à la Habermas (1986), utile a modificare le preferenze degli attori nel corso dell'interazione stessa – o una caratterizzazione *aggregativa*, con la predominanza di una composizione negoziale degli interessi, che aggrega preferenze anche attraverso delle mediazioni, ma senza cercare forme di integrazione degli obiettivi dei singoli attori. Tali interazioni non si sviluppano nel vuoto politico, ma prendono corpo

[10] Questa scala è stata rielaborata più di recente da Wilcox (1994), il quale prevede cinque livelli diversi: *information* (portare le persone a conoscenze di ciò che si intende fare); *consultation* (offrire una serie di opzioni e ascoltare il feedback dei cittadini); *deciding together* (incoraggiare gli altri a fornire alcune idee e opzioni aggiuntive e a partecipare nel decidere il modo migliore di procedere); *acting together* (decidere insieme ciò che è meglio e costruire una *partnership* per realizzarlo); *supporting indipendent community interests* (aiutare la comunità a realizzare ciò che desidera fornendo risorse concrete).

all'interno di cornici istituzionali in grado di strutturare e regolare la funzione e le finalità delle pratiche partecipative, che possono essere di tipo *decisionale* o *consultivo*. Nel primo caso, l'interazione tra istituzioni e società civile tende a favorire un processo di redistribuzione del potere decisionale dalle istituzioni politiche alla società. Nel secondo, invece, questo processo di riallocazione non prende corpo e prevale la raccolta di pareri ed osservazioni sulla base dei quali saranno poi costruite le decisioni pubbliche. Incrociando le quattro variabili appena descritte, d'Albergo e Moini individuano quattro modelli ideal-tipici di partecipazione al *policy making*, rappresentati nella figura che segue

Figura 8. I quattro modelli di partecipazione secondo d'Albergo e Moini (2006)

		Caratteristica dell'interazione sociale	
		Aggregativa	**Deliberativa**
Ruolo delle pratiche partecipative	**Decisionale**	Modello aggregativo-decisionale	Modello decisionale-deliberativo
	Consultivo	Modello aggregativo-consultivo	Modello deliberativo-consultivo

Il primo modello, definito *aggregativo-decisionale*, fa riferimento ad una situazione caratterizzata da pratiche essenzialmente negoziali tra le istituzioni pubbliche e gli attori sociali in gioco. Ad essi le istituzioni riconoscono la capacità di entrare nel processo di *policy* attraverso l'attribuzione di un ruolo decisionale secondo le più classiche modalità vertenziali e concertative, ma non attraverso lo sviluppo di forme di democrazia deliberativa. Il secondo modello, *decisionale-deliberativo*, si differenzia dal primo per il carattere deliberativo delle interazioni tra i partecipanti, volte alla costruzione di opinioni condivise attraverso un'interazione discorsiva, piuttosto che tramite il ricorso a votazioni o negoziazioni tra le parti. Il terzo modello, *deliberativo-consultivo,* pur conservando il carattere deliberativo delle interazioni, non riconosce il ruolo vincolante delle decisioni assunte, ma ne tiene conto solo in termini consultivi. Infine, il quarto modello, *aggregativo-consultivo*, prevede interazioni di tipo negoziale, senza una reale cessione di potere decisionale verso il gruppo degli attori chiamati a partecipare.

Come evidenziato da Bifulco e Facchini (2013), il concetto di partecipazione è attraversato da un corpo poderoso di teorie normative nel quale confluiscono due filoni distinti: le teorie della democrazia partecipativa, che enfatizzano l'inclusione dei cittadini nelle arene decisionali, e le teorie della democrazia deliberativa, che sottolineano la qualità dei processi dialogici e riflessivi (Papadopoulos e Warin, 2007). È interessante notare che il significato di "deliberazione" nella lingua italiana non è uguale a quello nella lingua inglese; infatti, in quest'ultimo caso la parola indica il processo attraverso il quale si esamina una questione, una proposta, un progetto e se ne ponderano con attenzione i vantaggi e gli svantaggi prima di prendere una decisione. In italiano, invece, la

deliberazione indica l'atto di prendere una decisione dopo aver esaminato gli argomenti favorevoli o contrari (Bosetti e Maffattone, 2004). Gran parte del dibattito scientifico sviluppatosi sulla democrazia partecipativa e deliberativa ha adottato il significato che il concetto di deliberazione ha in inglese, concentrandosi più sulle modalità di discussione che precedono la decisione, anziché sulla decisione stessa e sulla sua rilevanza per l'azione pubblica.

Secondo Maurizio Cotta (1979), la partecipazione può essere definita attraverso due elementi: l'appartenenza, ovvero il partecipare inteso come prender parte ad un determinato atto o processo; e l'attivazione, ovvero il partecipare come esser parte di un organismo, di un gruppo, di una comunità. Si possono avere diversi mix di questi elementi, ma entrambi devono in pratica essere presenti. Ceri (1996), invece, sostiene che alla base della partecipazione vi sono due processi: l'aggregazione e l'uguagliamento. "Il primo consiste nella riduzione della distanza o dell'isolamento tra gli individui e tra i gruppi; il secondo nella riduzione dei rapporti di subordinazione attraverso la distribuzione del potere" (p. 510), con la consapevolezza però che anche le differenze (di opinioni e visioni) contribuiscono ad arricchire le argomentazioni ed a rendere sensato il processo di negoziazione e condivisione, che è alla base di ogni decisione partecipata. Volendo collegare tra loro le due definizioni di Cotta e Ceri, possiamo dire che il far parte implica un processo di aggregazione, mentre il prendere parte un processo di uguagliamento; inoltre, il primo presuppone il secondo (Pellizzoni, 2005).

Altri due fattori che qualificano la partecipazione sono la volontà e la possibilità. La possibilità si riferisce sia alla titolarità/diritto di partecipare – che viene conferito al singolo in ragione di determinati requisiti (cittadinanza, residenza, appartenenza ad un organizzazione, ecc.) – sia alla abilità o capacità necessarie per partecipare, ovvero al possesso di certe competenze tecniche, abilità linguistiche, risorse materiali e così via (*agency*). Nel momento in cui volontà e *agency* si incontrano, si apre lo spazio per la partecipazione (Bifulco, 2005). Nel contesto di responsabilizzazione degli individui, tipico delle società postmoderne e di un assetto di *welfare mix,* il concetto di *agency* è suscettibile di diverse interpretazioni; come segnalano Bifulco e de Leonardis (2005, p. 200), "è diverso se l'*agency* del singolo è declinata in termini di diritti di libertà (la libertà di scelta del consumatore) in cui ad essere tutelata come bene comune è la sfera privata dei singoli contro interferenze dello stato; oppure in termini di partecipazione, in cui l'*agency* assume connotati propri dei diritti politici; o ancora in termini di "diritti alle capacità"[11] in cui è l'*agency* stessa, intesa come diritto ad esercitare le proprie capacità, ad essere tutelata come bene comune".

Affinché la partecipazione sia realizzata sono necessarie alcune condizioni di base che ne influenzano la fattibilità ed anche il grado di qualità. Le esperienze partecipative possono essere differenti a seconda del *setting* deliberativo, della cornice regolativa e delle finalità che si vogliono realmente raggiungere in termini di innovazione nel rapporto con i cittadini. In effetti, non è sufficiente adottare questo tipo di pratiche per produrre dei

[11] Qui le autrici si riferiscono esplicitamente all'approccio alle capacità ed alla relazione tra *agency* e diritti sviluppato dal pensiero di Amartya Sen (1982).

risultati in termini di cambiamento e rinnovamento amministrativo e politico. Oltre a tutta una serie di strumenti operativi e materiali (come ad es. i sistemi informativi, gli uffici preposti, le competenze professionali, le risorse tecniche ed economiche), per sostenere la realizzazione di forme di democrazia partecipativa, una prima condizione essenziale è che utenti e cittadini siano riconosciuti come attori, con libertà di agire e di scegliere, e con capacità di *voice*. Occorrono non solo diritti, ma anche contesti regolativi e dispositivi istituzionali che convertano i diritti in capacità (Donolo, 1997); strutture di opportunità che facilitino la *voice* e coltivino l'interesse a partecipare. In tal senso, risulta decisivo l'orientamento ed il ruolo della leadership politico-amministrativa territoriale, ma anche la "fertilità" del contesto di riferimento: una comunità locale vitale ed attiva è altrettanto determinante per lo sviluppo della dinamica del processo partecipativo (Burgalassi, 2012a, p. 71).

Le esperienze in esame possono assumere diverse caratteristiche. Una di queste, ad esempio, è il grado di maggiore o minore stabilità istituzionale, in base a cui si può distinguere tra dispositivi costituiti ad hoc, in occasione della discussione di problemi o progetti episodici, e quelli che puntano a istituzionalizzare la partecipazione (Bifulco, 2005). La continuità e la stabilità delle procedure partecipative possono favorire l'efficienza dei lavori e l'approfondimento della discussione. Anche la specificità o meno del problema oggetto di decisione ha un'influenza importante sullo svolgimento del processo (Bobbio, 2010). Se si tratta di problemi collettivi troppo ampi, si corre il rischio di attivare platee di soggetti molto numerose e di rendere difficile la discussione. Per contro, se il problema è sufficientemente specifico, il numero degli *stakeholders* coinvolti sarà più limitato e questo favorirà l'apprendimento razionale della discussione.

Per quanto riguarda la tipologia degli attori chiamati a partecipare, è certamente discriminante l'appartenenza o meno ad associazioni o organizzazioni della società civile. Queste ultime sono molto più attive nella discussione rispetto ai singoli cittadini ed hanno una maggiore conoscenza e competenza sul problema trattato (Ciarini, 2006). Attraverso la partecipazione di attori competenti, che esprimono posizioni definite e consapevoli, sono interessati alla posta in gioco ed hanno a cuore il problema, la discussione sarà più ricca completa e creativa (Regonini, 2005). Dunque, in questi casi, se si perde qualcosa in termini di rappresentatività sociale rispetto alle esperienze aperte a tutta la cittadinanza, si guadagna molto in termini di qualità del processo (Paci, 2008).

Il paradosso di tutte le pratiche partecipative consiste nel fatto che in teoria esse si rivolgono indistintamente a tutti i cittadini, ma in pratica riescono a coinvolgerne solo una piccola (spesso piccolissima) minoranza (Bobbio e Pomatto, 2007). Questa considerazione apre la nostra riflessione su un tema centrale: quello dei metodi di selezione degli attori, in grado di generare arene di tipo diverso. Ci si affida spesso all'autoselezione dei partecipanti che può avere però conseguenze notevolmente distorsive, dal momento che è probabile che intervengano soltanto le persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative. Il problema in questo caso non è relativo tanto al numero dei partecipanti quanto piuttosto alla rappresentanza delle diverse opinioni presenti nella popolazione di riferimento. Un dibattito pubblico può considerarsi riuscito,

sul piano della partecipazione, non se il numero dei partecipanti è elevato, ma se le posizioni espresse comprendono tutti i punti di vista più rilevanti sul tema in questione (Paci, 2008).

È interessante aggiungere che le diverse pratiche partecipative assegnano un'importanza decisiva alla cornice entro cui gli attori sono chiamati ad operare (Bobbio, 2005b). Come sottolinea Elster (1998, p. 104) "un *setting* deliberativo può dare forma ai risultati indipendentemente dalle motivazioni dei partecipanti". Le tecniche che hanno maggior successo prediligono la creazione di spazi pubblici circoscritti o di specifiche arene deliberative, in cui un numero ridotto di attori possa interloquire in modo diretto e strutturato (Bobbio, 2002b). La cornice di riferimento può includere diversi tipi di prescrizioni: per esempio, i tempi [12] entro cui l'interazione deve svolgersi, il modo con cui vengono presentati i problemi, la disposizione spaziale dei partecipanti, l'assistenza da parte dei facilitatori, la suddivisione del lavoro in piccoli gruppi e in fasi, le comunicazioni tra i partecipanti, la circolazione delle informazioni e dei dati (Pellizzoni, 2005). È altrettanto importante, inoltre, se il *setting* tende a favorire scambi informali e relazioni faccia a faccia e a stabilire un clima di fiducia reciproca, attraverso l'attenzione ad elementi come l'accoglienza (il modo con cui i partecipanti vengono ricevuti), l'accessibilità, la neutralità dei luoghi di incontro e la trasparenza (Bobbio, 2005b). Inoltre, dal momento che il confronto ed il dialogo tra posizioni contrapposte non è affatto un processo spontaneo, può essere utile predisporre il *setting* attraverso la suddivisione in sotto-gruppi, in cui le persone non hanno l'obbligo di fare interventi, ma possono limitarsi ad esprimere il loro pensiero in poche battute, controbattere a quello che dicono gli altri, prendere la parola più volte, interrompersi a vicenda (Bobbio, 2005b).

Negli ultimi anni il dibattito sulla partecipazione si è diviso su due filoni principali: tra chi ne sostiene le virtù e gli effetti positivi e chi, al contrario, ne evidenzia i vizi e gli effetti perversi. Una delle principali criticità è il rischio di manipolazione (Regonini, 2005) e strumentalizzazione, in base a cui le pratiche partecipative possono essere piegate agli interessi dei politici che le promuovono, per legittimare a posteriori scelte che essi hanno già compiuto e per esibire una finta apertura. Spesso, infatti, le amministrazioni imitano comportamenti e miti razionalizzati consolidatisi nell'ambiente, per ottenere legittimazione e consenso (Dall'Agata, 2008). Inoltre, può accadere che, all'ombra dei rapporti fiduciari tra alcune organizzazioni e le amministrazioni pubbliche, si creino *policy communities* chiuse e impenetrabili, e che si verifichino pratiche discrezionali e legami di dipendenza, anche di tipo personale, fra *stakeholders* ed amministratori locali (Vitale, 2001). Secondo Bobbio (2010), questo rischio può essere ridotto attraverso l'adozione di specifici meccanismi, come la costituzione di un comitato dei partecipanti in cui sono presenti tutte le principali posizioni. Tali comitati, composti dai cosiddetti "esperti di processo", si interpongono tra i politici e i cittadini, rendendo meno probabili le influenze dall'alto (e anche quelle dei gruppi organizzati più forti). Spesso la consapevolezza di questo tipo di criticità genera sfiducia negli attori potenzialmente interessati ad un'esperienza partecipata;

[12] Tempi troppo brevi o troppo lunghi sono ugualmente penalizzanti per uno sviluppo efficace del processo partecipativo (Burgalassi, 2012a).

è per questa ragione che il convincimento, l'impegno e la disponibilità rappresentano una variabile decisiva per la buona riuscita dei processi in esame (Burgalassi, 2012a), caratterizzati da una dinamica dal risultato incerto e visibile solo nel lungo periodo.

In generale, la tendenza prevalente che si riscontra in letteratura è di ricondurre le cause delle criticità al "come" si partecipa, ovvero a problemi riguardanti la strutturazione tecnica ed operativa dei processi partecipativi, individuando così, come rimedi e soluzioni, proposte che mirano ad un ulteriore perfezionamento del *design* organizzativo e procedurale della partecipazione stessa (Moini, 2012). Secondo un filone di studi sviluppatosi negli ultimi anni (Guarneros-Meda e Geddes, 2010; Moini, 2012), occorre considerare che le pratiche in oggetto possono essere esposte a delle vere e proprie derive in grado di determinare effetti inattesi ed indesiderati per gli attori istituzionali e non. Si tratta di esiti riconducibili alla stabilizzazione del neoliberismo tipico degli anni '90; in altre parole, i nuovi strumenti di inclusione sarebbero disegnati e attivati per far crescere il consenso sulle norme e sui valori neoliberisti e nello stesso tempo tacitare le voci dissenzienti. In realtà, sostengono i critici, non è possibile eliminare il conflitto nelle forme di interazione sociale ed esso, inoltre, ha una funzione molto importante nei processi di *decision making*. Secondo questa prospettiva, dunque, l'ipotesi generale è che la partecipazione sia divenuta una delle principali risorse discorsive (Fischer, 2003) usate nel processo di neoliberalizzazione profonda degli ultimi due decenni; uno degli strumenti più efficaci non solo per mettere in atto la cosiddetta *blame avoidance*, ma anche per favorire il consolidamento delle caratteristiche politiche tipiche della post-democrazia. Si fa riferimento ad una crescente personalizzazione della *leadership* politica, ad una iper-semplificazione dei contenuti e delle forme della comunicazione politica – che trova nel crescente populismo la sua connotazione esteriore più facilmente riconoscibile (Mastropaolo, 2010) – e a nuove modalità di costruzione del consenso, basate sul rapporto diretto e immediato tra *leaders* e società civile (Moini, 2012). Processi che a loro volta si saldano con una progressiva cessione di capacità decisionali da parte degli attori pubblici in favore di attori privati operanti sul mercato, generata dalla crescente contrazione delle risorse per la spesa pubblica e dall' "austerità permanente" in cui si trovano le democrazie occidentali da oltre un trentennio (Pierson, 1999).

3.5 Idee e azioni; decisione ed attuazione: una dicotomia irrisolta

Tra il processo di formulazione delle decisioni e l'esito finale di una politica pubblica, si colloca un momento importantissimo per l'intero *policy making*: l'implementazione (o messa in opera o attuazione), ossia quella "fase di politica pubblica in cui si producono atti ed effetti imputabili ad uno schema normativo di intenzioni" (Meny e Thoenig, 1991). Essa si configura come un processo in continua evoluzione (Pressman e Wildavsky, 1973), dagli esiti incerti e ricco di molte contraddizioni e di numerose possibilità di cambiamento e innovazione (de Leonardis, 1988).

Per lungo tempo gli studi politologici hanno considerato questo momento come una mera attività di esecuzione, sottovalutandone la funzione e gli effetti, nella convinzione

che una buona politica fosse il frutto, da un lato, di un processo decisionale soddisfacente e, dall'altro, di un'attenta valutazione e misurazione dei risultati raggiunti. In effetti, è solo all'inizio degli anni '70 che fioriscono, con i lavori di Pressman e Wildavsky (1973), gli studi sull'*implementation*, resi necessari dall'evidenza che l'attuazione di nuove politiche complesse e ambiziose – come quelle poste in essere, a partire dal secondo dopoguerra, nel campo della promozione dell'economia e del *welfare* – si discostavano palesemente dalle modalità di esecuzione automatica. In particolare, tali programmi spesso incontravano numerose difficoltà nell'effettivo conseguimento degli obiettivi dichiarati, producendo situazioni di fallimento, di *gap* e *deficit implementation*, che furono il focus principale dei primi studi sul tema (Lewanski, 1996).

L'*implementation research* ha prodotto due modelli del processo di attuazione delle politiche. Il primo, comunemente definito *top-down*, riflette una visione razionalistica del *policy making* di derivazione weberiana, centrata sul rapporto tra obiettivi e risultati e sulla congruenza tra le modalità attuative previste dal programma normativo e quelle concretamente poste in essere nella messa in opera. Questo approccio procede a cascata ed "intende consigliare coloro che sono ai vertici su come sia possibile minimizzare il deficit di attuazione" (Ham e Hill, 1986, p. 127); in quest'ottica, la *conformance* (conformità alle norme) assicura la *performance*, ed è sufficiente individuare, in via prescrittiva, le condizioni che i *policy makers* devono rispettare per assicurare il conseguimento degli obiettivi. Nella realtà, tuttavia, tali condizioni (consenso, trattabilità del problema, condizioni socio-economiche) si verificano raramente, producendo un certo grado di fallimento nei programmi pubblici. Il modello *top-down*, inoltre, enfatizza la dicotomia tra decisione ed attuazione, il primato dell'autorità gerarchica e l'assunto weberiano secondo cui l'azione della burocrazia consiste nella mera esecuzione di norme. E' anche per questa sua visione troppo rigida e meccanicistica che esso è stato largamente criticato. Ulteriori limiti di questo modello sono: a) concepire il deficit di attuazione solo in termini di sfasatura tra obiettivi e risultati; b) affidare ai decisori una totale capacità di controllo del *policy making*; c) dare per scontato che gli obiettivi siano chiari ed univoci; d) non considerare che spesso le cause dei fallimenti sono già inscritte negli stessi programmi, che esistono politiche con intenti esclusivamente simbolici e, al contrario, casi di attuazione in assenza di programmi (Raniolo, 2004a).

Alla luce di queste considerazioni, è emerso un modello più disincantato orientato a rovesciare l'approccio analitico precedente, attraverso un ragionamento induttivo che parte dal basso e procede verso l'alto (*bottom-up*). La domanda di ricerca in questo caso è diretta ad analizzare quali siano gli esiti e gli impatti delle politiche sul sistema di riferimento, per risalire quindi ai fattori in base a cui siano spiegabili (Lewanski, 1996). Elementi cruciali in queste ricostruzioni "dal basso" sono la valutazione dello stato della problematica, le azioni delle amministrazioni, l'universo degli interessi e le motivazioni degli attori coinvolti. Entra in gioco qui la rilevanza tecnica e politica delle burocrazie pubbliche, in particolare della *street-level burocracy,* la burocrazia operativa a contatto diretto con i beneficiari delle politiche. Sotto questo profilo, il modello *bottom-up* ha il pregio di prendere in considerazione, attraverso la ricostruzione empirica dei *networks*, tutti gli attori

effettivamente intervenuti nell'attuazione e che hanno svolto un ruolo significativo rispetto agli esiti della politica, per quanto non formalmente coinvolti. Emerge, quindi, anche nella fase di implementazione, l'esistenza e l'importanza di forme di intermediazione tra interessi ed istituzioni pubbliche.

In linea generale, gli studi *sull'implementation* hanno permesso di enucleare alcune questioni significative, tra cui innanzitutto il fatto che l'attuazione consiste in processi complessi, determinati da strutture di implementazione cui prendono parte una molteplicità di attori istituzionali e "sociali" destinatari delle politiche. Inoltre, la messa in opera si sviluppa in un contesto di "azione congiunta", di relazioni inter-organizzative tra una pluralità di amministrazioni connesse tra loro da legami deboli e nei confronti delle quali controlli di stampo gerarchico non sono efficaci, specie quando sia richiesta la cooperazione di apparati facenti capo a differenti livelli di governo locali o regionali dotati di poteri autonomi (Lewanski, 1996). Lungi dall'essere un'attività apolitica, nell'attuazione proseguono i conflitti iniziati nella fase di formulazione, tanto che la distinzione tra i due momenti può risultare un po' forzata. Il *policy cycle* è in realtà un continuum, una catena ininterrotta (Regonini, 2001), in cui le decisioni non si distinguono dalle azioni (Bonazzi, 1999), essendo continuamente riformulate e trasformate in relazione al mutare dei vincoli e delle circostanze nel contesto in cui esse si sviluppano. Infine, gli studi sull'implementazione hanno messo in luce che la separazione tra politica e amministrazione, intrinseca al modello burocratico, è non solo riduttiva ma altresì fuorviante (Cerase, 2008).

Secondo il modello normativo costituzional-democratico, che affonda le radici nel pensiero weberiano, alle istituzioni del settore politico (partiti, parlamenti, governi) è attribuito il compito di formare la volontà politica, mentre all'amministrazione pubblica spetta di porre in atto esecutivamente tale volontà. Vista dal punto di vista di Max Weber, l'apparato burocratico tipico del potere legale è strutturato in modo da evidenziare il proprio carattere strumentale e quindi la propria disponibilità nei confronti dei titolari del potere. L'essere stipendiati (assenza di indipendenza economica) e il non avere diritto di appropriazione del posto d'ufficio, lega i funzionari ad un'obbedienza assoluta nei confronti dei superiori, garantendo così la traduzione automatica della volontà politica in agire amministrativo (Mayntz, 1982). Tuttavia, lo stesso Weber aveva intuito che questo strumento di precisione tende a perdere il suo carattere strumentale proprio a causa della differenziazione dei compiti tra direzione politica ed amministrazione. Infatti, la superiore competenza dei burocrati porta gli organi di direzione politica (eletti indipendentemente da criteri di qualificazione professionale) a "dipendere" da questi, che a loro volta cercano di aumentare il proprio potere tenendo segrete conoscenze ed intenzioni (Weber, 1968).

Il postulato che l'amministrazione debba essere uno strumento privo di volontà propria è stato sostenuto anche in democrazia, acquisendo un accento particolare proprio in ragione del fatto che in tale sistema il governo cambia ad intervalli regolari. Alla norma della fedeltà, dunque, nell'etica professionale dei funzionari, si è aggiunta anche quella della neutralità politica (Mayntz, 1982), dell'affidabilità e dell'efficacia o capacità di *problem solving* (Raniolo, 2004c). Nella realtà, molto raramente l'amministrazione

pubblica di un paese opera come uno strumento completamente neutrale; infatti, vale in questo caso quanto detto nel capitolo 1 in merito alle organizzazioni: anche se possono essere state costruite come un mezzo per la realizzazione di obiettivi specifici, questa caratteristica è tipicamente instabile e non dura a lungo nel tempo. L'amministrazione ha funzionalmente bisogno di un certo grado di autonomia per tutelarsi dalle pressioni di individui e gruppi; dunque, non bisogna giudicare negativamente il fatto che il principio della strumentalità venga rispettato di rado, a meno che ciò non si verifichi nell'interesse dei funzionari o nell'interesse di un progetto politico autonomo (azione orientata a situazioni di potere e non più a situazioni di autorità, ossia a fini istituzionali).

L'affermarsi di un'attività amministrativa discrezionale (fino a forme più estreme in cui essa non è più diretta a fini istituzionali) dipende da una serie di condizioni concrete, tra cui l'ethos professionale; l'origine sociale dei funzionari, dal momento che gli interessi di un gruppo specifico possono influenzare l'azione amministrativa; l'indipendenza personale, derivante anche dal livello di conoscenze e capacità; il grado di coesione sociale del corpo amministrativo, dipendente dall'estensione dell'apparato burocratico, dalla differenziazione interna e dalla centralizzazione delle funzioni; la presenza di alleanze con influenti gruppi sociali; l'indipendenza nei confronti della direzione e dei controlli esercitati dagli organi politici, che saranno tanto più forti quanto più compatti ed integrati al proprio interno[13] (Mayntz, 1982). Inoltre, influiscono svariati fattori politico-istituzionali tipici dei diversi Paesi, come ad esempio le caratteristiche delle tradizioni amministrative nazionali, la natura della competizione partitica che garantisce o meno la possibilità dell'alternanza, il grado di controllo partitico del governo e della stessa società (Peters, 2001).

L'immagine di politici che prendono decisioni e di burocrati che le attuano apparterrebbe alla seconda metà del secolo scorso; nelle democrazie contemporanee i rapporti tra politica e amministrazione si sono evoluti a tal punto da poter parlare di "politicizzazione" della burocrazia e di "burocratizzazione" della politica (Peters, 2001)[14]. Nella determinazione del *policy making* non vi è dubbio che si è avuto nel tempo un crescente coinvolgimento della burocrazia, con funzione di supporto o di staff all'attività di commissioni e gruppi di lavoro; inoltre, vi sono aspetti della decisione politica che, sia per scelta, sia per necessità, sia per insipienza, vengono spesso rimandati al processo di attuazione (Cerase, 2008). Può accadere, allora, che i conflitti rinviati alla fase di implementazione si ripresentino tali e quali e cerchino vie nuove per influire sulle scelte e sulle azioni degli attori amministrativi; e può ancora accadere che la politica da attuare si trovi a dover fare i conti con resistenze e indisponibilità, la cui soluzione può richiedere

[13] A tale proposito, risulta interessante quanto dimostrato da Ferraresi (1968) rispetto all'Italia contemporanea, dove la frammentazione dei partiti ha provocato una forte mancanza di integrazione politica che ha permesso alla burocrazia di ampliare il proprio ambito di discrezionalità. Esemplificativo è il caso dell'istituzione delle regioni, un progetto sotterraneamente osteggiato dall'amministrazione statale italiana.

[14] Questo intreccio di rapporti tra politici e burocrati può comportare il "sovrapporsi di due gravi crisi: da un lato, la crisi di legittimità che deriva dall'esercizio del potere da parte dei burocrati che non hanno responsabilità politica; e, dall'altro, la crisi di efficienza che discende dall'esercizio del potere da parte di politici che non hanno competenze congrue" (Raniolo, 2004a, p. 273).

diversi aggiustamenti della procedura di attuazione. A conferma del fatto che non si possa mettere in discussione il ruolo decisionale della burocrazia e che la dicotomia politica-amministrazione vada rifiutata (Dente, 1990), possiamo riportare una delle più sistematiche classificazioni sulle possibili relazioni tra élites politiche e burocrati, elaborata da Aberbach, Putnam e Rockman (1981) (tab.8). Il primo modello fa riferimento alla tradizione weberiana della distinzione tra decisione ed azione. Il secondo, definito "interessi/valori", di derivazione simoniana, prevede l'intervento della burocrazia nel processo decisionale relativamente all'apporto di competenze tecniche e di *expertise* (le premesse di fatto). Gli altri due modelli, della "rappresentanza/mediazione" e dell'"ibrido", danno conto di una sovrapposizione di ruoli tipica dei sistemi amministrativi contemporanei.

Tabella 8. Relazioni tra politica e amministrazione

	Politica/ amministrazione modello weberiano	**Interessi/valori**	**Rappresentanza/ mediazione**	**Ibrido**
Implementazione	Burocrazia	Burocrazia	Burocrazia	Burocrazia
Formulazione	Politica	Politica/burocrazia	Politica/burocrazia	Politica/burocrazia
Mediazione degli interessi	Politica	Politica	Politica/burocrazia	Politica/burocrazia
Articolazione dei programmi	Politica	Politica	Politica	Politica/burocrazia

Fonte: Aberbach, Putnam e Rockman (1981)

Se la classificazione appena illustrata è utile per avere un quadro dell'evoluzione che nel tempo hanno subito le relazioni tra politica e amministrazione, la tipologia elaborata da Peters (2001) ci aiuta a decifrare al meglio i contesti odierni e, nelle specifico, le dinamiche tecnico-politiche che si sviluppano all'interno dei processi di programmazione partecipata dei Piani di zona. Si identificano così quattro modelli (secondo la rivisitazione di Cataldi, 2012):

1. "subordinazione gerarchica dei tecnici ai politici";
2. "consociazione", in cui si verifica una sostanziale integrazione dei ruoli, una condivisione delle responsabilità ed una partnership solida.
3. "Competizione per il presidio del processo", un modello di interazione fondato sulla "rivalità", dove tecnici e politici si contendono tra loro la conduzione ed il presidio di alcune fasi del processo di policy.
4. "Governo dei tecnici", che può configurarsi a sua volta in due modi diversi: nel primo caso, i tecnici devono sostituire e surrogare il ruolo di politici totalmente assenti; nella seconda situazione, i politici ratificano le decisioni dei funzionari in

quanto non hanno le competenze adatte per controbattere e/o hanno uno scarso interesse per la materia oggetto di decisione.

A questa modellistica potremmo far corrispondere degli specifici profili che di volta in volta possono assumere i tecnici, i quali vengono considerati "reattivi", nel caso in cui mettano in campo un forte potenziale ostruzionistico nei riguardi delle politiche da implementare; "attivi", quando svolgono un ruolo decisionale-politico congruente agli indirizzi della classe di governo; "esperti", allorché non abbiano alcun ruolo politico-partitico; "di parte", qualora si comportino da veri e propri operatori politici (Campbell, 1989 in Raniolo, 2004c).

Per concludere si vuole porre un ultimo breve accento sul caso italiano, dove a partire dagli anni '90 si è operata una ridefinizione dei ruoli degli attori politici e amministrativi: ai primi spetta di stabilire obiettivi e programmi da attuare e di verificare che vi sia rispondenza tra questi ed i risultati ottenuti; ai secondi, invece, spetta il compito di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa al fine di realizzare gli obiettivi e attuare i programmi. Inoltre, questi provvedimenti hanno posto le basi per l'adozione di modelli organizzativi non più funzionali, ma per progetti e per matrici, mutuati dalle esperienze di direzione dell'attività di impresa (cfr. cap.1). In questo modo, gli obiettivi non sono più definiti da un'autorità sovraordinata, ma sono il frutto di un processo di coinvolgimento e negoziazione tra questa e le singole unità organizzative. I rapporti gerarchici non si presentano più in un meccanismo di controllo, ma diventano una griglia entro la quale vengono definiti e negoziati gli obiettivi cui orientare l'azione amministrativa.

Questa normativa, e quelle emanate di recente (nel 2009 e nel 2012), tuttavia, presentano numerose lacune e molto resta ancora da fare per dare una svolta nei modi di governo e di gestione delle amministrazioni, che attribuisca ai dirigenti un ruolo propulsivo ed una maggiore autonomia sia nell'utilizzazione delle risorse finanziarie, che nella razionalizzazione delle attività organizzative degli apparati pubblici, che nel miglioramento della qualità dei servizi.

SEZIONE II – L' INDAGINE SUL CAMPO: NOTA METODOLOGICA E RISULTATI DELLA RICERCA

CAPITOLO 4. IL DISEGNO DELLA RICERCA

4.1 L'oggetto di indagine

Nell'ambito della prima parte di questo lavoro abbiamo visto che, durante gli ultimi decenni del secolo scorso, la crisi del welfare ha generato un ripensamento del ruolo dello Stato centrale e della sua funzione pubblica, dando spazio a nuovi modelli di azione riconducibili al concetto di *governance* collaborativa. Tale prospettiva, idealmente opposta alla nozione di g*overnment*, propone uno spostamento dal modello di Stato gerarchico e monocratico a quello di Stato aperto verso nuovi attori e nuove modalità di *partnership*, secondo una logica che promuove strutture reticolari e processi a base consensuale (Bifulco, 2008). Quando si parla di *governance* si fa dunque riferimento a processi in cui i risultati dell'azione di governo dipendono dall'interazione di un set di istituzioni e attori trainati in un processo dinamico di cambiamento (Sabbatini, 2005).

Come già accennato, la dimensione in cui questi processi si possono concretizzare è quella della comunità locale, che diventa l'unità di riferimento fondamentale delle innovazioni e delle trasformazioni in atto, sostenuta anche dall'introduzione del principio normativo di sussidiarietà.

In questo quadro, abbiamo visto che dagli anni Novanta in poi vengono approvate nel nostro Paese, così come nel resto d'Europa, tutta una serie di normative che tendono ad ammodernare gli assetti politico-amministrativi e ad introdurre la sperimentazione di inedite pratiche partecipative (accordi, patti, piani, bilanci) nell'elaborazione delle politiche pubbliche. In particolare, nell'ambito delle *social policies* è l'introduzione della L.328/00 a segnare un punto di svolta, ponendo al centro del sistema dei servizi sociali italiano la dimensione territoriale, rappresentata dai Comuni e dagli Ambiti[1]. Questi acquisiscono il compito di costruire la rete degli interventi sociali attraverso il metodo della programmazione e secondo i seguenti principi: a) coordinamento e integrazione con gli interventi sanitari e con altri settori delle politiche pubbliche; b) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed i soggetti appartenenti al Terzo settore, alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, nonché alle ASL (art. 3).

La legge, inoltre, istituzionalizza una serie di strumenti programmatori, tra i quali riveste un ruolo di prim'ordine il *Piano di zona* (Pdz), che rappresenta l'oggetto principale

[1] Gli ambiti o distretti sociali sono porzioni di territorio variamente composte al proprio interno: possiamo trovarvi un unico comune o più comuni limitrofi (ambito sovracomunale), come spesso accade nel territorio italiano composto per lo più da enti locali di piccole e piccolissime dimensioni. In quest'ultimo caso si designa anche un Comune capofila, ente strumentale cui viene demandata la concreta attuazione delle decisioni assunte dagli organi di gestione del distretto. Al contrario, i Comuni di grandi dimensioni sono suddivisi in porzioni di territorio, come nel caso romano dei Municipi. In genere, gli ambiti coincidono con i distretti sanitari e mediamente sono composti da 80.000 abitanti, tuttavia la situazione è molto variabile da Regione a Regione, ma anche all'interno di uno stesso territorio.

di questo lavoro. Si tratta di un dispositivo di governo finalizzato alla costruzione e gestione negoziata del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari territoriali. I Piani di zona, per via della loro particolare configurazione strategica di cui daremo conto di seguito, divengono un banco di prova dei nuovi equilibri istituzionali, espressi da un rivisto rapporto tra centro e periferia e tra attori differenti (Giullari e Melchiorre, 2012). Inoltre, consentono di comprendere i percorsi di morfogenesi in atto nel welfare locale, cogliendone potenzialità e limiti (Martelli, 2008).

Il processo di pianificazione zonale, disegnato dalla 328, prevede una serie di attività distinte ma interconnesse, che si realizzano in tre momenti sequenziali: programmatorio, operativo e valutativo (Teagno, 2012); la nostra attenzione sarà diretta esclusivamente all'analisi del primo momento. Secondo quanto specificato dal primo Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (2001-2003), la predisposizione del Piano di zona può essere articolata nelle seguenti fasi metodologiche: a) attivazione della procedura, prevedendo il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e la definizione dei singoli ruoli; b) ricostruzione della "base conoscitiva", ai fini dell'analisi dei bisogni e della conoscenza dell'esistente; c) individuazione degli obiettivi strategici; d) precisazione dei contenuti, ovvero progettazione operativa e stesura del documento di Piano (Battistella *et al.*, 2004); e) approvazione del Piano e sottoscrizione di un accordo di programma.

Inoltre, per l'effettiva realizzazione dei Piani è necessario che gli ambiti territoriali attivino una ben precisa architettura organizzativa. In assenza di indicazioni operative nazionali, ciascun ambito territoriale ha ricercato una soluzione adatta alle proprie caratteristiche e alla propria fisionomia, tanto che il processo di sviluppo organizzativo non è stato quasi mai lineare e uniforme (Battistella *et al.*, 2004, p. 67). Ad ogni modo, pur nella varietà dei modelli emersi, all'interno di ogni ambito si possono comunque ritrovare almeno i seguenti tre organismi di gestione della programmazione sociale di zona:

- *Assemblea dei Sindaci e/o Conferenza degli Assessori*, si tratta di organismi politico-istituzionali composti rispettivamente da tutti i Sindaci e da tutti gli Assessori alle politiche sociali del Comune o dei Comuni appartenenti all'ambito. Esse, all'interno del più complessivo sistema integrato dei servizi sociali, hanno funzioni di determinazione degli obiettivi strategici e delle priorità di azione; di definizione degli indirizzi operativi e delle modalità organizzativo-gestionali; di individuazione delle forme di integrazione tra Comuni e Asl; di attivazione dei processi di concertazione e negoziazione previsti dalla legge; di verifica del raggiungimento degli obiettivi; di allocazione delle risorse (Devastato, 2009; Battistella *et al.*, 2004).
- *Ufficio di Piano* (UdP), variamente denominato anche come Gruppo di Piano o Segreteria tecnica, è un organismo tecnico-operativo con il compito di attuare il Piano di zona in coerenza con gli obiettivi e le priorità definiti dagli organismi politici. In linea di massima, svolge funzioni[2] di regia e supporto ai processi di

[2] Le funzioni ed i compiti dell'Ufficio di piano variano da Regione a Regione, in base al modello operativo di riferimento (Battistella *et al.*, 2004).

programmazione, progettazione, implementazione, verifica, valutazione e aggiornamento del Piano e, dunque, del sistema integrato nel suo complesso.

È molto importante l'articolazione dei ruoli di questi due organismi; a tale proposito, si può sostenere che un buon governo dei processi di programmazione sociale si esplica attraverso una equilibrata articolazione delle responsabilità tra tecnici e politici, in cui i primi devono essere capaci di effettuare una progettazione operativa efficace ed aperta alla comunità locale, mentre i secondi devono essere in grado di selezionare quelle che sono le reali priorità per la cittadinanza ed elaborare visioni condivise riguardo a beni ed interessi collettivi (Bifulco, 2006).

- Infine abbiamo i *Tavoli tematici*, definiti anche Laboratori di co-progettazione (Devastato, 2009) – di solito coordinati dagli Uffici di piano –, luoghi dove si concretizzano le attività di coinvolgimento dei vari *stakeholders* territoriali. Questi ultimi, all'interno dei tavoli, si confrontano su specifiche aree problematiche (ad es. disabilità, minori, anziani) con la finalità di giungere, nel migliore dei casi, ad una visione partecipata e a soluzioni condivise delle questioni in gioco.

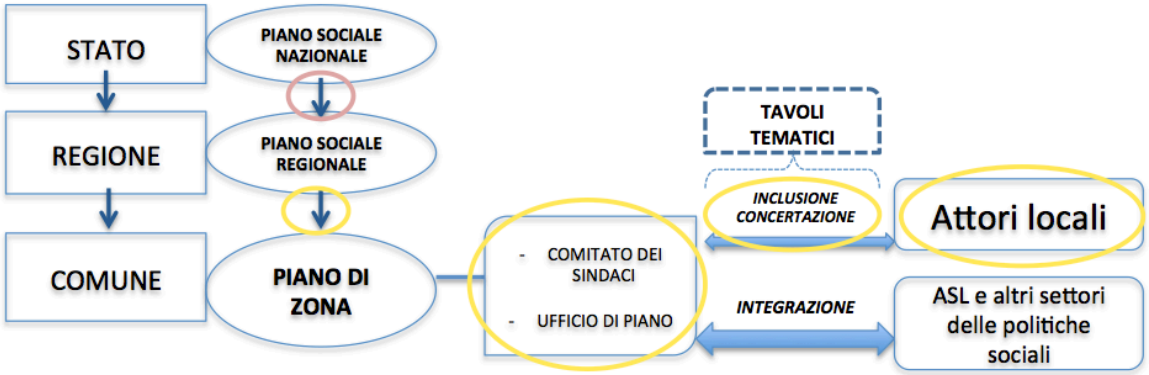
Nella pianificazione zonale il valore della partecipazione è centrale (come prescritto dalla legge 328) e, in questa logica, il documento di Piano può essere considerato "uno strumento per promuovere confronto / consenso / dissenso / negoziazione continua" (Battistella *et al.*, 2004, p.54). Va precisato che la dimensione partecipata prevista dalla 328 ha una doppia "anima", connotata sia da uno stile negoziale/contrattuale sia da un approccio deliberativo (Teagno, 2012). Sul primo versante la legge quadro sembra risentire ancora degli influssi neoliberisti, caratterizzati dalla costruzione di partnership tra *stakehokders* al fine di massimizzare efficacia ed efficienza e valorizzare le potenzialità del mercato nella produzione di servizi pubblici. Sul secondo versante, la natura deliberativa può essere colta nell'intreccio di istituzioni pubbliche e attori civili che cooperano insieme con l'obiettivo di aumentare qualità e quantità dei beni comuni, salvaguardandone la natura pubblica (Donolo, 2005).

Il metodo della programmazione delineato dalla legge 328 si configura come *strategico e multilivello* (Busso e Negri, 2012), poiché alla sua definizione contribuiscono sia i vari soggetti appartenenti alla comunità locale, sia i diversi livelli di governo sovraordinati rispetto ai Comuni (le Province, le Regioni, lo Stato), ognuno dei quali deve concorrere, nell'ambito delle rispettive competenze, alla costruzione e realizzazione del sistema (fig. 9). Per questo, si può affermare che la regolazione delle politiche socio-assistenziali è stata disegnata "con l'intento di assicurare meccanismi di integrazione in verticale (fra il livello centrale, regionale e comunale di governo) e in orizzontale (fra amministrazioni, e fra amministrazioni e società locali)" (Bifulco, 2010, p.39).

Il dettato normativo conferisce allo Stato il compito di elaborare il Piano nazionale di interventi e servizi sociali, diretto a stabilire le finalità generali e le priorità delle politiche sociali in un determinato periodo; una sorta di dichiarazione di intenti che sfocia nella definizione delle strategie necessarie per il loro conseguimento. La Regione, a sua volta, stabilisce gli obiettivi strategici e le azioni di medio/breve periodo (congruenti con le finalità generali del Piano nazionale) ed alloca le risorse necessarie per il raggiungimento

degli obiettivi stabiliti. Infine, il Distretto ha il compito di elaborare il Piano di zona, predisponendo attività concrete per raggiungere specifici obiettivi, in un periodo di tempo definito e con risorse precisate e quantificate (Zilianti, 2005).

Figura 9. La configurazione strategica della pianificazione sociale disegnata dalla L.328/00



In giallo i nodi e le relazioni su cui si focalizzerà l'analisi empirica.
Fonte: nostra elaborazione.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, le disposizioni relative al ruolo dello Stato perdono cogenza e sono le Regioni a guidare i processi di programmazione sociale, sostanzialmente in assenza di un contesto regolativo comune. "La maggior parte delle Regioni ha affrontato questo percorso, in alcuni casi avviando ed in altri definendo un quadro normativo che ha, localmente, livelli assai diversificati di completezza e adeguatezza" (Pesaresi, 2003, p.91). Come ci segnala Bifulco (2006, p. 136), lo scenario nazionale è molto variegato e va "dall'emergenza di un *enabling State* regionale" – che coniuga una funzione di regolazione con l'istituzione di spazi di confronto e partecipazione alle scelte regionali e la valorizzazione delle capacità di auto-organizzazione dei territori – all'affermazione di forme di centralismo da parte delle Regioni – che tendono a non riconoscere molta autonomia e poteri negoziali ai Comuni – fino al mantenimento di modelli burocratici di organizzazione e gestione delle politiche sociali.

La legge 328, e in seguito le leggi regionali approvate in tal senso, hanno conferito un ruolo di co-protagonista anche alle istituzioni provinciali. Nello specifico, sono state assegnate alle Province funzioni di concorso alla programmazione regionale e di zona, oltre che di coordinamento dei distretti. "In qualche caso, come in Liguria ed in Emilia Romagna [ma anche nel Lazio] le Province forniscono [o hanno fornito] assistenza tecnica ai Comuni, a volte svolgendo un ruolo significativo nel processo pianificatorio" (Pesaresi, 2003, p. 95). E' bene precisare, tuttavia, che si tratta di una funzione che negli ultimi anni, sull'onda del dibattito sull'abolizione delle Province, è diventata alquanto obsoleta e che potrà assumere caratteristiche diverse in base al modo in cui verrà recepita la recente riforma "Delrio".

In definitiva, per come è stato immaginato dalla 328, le Regioni e le Province dovrebbero – o avrebbe dovuto – svolgere una funzione di regolazione adeguata a "fissare un punto di equilibrio fra il sostegno all'autonomia locale e l'esercizio di un ruolo politico

di governo indirizzato a «fare sistema»" (Bifulco, 2006, p. 137). Disegnando una struttura stratificata su differenti livelli ed attribuendo ad ognuno di essi strumenti programmatori coerenti tra loro, la legge quadro pensa alla pianificazione "in maniera del tutto omologa alla logica di funzionamento del sistema che deve progettare" (Cesareo, 2012, p.71). Dal momento che tale sistema assume una struttura a rete, basata sulla cooperazione e sull'integrazione tra ambiti, livelli ed enti, allora la programmazione dovrà avvalersi di meccanismi di integrazione in verticale e in orizzontale (Bifulco, 2006) e produrre documenti scritti a più mani.

La struttura disegnata a livello teorico-normativo ha lasciato spazio a notevoli divergenze nella pratica locale, su cui cercheremo di riflettere attraverso i nostri casi di studio. L'analisi del livello territoriale si dimostra particolarmente efficace a partire dal dato, avallato dalle diverse ricerche svolte sul tema, che la costruzione del Piano risente dell'elevata frammentazione territoriale e delle specifiche relazioni fra pubblico e privato sociale nei diversi contesti locali (Kazepov e Barberis, 2013). Se da un lato il processo di potenziamento delle autonomie territoriali ha costituito un terreno fertile per la sperimentazione di modelli nuovi, dall'altro lato i territori mostrano una certa *path dependence* (Kazepov e Barberis, 2013), che può essere rintracciata nella cristallizzazione, o addirittura nell'aumento, di alcune differenziazioni (Ascoli, 2011) da sempre caratterizzanti i sistemi di welfare locale. Sposando la teoria neoistituzionalista, si potrebbe ipotizzare che questa "multiformità adattiva" [3] sia causata da preesistenti assetti istituzionali che riflettono le caratteristiche proprie delle tradizionali politiche sociali italiane e che filtrano il cambiamento, influenzando le forme regolative ed organizzative dei servizi sociali a livello locale (Paci, 2008; Busso e Negri, 2012; Ciarini, 2012; Agostini 2005a). Più nello specifico, i fattori intorno a cui le esperienze di pianificazione locale si diversificano sono i seguenti (Bertin, 2012):

- le strategie adottate nel coordinamento istituzionale degli attori locali. In tal senso, si riscontrano forti differenze territoriali che vanno dalla delega alle ASL all'istituzione di aziende sovra-territoriali orientate alla gestione degli interventi socio-sanitari.
- Le strategie della *governance* multilivelllo, vale a dire del legame fra i livelli regionali e locali.
- I ruoli svolti dagli attori e dagli organismi che contribuiscono alla costruzione e gestione del piano.

Alla luce di questo quadro interpretativo, l'indagine si focalizzerà sulla ricostruzione delle architetture di *governance* e sussidiarietà affermatesi in questi anni nei processi di definizione dei Piani di zona della Regione Lazio. Nel paragrafo che segue vedremo le ragioni per cui si è scelto questo contesto e gli obiettivi specifici che si intendono raggiungere nel corso di questo lavoro.

[3] Intesa come estrema frammentazione del welfare territoriale (Mirabile 2005b).

4.2 La direzione verso cui tendere: gli obiettivi e le domande di ricerca

I sistemi socio-assistenziali regionali e locali si differenziano fra loro non solo per i livelli di spesa, ma anche, ed è questa la prospettiva che qui ci interessa di più, per i modelli di *governance*, per i valori di riferimento, per gli attori politici e sociali, per gli assetti istituzionali ed organizzativi.

Nel contesto nazionale, il Lazio rappresenta un caso *sui generis*, essendo tra quelle pochissime regioni che non hanno ancora adottato una norma di recepimento della 328. Dunque, è possibile ipotizzare che essa in questi anni abbia svolto un ruolo meramente allocativo delle risorse e che la regolazione del sistema sia avvenuta, e avvenga, a livello di distretto (Agostini, 2005b). Questo elemento, accanto al dato di una forte eterogeneità socio-economica, storica e culturale interna alla Regione, ci fa anche ipotizzare di trovarci di fronte ad un panorama di estrema differenziazione intra-regionale nelle modalità di programmazione delle politiche sociali, in assenza di una volontà politico-istituzionale di costruire un modello di welfare regionale uniforme ed omogeneo.

Come già accennato, la nostra attenzione si focalizzerà sulle architetture di *governance* e sussidiarietà che sorreggono i processi di costruzione dei Piani di zona nel Lazio, al fine di verificare quanto la realtà locale si avvicini al dettato normativo della legge 328/00 (cfr. art. 3) e quanto, all'interno dello stesso contesto regionale, i singoli distretti si differenzino tra loro.

Nel quadro di una "dilatazione verticale e orizzontale" degli apparati pubblici, molteplici sono le forme che possono assumere i rapporti tra attori e scale (Busso e Dagnes, 2011), ivi compresa la dimensione "gerarchica" in cui sono i livelli superiori ad esercitare un controllo su quelli inferiori (Bobbio, 2002a) ed in cui è il pubblico ad avere un ruolo preminente rispetto agli attori privati. Ai fini dell'analisi proposta, giova ricordare che i processi analizzati vanno collocati all'interno di un dibattito in cui è egemone una visione di "scambi negoziati e non gerarchici tra le istituzioni" (Peters e Pierre, 2001, p.131). In quest'ottica, *governance* è sviluppo di autonome energie territoriali e sociali che cooperano tra loro perché sanno valorizzare le risorse e le opportunità che possono mutuamente alimentare e non i vincoli o gli ostacoli che possono giustapporre le une alle altre in nome di reciproci poteri di veto (Predieri e Morisi, 2001).

A tale proposito, nel corso dell'analisi dei nostri casi di studio, esploreremo nel dettaglio quali sono le dinamiche che caratterizzano le relazioni di *governance* all'interno della programmazione sociale laziale; ci chiederemo se esistono e quali sono i fattori che ostacolano l'affermazione di soluzioni condivise, lo sviluppo armonico del sistema ed un atteggiamento cooperativo tra i vari livelli di governo e le diverse tipologie di attori istituzionali e non. In definitiva, le riflessioni cercheranno di cogliere in che modo si vanno definendo, nel contesto laziale, i compiti e le responsabilità in materia di programmazione sociale, al fine di comprendere sia le dinamiche relazionali tra attori e livelli, sia i fattori esplicativi (socio-politici e storico-culturali) che hanno permesso lo sviluppo di certi modelli di *governance*, accanto al protrarsi di fenomeni di *path dependence*.

Più nello specifico, l'indagine si propone di lavorare nel contesto regionale su due livelli di analisi.

1. Sulla dimensione verticale delle architetture di *governance* [4], con l'obiettivo di ricostruire l'assetto normativo-regolamentare della Regione Lazio e di analizzare se e come vengono esercitate le forme di concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali (Regione, Provincia[5], Distretto), come richiesto dalla L.328/00. Si tratta, dunque, di esaminare quelle che noi definiamo le *variabili di contesto*, ovvero i fattori esterni, le regole, le norme, le condizioni necessarie per garantire e sostenere processi di sviluppo ed innovazione locale. Oltre al complesso di norme e regolamenti in vigore in merito alla programmazione sociale, si cercherà di analizzare la capacità (di Regione e Province) di esercitare le funzioni di indirizzo e coordinamento (che il quadro normativo regionale conferisce loro), di affiancare i distretti e le comunità locali, fornendo adeguato supporto tecnico e coinvolgendole anche nelle decisioni centrali. Si tratta di funzioni connesse, in generale, alle capacità politico-amministrative dei governi regionali, intese come mix di leadership istituzionale [6] e competenze tecniche (Bifulco, 2006). Se, da un lato, è vero che con il passaggio dal *government* alla *governance* si assume la fine della prevalenza dei livelli superiori (Pierre 2000; Pierre e Peters 2000), è pur vero, dall'altro lato, che il postulato della *governance* territoriale vede le amministrazioni locali non solo come il centro della propria "giurisdizione" ma anche come la periferia di altre entità di governo vicine e lontane. Queste ultime, con le loro decisioni, non possono non influire sugli effetti di quanto si decide all'interno del singolo Comune o Ambito territoriale.

   L'influenza dei contesti si rivela, perciò, fondamentale nel differenziare i processi in esame (Busso e Negri, 2012); da qui, la necessità di guardare questi fenomeni nel loro complesso, andando oltre le formali competenze delle amministrazioni locali e le loro eventuali capacità di visione. È importante, dunque, misurarsi con la complessità di trovare un equilibrio tra le esigenze gestionali dei singoli enti e le istanze di coordinamento e programmazione degli organi di livello superiore (Busso e Dagnes, 2011).

---

[4] Il riferimento alle dimensioni della *governance* locale è stato ripreso da Bifulco (2006, p. 136), la quale sostiene che nell'analisi dei processi di programmazione associata, avviati nei contesti municipali con la legge di riforma del 2000, sarebbe interessante dedicare attenzione a tre passaggi delicati: il primo, collegato alla dimensione orizzontale delle architetture di *governance* locale, riguarda la partecipazione. Il secondo passaggio riguarda il modo in cui queste architetture orizzontali si incrociano con una dimensione verticale. Un terzo passaggio riguarda la tensione che sussiste fra la politica e la costruzione di capacità politiche (passaggio che, a nostro avviso, si può ravvisare in entrambe le dimensioni suddette).

[5] Anche se il ruolo delle Province è diventato molto marginale, si adotterà comunque una prospettiva diacronica, che ci aiuterà a comprendere come si è evoluto il ruolo di questi enti intermedi e ad immaginare come riconfigurare al meglio la relazione attuale tra questi, i distretti e la regione. Le Province a cui si porrà attenzione saranno solo quelle a cui appartengono i Distretti selezionati, ossia Roma e Frosinone.

[6] Bifulco (2006, p. 138) afferma che la leadership istituzionale ricomprende al suo interno: la capacità di mediazione e di neworking; la capacità di guidare l'innovazione verso mete condivise; la capacità di sostenere l'istituzione di «procedure per l'accordo» e di sorvegliarne sia il rispetto sia le rielaborazioni che via via si presentano necessarie.

La dimensione verticale verrà ricostruita attraverso lo studio della normativa e della documentazione ufficiale, prodotta in merito dalla Regione e dalle Province. Ci riferiamo alla Legge regionale n. 38 del 1996; ai Piani socio-assistenziali regionali; alle Linee-guida regionali per la programmazione sociale; alle proposte di nuove leggi regionali presentate in questi anni; ai vari documenti ufficiali, prodotti dalla Regione e dalle Province e finalizzati a regolare le relazioni multilivello. Lo studio della documentazione verrà arricchito dall'analisi di tutte le interviste effettuate ai nostri testimoni privilegiati, ad ognuno dei quali sono state sottoposte delle domande relative al ruolo di Regione e Province nei processi di pianificazione zonale. In definitiva, le variabili di indagine, rispetto agli enti regionali e provinciali, sono state:

- Quadro normativo-regolamentare e sua evoluzione.
- Architettura istituzionale e organizzativa.
- Articolazione di funzioni e competenze tra tecnici (dirigenti, funzionari) e politici (assessori).
- Risorse impegnate per la pianificazione (umane, economiche, formazione, ecc.).
- Lavoro svolto con i Distretti rispetto al processo di costruzione del Piano di zona.
- Dinamiche relazionali costruite con i distretti.
- Coinvolgimento dei livelli territoriali nelle decisioni che li riguardano.
- Promozione reale della partecipazione del TS e delle comunità locali.

2. Il secondo livello di analisi è stato quello della dimensione orizzontale dei processi di *governance*, con l'obiettivo di esaminare – all'interno dei contesti distrettuali – il funzionamento operativo dei processi di costruzione partecipata del Piano di zona. Dunque, sul piano empirico, sono stati selezionati alcuni Distretti della Regione Lazio, differenti tra loro in ordine a tutta una serie di criteri, di cui parleremo in seguito. In questo livello di analisi, si indagheranno quelle che qui definiamo le *variabili di processo*, tra cui si possono annoverare:
   - le caratteristiche, il funzionamento e la reciproca integrazione degli organismi predisposti per la costruzione del Piano (Comitato dei Sindaci, Ufficio di piano, Tavoli tematici, ecc.).
   - L'assetto organizzativo con cui gli ambiti realizzano la programmazione integrata e la gestione associata.
   - Il rapporto tra attori politici e sociali.
   - La leadership politico-amministrativa.
   - La sussidiarietà orizzontale, ovvero la qualità dei processi partecipativi e le metodologie adottate per realizzarli; il ruolo ed il livello di coinvolgimento della società locale; il numero, la tipologia e la selezione degli attori coinvolti nei processi di costruzione dei Piani di zona; la funzione di regia e garanzia da parte del soggetto pubblico. In particolar modo, si vogliono qui cogliere le modalità di

formazione delle cerchie dei partecipanti alla pianificazione e la *governance* delle loro interazioni, partendo dal presupposto che la compresenza di attori diversi, se ben valorizzata, "consente ai processi decisionali di evolvere, emancipandosi da stereotipi e convenzioni, pur secondo traiettorie condizionate da *path dependence*" (Busso e Negri, 2012, p.16) .

- La sussidiarietà verticale, ovvero le specifiche relazioni che il distretto in esame ha instaurato negli anni con la Regione Lazio e la Provincia di riferimento, per analizzare il livello e la qualità di un'eventuale progettualità condivisa e cooperazione multilivello.

Tale dimensione orizzontale verrà ricostruita attraverso l'analisi delle ultime versioni dei documenti di Piano[7], approvati nei singoli Distretti, e attraverso lo studio della variegata documentazione prodotta durante il processo di programmazione. Facciamo riferimento agli accordi di programma, alle deliberazioni dei comitati politico-istituzionali, ai verbali prodotti durante i tavoli tematici o nel corso di assemblee di concertazione, ai regolamenti degli uffici competenti, ecc. L'analisi della documentazione verrà arricchita dal confronto con le interviste effettuate ai testimoni privilegiati selezionati a livello distrettuale.

In definitiva, all'interno di ogni Distretto si cercherà di analizzare le *variabili di processo* sopra descritte ed il modo in cui esse interagiscono con le *variabili di contesto*. In altre parole, oltre ad indagare le modalità di funzionamento dei processi di pianificazione zonale, si cercherà di capire quanto nella configurazione di questi processi ha influito l'assetto normativo-regolamentare della Regione Lazio ed eventualmente i rapporti di informazione/supporto/collaborazione/cooperazione che i Distretti sono riusciti ad instaurare con la Regione stessa e con la Provincia di riferimento. Per dirla con le parole di Bifulco (2010, p.34), verranno privilegiate "le chiavi esplicative incentrate sul rapporto di co-determinazione fra le istituzioni e le pratiche sociali [tra le *variabili di contesto* e le *variabili di processo*, diremmo noi], accordando attenzione sia ai processi attraverso i quali le istituzioni creano regole di influenza, veicolano modelli d'azione, forniscono incentivi e risorse di potere; sia alle risorse sociali di azione disponibili nei contesti e al loro grado di aggregazione e di integrazione". In via del tutto ipotetica, si presuppone che la buona riuscita dei processi di costruzione dei Piani di zona sia il risultato della combinazione tra una reale attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e una *governance* multilivello orientata a generare un dialogo bidirezionale tra scale di potere (flussi di *bottom-up* e *top-down*).

[7] Ci riferiamo solo alla prima parte del documento, quella relativa alla descrizione del contesto e all'enunciazione degli obiettivi, delle strutture di supporto per la redazione del Piano e dei meccanismi di partecipazione. Non è stata dunque considerata la parte riguardante la progettazione operativa.

4.3 Le scelte metodologiche e il campione selezionato

La metodologia di ricerca scelta per condurre la nostra indagine è stata quella dello studio di caso. Si tratta di una strategia adatta per spiegare e narrare i fenomeni, consentendo di osservarne e ripercorrerne i meccanismi ed i processi. Un approccio *case-oriented* rappresenta lo strumento per approfondire la parte dinamica di un fatto, piuttosto che i suoi singoli prodotti; per comprendere un contesto nel suo insieme, piuttosto che delle variabili specifiche; insomma costituisce un'attività basata sulla scoperta, piuttosto che sulla conferma (Yin, 2003; Stake, 2008).

Nell'approccio *case-oriented* il caso o i casi selezionati non rappresentano un "campione" e lo scopo del ricercatore è di sviluppare e di generalizzare teorie (generalizzazione analitica) e non enumerare frequenze (generalizzazione statistica) (Yin, 2005). Dunque, il ricercatore giunge a conclusioni che non hanno pretesa di definitività, ma che diventano solo una "verità provvisoria", accompagnata da una narrazione dei fatti registrati in modo analitico (Tortora e Santini, 2001). Viene, così, a generarsi un prodotto descrittivo, che si sviluppa con stile narrativo attraverso una connessione dei significati dei dati raccolti.

In generale, questo tipo di approccio permette quello sguardo in profondità che è necessario nell'analisi di situazioni complesse (Ragin, 1997), caratterizzate da una molteplicità di fattori che contribuiscono a dare loro forma. Il "come" e il "perché" sono qui le domande dominanti, dal momento che hanno un valore esplicativo e rivolto ad indagare i legami operativi – al posto delle "semplici" frequenze o incidenze – che necessitano di essere tracciati nel tempo (Yin, 2005).

Il metodo dello studio di caso viene adottato anche quando si vogliono studiare condizioni contestuali considerate pertinenti al fenomeno oggetto di studio. Processi profondamente *embedded*, come quelli della programmazione sociale a livello locale – in cui incidono i fattori istituzionali, economici, socio-culturali delle specifiche tradizioni di welfare – non possono non essere analizzati senza tenere in considerazione gli assetti contestuali i quali, più che uno sfondo, si configurano come un vero e proprio attore in gioco (Busso e Negri, 2012). Potremmo dire che la nostra indagine si focalizza su un livello meso, in cui l'agire individuale viene analizzato in termini di rapporto fra l'azione, con ciò che essa determina nella struttura, ed i condizionamenti – intesi nella duplice veste di vincoli e risorse – che le vengono posti dalla struttura stessa, dal contesto (Agnoli, 2004). Ci riferiamo al contesto istituzionale ed organizzativo, che può essere definito anche come "campo", facendo riferimento alla teoria neoistituzionalista (Powell e DiMaggio, 2000), di cui si è parlato nel capitolo 1.

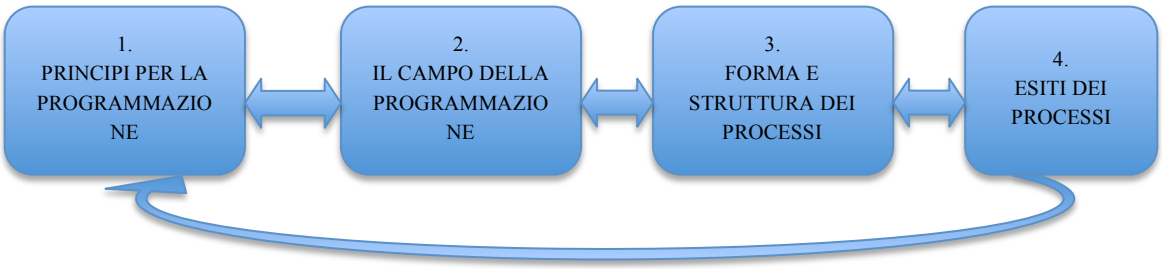
Come ci segnalano Busso e Negri (2012) nel loro volume sulla programmazione sociale, il passaggio dal concetto di "contesto" a quello di "campo" ci permette di riconoscere un suo ruolo attivo nei processi in esame e considerarlo non come uno scenario statico, bensì come un ambiente dinamico. Il campo esercita un'azione normativa, di vincoli e sostegni, sul comportamento degli attori e delle organizzazioni che lo compongono, i quali nello stesso tempo influiscono sull'assetto del campo attraverso le

loro relazioni interpersonali. Le spinte presenti all'interno del campo organizzativo sono, dunque, molteplici: se, da un lato, le pressioni istituzionali, la condivisione della dimensione culturale, la definizione di assetti normativi ed economici svolgono una funzione isomorfica ed uniformante; dall'altro lato, le reti (verticali ed orizzontali) di attori, la loro eterogeneità, la costruzione di gerarchie e di rapporti di forza acquisiscono una funzione di differenziazione.

In termini più concreti, i confini del campo della programmazione sociale corrispondono a quelli del territorio regionale, ma non sono chiusi né impermeabili, poiché subiscono un condizionamento continuo sulla base di influenze valoriali e culturali provenienti sia dall'esterno (dal livello nazionale ed internazionale), sia da altre politiche regionali e locali[8]. Gli attori che compongono il campo sono diversi e in continuo movimento (si pensi alle cariche politiche o a quelle dirigenziali) e possono essere quelli previsti dalla legge che ne definisce anche le funzioni, le relazioni e le gerarchie, ma possono anche far riferimento ad una fitta rete di interazioni diverse da quelle definite dalla normativa e maturate nel tempo all'interno del campo. Dunque, la strutturazione del contesto è data da elementi normativi, da caratteristiche organizzative e da fattori informali e relazionali.

Per comprendere la relazione tra campo e processi della programmazione locale, abbiamo mutuato da Busso e Negri (2012) un ben preciso modello di analisi, che rappresenta il punto di riferimento delle scelte operative e metodologiche del nostro disegno di ricerca (fig. 10). Esso ci permette di avere uno sguardo complessivo delle relazioni tra gli oggetti di osservazione e gli obiettivi di riferimento, così come li abbiamo definiti nei due paragrafi precedenti.

Figura 10. Modello di analisi dei processi di programmazione sociale locale



Fonte: nostra rivisitazione da Busso e Negri, 2012, p. 156.

Il primo riquadro rappresenta i principi per la programmazione sociale, derivanti dal complesso di leggi, norme e modelli di *policy* che regolano l'attività di programmazione in generale e che abbiamo analizzato nel capitolo 2 di questo lavoro. Tali principi influenzano

[8] Si pensi al valore culturale che in tal senso ha svolto l'emanazione della legge 328/00 o di altre leggi di settore. Questo, però, non significa che gli elementi di innovazione derivino soltanto dall'intervento legislativo dello Stato, anzi spesso i cambiamenti hanno inizio a livello locale per poi essere recepiti dal legislatore nazionale. Infatti, alcune Regioni prima del 2000 avevano già approvato delle leggi i cui contenuti sono un'evidente anticipazione della 328.

gli assetti e la struttura del campo, definendo le relazioni tra livelli di governo, le funzioni degli attori e la loro natura. Essi naturalmente possono subire cambiamenti nel tempo e condurre ad una ristrutturazione del campo in seguito a spinte che portano a ricomporre interessi e protagonisti in gioco. Il fatto che non esista una relazione diretta tra i principi generali e la forma dei processi programmatori a livello locale (riquadro 3) significa che non basta normare per avere determinati assetti e risultati. È interessante, a questo punto, chiedersi in che modo un modello nazionale si declina in concrete prassi regionali e locali e cosa influisce su queste dinamiche.

Gli assetti del campo (riquadro 2) (che noi qui intendiamo indagare attraverso quelle che abbiamo definito le *variabili di contesto*) influiscono a loro volta sulla forma e struttura dei processi di programmazione sociale locale, contribuendo alla definizione degli attori da coinvolgere e delle regole d'accesso, all'istituzione di dispositivi e spazi di compartecipazione delle decisioni e alla definizione di un'architettura per il coordinamento politico, tecnico e sociale (quelle che noi qui chiamiamo *variabili di processo*). A livello dei singoli ambiti, poi, l'analisi delle varie forme di leadership, del livello di legittimazione e potere di cui godono gli attori (anch'esse considerate come *variabili di processo*) ci permette di individuare l'eterogeneità dell'azione programmatoria (Busso e Negri, 2012) e la capacità di innovazione che proviene dal basso. La relazione tra processi e campo può essere concepita in modo bidirezionale; in questo modo, si assume che la programmazione locale ha una funzione ristrutturante del campo, rappresentando un momento importante per la formazione di processi endogeni di trasformazione dei campi.

Da ultimo, la forma e la struttura dei processi incide sui suoi esiti, ovvero sulla concreta configurazione del documento di Piano e sulla realizzazione operativa del sistema integrato dei servizi sociali territoriali. In definitiva, gli esiti di un processo di programmazione dipendono sia da fattori endogeni (il modello di conduzione dei processi, la leadership politico-amministrativa, gli elementi organizzativi, gli attori in gioco, ecc.) sia da fattori esogeni, legati a dinamiche socio-economiche congiunturali, a fenomeni politici, a disposizioni regolative, a cambiamenti nella specificità dei contesti (Busso e Negri, 2012).

I principi generali della programmazione sociale risultano, quindi, filtrati dal livello locale, in cui i risultati ed i prodotti dei dettati normativi e dei valori culturali si definiscono attraverso interazioni a livello politico e sociale. I protagonisti del livello locale potranno ridurre i processi programmatori a mere cerimonie che non modificano lo *status quo* e rafforzano la dimensione della *path dependence*, oppure potranno creare strutture interattive ben progettate che conducono la programmazione verso traiettorie evolutive ed assetti innovativi.

Per applicare empiricamente il modello appena descritto ed osservare da vicino quanto accade nelle realtà locali, abbiamo selezionato, all'interno del territorio regionale del Lazio (il nostro campo della programmazione), quattro distretti socio-sanitari rispetto a cui analizzare in profondità le *variabili di processo* precedentemente esplicitate. I casi scelti divengono, dunque, un laboratorio nel quale osservare alcune dinamiche in atto e comprendere, al di là delle pretese di generalizzazione, i meccanismi attraverso cui modelli

di programmazione astratti e dettati normativi prendono concretamente forma dopo essere stati filtrati dal contesto regionale e dalle dinamiche locali.

Gli ambiti territoriali sono stati selezionati secondo strategie non probabilistiche, quindi si tratta di campioni "intenzionali" (*purposefull and convenience sample*) (Silverman, 2002), finalizzati ad includere la varietà/eterogeneità dei distretti regionali. Dal momento che si tratta di soli 4 distretti su un totale di 51 presenti in tutto il Lazio, siamo consapevoli che i limiti di questo lavoro consistono nella non rappresentatività dei casi e, di conseguenza, nella difficoltà di giungere ad una generalizzazione dei risultati. Tuttavia, il numero limitato dei distretti selezionati come "campione" ci ha permesso di indagare nel dettaglio e in profondità gli aspetti sotto esame.

I criteri che ci hanno orientato nella selezione sono riconducibili alle caratteristiche e ai processi cui abbiamo prestato interesse nella fase di definizione dell'oggetto e degli obiettivi di indagine. Un primo gruppo di criteri è riconducibile a variabili ed indicatori di tipo territoriale, organizzativo e socio-economico:

- collocazione geografica e appartenenza provinciale (nel Lazio ciò influisce anche su alcuni dati socio-economici come il numero degli abitanti, la ricchezza, il tipo di economia);
- numero dei comuni componenti il Distretto;
- assetto organizzativo (associazionismo o decentramento; modalità scelta per istituzionalizzare l'associazionismo: ad es. consorzio, accordo di programma, unione di comuni, ecc.);
- spesa per il finanziamento del Piano di zona.

Il secondo gruppo di criteri che ci hanno indirizzato nella selezione dei Distretti è riconducibile ad alcune delle cosiddette *variabili di processo*, ovvero a quei fattori endogeni che influiscono concretamente sulla morfologia della programmazione sociale a livello locale, consentendone la differenziazione rispetto alle spinte isomorfiche ed istituzionali. Essi sono:

- livello di coinvolgimento del Terzo settore;
- ruolo di coordinamento svolto dall'ente Provincia (governance multilivello);

Infine, nella scelta dei casi sono stati decisivi anche altri criteri come l'accessibilità, la raggiungibilità del luogo, la disponibilità dei testimoni chiave a rilasciare interviste e a collaborare alla ricerca.

Le fonti che hanno permesso di farci un'idea sulla composizione più adatta del nostro campione intenzionale sono state: la lettura e l'analisi dei documenti di Piano; i dati Istat relativi alla situazione economica e socio-demografica del Lazio e quelli relativi alla spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni; il Rapporto annuale (2013) sul contesto socio-economico, mercato del lavoro e capitale umano a cura dell'Osservatorio Permanente Regionale sulla formazione continua; il Rapporto sullo stato delle Province del Lazio (2012), elaborato a cura dell'EURES e dell'Unione delle Province d'Italia-Lazio; il Secondo rapporto sui servizi sociali del Lazio (2010), realizzato dalla Fondazione Censis con il coordinamento della Direzione Regionale Politiche Sociali e Famiglia; il Patto formativo tra la Regione e le Province del Lazio sulla formazione a sostegno dei processi

di integrazione nei servizi sociali (aprile 2009); il Secondo Piano socio-assistenziale regionale (2002-2004), contenente anche i risultati di una ricerca condotta dalla Fondazione Censis sulla situazione economica del Lazio. Infine, ad orientarci nella selezione dei Distretti sono state le informazioni raccolte attraverso alcune interviste "di sfondo" a carattere esplorativo.

In definitiva i casi selezionati sono i seguenti:

- **Roma Capitale**: relativamente al percorso di costruzione del Piano Regolatore sociale 2011-2015. L'esperienza romana rappresenta una realtà estremamente interessante ed unica nel suo genere all'interno del panorama nazionale.
- **Municipio XIV** (ex XIX) "Monte Mario": caso di decentramento amministrativo; i testimoni privilegiati intervistati nella fase esplorativa ce lo hanno indicato come un caso in cui si verifica un buon coinvolgimento della cittadinanza e, in generale, come uno dei migliori esempi di programmazione sociale locale all'interno del territorio romano.
- **Distretto Roma F2**, composto dai Comuni di Ladispoli e Cerveteri. Al contrario del Distretto precedente si tratta di un caso di associazionismo, realizzato tramite lo strumento dell'accordo di programma, che coinvolge due soli enti locali. Questo ci ha fatto supporre una migliore capacità organizzativa ed una bassa conflittualità nel prendere decisioni comuni. Dall'analisi esplorativa è risultato che in questo territorio ci fosse un buon coinvolgimento del Terzo settore nei processi programmatori ed anche una relazione di cooperazione multilivello con l'ente Provincia.
- **Distretto Frosinone D**, composto dal Consorzio dei Comuni del Cassinate. Come nell'ambito territoriale precedente, si tratta di un caso di associazionismo tra Comuni, caratterizzato però dalla presenza di 26 enti locali. È il secondo tra i più numerosi distretti del Lazio. Inoltre, è gestito attraverso l'istituzione del Consorzio, una modalità organizzativa poco diffusa in questa Regione (ma molto in altri territori, come ad esempio in Piemonte). Dall'analisi esplorativa è risultato che la partecipazione non è affatto praticata nelle esperienze di programmazione e che non esistono forme di collaborazione con l'ente provinciale.

In relazione a questi distretti sono state coinvolte nella ricerca anche le Province di riferimento, quella di Roma e quella di Frosinone. L'eterogeneità dei Distretti selezionati dovrebbe permetterci di comprendere l'influenza dei fattori esogeni (del campo della programmazione) ed endogeni nella forma e struttura dei processi di programmazione locale.

4.4 Gli strumenti di indagine e le fasi della ricerca sul campo

La raccolta dei dati è stata effettuata attraverso l'uso di tecniche e strumenti di indagine di tipo qualitativo; ci riferiamo nello specifico al reperimento di materiale documentale,

prodotto a vari livelli (regionale, provinciale e distrettuale), e alla realizzazione di interviste semi-strutturate.

Per documentazione si intende tutta una serie di elaborati scritti, prodotti in funzione e/o a supporto dei processi di pianificazione zonale: documenti di Piano; verbali; delibere; accordi di programma; ordini del giorno; annunci e resoconti sommari di incontri ed eventi; documenti amministrativi; proposte, studi e valutazioni dell'oggetto di indagine; articoli ed approfondimenti pubblicati sui mezzi di informazione/comunicazione (principalmente sul web). L'utilità di questi e di altri tipi di documenti non è data tanto dalla loro accuratezza, bensì dalla loro capacità di avvalorare e supportare le prove derivanti da altre fonti, di fornire maggiori dettagli per potenziare le informazioni desunte attraverso altri strumenti di indagine (Yin, 2005). Nella tabella che segue (tab.9) possiamo vedere nel dettaglio la tipologia dei documenti raccolti e l'oggetto cui essi si riferiscono. Come si potrà notare nella terza colonna, la disponibilità a fornire materiale di questo tipo è arrivata per lo più dai soggetti del terzo settore e dai tecnici delle due Province selezionate, mentre i responsabili degli Uffici di piano distrettuali hanno mostrato una certa renitenza di fronte alla richiesta di documentazione specifica, rinviando ai siti web istituzionali.

Tabella 9. Documentazione reperita durante la ricerca sul campo

Tipologia	Denominazione	Fonte
Documenti di programmazione zonale dei 4 distretti presi in esame	- PRS 2011-2015 del Comune di Roma Capitale - PSM 2011-2015 del Municipio ex XIX - Piano di zona 2012-2014 del Distretto RM F2 – annualità 2012, 2013, 2014 - Piano di zona 2012-2014 del Distretto FR/D – annualità 2012, 2013	Web
Documentazione varia, relativa ai Pdz del Distretto RM F2	Documento di Piano, Accordi di programma, Deliberazioni del Comitato politico istituzionale, relativi agli anni 2011-2014, Regolamento dei servizi sociali.	Web
Documentazione varia relativa al PRS di Roma Capitale	Testo del PRS (e bozze precedenti), Rapporti gruppi di lavoro, verbali tavoli tematici, contributi scritti, ecc.	Web
Documentazione varia relativa al PRS di Roma Capitale	Bozze in progress del PRS, contributi scritti delle organizzazioni di volontariato	Soggetto del Terzo settore
Documento interno Comune di Roma	Numero partecipanti per forum tematici (PRS), Anno 2009.	Soggetto del Terzo settore

Documentazione varia relativa al Consorzio dei Comuni del Cassinate – Distretto FR/D	Atti e deliberazioni di varia natura.	Web
Documentazione varia relativa al Municipio XIV	- Testo del Piano sociale municipale - Deliberazione Consiglio municipale - Verbale riunione Consiglio municipale - Articolo di approfondimento pubblicato su mezzo di informazione.	Web
Deliberazioni di Giunta Regionale	Piano di utilizzazione degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali. Linee guida per la programmazione regionale dal 2002 al 2014.	Web
Presentazione power point	Presentazione, elaborata dalla Regione Lazio, utilizzata in occasione dell'incontro con gli Uffici di Piano del 16/09/2011.	Soggetto tecnico - Regione
Print screen Piattaforma informatica regionale sui Pdz	Rendicontazione progetto "Star bene a casa" del distretto RMF/2, maggio 2013.	Soggetto tecnico - Regione
Proposta di legge regionale	Testo della proposta di legge regionale n. 226/2011, concernente: sistema integrato degli interventi, dei servizi e delle prestazioni sociali per la persona e la famiglia nella Regione Lazio, deliberazione n. 288/2011.	Soggetto del Terzo settore
Proposta di legge regionale	Proposta n. 15023 del 01/10/2013. D.G.R. 321/13 concernente "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio".	
Verbale	Verbale Conferenza Regionale del Volontariato su "modifiche e integrazioni della proposta di legge n. 226/2011	Soggetto del Terzo settore
Proposta di legge regionale	Testo unificato delle 3 proposte di legge del 2009, licenziato dalla IX C.C.P.	Soggetto del Terzo settore
Tavola sinottica	Griglia di confronto fra tre proposte di legge sul sistema dei servizi sociali nel Lazio, anno 2011	Soggetto del Terzo settore
Verbali e convocazioni	Convocazioni della Conferenza Regionale del Volontariato e verbali di riunione, relativi agli anni 2011-2012.	Web e Soggetto del Terzo settore
Testo di analisi e proposta	Patto formativo tra la Regione e le Province del Lazio sulla formazione a sostegno dei processi di integrazione nei servizi sociali (L.328/00), aprile 2009.	Soggetto tecnico - Provincia
Delibera quadro	Delibera quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi	Soggetto tecnico

	sociali nella Provincia di Roma.	
Schema Piano di zona	Struttura e contenuti del documento di Piano dei Distretti della Provincia di Roma.	Soggetto tecnico
Protocollo d'intesa	Protocollo d'intesa sulla concertazione delle politiche sociali della Provincia di Roma e dei Piani sociali di zona dei Comuni della Provincia di Roma, tra Provincia di Roma e OOSS.	web
Documento	"Provincia di Roma: verso il Piano sociale provinciale".	Soggetto tecnico
Bozza Accordo di programma	Accordo di programma tra i Comuni della Provincia di Roma, l'Asl e la Provincia.	Soggetto tecnico
Documento interno Provincia di Roma	Composizione strutturale ed organizzativa dei distretti, aggiornata all'anno 2012.	Soggetto tecnico
Protocollo d'intesa	Protocollo d'intesa tra Assessorato Istruzione Regione Lazio, Assessorato politiche sociali Regione Lazio, Assessorati politiche sociali delle cinque province del Lazio, 2008-2009.	Soggetto tecnico
Documento interno Provincia di Frosinone	Assetto organizzativo interno, mandato istituzionale della Provincia di FR.	Soggetto tecnico
Rapporto annuale	Rapporto sul volontariato 2012 del CESV.	Soggetto del Terzo settore

Per quanto riguarda l'intervista, si tratta di una delle più importanti fonti di informazioni negli studi di caso (Yin, 2005). Può avere diverse forme, che si caratterizzano e distinguono in base al grado di direttività delle domande di cui sono composte, vale a dire in base al fatto che durante l'intervista si seguano in modo rigido domande predefinite o si lasci, invece, una trattazione libera degli argomenti all'intervistato (Corbetta, 1999; Bichi, 2007; Gianturco, 2005). Il tipo di intervista da noi utilizzata è stata quella semi-strutturata, contraddistinta da domande di carattere sia generale che specifico, con le quali sono stati invitati alcuni testimoni privilegiati ad esporre punti di vista sulla materia di studio (Vardanega, 2007). L'intervista semi-strutturata presuppone un grado medio di direttività; in essa si stabiliscono a priori i temi rilevanti da indagare ed approfondire e una lista di domande che dovranno guidare l'interazione con l'intervistato (*ibidem*). Una volta definite le aree tematiche da esplorare e i relativi quesiti-chiave, si è lasciata all'intervistato la libertà di procedere secondo l'ordine e le modalità preferite, facendo in modo che l'intervista fluisse liberamente sempre laddove ciò facilitasse il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Sulla base del progetto di ricerca è stata prevista la realizzazione di un numero ben preciso di interviste per ognuno dei livelli di governo selezionati. Esse sono state rivolte ai principali protagonisti dei processi di programmazione sociale:

- il soggetto politico, che per i Distretti corrisponde al Presidente, o a un qualsiasi altro componente, del Comitato politico-istituzionale per la realizzazione del Piano di zona. Mentre per Regione e Province con soggetto politico si intende l'Assessore alle Politiche sociali.
- Il soggetto tecnico responsabile dell'Ufficio di piano distrettuale o delle Aree preposte alla programmazione nel caso di Regione e Province.
- Il soggetto appartenente ad un'organizzazione di Terzo settore che nei Distretti partecipa ai tavoli di co-progettazione del Piano di zona. A livello regionale si è fatto riferimento, invece, ai soggetti appartenenti agli organismi istituzionali di rappresentanza del Terzo settore (ad es. la Conferenza Regionale del Volontariato; il CESV; l'Osservatorio regionale sull'associazionismo). Per la Provincia, infine, non è stato possibile individuare questo tipo di testimone-chiave dal momento che non esistono organismi di rappresentanza o tavoli di partecipazione a questo livello.

In definitiva, sono state previste almeno 3 interviste (politico, tecnico e terzo settore) per ognuno dei distretti selezionati; almeno 3 per il livello regionale; e almeno 2 per le Province. In totale sono state effettuate 32 interviste (tab. 10); rispetto a quanto previsto nel progetto di ricerca, non si è riusciti a coinvolgere il soggetto politico del Municipio XIV e quello della Regione Lazio.

Non a tutti i testimoni chiave sono state sottoposte le stesse domande, ma si è cercato di adeguare la scaletta in base al ruolo svolto dai singoli ed al livello di appartenenza. Tuttavia, vi è stata una certa omogeneità tra interviste diverse in termini sia di tempo (la durata media è oscillata dai 60 ai 90 minuti), sia in merito alla struttura dell'intervista stessa (suddivisione in tematiche). Gli ambiti tematici in cui è stata suddivisa ogni scaletta di intervista sono i seguenti cinque: ruolo e posizione dell'intervistato; cornice normativa regionale; struttura organizzativa e leadership politico-amministrativa; processi di costruzione e promozione dei Piani di zona; relazioni di *governance* e sussidiarietà. Nella prima sezione, uguale per tutti i testimoni chiave, si è chiesto all'intervistato di spiegare le proprie funzioni e i compiti all'interno del sistema di riferimento. Nella seconda area tematica, anch'essa uguale per tutte le interviste effettuate, le domande erano rivolte a comprendere in che modo la Regione ha regolato in questi anni i processi di programmazione sociale ed a raccogliere opinioni circa l'adeguatezza della cornice normativa regionale. La terza sezione, in cui le domande sono state leggermente differenziate in base all'ente di riferimento, è stata diretta ad indagare le risorse umane ed economiche destinate alla programmazione, a decodificare le relazioni tra soggetti politici e tecnici, a definire le caratteristiche dei Distretti ed i rapporti intercomunali. Rispetto alla quarta area tematica, anch'essa differenziata in base al livello di governo, è stato chiesto agli intervistati di spiegare come si sviluppano operativamente i processi di costruzione e coordinamento dei Piani, di definire le competenze e la composizione degli organismi (o degli uffici) tecnici e politici preposti a sostegno dei processi programmatori, specificando anche il tipo di relazione esistente tra queste due componenti. Infine, la quinta ed ultima area tematica è stata diretta, da un lato, ad indagare le dinamiche di partecipazione e

coinvolgimento del Terzo settore e della società civile nella programmazione sociale (*governance* orizzontale); dall'altro lato, ad analizzare le relazioni di concertazione e cooperazione multilivello che Regione, Province e Comuni riescono ad instaurare per una migliore definizione dei Piani di zona (*governance* multilivello). Anche in questo caso, le domande sono state differenziate in base all'ente ed al livello di governo.

Tabella 10. Interviste effettuate

TIPOLOGIA INTERVISTE	ENTE DI APPARTENENZA	RUOLO	CODIFICA
INTERVISTE DI SFONDO	Provincia di Roma	Tecnico	Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma
	Comune di Roma	Terzo settore	Esponente TS Roma Capitale
	Comune di Roma	Tecnico	Tecnico Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale
	Regione Lazio	Terzo settore	Componente Conferenza Regionale del Volontariato
	Distretto FR/C	Tecnico (dirigente)	Dirigente Distretto FR/C
	Comune di Roma	Tecnico	Tecnico Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale
	Provincia di Frosinone	Tecnico	Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone
INTERVISTE DI APPROFONDIMENTO	Regione Lazio	Tecnico (dirigente)	Dirigente Regione Lazio
	Regione Lazio	Tecnico	Funzionario Area Programmazione sociale Regione Lazio
	Regione Lazio	Terzo settore	Componente Conferenza Regionale del Volontariato
	Regione Lazio	Terzo settore	Esponente CESV Lazio
	Provincia di Roma	Politico	Politico Provincia di Roma
	Provincia di Roma	Tecnico (dirigente)	Ex dirigente Settore Politiche sociali Provincia di Roma
	Provincia di Roma	Tecnico	Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma
	Provincia di Frosinone	Politico	Politico Provincia di Frosinone
	Provincia di Frosinone	Tecnico	Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone
	Comune di Roma Capitale	Politico	Assessorato Politiche sociali Roma Capitale
	Comune di Roma Capitale	Tecnico (dirigente)	Dirigente Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale
	Comune di Roma Capitale	Tecnico	Tecnico Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale
	Comune di Roma Capitale	Tecnico	Tecnico Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale
	Comune di Roma Capitale	Terzo settore	Esponente Terzo settore – Coordinamento Forum tematico

			del Piano Regolatore Sociale
	Comune di Roma Capitale	Terzo settore	Esponente TS Roma Capitale
	Comune di Roma Capitale	Terzo settore	Componente Nucleo Direzionale del Piano Regolatore Sociale
	Municipio XIV	Tecnico	Responsabile Ufficio di Piano Municipio XIV
	Municipio XIV	Terzo settore	Esponente TS Municipio XIV
	Distretto RM/F2	Politico	Componente Comitato politico RM/F2
	Distretto RM/F2	Tecnico	Tecnico Ufficio di Piano RM/F2
	Distretto RM/F2	Terzo settore	Esponente organizzazione TS RM/F2
	Distretto FR/D	Politico	Componente Assemblea Consortile FR/D
	Distretto FR/D	Tecnico (dirigente)	Direttore Consorzio FR/D
	Distretto FR/D	Tecnico	Tecnico Ufficio di Piano FR/D
	Distretto FR D	Sindacato	Esponente OS Provincia di Frosinone

A questo punto, possiamo affermare che la base empirica della nostra ricerca è costituita da *files* di registrazione di interviste in profondità, da appunti di osservazioni, da testi documentali. Si tratta di materiale assai eterogeneo, di "dati soft" (Agnoli, 2004), resi discorsivamente, "narrati", anche attraverso l'uso di un linguaggio naturale nella forma della citazione.

1. Per quanto riguarda le fasi in cui si è articolato il lavoro di ricerca empirica, è possibile distinguere fra tre momenti:
2. la fase preliminare dell'indagine di sfondo (a carattere esplorativo), condotta attraverso le interviste a testimoni privilegiati appartenenti per lo più ai livelli distrettuale e provinciale (n. 7) e condotta anche attraverso il reperimento e lo studio di alcuni documenti (come i testi dei Piani di zona, i Piani socio-assistenziali regionali, ecc.). Tale fase è stata utile a delineare in modo più preciso il problema di indagine, il contesto di riferimento della ricerca, il modello di analisi dei processi, ma anche a testare le domande da porre ai testimoni chiave.
3. Grazie alle prime interviste di sfondo, è stato poi possibile accedere ad altri documenti importanti prodotti durante i lavori di programmazione sociale locale a vari livelli e, quindi, approfondire ulteriormente le questioni in gioco. A questo punto è stato possibile selezionare i casi di studio e definire la parte più operativa del progetto di ricerca (contenuto delle interviste, n° delle interviste da effettuare, individuazione dei testimoni privilegiati).
4. Infine, in una terza fase, sono stati raccolti i dati in modo sistematico, conducendo le interviste programmate (n. 25) e reperendo ulteriore

documentazione di approfondimento rispetto alle tematiche ed ai processi di nostro interesse.

Complessivamente, la ricerca sul campo si è sviluppata da gennaio a dicembre 2013.

4.5 L'analisi dei dati raccolti

L'analisi dei dati raccolti durante la ricerca sul campo è stata finalizzata ad esaminare, a dividere in categorie, a valutare e a combinare il materiale in maniera diversa per orientare le ipotesi iniziali dello studio. Questo lavoro è stato supportato dal *software* di analisi dei dati qualitativi *Nvivo 10.0.* Si tratta di un programma pensato per sostenere molteplici strategie di ricerca, tra cui appunto quella dello studio di caso. Si compone di procedure che corrispondono all'esigenza di descrivere, analizzare e interpretare i differenti materiali che si producono nel percorso della ricerca qualitativa. A tal fine, esso permette di archiviare e gestire i dati, di selezionare segmenti di testo, di organizzare le diverse annotazioni prodotte nel lavoro sul campo, di individuare possibili collegamenti tra i contenuti dei materiali, di mettere a punto schemi concettuali (Coppola, 2011).

Due sono state le strategie attraverso cui abbiamo condotto il processo di analisi dei dati. La prima è consistita nello sviluppo di una cornice descrittiva, necessaria per identificare le appropriate connessioni causali da analizzare. Abbiamo, dunque, ricostruito lo sviluppo storico degli eventi che hanno caratterizzato e caratterizzano la programmazione sociale nel Lazio. Ciò è avvenuto, innanzitutto, delineando il contesto normativo e politico-istituzionale; in secondo luogo, definendo le peculiarità del "campo" della programmazione attraverso la descrizione delle *variabili di contesto*; in terzo luogo, ricostruendo e spiegando, per ogni singolo territorio preso in esame, la qualità dei processi e dei meccanismi organizzativo-decisionali (*variabili di processo*) alla base della costruzione dei Piani di zona.

A questa fase descrittiva, ha fatto seguito una di tipo esplicativo, in cui abbiamo cercato di riconnettere quanto emerso dall'analisi dei dati con le ipotesi teoriche e la cornice interpretativa di riferimento. Si è cercato, dunque, di effettuare uno sforzo di "risalita in generalità" e di lettura complessiva delle relazioni tra i livelli di governo e le dimensioni di analisi prese in esame. È a questo punto che abbiamo tentato di rintracciare – anche attraverso un'analisi delle similitudini e differenze tra i vari distretti studiati – quel "*rapporto di co-determinazione fra le istituzioni e le pratiche sociali,* che è uno degli obiettivi fondamentali di questo lavoro.

Le due strategie di analisi appena descritte si riflettono anche nell'organizzazione dei dati all'interno del software Nvivo, in cui accanto all'utilizzo di un ambiente unico, che ci ha permesso di avere una visione complessiva dei materiali e dei diversi casi di studio analizzati, abbiamo parallelamente utilizzato sotto-cartelle e raggruppamenti (set) che ci hanno permesso di visualizzare singolarmente i casi e i livelli analizzati al fine di effettuare una descrizione approfondita di questi.

Figura 11. L'organizzazione dei materiali raccolti all'interno del programma Nvivo 10.0

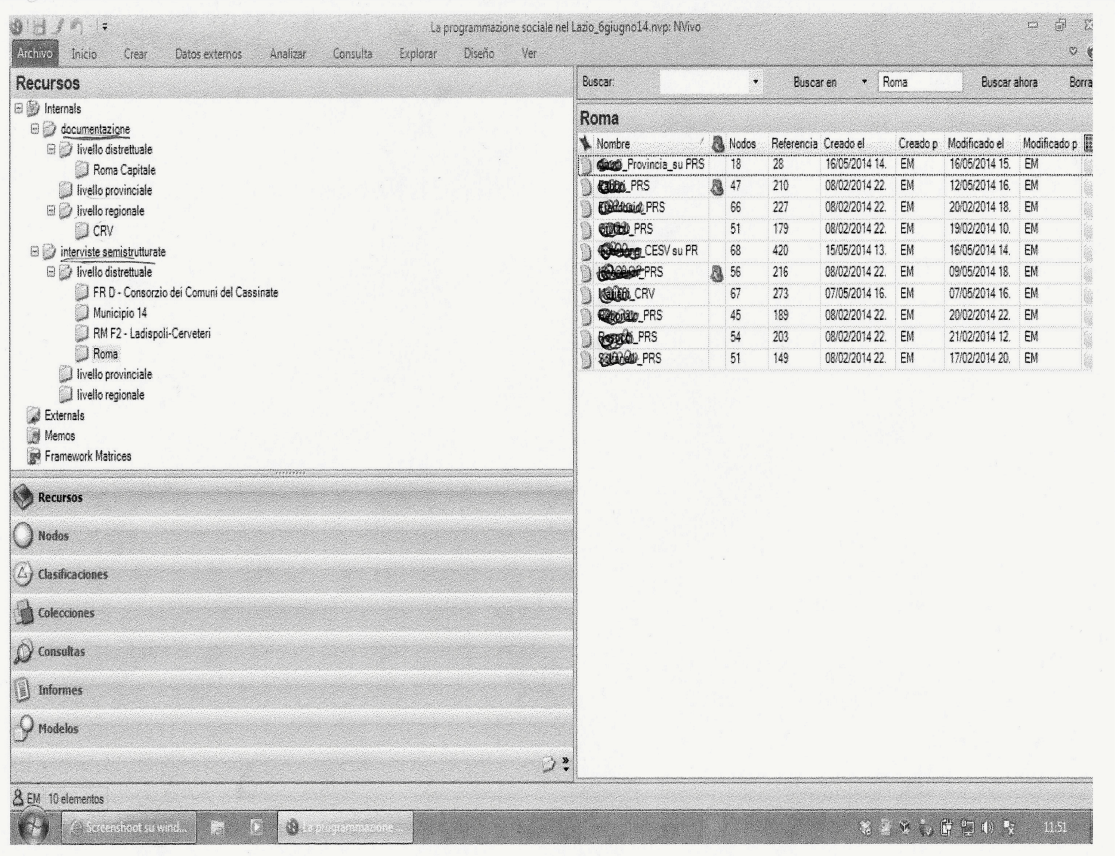


Tabella 11. Nodi definiti nell'analisi dei dati con il programma Nvivo 10.0

	Nombre	Recursos	Referencias
1	Accordo di programma	7	10
2	Amministrazione burocratica	10	22
3	Analisi dei problemi-bisogni	7	26
4	Aspetti economici e finanziari+MANAGERIALISMO	18	112
5	Aspetti socio-CULTURALI E STORICI	14	37
6	Assetto istituzionale e regolativo	10	27
7	Assetto organizzativo	21	118
8	Assistenza-assistenzialismo	9	15
9	Atipicità	4	5
10	Autonomia - Interdipendenza	16	40
11	Buone pratiche	3	7
12	Cambiamenti	8	16
13	Capacità AUTORGANIZZAZIONE delle comunità-RUOLO TERZO SETTORE (2 sottonodi)	12	181
14	Caratteristiche SOCIO-DEMOGRAFICHE degli Ambiti	7	25
15	Collaborazione	16	91
16	Collusione	12	47
17	Comitato dei Sindaci_organismi politici per il PDZ-PRS	16	58
18	Competenza-Incompetenza	12	62
19	Competizione	11	46
20	Comunicazione - Informazione	11	26
21	Condivisione	17	33
22	Continuità	6	9

23	Coordinamento	18	63
24	Cornice normativa regionale (2 sottonodi)	21	88
25	Crisi	6	10
26	Decentramento	15	35
27	Differenza tra organizzazione e istituzione	7	22
28	Discrezionalità	12	27
29	Disomogeneità-Frammentazione	16	58
30	Distretto	13	31
31	Dualismo Roma-Regione	5	8
32	Economia di scala	1	1
33	Efficacia - Efficienza	2	6
34	Fiducia	3	3
35	Formazione - Apprendimento	13	51
36	Governance e Sussidiarietà (concetti di)	17	72
37	Immobilismo	6	23
38	Implementazione	14	36
39	Influenza tra struttura e azione	5	20
40	Innovazione	14	26
41	Integrazione tra politiche	18	64
42	Legge 328	15	49
43	LIVEAS	7	26
44	Mito razionalizzato - Retorica	7	15
45	Novità Zingaretti	5	5
46	Partecipazione (9 sottonodi)	12	59
47	PDZ come doc.finanziario	8	20
48	Politica	14	80
49	Power-dependence	6	17
50	Primo PRS 2008	8	82
51	Programmazione (2 sottonodi)	1	2
52	Pubblico-Privato	13	79
53	Qualità	3	6
54	Relazione Municipi-o e Roma Capitale	19	78
55	Relazione Regione e Province	14	35
56	Relazione tecnici-politici	21	103
57	Relazione tra Province	4	9
58	Relazione tra Province e Ambiti	20	62
59	Relazione tra Regione e Ambiti	17	100
60	Relazioni tra Ambiti diversi	4	5
61	Relazioni tra Comuni associati nell'Ambito	10	42
62	Responsabilità	7	11
63	Rete	12	42
64	Riconfigurazione amministrativa e spaziale	17	54
65	Romanocentrismo	11	17
66	Ruolo Assistenti sociali	9	28
67	Ruolo e funzioni Province	17	85
68	Ruolo e funzioni Regione	18	85
69	Ruolo e funzioni U.O. Azioni di Sistema	13	52
70	Ruolo e posizione Intervistati	14	39
71	Ruolo Municipi	10	22
72	Servizi	15	31
73	Sistema politico-isituzionale	10	18
74	Stato-Livello nazionale	7	11
75	Stile di governo regionale	14	34
76	Strategia - governo strategico	6	107
77	Ufficio di Piano_ organismi tecnico-amm.vi per il PDZ-PRS	20	106
78	Ultimo PDZ - PRS	12	56

79	Valutazione	10	41
80	Valutazione della LEADERSHIP POLITICA-AMMINISTRATIVA	21	169
81	Valutazione governance e cooperazione multilivello	12	18
82	Valutazioni-Opinioni sul Pdz	12	48
83	Volontà	11	38

L'interpretazione dei dati raccolti è avvenuta attraverso una procedura di codifica volta a classificare i contenuti informativi in categorie di significato omogeneo, le quali nel software Nvivo vengono definite "nodi" (tab. 11). Questo ha richiesto la scomposizione dei testi in porzioni o segmenti e la loro ricomposizione in unità di significato mediante concetti sensibilizzanti e codici (Cipriani, 1997; Blumer, 1969), collegati al quadro teorico, alle riflessioni e alla letteratura che abbiamo argomentato nei primi tre capitoli di questo lavoro. Le categorie che hanno inizialmente orientato la ricerca[9] sono state arricchite nel corso della codifica, sia dai concetti emersi relativamente a fatti e spiegazioni fornite dagli attori nel corso dell'intervista, sia da parole-chiave derivanti dalle interpretazioni ed elaborazioni di quei fatti, in base a valutazioni maggiormente soggettive volte a svelare il banale e il dato per scontato (Bruni, 2003).

[9] Facciamo riferimento ai concetti di *governance*, sussidiarietà, *policy networks*, *path dependence*, imprenditore di *policy*, leadership politico-istituzionale, coordinamento, istituzione, partecipazione, ecc.

CAPITOLO 5. IL "CAMPO" DELLA PROGRAMMAZIONE: LA REGIONE LAZIO TRA IMMOBILISMI, GABBIE D'ACCIAIO E TENTATIVI DI RIFORMA

5.1 Introduzione

In questo capitolo presenteremo i risultati della ricerca secondo un approccio descrittivo e dinamico, volto a definire il ruolo e le funzioni esercitate dalla Regione Lazio e dalle Province di Roma e Frosinone nella *governance* dei servizi sociali. Si tratta, in definitiva, di analizzare le caratteristiche del campo della programmazione sociale e di approfondire la configurazione delle cosiddette "variabili di contesto". L'obiettivo è quello di ricostruire e descrivere criticamente l'assetto normativo-regolamentare della Regione Lazio, le risorse destinate al sistema dei servizi sociali, le forme di concertazione e cooperazione che l'ente regionale e quelli provinciali sono riusciti ad instaurare con i distretti, le modalità e i criteri che hanno ispirato l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle comunità locali, la capacità di promuovere l'inclusività e la partecipazione dei soggetti del Terzo settore e, in generale, della cittadinanza.

Dopo aver tratteggiato la situazione socio-economica del Lazio e le caratteristiche principali del welfare regionale, nel corso della trattazione si esploreranno i numerosi fattori che hanno favorito od ostacolato l'istituzionalizzazione di un determinato sistema di programmazione dei servizi sociali nel contesto specifico. Verrà, infine, fornita una lettura degli assetti di *governance* prevalenti, attraverso una prospettiva diacronica finalizzata a cogliere i cambiamenti significativi avvenuti nel corso dell'ultimo decennio.

5.2 La situazione socio-economica e alcune caratteristiche del sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali

La Regione Lazio si presenta al suo interno come un territorio molto variegato già a partire dal dato socio-demografico. Infatti, la sua popolazione totale conta 5.502.886 abitanti, di cui solo 2.617.175 residenti nel Comune di Roma (ultimo censimento Istat 2011). La tabella che segue (tab.12) ci mostra la distribuzione provinciale della popolazione regionale, indicando che circa il 73% di essa appartiene alla Provincia di Roma, seguita da quella di Latina, di Frosinone, di Viterbo e, infine, di Rieti, dove risiede solo il 3 % del totale della popolazione laziale.

Tabella 12. Popolazione residente nella Regione Lazio, divisa per Provincia.

	Valori numerici	Valore % sul totale
Totale Provincia Roma	3.997.465	73%
Totale Provincia Latina	544.732	9%
Totale Provincia Frosinone	492.661	9%
Totale Provincia Viterbo	312.864	6%
Totale Provincia Rieti	155.164	3 %
Totale Lazio	**5.502.886**	**100%**
Totale Italia	**59.433.744**	

Fonte: censimento Istat 2011

Il PIL pro-capite della Regione è pari a 29.500 euro, superando nel 2011 il valore medio italiano (26.000 euro) grazie al solo risultato della provincia capitolina (32.100 euro), a fronte di valori molto inferiori a Frosinone (23.100), Latina (22.000), Viterbo (21.700) e Rieti (20.800). Anche la struttura produttiva dei diversi territori è molto differenziata e va dalla forte vocazione terziaria di Roma (ma ormai prevalente in tutto il territorio regionale), a quella più industriale della province di Frosinone e Latina (quest'ultima anche a forte vocazione agricola), fino a quella più agricola di Viterbo e Rieti[1].

All'interno del contesto regionale osservato, la crisi sembra aver ampliato la già esistente distanza tra l'economia capitolina e quella degli altri territori: considerando che soltanto Roma presenta una pur leggera crescita del PIL pro capite (+1,4%), tutte le altre province registrano variazioni negative, con le performance peggiori a Rieti (-8,3%) e Latina (-8,1%), seguite da Viterbo (-2,3%) e Frosinone (-1,9%) [2]. Il calo dei consumi ed il crollo degli investimenti hanno, infatti, causato un peggioramento congiunturale in tutti i settori produttivi, soprattutto nel commercio e nelle costruzioni, con forti ripercussioni sulle dinamiche occupazionali e sull'economia territoriale. In generale, la contrazione delle attività ha comportato un processo di ristrutturazione del tessuto imprenditoriale locale ed un conseguente aumento della flessibilità del lavoro (Osservatorio Permanente Regionale sulla formazione continua, 2013).

Il Lazio presenta una situazione di ritardo nella competitività rispetto alle altre Regioni Capitali Europee, dovuto principalmente alla situazione occupazionale, che vede uno dei tassi di attività più bassi (64,6% nel 2011) ed un tasso di occupazione pari al 58,8% (Eures e Upi, 2012). Analizzando l'andamento degli occupati articolati per province si rileva una contrazione generale nel 2012 rispetto al 2011, anche se con intensità diverse e ad

[1] Più nello specifico, l'economia della provincia di Latina è legata al comparto manifatturiero e al settore del commercio, insieme a Viterbo; quella di Frosinone al comparto manifatturiero ed a quello delle costruzioni, insieme a Rieti. In particolare, Frosinone è interessata da un'ampia concentrazione delle attività manifatturiere che negli ultimi anni hanno sofferto particolarmente della crisi economica congiunturale; questo spiega la rilevante flessione dell'occupazione in questa provincia (Osservatorio Permanente Regionale sulla formazione continua, 2013).

[2] I dati economici riportati in questo e nel capoverso precedente sono stati ripresi dal Rapporto sullo stato delle Province del Lazio (2012), a cura dell'EURES e dell'Unione delle Province d'Italia-Lazio. Si tratta di elaborazioni effettuate da EURES su dati Istat.

eccezione della provincia di Roma (+ 0,3%). Il tasso di disoccupazione risulta aumentato un po' ovunque, raggiungendo livelli superiori alla media regionale del 10,8% nelle province di Viterbo (13%), di Latina (13,9%) e Frosinone (12,7%). Anche per quanto riguarda le donne e i giovani, il ritardo del Lazio appare elevato: infatti, il tasso di occupazione femminile, in termini assoluti, è del 42,7 % (a fronte di una media UE27 pari al 58,4%); mentre il tasso di disoccupazione giovanile presenta nel Lazio un indice (33,7% nel 2011) nettamente superiore alla media UE27 (21,4%) [3].

L'estrema frammentazione intra-regionale si può rilevare sia considerando i dati strettamente economici (il PIL pro capite), sia tenendo conto di un approccio multidimensionale, che misura il benessere attraverso altri indicatori, come quelli di natura sociale, ambientale e culturale. Infatti, sulla base di valutazioni del livello di sviluppo della Regione Lazio effettuate attraverso l'indice QUARS (Qualità Regionale dello Sviluppo)[4], emerge che il caso di questa Regione è particolarmente interessante per un'applicazione disaggregata a livello territoriale, poiché in essa convivono territori particolarmente eterogenei per vocazione economica, culturale e ambientale, in cui si riscontrano delle differenze significative specialmente in termini di servizi e reddito (Gnesi e Villa, 2011).

Guardando la classifica delle province laziali rispetto ai macro-indicatori che compongono il QUARS, è possibile rilevare che la provincia di Roma si colloca al primo posto, ottenendo i risultati migliori sia per Ambiente, che per Salute, Istruzione e Cultura e, quindi, vantando un punteggio in termini di benessere molto migliore delle altre province del Lazio. Seguono Frosinone, Rieti, Viterbo e Latina (*ivi,* p. 22). In generale, poi, il Lazio si colloca al tredicesimo posto nella graduatoria di tutte le Regioni italiane, con un livello di benessere che si avvicina molto più alle regioni del Mezzogiorno (in particolare al valore della Sardegna e dell'Abruzzo) che a quelle del Centro-Nord. Infatti, per i diversi settori di analisi, il Lazio non supera la media nazionale ed ottiene un unico risultato, anche se estremamente positivo, solo per quanto riguarda l'Istruzione (data la presenza di diversi ed importanti Atenei) (Rapporto QUARS, 2010).

Focalizzando ora la nostra attenzione sui dati relativi al sistema integrato di interventi e servizi sociali del Lazio (tab. 13 e grafico 7), possiamo notare innanzitutto che la media della spesa regionale (153 euro pro-capite) supera quella nazionale (116 euro pro-capite). Tuttavia, ciò, in linea con quanto osservato sinora, è dovuto al ruolo della Provincia di Roma, senza la quale la media regionale sarebbe anche più bassa di quella nazionale.

---

[3] Dati Istat 2011, rilevazione sulle forze di lavoro.

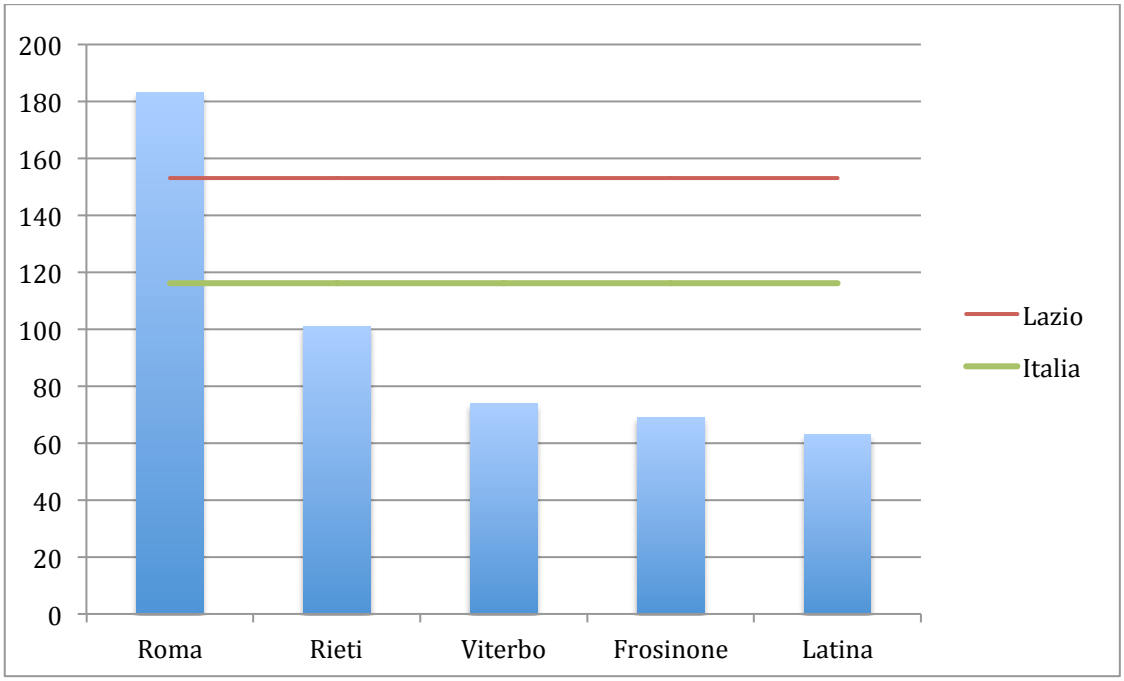
[4] Si tratta di un indicatore sintetico di progresso per le Regioni italiane realizzato dalla campagna "Sbilanciamoci!", attraverso un processo di consultazione delle 46 organizzazioni della società civile che vi aderiscono. Le dimensioni che lo compongono sono: Ambiente (valutazione dell'impatto ambientale che deriva dalle forme di produzione, distribuzione e consumo e buone prassi intraprese per mitigare i relativi effetti negativi); Economia e Lavoro (condizioni lavorative e di reddito garantite dal sistema economico e dalle politiche redistributive); Diritti e Cittadinanza (inclusione sociale di giovani, anziani, persone svantaggiate e migranti); Pari Opportunità (assenza di barriere, basate sul genere e sulla partecipazione alla vita economica, politica e sociale); Istruzione e Cultura (partecipazione al sistema scolastico, qualità del servizio, istruzione della popolazione, domanda e offerta culturale); Salute (qualità ed efficienza del servizio, prossimità, prevenzione, salute generale della popolazione); Partecipazione (partecipazione politica e sociale dei cittadini). Sul punto si veda anche il numero monografico "Il benessere oltre il Pil" della Rivista delle Politiche sociali n.1/2011.

Tabella 13. Spesa totale e pro-capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati della Regione Lazio (divisi per province). Anno 2011

Anno			2011	
Tipo di indicatore			Spesa in euro	Spesa pro-capite
Territorio				
Italia			7027039614	116
Italia	Lazio		880808000	153
		Viterbo	23757754	74
		Rieti	16216404	101
		Roma	771122953	183
		Latina	35412498	63
		Frosinone	34298391	69

Fonte: dati estratti dalla banca dati dell'Istat, sezione "Assistenza e previdenza".

Grafico 7. Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati della Regione Lazio (divisi per province). Anno 2011



Se consultiamo il Secondo Rapporto sui servizi sociali del Lazio (2010), possiamo constatare che l'offerta regionale – per lo più composta da asili nido e centri diurni per anziani – è maggiormente concentrata nel territorio del Comune di Roma, che ospita oltre il 40% di tutta l'infrastrutturazione sociale individuata. Inoltre, nel Comune di Roma è presente più del 47% del totale dei posti esistenti nelle strutture e nei servizi regionali. Seguono la provincia di Roma, dove è presente il 22,7% del totale dei posti dell'offerta socio-assistenziale laziale e, a grande distanza, la provincia di Frosinone (con il 9,1%) e

quella di Viterbo (con l'8,8%).

Per quanto riguarda il grado di copertura dell'offerta (congruità di questa rispetto alla domanda), tra le singole Province e il Comune di Roma e anche all'interno di questi stessi territori, tra i Distretti e tra i Municipi, esiste una diversificazione estrema dei livelli di copertura (Primo e Secondo rapporto sui servizi sociali del Lazio, 2009-2010), a scapito dell'equità e della qualità del sistema nel suo complesso. L'analisi distrettuale, riportata nel Secondo rapporto sui servizi sociali del Lazio (2010), espressa in forma di graduatoria, conferma la variegata articolazione territoriale della capacità di copertura del sistema di offerta: nei primi dieci posti della graduatoria si collocano tre distretti del reatino, un distretto della provincia romana, due Municipi e quattro distretti del viterbese. Negli ultimi dieci posti, invece, con capacità di accoglienza particolarmente bassa, si riscontrano quattro Municipi romani, quattro distretti della provincia di Roma e due della provincia di Latina.

È interessante sottolineare il fatto che l'offerta regionale ha conosciuto negli ultimi anni, soprattutto a partire dal 2001, una dinamica espansiva, trasversale a tutte le province, sia rispetto al potenziamento quantitativo sia rispetto all'articolazione delle tipologie di strutture e servizi per rispondere all'evoluzione della domanda sociale (Secondo rapporto sui servizi sociali del Lazio). Tuttavia, è sufficiente uno sguardo alle previsioni demografiche, ma anche ai dati sui tagli alla spesa sociale, per capire che l'attuale sistema di offerta difficilmente riuscirà a tenere il ritmo di incremento della domanda sociale (Giovannetti *et al.,* 2014). Quest'ultima aumenterà non solo per questioni demografiche, legate ad una popolazione che invecchia, ma anche per via di dinamiche socio-culturali che moltiplicano le fragilità sociali, rendendo appunto più intensa la sollecitazione della domanda sul sistema di offerta. Ciò richiede, e richiederà ancora in futuro, la capacità da parte del sistema regionale di ottimizzare e razionalizzare le risorse all'interno dei distretti, ma anche la capacità di innescare virtuosi processi di prevenzione dell'insorgenza di alcune problematiche sociali, promossi attraverso l'implementazione di servizi innovativi e sperimentali che tengano conto anche di altre tipologie di utenza, accanto a quelle dei minori e degli anziani.

Oltre ad una disomogenea distribuzione territoriale degli interventi sociali, il sistema di welfare del Lazio è caratterizzato da squilibri funzionali, ovvero da un forte sovradimensionamento del sistema sanitario rispetto a quello sociale. Innanzitutto, va specificato che ci troviamo di fronte ad una delle cinque Regioni italiane che nel 2011 hanno avuto maggior disavanzo in sanità: nel Lazio, assieme a Liguria, Campania, Calabria e Sardegna, infatti, si concentra oltre l'87% del deficit sanitario nazionale[5]. Nonostante dal 2007 il contenimento della spesa sanitaria, operato attraverso Piani di rientro, sia stato l'obiettivo principale delle azioni di riordino in ambito sanitario, tuttavia questo non hanno prodotto ancora gli effetti sperati. In sostanza, continuano a prevalere i tratti storici del sistema, sbilanciato sul fronte dell'offerta ospedaliera e residenziale privata e ancora poco sviluppato sul piano dei servizi territoriali (Ciarini, 2012; Tilli, 2011; IX

[5] IX Rapporto Sanità (2013) a cura di CEIS (Centre for economic and international studies) e CREA (Consorzio per la ricerca Economica applicata in sanità), Università degli Studi di Tor Vergata.

Rapporto Sanità 2013). In questo contesto, anche l'integrazione socio-sanitaria soffre di un forte deficit di attuazione, rimanendo ancora un progetto di riforma piuttosto che una realtà operativa.

In definitiva, sulla base di quanto detto e anche in relazione ad alcune recenti pubblicazioni (Ascoli, 2011; Moro e Bertin, 2012; Kazepov e Barberis, 2013), si può sostenere che il sistema di welfare della Regione Lazio si attesta su un livello di funzionamento medio-basso. Infatti, pur avendo un'alta spesa sociale procapite e servizi che si attestano su un grado di innovatività complessivamente medio-alto, le politiche di assistenza risultano essere ancora scarsamente integrate, sottodimensionate rispetto all'area sanitaria e distribuite in maniera non omogenea tra i territori. Rispetto all'antica segmentazione Nord-Sud, dunque, il Lazio rappresenta "un territorio di confine, non assimilabile ad un vero e proprio modello di politica sociale" (Ciarini, 2012 p.186) e per molti aspetti vicino alle regioni meridionali.

5.3 La suddivisione territoriale per l'organizzazione e la gestione dei servizi socio-sanitari

La Regione Lazio è composta da 378 Comuni, di cui i 2/3 (n. 253) con popolazione uguale o inferiore ai 5.000 abitanti[6]. Al numero totale degli enti locali va poi aggiunto quello dei 15 Municipi[7] di Roma, ossia le istituzioni di decentramento amministrativo in cui è suddiviso il territorio capitolino. La Provincia con più enti locali è quella di Roma (n.121), cui fa seguito quella di Frosinone (n.91), di Rieti (n. 73), di Viterbo (n. 60) e, infine, di Latina (n. 33). Le Province con un maggior numero relativo di piccoli comuni sono Frosinone e Rieti.

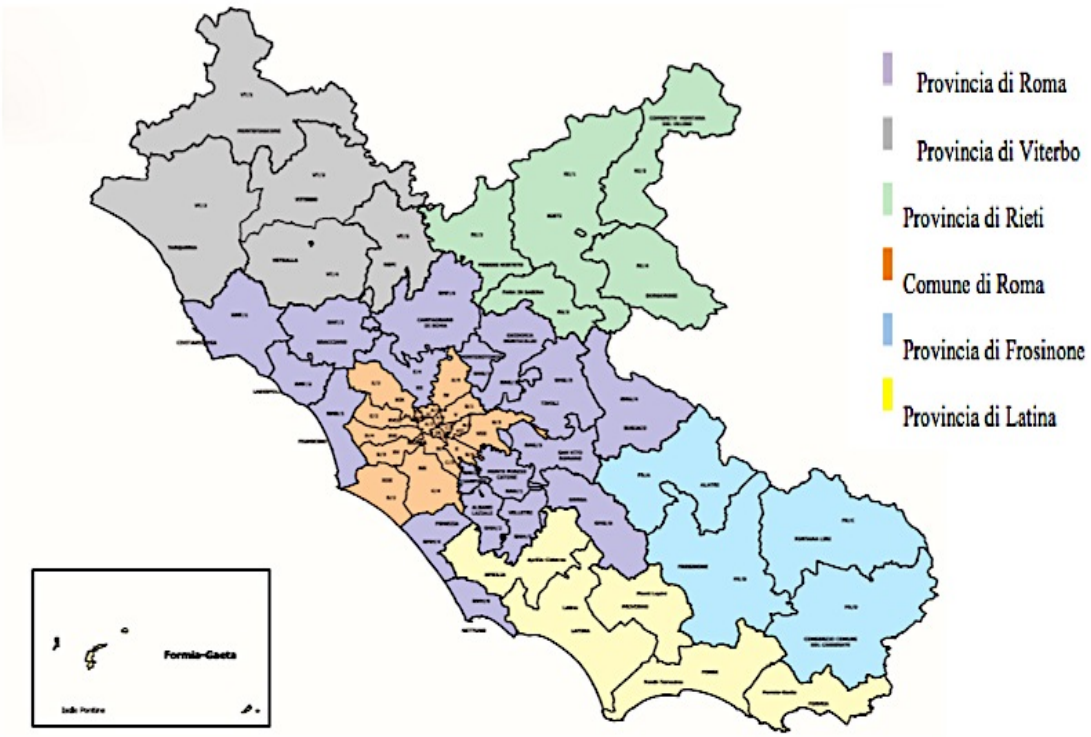
Nel nostro Paese tutte le funzioni amministrative di gestione, organizzazione, erogazione, nonché di progettazione della rete dei servizi sociali sono in capo ai Comuni. Tuttavia, sin dal DPR 616/77, il nostro ordinamento prevede che il territorio regionale sia suddiviso in ambiti territoriali al fine di garantire una migliore e più razionale gestione dei servizi sociali e sanitari, attraverso forme di cooperazione e associazione fra gli enti locali, le quali, in caso di necessità, possono anche essere obbligatorie. Con la normativa sul Servizio sanitario la suddivisione in ambiti o distretti si fa concreta in tutto il territorio nazionale e, dopo alcune variazioni nel tempo, ad oggi vi è una sostanziale coincidenza tra i distretti sociali e quelli sanitari, funzionale alla realizzazione di un sistema integrato di interventi che risponda in modo globale ai bisogni della cittadinanza. Nel Lazio, i Distretti

[6] Nella Riforma Delrio si stabilisce questo limite di popolazione per la definizione di "piccolo Comune". Tuttavia, va precisato che la legge regionale concernente disposizioni in favore dei piccoli comuni per le emergenze socio-assistenziali (L. R. 6/2004) prevede che il limite sia quello di 2000 abitanti. Nel Lazio i Comuni con popolazione uguale o inferiore a questa soglia sono quasi la metà (n.157).

[7] Con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n.11 del 11/03/2013, i Municipi sono diminuiti da 19 a 15.

socio-sanitari sono 51[8], di cui 15 ricadenti nel Comune di Roma, e la loro configurazione attualmente si presenta così come viene mostrato dalla figura 12 e dalla tabella 14. Da quest'ultima, in particolare, si può evincere una situazione molto variegata che va, ad esempio, dai circa 34.000 abitanti del Distretto di Poggio Mirteto ai 200.000 di alcuni Municipi di Roma, oppure da porzioni di territorio composte da solo uno o due comuni ad altre caratterizzate dalla presenza di 27 piccoli comuni. I distretti più popolosi si trovano nelle Province di Roma e Latina.

Figura 12. La suddivisione del territorio regionale in Distretti socio-sanitari



[8] La Legge regionale n. 38/96 "Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali", all'art. 47, comma 1, lettera c, ha previsto che fosse il Piano socio-assistenziale regionale (PSAR) a definire gli ambiti territoriali adeguati alla gestione degli interventi sociali. Il primo Piano 1999-2001, in effetti, stabilisce (p.36) che è il distretto, nella forma e nelle dimensioni stabilite per l'organizzazione delle USL dalla L.R. 18/94, il luogo migliore per il funzionamento dei servizi. Questo anche perché i territori compresi nei distretti sanitari erano già abituati a lavorare insieme, quindi si è supposto avessero raggiunto un certo grado di "zonizzazione" e di stabilità istituzionale-operativa.

Tabella 14. Composizione dei Distretti della Regione Lazio

Distretti	**N° Comuni**	**Comune Capofila**	**Abitanti** (dati 2011)
PROVINCIA DI ROMA (n°17 distretti)			
RM D1	1	Fiumicino	69.692
RM F1	4	Civitavecchia	78.770
RM F2	2	Cerveteri	77.264
RM F3	5	Bracciano	54.702
RM F4	17	Formello	106.792
RM G1	3	Monterotondo	91.854
RM G2	9	Guidonia Montecelio	127.836
RM G3	17	Tivoli	83.907
RM G4	22	Olevano Romano	35.053
RM G5	10	San Vito Romano	81.471
RM G6	9	Carpineto Romano	77.605
RM H1	7	Monte Porzio Catone	91.438
RM H2	6	Lanuvio	107.645
RM H3	2	Ciampino	76.620
RM H4	2	Pomezia	102.785
RM H5	2	Velletri	65.886
RM H 6	2	Anzio	96.615
COMUNE DI ROMA (n° 15 distretti): ASL RM A, B, C, D, E	1 ente di decentramento amm.vo		2.617.175
PROVINCIA DI VITERBO (n°5 distretti)			
VT 1	19	Montefiascone	55.342
VT 2	9	Tarquinia	44.821
VT 3	8	Viterbo	98.696
VT 4	13	Vetralla	64.644
VT 5	11	Nepi	58.355
PROVINCIA DI FROSINONE (n° 4 distretti)			
FR A	15	Alatri	91.851
FR B	23	Frosinone	185.000
FR C	27	Consorzio A.I.P.E.S. – Associazione Intercomunale per l'Esercizio Sociale	104.591
FRD	26	Consorzio dei Comuni del Cassinate	115.000
PROVINCIA DI LATINA (n° 5 distretti)			
Distretto Aprilia-Cisterna	4	Aprilia	116.482
Distretto Fondi-Terracina	7	Fondi	105.505
Distretto Monti Lepini	8	Priverno	58.038

Distretto Formia-Gaeta	9	Formia	107.239
Distretto Latina	5	Latina	174.196
PROVINCIA DI RIETI (n° 5 distretti)			
RI 1	25	Rieti	75.871
RI 2	20	Poggio Mirteto	34.244
RI 3	12	Unione Comuni Valle dell'Olio	28.449
RI 4	7	Comunità Montana Salto Cicolano	10.024
RI 5	9	Comunità Montana del Velino	9.544
TOTALE: 51 DISTRETTI	**378 Comuni +15 Municipi**		**Totale abitanti Regione: 5.502.886**

L'ambito territoriale non ha di per sé poteri amministrativi, a meno che tutti gli Enti locali che lo compongono non decidano di aggregarsi in determinate forme associative previste per legge. Le modalità organizzative attraverso cui i Comuni possono associarsi sono differenti e disciplinate dal Capo V del Testo Unico degli Enti Locali. Qui viene previsto che le Regioni favoriscano il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi e l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, da incentivare attraverso un sistema premiale. Ad ogni modo, i Comuni possono determinare autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie di associazionismo.

Tra le forme associative, disciplinate dalla legge, abbiamo lo strumento della Convenzione, utile per gestire in modo coordinato funzioni e servizi determinati; essa può prevedere anche la costituzione di uffici comuni, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega a favore di uno degli enti associati.

Il secondo strumento di associazionismo è il Consorzio, a cui possono partecipare anche altri enti pubblici (ad es. le ASL), finalizzato alla gestione comune di uno o più servizi e all'esercizio associato di funzioni. Questa modalità gestionale prevede un certo tipo di infrastrutturazione organizzativa: deve essere accompagnata dall'approvazione di uno statuto e di una convenzione, di concerto tra tutti gli EELL, in cui si stabiliscono le nomine e le competenze degli organi consortili, che sono l'assemblea e il consiglio.

Un altro strumento è quello dell'Unione di Comuni, istituto modificato di recente, nel 2012 e poi con la Riforma Delrio. Si tratta di un vero e proprio ente locale costituito da due o più comuni (con un limite demografico minino di 10.000 abitanti, ovvero 3.000 se si tratta di comunità montane); gli organismi che lo compongono sono il Presidente, la Giunta e il Consiglio, vengono scelti dai Comuni associati e sono formati, senza nuovi o maggiori oneri, da amministratori già in carica. Il T.U.E.L. prevede che le Regioni privilegino questo tipo di forma associativa (insieme alla fusione di comuni), stabilendo una maggiorazione dei contributi in favore degli Enti locali che la scelgono. L'Unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano le disposizioni previste

per gli Enti locali; inoltre, attraverso uno statuto, vengono stabilite le sue funzioni e le corrispondenti risorse, che comunque non dovranno superare le somme precedentemente sostenute dai singoli Comuni partecipanti.

L'Accordo di programma è un'altra modalità per esercitare la gestione associata e può essere utilizzato per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di una varietà di soggetti: Comuni, Province, Regioni, amministrazioni statali e altri enti pubblici. In sostanza, l'Accordo consiste nel consenso unanime dei soggetti coinvolti e viene approvato attraverso un atto formale. Nel caso dei Comuni viene promosso dal Sindaco, il quale convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate, che saranno poi anche i responsabili della vigilanza sull'esecuzione dell'Accordo.

Gli enti locali, in forma singola o associata, hanno altre possibilità di gestire i servizi, e queste si concretizzano nei seguenti organismi: le Aziende speciali, ossia enti strumentali dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto; l'Istituzione, preposta esclusivamente per l'esercizio di servizi sociali, dotata di autonomia gestionale, obbligata al pareggio di bilancio e assoggettata al patto di stabilità (così come le aziende speciali); le Società per azioni, che possono costituirsi anche senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria e in cui gli enti locali provvedono alla scelta dei soci privati.

Nella Regione Lazio gli unici due distretti che hanno scelto forme di gestione associata dei servizi sociali, ossia il Consorzio, appartengono alla Provincia di Frosinone e sono proprio i due ambiti composti dal maggior numero di Comuni (FR C, che comprende i 27 comuni della Valle del Liri; FR D, composto dai 26 comuni della zona del Cassinate). Esistono poi sul territorio regionale altre associazioni intercomunali: si tratta delle diverse Unioni di Comuni presenti nella Provincia di Rieti, che però non coinvolgono tutti gli enti locali presenti in un Distretto; anzi, spesso, gli ambiti sono composti da più Unioni (sub-ambiti [9]), o queste ultime si trovano a cavallo di più Distretti. È il caso, ad esempio, di RI 3 costituita dall'Unione dei Comuni della "Valle dell'Olio" e dall'Unione dei Comuni "Alta Sabina", o di RI 2 che, oltre ad essere formata da tre Unioni conta la presenza di Comuni singoli e di una Comunità Montana. Tutti gli altri territori della Regione gestiscono e coordinano la programmazione associata sulla base di un Accordo di programma, istitutivo dell'ambito sociale, che rappresenta poi il fondamento del consenso necessario per l'approvazione del documento di Piano, così come previsto dalla L.328/00.

A tale proposito, la legge regionale n. 38/96 sul "Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali" aveva previsto che la Regione promuovesse forme associative e di cooperazione fra gli enti locali e tra questi e l'ASL, secondo le indicazioni del Piano socio-assistenziale regionale (PSAR). Quest'ultimo, nella

[9] Quella dell'organizzazione in sub-ambiti è stata per lungo tempo una realtà molto presente nel Lazio, non solo nella Provincia di Rieti, ma anche in quelle di Frosinone e Viterbo. Spesso si è trattato di forme di aggregazione che non hanno avuto un profilo istituzionale, ma solo organizzativo ai fini dell'attuazione del Piano di Zona. Inizialmente, la Regione Lazio ha appoggiato la formazione di queste sub-aree e negli anni più recenti le ha lasciate operare, pur sapendo che erano un ostacolo per la piena definizione di un Distretto unico. Solo dal 2012 gli uffici regionali hanno cominciato a scoraggiare queste forme di aggregazione.

sua prima edizione, ha effettivamente sollecitato i territori all'individuazione di forme associative (anche erogando fondi di incentivazione), considerandole necessarie per la gestione dei Piani di zona e per la costruzione dei distretti sociali. Esso ha, altresì, indicato come strumenti potenzialmente efficaci, innanzitutto, l'Azienda Società per Azioni con la partecipazione minoritaria delle organizzazioni di Terzo settore, ritenendo potesse costituire una soluzione sia rispetto alla razionalizzazione delle risorse sia dal punto di vista dell'offerta e della qualità dei servizi. In secondo luogo, ha segnalato la possibilità di ricorrere anche alla Convenzione, alla delega all'ASL, al Consorzio e all'Accordo di programma [10]. Evidentemente la volontà iniziale della Regione di aggregare gli enti locali attraverso soluzioni organizzative "forti" e vincolanti non ha avuto molto seguito e questo, a nostro avviso, è avvenuto per almeno due ragioni: una forte resistenza dei Comuni a collaborare, figlia di un campanilismo ben radicato nel nostro paese, e una difficoltà della Regione di sostenere nel tempo questo tipo di trasformazioni. Rispetto al primo fattore causale, la programmazione associata si è dovuta confrontare con geometrie del territorio multiple e con una lunga tradizione di frammentazione amministrativa – consolidata anche dall'idea del territorio come bacino di utenza –, in cui i distretti tendono ad operare come un livello tecnico che moltiplica, e non integra, le funzioni e le articolazioni organizzative (Bifulco, 2006). Per quanto riguarda il secondo elemento causale, invece, trattandosi di trasformazioni lunghe e difficili, da attuare in contesti rigidi e resistenti al cambiamento, la Regione avrebbe dovuto presidiare con costanza questo tipo di processi e fornire stimoli graduali nel lungo periodo attraverso un adeguato supporto tecnico, formativo ed economico. Tuttavia, dopo un iniziale periodo di sperimentazione, l'ente regionale non è riuscito ad investire risorse proporzionali al tipo di cambiamento richiesto, né a promuovere adeguate azioni di sistema che assicurassero coerenza e continuità agli assetti istituzionali ed operativi auspicati. Le ragioni di ciò sono molteplici ed avremo modo di analizzarle nel corso della trattazione.

Ad oggi la forma associativa prevalente nel territorio regionale, l'Accordo di programma, pur avendo permesso la possibilità di una cooperazione fino a dieci anni fa inconcepibile per i singoli Comuni, viene comunque considerata da molti uno strumento debole che non ha garantito l'affermazione di relazioni interorganizzative forti e stabili e che ha permesso la sopravvivenza dei municipalismi all'interno dei Distretti. A nostro avviso, la diffusione capillare di questo strumento è legata ad alcuni fattori sostanziali, tra cui quelli appena richiamati, relativi al brevissimo percorso sperimentale e al successivo mancato investimento della Regione su forme alternative di associazionismo intercomunale. Accanto a tali elementi, riteniamo che ne vanno considerati altri, ossia

[10] Il Primo PSAR ha dato avvio alla sperimentazione dell'Azienda per la gestione dei servizi socio-sanitari in alcuni territori della Regione; due dei quali conservano ancora questa strutturazione nella formula del Consorzio (appunto, FR C e FR D). Nell'indicare gli strumenti privilegiati per la realizzazione delle associazioni intercomunali, il primo Piano regionale effettua anche una valutazione delle criticità degli altri strumenti messi a disposizione dalla legge, affermando che l'Istituzione come forma di gestione nel Lazio non ha praticamente attecchito; mentre l'Azienda speciale, avendo carattere di municipalità, potrebbe costituire un limite per una politica di ambito distrettuale. Anche rispetto al Consorzio, che comunque viene indicato come un possibile dispositivo da adottare, il PSAR evidenzia alcune debolezze, sostenendo che, seppur rappresenti uno strumento vincolante, tuttavia non sempre ha dato risultati positivi.

l'approvazione di Linee-guida regionali che hanno spesso fatto riferimento allo strumento dell'Accordo di programma; una sorta di isomorfismo mimetico che ha portato i Distretti ad assomigliarsi sempre più tra loro; una convenienza generale ad utilizzare uno strumento debole che permettesse ai Comuni di continuare a pensarsi ancora come soggetto singolo. In sostanza, molti Enti locali (ma non tutti) in questi anni hanno proseguito ad organizzare e gestire singolarmente la maggior parte dei servizi sociali, destinando al livello distrettuale esigue risorse finanziarie. In proposito, gli intervistati sostengono:

> *Una maniera per raggirare, per non realizzare i piani di zona sono gli accordi di programma, perché discrezionali. Un accordo è tra me e te, e quindi è locale e su singoli argomenti. Non c'è il volontariato al suo interno. È una cosa dei servizi, proprio accentramento da servizio a servizio. Poi, è difficilissimo che si mettano d'accordo, per fare questo accordo passano 3 o 4 anni, e quando lo hanno fatto non lo applicano.* [Componente Conferenza Regionale del Volontariato]

> *Siccome le linee guida della Regione parlavano di Accordo di programma da realizzare con l'Azienda sanitaria, anche i Consorzi fecero accordi con l'ASL, inserendo all'interno di essi anche la Provincia. Di fatto fu più una cosa di facciata che non di sostanza.* [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone]

> *Lo strumento dell'accordo di programma è troppo leggero; non è un ente cha ha un suo bilancio preciso, un suo personale dedicato. Deve passare sempre attraverso i comuni, che poi devono mettere a disposizione personale. Non avendo personalità giuridica, è legato ad una serie di situazioni che fa il Comune capofila. Ci sono dei passaggi che rallentano l'azione; c'è la difficolta di creare anche un ufficio stabile di piano che abbia una sua stabilità nel tempo. Ci sono anche limiti di assunzione; una serie di questioni che andrebbero affrontate.* [Funzionario Area Programmazione sociale Regione Lazio]

È importante mettere in luce che i recenti interventi normativi di contenimento della spesa pubblica (L.135/12 "spending review 2") hanno introdotto l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, di esercitare in modo associato, attraverso lo strumento dell'Unione o della Convenzione, alcune funzioni fondamentali, tra cui appunto la progettazione, la gestione e l'erogazione dei servizi sociali locali. Le novità introdotte dal legislatore altro non sono che l'inizio di un meccanismo di messa in discussione di come è stato fino ad oggi amministrato il territorio, secondo logiche di ri-centralizzazione. L'obbligatorietà della gestione associata è destinata ad avere dirette conseguenze sulle diverse modalità di gestione dei servizi locali e richiederà alle Regioni di intervenire sulla regolamentazione ed incentivazione delle modalità di collaborazione e cooperazione dei Comuni di piccole dimensioni.

In linea con quanto accade a livello nazionale ed anche sulla base delle criticità appena evidenziate, il testo dell'ultima proposta di legge sul welfare regionale, approvato in Giunta ad ottobre 2013 ed attualmente in discussione al Consiglio, prevede delle disposizioni di riordino in merito all'assetto organizzativo dei Distretti, con particolare riferimento allo strumento dell'Unione di Comuni. Inoltre, stabilisce che, qualora nell'ambito territoriale siano presenti una o più Unioni con dimensione inferiore a quella distrettuale, la gestione associata dovrà essere esercitata attraverso lo strumento della Convenzione. Ribadisce, infine, che l'ambito territoriale ottimale è quello del Distretto

sociosanitario e che tutti i servizi debbano essere erogati a questo livello, promuovendo un triplice "accentramento" (di interventi, risorse e personale) finalizzato ad una programmazione e gestione più efficiente ed efficace.

L'individuazione degli ambiti territoriali ottimali rappresenta, da anni e in diversi settori delle politiche pubbliche, un argomento di discussione abbastanza spinoso, che raccoglie al suo interno opinioni molto diverse e che risulta sollecitato da spinte contrastanti, le quali esprimono nel contempo l'esigenza della razionalizzazione delle risorse in vista del contenimento della spesa pubblica, la rivalità tra livelli di governo diversi e la conservazione dell'identità e dei privilegi municipali. Nel Lazio il problema dell'individuazione degli ambiti territoriali è stato di recente riaperto in occasione della proposta di legge sul welfare regionale, presentata nel 2011 dall'amministrazione Polverini. Essa prospettava un percorso di de-territorializzazione dal distretto socio-sanitario alle Oasi[11], ponendosi in netta discontinuità con le indicazioni della 328 e con le prassi operative più consolidate e rischiando di disgregare quella rete distrettuale faticosamente costruita negli anni.

In merito, la nostra indagine sul campo ha evidenziato un consenso generale sull'organizzazione distrettuale e, d'altronde, questo è l'assetto organizzativo che il nuovo assessorato alle politiche sociali sta promuovendo. L'elemento interessante che hanno messo in risalto i nostri testimoni privilegiati è la necessità di una ridefinizione delle dimensioni degli ambiti, tra loro troppo differenziati in termini di popolosità e numero di comuni.

> *Allora tu mi puoi fare una riforma dei servizi socio-assistenziali, partendo da una ricomposizione del territorio: non mi puoi fare una Asl, come la Asl G, che mi parte dalla Sabina e finisce quasi in Campania. Sono queste le cose che andrebbero riviste*. [Componente CESV Lazio]

> *Io ho sempre creduto nel lavoro dell'integrazione socio-sanitaria, nell'indispensabilità della sovrapposizione tra distretto sociale e distretto sanitario. Tuttavia, il territorio della provincia è molto disomogeneo: i 17 distretti che la compongono sono molto diversi perché hai l'anomalia del distretto di Fiumicino; poi 6 su 17 sono fatti di due soli comuni; ne hai poi una buona parte fatta di 4-5-6 comuni; e poi hai 3 distretti pesanti. Quando devi mettere d'accordo i due comuni di Ladispoli-Cerveteri li metti d'accordo, quando hai l'assemblea dei 22 sindaci della Valle dell'Aniene – che sono sindaci anche di cittadine di 1000 abitanti – cominci alle 3 e finisci a mezzanotte.* [Politico Provincia di Roma]

> *Lascerei l'ambito attuale; l'ambito prettamente comunale è ormai superato anche come concetto. Forse però andrebbero rivisti alcuni distretti che sono fatti solo da due comuni o addirittura abbiamo il distretto di Fiumicino che ha un solo comune. Insomma, è una cosa anomala.* [Funzionario Area Programmazione sociale Regione Lazio]

[11] Organismo per le azioni sociali integrate, ovvero un consorzio di tutti i comuni appartenenti ad una zona molto più ampia del distretto, territorialmente coincidente con l'intera Azienda sanitaria locale e, quindi, con la Provincia. Questo percorso di de-territorializzazione è stato per un breve periodo sostenuto anche dall'emanazione di Linee-guida ai Comuni in cui si garantiva una maggiorazione del 10% dei finanziamenti regionali in caso di Piani di zona sovra-distrettuali.

5.4 Il contesto normativo e le risorse economiche della programmazione sociale regionale[12]

Il sistema socio-assistenziale regionale trova fondamento normativo nella già citata L.R. 38/96 [13], la quale, a suo tempo, ha rappresentato un importante fattore di innovazione, anticipando molte delle indicazioni della 328, allora in discussione nelle aule parlamentari. Tale valore anticipatorio, tuttavia, non riduce la criticità derivante dalla sostanziale incapacità della classe dirigente locale di adottare, negli anni a venire, una normativa di recepimento della legge nazionale (Burgalassi e Noci, 2012, p.250). Anche se con la riforma del Titolo V le Regioni non hanno più avuto l'obbligo di adeguarsi alla 328, tuttavia questa è rimasta un punto di riferimento fondamentale nel guidare le politiche sociali locali, e il mancato aggiornamento della normativa regionale ha reso indubbiamente incerto e fragile l'assetto della rete dei servizi del Lazio.

Molti dei principi che la legge del 1996 ha posto alla base del welfare laziale sono perfettamente coerenti con quelli che nel 2000 verranno sanciti sul piano nazionale dalla 328; ci riferiamo, ad esempio, all'eguaglianza all'accesso, al coordinamento e all'integrazione socio-sanitaria dei servizi, all'omogeneità delle prestazioni, al decentramento delle funzioni, alla partecipazione e alla libertà di scelta degli utenti, alla valorizzazione delle forme associative dei cittadini (art. 2). Anche sul piano degli obiettivi e dei servizi essenziali garantiti dal sistema regionale c'è una congruenza con quanto stabilito successivamente a livello nazionale. Infatti, al fine di prevenire e rimuovere le varie cause del bisogno, di favorire il mantenimento dei soggetti nel proprio ambiente di vita, limitando ogni processo di istituzionalizzazione (art. 3), il welfare del Lazio assicura ai cittadini interventi di informazione, di promozione sociale, di assistenza economica e domiciliare, servizi di inserimento lavorativo, centri diurni, servizi semiresidenziali e di pronto intervento sociale (artt. 18-31). Inoltre, per garantire l'effettiva realizzazione di quanto previsto, con la legge 38 del 1996 è stato istituito un fondo regionale destinato al finanziamento degli interventi socio-assistenziali (art. 60).

Questo assetto ha contribuito a conferire al sistema laziale un carattere di modernità, nonostante le debolezze che successivamente si manifesteranno, ed ha permesso (anche grazie all'arrivo, di lì a poco, delle risorse del FNPS) che si sviluppasse ed implementasse una rete di servizi essenziali pure in quelle Province dove prima il sistema socio-assistenziale era pressoché inesistente. In parte, possiamo sostenere che proprio la certezza di aver ammodernato il sistema, seguendo i valori e le linee guida più avanzati per quegli anni, ha fatto da deterrente per il successivo interesse verso le *social policies*.

Passando ora ad analizzare gli aspetti istituzionali ed organizzativi, la normativa regionale ha disegnato, così come è stato fatto dalla 328, un sistema multilivello in cui

[12] Le riflessioni e le analisi proposte in questo paragrafo sono state sviluppate anche grazie ai percorsi di studio e approfondimento promossi nell'ambito del Laboratorio sulla Programmazione sociale del Lazio, tenuto dal Prof. Burgalassi presso il Corso di Laurea Magistrale in Management delle Politiche e dei Servizi sociali dell'Università Roma Tre.

[13] Approvata durante la VI legislatura regionale, guidata dal Presidente Piero Badaloni con una coalizione di centro-sinistra.

Regione, Province e Comuni, attraverso appositi strumenti programmatori, devono provvedere ad indirizzare, coordinare e gestire la rete locale dei servizi, con il concorso e l'apporto delle ASL, delle IPAB, del mondo del Terzo settore, del volontariato e delle organizzazioni sindacali. Gli strumenti di programmazione preposti al governo del sistema sono: il Piano socio-assistenziale regionale[14], i Piani socio-assistenziali provinciali e metropolitani (aboliti nel 2003) ed il Piano di zona.

Nella fase di attuazione, la normativa però è stata spesso disattesa in molti dei suoi punti fondamentali, primo tra tutti l'approvazione del Piani regionali. Infatti, dopo le prime due edizioni (1999-2001; 2002-2004) [15], la Regione non li ha più realizzati, nonostante i diversi tentativi fatti in tal senso[16]. A nostro avviso, anche in ragione di quanto dichiarato dai testimoni chiave, il fallimento della pianificazione sociale regionale rappresenta uno dei tratti emblematici della debolezza politico-istituzionale che ha in questi anni contraddistinto la Regione, non sempre capace di trasformare obiettivi e priorità in norme e regole cogenti.

> *È stato pensato, sono stati fatti… cioè gli schemi dei Piani regionali sono stati fatti, però il percorso di approvazione, così com'è scritto nella legge 38, è estremamente farraginoso, per cui non si è mai arrivati ad approvarlo. Perché è una delibera del Consiglio regionale, poi alla fine. La regione non è mai stata in grado di approvarne una nuova*. [Dirigente Regione Lazio]

Così come per i Piani regionali, anche a livello legislativo ci sono stati, a partire dal 2007, alcuni tentativi di ammodernare il sistema di welfare laziale secondo i cambiamenti

---

[14] La legge prevede che il PSAR venga coordinato con il Piano sanitario ed abbia durata triennale (art. 46-49). Esso è predisposto dalla Giunta Regionale, con il concorso delle Province, dei Comuni, delle Asl, del Terzo settore e dei sindacati. Viene anche stabilito un preciso e complesso iter da seguire per la sua costruzione: le Province devono consultare i Comuni, i sindacati e il terzo settore ed elaborare un documento di osservazioni e proposte da inviare alla Giunta regionale entro 60 giorni dalla pubblicazione dello schema di Piano. Infine, la Giunta, valutate le osservazioni, delibera la proposta del Piano regionale da sottoporre al Consiglio per l'approvazione.

[15] In particolare, il primo Piano ha dato avvio ad una serie di sperimentazioni sul territorio, relative a tre questioni fondamentali: la gestione associata nel contesto distrettuale, l'integrazione socio-sanitaria da realizzarsi a partire dalla coincidenza tra ambito sociale e distretto sanitario, la realizzazione dei Piani di zona. Gli obiettivi prioritari sono stati la creazione di un welfare integrato nella comunità e la promozione della qualità sociale. Inoltre, questo PSAR ha definito quali fossero i livelli minimi di tutela sociale nella Regione Lazio (segretariato sociale; servizi di pronto intervento assistenziale; prestazioni domiciliari) e ha dato avvio al Sistema informativo sociale. Il secondo Piano regionale, invece, approvato appena dopo l'emanazione della 328, ha concluso la fase di sperimentazione dedicando il triennio al consolidamento e allo sviluppo degli obiettivi sanciti dal Piano precedente. Ha, inoltre ribadito, l'importanza del distretto e del Piano di zona, dando di quest'ultimo delle precise indicazioni in merito ai contenuti e agli organismi di supporto. Ha, infine, avviato una riorganizzazione della Direzione Regionale preposta al governo delle politiche sociali e creato degli sportelli territoriali, gestiti dal CESV (Centro Servizi per il Volontariato), finalizzati al supporto e alla promozione del volontariato e del Terzo settore.

[16] In realtà anche il secondo Piano (2002-2004) non era pienamente legittimo, poiché approvato solo in Giunta. In seguito, nel 2004 e nel 2008, sono state effettuate proposte di Piano mai approvate. È solo sul finire del 2014 che la Regione ha deciso di riavviare la procedura per l'approvazione di un nuovo Piano regionale ed attualmente è attiva un bando di gara per l'affidamento di servizi di assistenza tecnico-scientifica ed operativa per l'elaborazione partecipata di questo documento. Riteniamo interessante segnalare che, sin dal 2004, nell'organigramma della Regione Lazio, l'Area Programmazione e Pianificazione socio-assistenziale ha proprio la funzione di predisporre i Piani regionali; mentre l'Area Piani di zona e servizi sociali locali si occupa degli adempimenti connessi alla programmazione sociale distrettuale.

nel frattempo intervenuti sul piano nazionale. Il primo disegno di legge, elaborato nel 2009 sotto la Giunta di centro-sinistra guidata da Marrazzo, è stato il frutto dell'unione di tre proposte differenti e nel suo dettato sono state recepite appieno le indicazioni della 328. Tuttavia, il lungo e faticoso lavoro di sintesi che esso ha richiesto, se da un lato ha avuto il merito di coinvolgere in numerosi gruppi di lavoro ed audizioni i vari *stakeholders* locali, raggiungendo così – secondo le opinioni degli intervistati – un buon livello di coinvolgimento e condivisione, dall'altro lato, ha richiesto un tempo eccessivamente lungo per la sua definizione, pregiudicandone così l'approvazione.

> *Hanno partorito la bozza di proposta negli ultimi 6 mesi della legislatura, dopo che hanno impiegato 4 anni per fare sintesi sul fatto che la maggioranza ha iniziato depositando 3 proposte di legge […]. Il testo unificato era in aula all'articolo 4 il giorno delle dimissioni di Marrazzo, dopodiché cadde la legislatura e punto e a capo. Cambio di maggioranza, il nuovo assessore ha voluto riportare un'impostazione completamente diversa.* [Politico Provincia di Roma]

L'eredità di questa proposta è stata totalmente abbandonata con l'insediamento del nuovo governo di centro-destra, il quale ha presentato nel 2011 una bozza di legge fortemente criticata ed osteggiata da parte dei diversi attori territoriali, ma anche degli ordini professionali coinvolti. I punti che hanno generato maggiore disapprovazione sono stati l'introduzione dei *vouchers* di cura; lo standard di 1 assistente sociale ogni 10.000 abitanti[17]; l'introduzione del Quoziente Lazio, un nuovo indicatore della situazione economico-sociale delle famiglie finalizzato a determinare le quote di compartecipazione dei cittadini al finanziamento del sistema; l'obbligatorietà di associazionismo, nella forma del Consorzio, tra i Comuni appartenenti al medesimo distretto. Indubbiamente, però, la questione più controversa è stata quella relativa alle OASI, considerate dall'Assessore proponente come un nuovo assetto necessario a seguito dell'attuazione del Piano di rientro sanitario e come il modo più efficace di costituire un soggetto sociale forte e stabile, con capacità giuridica di azione e in grado di rapportarsi paritariamente con l'ASL. In realtà, l'approdo alla forma consortile delle OASI non rappresentava l'esito di sperimentazioni consolidate nel tempo, né di approcci politico-istituzionali costruiti in virtù della presenza di una sub-cultura dominante (Ciarini, 2012); si trattava piuttosto di una rottura radicale rispetto al percorso[18]. La vicenda che ha caratterizzato la proposta di questo disegno di legge è stata rappresentativa di una situazione di difficoltà nello stabilire relazioni costruttive e collaborative tra centro e periferia e tra attori differenti; per tale ragione, *assieme a una serie di incongruenze e di non condivisioni anche interne alla maggioranza* [Politico Provincia di Roma], non si è mai giunti ad una sua approvazione. Inoltre, perfino questa proposta è stata partorita negli ultimi mesi di una Giunta regionale che terminerà il suo

[17] Nel Lazio all'incirca è presente 1 assistente sociale ogni 7.000 abitanti. Lo standard ritenuto ottimale è quello di 1/5000 (Burgalassi, 2012).

[18] Tutti gli intervistati hanno espresso un parere totalmente negativo rispetto a questa seconda proposta di legge. Gli unici soggetti a favore sono stati gli intervistati del Consorzio dei Comuni del Cassinate, Distretto Frosinone D, criticando comunque il fatto che le OASI dovessero avere un'estensione provinciale e non distrettuale.

mandato con le dimissioni del Governatore, questa volta per via degli scandali legati ai rimborsi elettorali.

In definitiva, dalla ricerca emerge che la genesi del mancato adeguamento normativo ha un carattere multifattoriale. Tra le diverse cause troviamo: la mancanza di una continuità politica; il clima di elevata conflittualità tra partiti contrapposti al governo della Regione; una debolezza della componente tecnica[19] degli uffici regionali; un disinteresse politico verso le *social policies* (nell'ultimo decennio mai state una priorità nell'agenda politica regionale), che negli anni ha portato anche al susseguirsi di assessori non competenti in materia; un forte deficit di integrazione tra sanitario e sociale; infine, ha certamente influito il clima di incertezza diffusosi negli ultimi anni con la crisi economica.

L'attuale Giunta di centro-sinistra, eletta nel 2013, ha posto l'approvazione di una legge sul welfare quale obiettivo prioritario della sua agenda politica e, attualmente, la proposta è in discussione al Consiglio regionale. Essa è stata elaborata attraverso un processo partecipato[20] che l'Assessorato dichiara di voler seguire anche per la stesura dei futuri Piani regionali. Un ruolo centrale in questo percorso sembra essere stato conferito alle realtà del Terzo settore, considerate, per lo meno nelle dichiarazioni ufficiali, tra gli interlocutori principali per la definizione del testo di legge e, in generale, per il processo di modernizzazione e qualificazione del sistema di welfare regionale [21]. Al di là della qualità del percorso attivato e dei contenuti del dettato normativo, che non è ancora possibile analizzare, si tratta di un importante "scatto" per il sistema regionale di welfare, che riacquista attenzione dopo anni di sostanziale immobilismo. Inoltre, questo rinnovato approccio alla *governance* – laddove non si riveli una semplice operazione di *maquillage* – potrebbe gettare luce su un vasto cono d'ombra, rappresentato dalle scarse capacità dell'ente regionale di costruire valide relazioni di confronto e dialogo con le realtà associative ed il tessuto sociale locale.

In sostanza, il processo di programmazione in questi anni è stato guidato da Deliberazioni della Giunta Regionale (D.G.R.), contenenti linee guida ai Comuni per l'utilizzazione delle risorse economiche. Si tratta di documenti tecnico-amministrativi, approvati a partire dal 2001, attraverso cui la Regione Lazio ha cercato di chiarire i ruoli e le funzioni assegnati ai Comuni, vincolando la spesa dei finanziamenti a determinati criteri o a specifiche macro-aree di intervento, in un contesto di mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza.

---

[19] Questa debolezza è legata: - alla strutturazione degli uffici (due aree regionali dedicate alla programmazione con competenze sovrapponibili); - alle risorse umane e al relativo inquadramento professionale (ad esempio nell'Area piani di zona il personale fino al 2013 era composto, oltre che dal Dirigente, da sole 3 risorse di categoria D e da 2 risorse di categoria B); - alla dirigenza, troppo spesso proveniente da percorsi formativi e da esperienze molto lontane da quelle richieste per la gestione delle politiche sociali. Infine, sono sempre stati distinti, e lo sono tuttora, i due assessorati e le due direzioni regionali alla sanità e alle politiche sociali.

[20] Sostanziatosi nell'apertura di gruppi di lavoro e di un indirizzo di posta elettronica a cui chiunque poteva inviare pareri e proposte di modifica. Dal momento che il processo in questione ha preso avvio nelle fasi finali della nostra ricerca, non è stato possibile effettuarne un'analisi approfondita.

[21] Su questa impostazione ha sicuramente influito il fatto che il nuovo Assessore regionale alle politiche sociali provenga da un lungo percorso di esperienza nell'ambito del volontariato e dell'associazionismo cattolico.

Dal 2001 al 2014 la Regione Lazio ha prodotto circa una trentina di Deliberazioni finalizzate al governo del sistema socio-assistenziale regionale, che hanno per oggetto le questioni più svariate: dalla determinazione dei criteri e delle modalità per la ripartizione del fondo socio-assistenziale regionale e/o del FNPS; allo stanziamento di risorse per specifiche categorie di utenza (disabili gravi, famiglie affidatarie, soggetti non autosufficienti, ecc.); alle disposizioni in favore dei piccoli comuni del Lazio per le emergenze socio-assistenziali. Questa impostazione negli anni ha generato un'estrema frammentazione dei fondi e dei criteri di riparto e, di conseguenza, anche una sovrapposizione degli interventi. In tal modo, si è venuto a delineare un sistema simile ad un mosaico composto da una miriade di dettagli, come il rispetto di scadenze, la stesura di budget e prospetti e altre incombenze amministrative, che hanno costretto i Comuni a confrontarsi quasi esclusivamente con problemi di controllo e di gestione economico-finanziaria. Il tutto a scapito di una programmazione strategica, che ha sofferto l'assenza di una visione di sistema e di futuro.

> *Tante volte ci arriva una delibera sul FNPS, passano 20 giorni e poi ci arrivano i fondi sulla non-autosufficienza, sull'immigrazione e tu dici "ma possibile che non riusciamo a fare una cosa unica che non tanti pezzetti?". Io stessa fatico a ricordarmi le scadenze. Alcune cose è anche ridicolo chiamarli progetti perché sono servizi.* [Tecnico Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

> *Questa assenza totale di legislazione regionale, della quale sono responsabili indistintamente tutte le diverse amministrazioni che si sono succedute a livello regionale, è grave perché poi consente di fare di tutto sulla città.* [Esponente Terzo settore Roma Capitale]

> *E' colossale! Se lei non c'ha il documento di programmazione fa una programmazione come la nostra con le linee guida, che è assolutamente non pregnante rispetto agli obiettivi politici, di gestione e c'è semplicemente il governo del quotidiano. Non c'è la visione di dove si vuole portare il sistema del sociale nel Lazio.* [Dirigente Regione Lazio]

Proprio per via di questa impostazione disorganica e del linguaggio tecnico-specialistico che caratterizza la parte relativa ai finanziamenti, non è stato semplice analizzare e decodificare il contenuto complessivo delle Deliberazioni. Questo lavoro ha, innanzitutto, visto un'opera di selezione di quei documenti che si sono occupati di organizzare e gestire gli stanziamenti del fondo regionale o di quello nazionale, e che hanno quindi un respiro più ampio. Sono stati così esclusi dall'analisi gli atti concernenti risorse destinate a specifiche categorie d'utenza, o quelli relativi a integrazioni economiche successive dei fondi regionali e nazionali, o ancora quelli aventi per oggetto gli stanziamenti in favore dei piccoli comuni. Tenendo conto solo del primo gruppo di Deliberazioni (tab. 15), abbiamo rilevato che si tratta di provvedimenti approvati con cadenza diversa (a volte annuale o biennale, a volte semestrale), che hanno due obiettivi fondamentali: assegnare risorse e dettare linee-guida agli Enti locali.

Tabella 15. Le D.G.R. con cui la Regione Lazio ha governato i processi di programmazione sociale dal 2001 al 2014

ESTREMI	OGGETTO
D.G.R. n. 860 del 28 giugno 2001	Legge regionale n. 38/1996. Determinazione dei criteri e delle modalità per la ripartizione del fondo per l'attuazione del primo piano socio assistenziale. Art. 10 legge regionale n. 11/2001, capitolo 42115, esercizio finanziario 2001.
D.G.R. n. 471 del 19 aprile 2002	Determinazione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle risorse provenienti dal Fondo Nazionale per le politiche sociali. Anno 2001, esercizio finanziario 2002.
D.G.R. n. 807 del 21 giugno 2002	Criteri per il riparto del fondo unico regionale e del fondo nazionale per le politiche sociali. Anno 2002. Esercizio finanziario 2002.
D.G.R. n. 704 del 25 luglio 2003	Criteri per il riparto del fondo per l'attuazione del piano socioassistenziale regionale. Esercizio finanziario 2003. Approvazione documento concernente Fondo per l'attuazione del piano socioassistenziale regionale e Fondo nazionale per le politiche sociali. Linee guida ai comuni anno 2003.
D.G.R. n. 610 del 9 luglio 2004	Piano di utilizzazione del fondo per l'attuazione del piano socio-assistenziale regionale e della quota di fondo nazionale per le politiche sociali destinata all'organizzazione ed alla gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali e sociosanitari a livello distrettuale. Approvazione documento concernente Fondo per l'attuazione del piano socio-assistenziale regionale e fondo nazionale per le politiche sociali. Linee-guida ai Comuni.
D.G.R. n. 81 del 14 febbraio 2006	Piano di utilizzazione dello stanziamento del fondo nazionale per le politiche sociali anno 2005, finalizzato all'organizzazione ed alla gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali e socio-sanitari a livello distrettuale. Approvazione documento concernente "Linee-guida ai comuni per l'utilizzazione del fondo nazionale per le politiche sociali".
D.G.R. n. 500 del 3 agosto 2006	Piano di utilizzazione biennale 2006-2007 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi socioassistenziali. Approvazione documento concernente "Linee guida ai comuni per l'utilizzazione delle risorse per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali.
D.G.R. n. 560 del 25 luglio 2008	Piano di utilizzazione triennale 2008-2010 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali. Approvazione documento concernente "Linee guida ai comuni per l'utilizzazione delle risorse per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali, triennio 2008-2010".
D.G.R. n. 202 del 6 maggio 2011	Piano di utilizzazione annuale 2011 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali. Approvazione documento concernente Linee guida ai comuni per l'utilizzazione delle risorse per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali.
D.G.R. n. 88 del 9 marzo 2012	Legge regionale n. 38/96 articolo 53 comma 3: individuazione dei criteri e modalità per la redazione della relazione sullo stato di attuazione dei servizi e degli interventi programmati nei piani di zona, nonché per la nuova programmazione delle risorse assegnate non utilizzate e non gravate da obbligazioni.
D.G.R. n. 120 del 23 marzo 2012	Programma di utilizzazione degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali per il triennio 2012-2014.

D.G.R. n. 155 del 13 aprile 2012	Legge regionale n. 38/96, art. 51, deliberazione Giunta regionale n. 88/2012 e deliberazione Giunta regionale 120/2012. Programmazione 2012-2014 delle risorse per i Piani di Zona dei Distretti socio-sanitari. Approvazione documento concernente Linee Guida per la programmazione degli interventi di politica sociale e familiare degli ambiti territoriali individuati ai sensi dell'articolo 47, comma 1, lettera c) della legge regionale n. 38/96 periodo 2012-2014.
D.G.R. n. 172 del 3 luglio 2013	L.R. n. 38/96, art. 51. Approvazione documento concernente "Linee guida agli ambiti territoriali individuati ai sensi dell'articolo 47, comma 1, lettera c) della legge regionale n.38/96 per la redazione dei piani di zona di cui all'articolo 51 della medesima legge periodo 2012-2014, annualità 2013". Massimali di spesa per i Piani di Zona dei Distretti socio-sanitari e assegnazione risorse bilancio regionale esercizi finanziari 2013 e 2014.
D.G.R. n. 238 del 1 agosto 2013	Programma di utilizzazione degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali per gli anni 2013 e 2014 per la spesa corrente e per il triennio 2013-2015 per spese di investimento.
D.G.R. n. 136 del 25 marzo 2014	L.R. n. 38/96, art. 51. Approvazione documento concernente "Linee guida agli ambiti territoriali individuati ai sensi dell'articolo 47, comma 1, lettera c) della legge regionale n.38/96 per la redazione dei Piani Sociali di Zona periodo 2012-2014, annualità 2014". Assegnazione ai Comuni capofila e agli Enti dei Distretti socio-sanitari dei massimali di spesa e delle risorse a valere sul bilancio di previsione esercizi finanziari 2014 e 2015 per l'attuazione delle Misure comprese nei Piani Sociali di Zona annualità 2014.
D.G.R. n. 395 del 24 giugno 2014	L.R. n. 38/96, art. 51, e D.G.R. n. 136/2014. Approvazione schema di convenzione per la gestione associata dei servizi sociali e schema di regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di Piano degli ambiti territoriali individuati ai sensi dell'art. 47, comma 1, lettera c), L.R. n. 38/1996.

Per quanto riguarda le risorse, si rileva che, a partire dal 2006, avviene un cambiamento significativo poiché la Regione riceve con molto ritardo le risorse provenienti dal FNPS, le quali, nel corso del 2005, erano state ridotte del 50% rispetto ai trasferimenti del 2004. In tale situazione, viene prevista l'utilizzazione di risorse aggiuntive regionali per assicurare il mantenimento delle prestazioni. Questa manovra sarà la prima di una lunga serie che negli anni successivi porterà l'ente regionale a diventare il primo finanziatore del sistema di welfare locale. Nel biennio 2006-2007 le risorse annue stanziate ammontano a 108 milioni di €, provenienti per poco più della metà da fondi regionali; è da questo periodo in poi che la composizione degli stanziamenti comincia ad essere molto variegata[22], ad indicare l'esigenza di ricomposizione ed integrazione degli stessi, dovuta alla sempre maggiore carenza di fondi provenienti dal livello nazionale. Nei successivi quattro anni

[22] Infatti, anche nelle denominazioni delle D.G.R. possiamo notare che dal 2001 al 2005-2006 si parla sempre di "piano di utilizzazione degli stanziamenti provenienti dal FNPS" oppure "provenienti dal Fondo per l'attuazione del piano socio-assistenziale regionale". A partire dalla D.G.R. 500/06 si parla di "stanziamenti per il sistema integrato regionale". L'analisi delle Deliberazioni ci mostra che questi stanziamenti provengono dall'insieme di fondi differenti: si tratta, nello specifico, del Fondo per l'attuazione del Piano socio-assistenziale regionale, del Fondo attuazione legge 328, del Fondo L.104/92, del Fondo L.285/97, del Fondo per la non autosufficienza (azzerato nel 2011).

(dal 2008 al 2011) le somme annuali stanziate per il sistema di welfare regionale si attestano sempre sui 110-120 milioni di €, i quali nel 2008 provenivano per metà da risorse nazionali, mentre negli anni seguenti sono stati finanziati da un sempre maggiore intervento di stanziamenti regionali. La tabella che segue (tab. 16) ci mostra la diminuzione dei finanziamenti provenienti dal FNPS destinati alla Regione Lazio.

Tabella 16. Le risorse del FNPS destinate alla Regione Lazio, anni 2008-2014

ANNO	RISORSE PROVENIENTI DAL FONDO NAZIONALE POLITICHE SOCIALI
2008	Euro 57.691.421,03
2009	Euro 44.526.672,62
2010	Euro 32.700.000,00
2011	Euro 15.358.227,87
2012	Euro 3.115.301,32
2013	Non disponibile
2014	A metà 2014 non ancora assegnate. Stima: Euro 22.742.229,92

Fonte: nostra rivisitazione della tabella estratta dalla D.G.R. n. 202/2011.

La situazione economico-finanziaria è sembrata peggiorare nel triennio 2012-2014, in cui le risorse per il sistema integrato dei servizi sociali laziali inizialmente ammontavano a circa 194 milioni di euro per tutto il triennio. La disponibilità delle risorse, che si prospettava all'inizio del 2012, prevedeva per quell'anno e per il 2013 una perdita di circa 30/40 milioni di euro, mentre per il 2014 le risorse sarebbero state, secondo le previsioni, di cinque volte inferiori rispetto a quelle stanziate dal 2006 al 2011. Tuttavia, alcune politiche di rientro dei fondi non spesi (di cui parleremo più avanti), un maggiore impegno economico da parte della nuova Giunta regionale, accanto ad una lieve ripresa delle risorse del FNPS, ha permesso di evitare questo scenario negativo, mantenendo più o meno a livelli stabili gli stanziamenti del sistema regionale[23].

Per quanto riguarda il periodo di riferimento della programmazione, anche in questo caso rileviamo una disorganicità: fino al 2005 esso è stato sempre annuale, diverrà biennale per gli anni 2006-2007 e triennale per il periodo 2008-2010. La continuità temporale, che costituisce un vantaggio nel dare stabilità agli obiettivi e che rappresenta uno degli elementi essenziali del programmare, viene interrotta nel 2011, dove si torna a previsioni annuali, probabilmente a causa delle difficoltà finanziarie e dell'incertezza delle risorse economiche. Nel 2012 la Regione effettua di nuovo una programmazione triennale,

[23] Una delibera emanata nel 2013, dopo l'insediamento della nuova Giunta, stanzia per quell'anno 108 milioni di euro. Attraverso un atto successivo vengono messi a disposizione, per il 2014, 132.555.013,67 €. Da quanto ci risulta, è stato quindi il 2012 *l'annus horribilis*, cioè l'unico in cui le risorse sono state inferiori di circa 20/30 milioni di euro rispetto al 2013 e anche rispetto agli anni passati, e di circa 40 milioni di euro rispetto al 2014.

ma questa volta viene accompagnata dall'emanazione di atti annuali, in cui vengono continuamente "tarati" i finanziamenti stanziati all'inizio del triennio.

Rispetto ai criteri per l'assegnazione delle risorse ai territori, possiamo notare che esistono due tipi di parametri: da un lato, quelli relativi a caratteristiche territoriali, demografiche e organizzative; dall'altro lato, quelli connessi a specifiche macro-aree di intervento[24]. Per quanto riguarda il primo tipo di criteri, in questi anni le risorse sono state divise tra una quota destinata ai Comuni in base alla popolazione (n° residenti e superficie territoriale), una quota per specifici progetti di interesse regionale e/o sociale ed una quota per l'organizzazione e la gestione associata. Ciò che abbiamo rilevato è che la prima quota è sempre stata maggioritaria rispetto alle altre (circa il 60%); dunque, per molti anni ha prevalso la logica di erogare gli stanziamenti ai singoli Comuni, destinando solo circa il 30% alla gestione associata. Questo non ha certamente contribuito al rafforzamento del Distretto ed ha costituito un elemento di forte contraddizione tra quanto dichiarato nella legge regionale e nelle Linee guida (che hanno sempre continuato a privilegiare la dimensione distrettuale) e quanto poi effettivamente disposto nella suddivisione delle risorse economiche. E' soltanto dal 2008, e in misura maggiore dal 2011, che la Regione stanzia delle risorse *ad hoc* per la gestione associata e per la pianificazione zonale a livello distrettuale[25].

La seconda tipologia di criteri di riparto fa riferimento tuttora a indicatori riconducibili a specifiche macro-aree di intervento, come per esempio la popolazione anziana e/o minorile residente, il numero di disoccupati e di pensioni sociali, ecc. In particolare, rispetto agli indicatori di povertà, la maggior parte dei testimoni chiave della nostra ricerca hanno lamentato il fatto che la Regione ha adottato per molti anni criteri basati su indagini territoriali datate (come quella a cura del Censis del 2002)[26], senza effettuare una periodica analisi del bisogno dei diversi territori, né una valutazione sistematica degli impatti della programmazione.

La nostra analisi sulle Deliberazioni di Giunta è stata, infine, indirizzata a decodificare i contenuti delle linee-guida in esse presenti. In tal senso, è emerso che gli obiettivi dichiarati della programmazione sono stati sempre gli stessi tra il 2001 e il 2011, ossia in parole chiave: l'integrazione, la distrettualizzazione e la qualificazione del sistema. Non di rado, soprattutto nel periodo 2006-2011, abbiamo osservato che i documenti sono molto simili tra loro sia nelle espressioni linguistiche sia nella loro struttura interna. In linea con quanto sostenuto da Ciarini (2012), potremmo affermare che le Linee-guida regionali in

[24] Le aree di intervento prioritarie sono sempre le seguenti: responsabilità familiari, diritti dei minori, persone anziane, contrasto della povertà, disabili.

[25] Per l'organizzazione e la gestione associata dei servizi è stata destinata, nel triennio 2008-2010, la somma complessiva di 183.608.871,00 €, equamente ripartita negli anni. Nel 2011, invece, ne vengono stanziati circa 83 milioni, di cui circa 64 per il finanziamento dei Piani di zona distrettuali. È qui per la prima volta che si attiva un finanziamento apposito per la pianificazione zonale. La stessa somma per i Piani di zona verrà riconfermata negli anni 2012 e 2013. Nel 2014 ci sarà un cambiamento nelle modalità di gestione finanziaria e la somma destinata per l'anno (132 milioni di €) sarà completamente rivolta ai Piani di zona (e quindi al distretto nel suo complesso).

[26] Gli indicatori di misura del disagio socio-economico calcolati dal Censis nel 2002 verranno aboliti solo nel 2011.

questi anni si sono limitate a replicare il *modus operandi* della L.R. 38/96 (e dei primi due PSAR) e le disposizioni della L. 328/00, adottando un approccio "minimalista" che non ha prodotto innovazioni sul piano dei dispositivi e dei processi di *governance*. Inoltre, per alcune questioni (ad esempio la distrettualizzazione) sembra addirittura che ci siano state alcune incoerenze tra gli obiettivi dichiarati e le disposizioni tecnico-finanziarie.

Ad ogni modo, possiamo concludere affermando che il contesto normativo-regolamentare descritto sinora è attualmente attraversato da trasformazioni significative, introdotte a partire dalla seconda metà del 2011[27], a seguito di un cambio di dirigenza nell'Area Piani di zona e servizi sociali locali[28]. Le priorità riportate nelle ultime Linee guida fanno riferimento a obiettivi nuovi, spesso di ispirazione managerialista, come ad esempio una maggiore attenzione alla pianificazione zonale e alla gestione associata; la creazione di un modello di *governance* efficiente sotto il profilo amministrativo e contabile; la massimizzazione dell'uso delle risorse attraverso la riprogrammazione dei fondi assegnati negli anni passati; l'attivazione di nuove risorse per il sociale, derivanti da forme di concertazione e compartecipazione tra istituzioni e società civile.

È chiaro che quanto dichiarato sul piano tecnico-amministrativo dovrà essere seguito da una volontà politica e da una sinergia tra le due componenti. In tal senso, sarà decisiva l'approvazione della nuova legge regionale e la leadership che l'assessorato alle politiche sociali sarà in grado di esercitare.

5.5 Il processo di regolazione della pianificazione zonale nell'ultimo decennio

L'attenzione verso la programmazione sociale locale rappresenta una costante nelle disposizioni normativo-regolamentari della Regione Lazio. Abbiamo visto che la legge regionale 38/96, all'art. 51, istituisce lo strumento del Piano di zona già quattro anni prima che questo venga introdotto a livello nazionale. Esso viene concepito come il dispositivo operativo più idoneo a garantire una gestione associata dei servizi sociali a livello distrettuale, come l'espressione della rete integrata degli interventi e dei LIVEAS, come lo strumento che favorisce il principio di sussidiarietà orizzontale promuovendo una programmazione partecipata e negoziata.

Le regole definite dalla Regione, così come dalle Province, non solo attraverso le leggi, ma anche per mezzo delle Linee-guida, degli incontri formativi, dei bandi di

[27] Anche in questo caso il cambiamento è segnalato da una modifica della terminologia utilizzata. Come si potrà notare osservando la tabella 15, fino al 2011 la denominazione delle D.G.R. fa riferimento sempre ai Comuni ("Linee guida ai comuni per l'utilizzazione delle risorse…"). Negli anni più recenti, invece, si parla di ambiti territoriali o distretti socio-sanitari ("Linee Guida per la programmazione degli interventi di politica sociale e familiare degli ambiti territoriali …").

[28] L'esperienza professionale della nuova dirigenza è legata alla gestione dei fondi strutturali europei. Come si potrà notare nel paragrafo seguente, il nuovo assetto programmatorio conferito ai Piani di zona si ispira molto al modello della programmazione europea. Infatti, il nostro testimone chiave afferma: "io ho esportato il modello europeo nel modello di analisi dei Piani di zona della Regione Lazio. Un *docup* europeo è qualcosa di simile ad un Piano del sociale, è come se fosse un programma operativo di un distretto, invece che di una regione, c'ha un livello di spesa, ci deve avere un avanzamento di spesa. In futuro, se riuscirò ad attivare una serie di risorse, ci sarà una batteria di indicatori fisici per andare a vedere che cosa di fatto quella spesa produce, quindi l'impatto". [Dirigente Regione Lazio]

finanziamento, del supporto tecnico, rappresentano fonti di isomorfismo coercitivo, ossia un insieme di "pressioni sia formali che informali esercitate sulle organizzazioni da altre organizzazioni, dalle quali le prime dipendono, e di aspettative culturali presenti nella società in cui le organizzazioni operano" (DiMaggio e Powell, 1983, p. 151).

Il dettato normativo regionale del 1996 stabilisce che il Piano di zona sia adottato attraverso un accordo di programma e che sia composto dalle seguenti parti:

a. l'analisi della domanda e dell'offerta dei servizi e delle prestazioni nell'ambito territoriale di riferimento;
b. gli obiettivi strategici e le priorità di intervento, garantendo i livelli essenziali di assistenza previsti dal Piano socio-assistenziale regionale;
c. gli strumenti ed i mezzi per la realizzazione degli interventi;
d. i criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun Comune, delle ASL e degli altri soggetti firmatari dell'accordo;
e. le modalità organizzative (anche di tipo innovativo) per l'attuazione degli interventi previsti e per l'accesso dei cittadini al sistema locale dei servizi;
f. le forme di integrazione e concertazione con l'ASL sia sul piano della programmazione comune degli interventi, che sul piano operativo delle prestazioni;
g. il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali (ad es. sistema penitenziario e giustizia, istituzioni scolastiche, ecc.);
h. le modalità per garantire la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti del privato sociale operanti a livello locale;
i. il sistema di controllo, monitoraggio e verifica dei risultati;
j. le forme e le modalità di partecipazione dei cittadini e degli utenti al controllo della qualità dei servizi;
k. i fabbisogni di formazione professionale degli operatori.

La regolazione del processo di attuazione del Piano di zona viene affidata ai successivi Piani regionali, il primo dei quali avvierà la sperimentazione, secondo un'implementazione progressiva, coinvolgendo inizialmente 7 Distretti[29] e includendo successivamente altri segmenti territoriali, proposti tramite autocandidatura. Gli ambiti sperimentali, beneficiari di contributi integrativi, sono stati sostenuti dalla Regione nella complessa fase primaria di stipula dell'Accordo di programma con le ASL territorialmente competenti. Sono state sperimentate in questa fase anche le prime forme embrionali degli organismi di Piano: i comitati di coordinamento per l'Accordo di programma, con il compito di individuare le priorità di intervento e di elaborare una prima programmazione di attività integrate su dimensione distrettuale; i gruppi tecnici di lavoro, a livello interassessorile ed interistituzionale, con il compito di coordinare gli esperti e gli operatori che si occupavano dell'integrazione. Questo veniva sancito dal primo PSAR del 1999; è chiaro, dunque, che il Lazio si poneva come un modello di innovazione nel contesto nazionale.

[29] Essi sono stati definiti tramite una Delibera del 1998, che non è più possibile reperire nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio. Consultando altri rapporti di ricerca (Casa dei diritti sociali, 2009), emerge che i distretti prescelti per la sperimentazione sono stati i Municipio IV, V, VIII, XI, XIII, XVI e l'ambito territoriale Latina Nord.

Le indicazioni più specifiche, di tipo tecnico-operativo, riguardanti il Piano di zona non furono stabilite nel primo Piano regionale, ma sono state definite negli anni con provvedimenti successivi. A partire dal secondo PSAR 2002-2004 e, in seguito, attraverso alcune Deliberazioni della Giunta Regionale, si è verificato un percorso di crescita progressiva, fatto di piccoli aggiustamenti e incrementi consecutivi, delle disposizioni sui Piani. In sostanza, abbiamo individuato tre fasi fondamentali del processo di regolazione della pianificazione zonale nel Lazio.

Nella prima, che va dal 2002 al 2006[30], sono state impartite ai Comuni una serie di istruzioni relative all'iter e alle procedure da seguire per realizzare i nuovi Piani di zona. Si trattava, in sostanza, di direttive tecnico-amministrative necessarie per ottenere gli stanziamenti del sistema di welfare locale e hanno avuto per lo più un carattere generale, di definizione di massima. Complessivamente esse riguardavano:

1. le date di scadenza per l'invio del Piano e dei suoi aggiornamenti successivi;
2. la modulistica necessaria per la presentazione del documento di Piano e dei progetti operativi con i quali accedere ai finanziamenti;
3. l'istituzione e la composizione del budget di distretto. Si stabiliva che esso fosse composto dall'insieme delle risorse disponibili sul territorio. Nello specifico, queste dovevano provenire dai comuni del distretto; dall'ASL competente[31]; dalla Regione; dall'UE; da altre fonti pubbliche o private (fondazioni bancarie, aziende private, ecc.). Le prime disposizioni sulla programmazione prevedevano anche che il budget fosse gestito dal Comune capofila e non consentivano la mera redistribuzione dei fondi assegnati tra gli enti locali presenti nel distretto. Dalla nostra ricerca, in realtà, è emerso che fino al 2012 questa spartizione è stata una prassi diffusa.
4. Le procedure di presentazione dei progetti operativi, considerati parte integrante del Piano. Essi dovevano contenere alcune sezioni necessarie per ottenere l'approvazione da parte della Regione (come ad es. la descrizione dell'intervento e le sue finalità; le modalità operative; le figure professionali richieste; il piano finanziario; i livelli di compartecipazione economica dei vari soggetti coinvolti).
5. La definizione degli organismi di Piano, ovvero il Comitato dei sindaci e l'Ufficio di Piano. Il primo viene definito come l'organismo di coordinamento istituzionale, composto dai Sindaci dei Comuni del Distretto e guidato da un Presidente eletto. Il suo compito è di definire gli obiettivi strategici ed interagire con l'Ufficio di

[30] Le indicazioni più puntuali si ritrovano nel secondo PSAR 2002-2004 e nella D.G.R. n. 471/02. Le disposizioni successive serviranno a ribadire quanto stabilito nel 2002 e in qualche caso a puntualizzazione alcune modalità operative, allo scopo di individuare modelli organizzativi più omogenei. In particolare, la D.G.R. n. 704/03 porrà fine alla fase sperimentale e fornirà indicazioni più specifiche sullo strumento dell'Accordo di programma; mentre le D.G.R. del 2006 impartiranno alcune istruzioni aggiuntive sugli Uffici di Piano e su questioni finanziarie come la rendicontazione e il budget di distretto.

[31] Nelle disposizioni successive si ritrova di frequente un'accusa verso le ASL, che si limitano a contribuire al budget di distretto soltanto con risorse di personale e/o strumentali e non con finanziamenti provenienti dal proprio bilancio.

Piano [32]. Quest'ultimo, invece, viene considerato come la struttura tecnico-amministrativa che individua azioni, promuove iniziative ed elabora proposte progettuali per il conseguimento degli obiettivi indicati, anche attraverso l'attivazione di tavoli tematici di coordinamento, a cui partecipano i tecnici operanti nella rete territoriale dei servizi. La Regione ha previsto, altresì, che esso sia costituito da un coordinatore, da uno staff tecnico-progettuale e da una struttura amministrativa[33].

6. I contenuti del Piano. Rispetto a quanto previsto dalla L.R. 38/96, le uniche modifiche apportate tra il 2002 ed il 2006 prescrivevano che nel Piano venissero individuati i tempi di attuazione del programma di intervento e che l'analisi della domanda e dell'offerta distrettuale fosse composta da dati specifici (come gli aspetti geomorfologici e demografici; gli indici di povertà; le risorse umane; ecc.).
7. Gli attori del Piano, individuati nei Comuni, nelle ASL, nelle Province, nel Terzo settore e nei Sindacati. Inoltre, abbiamo rilevato che il coinvolgimento dei soggetti del Terzo Settore (organismi di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative e consorzi sociali) e la concertazione con le Organizzazioni Sindacali venivano, e tuttora vengono, considerati come un vincolo obbligatorio per i distretti.
8. L'atto giuridico del Piano, ossia l'Accordo di programma. In tal senso, venivano previste due ipotesi: che il Piano di zona fosse parte integrante dell'Accordo oppure che venisse predisposto in seguito all'approvazione dello stesso. Era il Comune capofila a dover promuovere la conclusione dell'Accordo, il quale doveva avere i requisiti formali previsti nel TUEL e, nello stesso tempo, determinare tempi, modalità, finanziamenti e procedimenti di arbitrato contro i soggetti inadempienti.
9. I percorsi di formulazione del Piano, fondati sui concetti di coordinamento delle politiche, di coordinamento organizzativo ed operativo, di partecipazione della comunità. La Regione verificava e verifica tuttora la conformità del Piano alle disposizioni e, in caso positivo, eroga i finanziamenti.
10. Raramente abbiamo riscontrato la presenza, nelle disposizioni sulla programmazione, di rilevazioni critiche emerse da un'opera di monitoraggio e di valutazione della realtà locale. Altrettanto rari sono i riferimenti ad un'attività di supporto tecnico, da parte dei competenti uffici regionali, in favore degli enti locali

[32] Nella seconda metà del 2011 sono state sistematizzate e precisate in modo puntuale tutte le funzioni svolte dal Comitato dei Sindaci, le quali, in parte, erano già state definite in questa prima fase del processo di regolazione dei Piani di zona. Nello specifico, le sue attività sono: 1) individuare le aree di intervento prioritarie; 2) definire le forma organizzative più idonee all'operatività del distretto e della rete dei servizi; 3) individuare il Comune capofila e stabilirne i compiti; 4) istituire l'Ufficio di piano; 5) definire le forme di collaborazione tra Comuni e ASL; 6) elaborare ed aggiornare il Piano di zona; 7) promuovere tavoli di concertazione per garantire il coinvolgimento e la partecipazione attiva degli *stakeholders* locali ai servizi; 8) accertamento della necessaria copertura finanziaria degli interventi previsti nel Piano di zona.

[33] In particolare, viene previsto che il Comune capofila garantisca il regolare funzionamento dell'Ufficio di piano, istituito attraverso un apposito atto. Le sue funzioni specifiche sono: curare la redazione e l'attuazione del Piano di zona e dei relativi progetti operativi; individuare e gestire il budget di distretto; curare i rapporti con i soggetti, pubblici e privati, interessati all'attività di pianificazione; organizzare la sistematica raccolta e l'analisi dei dati relativi al distretto; monitorare l'attuazione del Piano di zona e dei progetti operativi.

per agevolare il lavoro di programmazione e realizzazione del sistema dei servizi e degli interventi.

Nella seconda fase, che abbiamo datato dal 2008 al 2011, le disposizioni per la programmazione ripropongono le regole e le indicazioni stabilite negli anni precedenti con i medesimi contenuti. Ciò potrebbe indicare, da un lato, una necessità di stabilizzazione tecnico-organizzativa all'interno dei distretti: dunque, è come se fino al 2011 fossero ancora in atto processi di *institution building*. Dall'altro lato, però, potrebbe essere indicativa di una incapacità di leggere le esigenze e le criticità dei distretti e, quindi, di proporre innovazioni ed aggiustamenti a seconda delle rilevazioni fatte nei territori.

Infine, la terza fase, avviatasi di recente, nella seconda metà del 2011, è caratterizzata dall'introduzione di cambiamenti significativi nella gestione amministrativa dei Piani attraverso disposizioni più stringenti dal punto di vista economico-finanziario e organizzativo-gestionale. Le regole emanate in questa fase, rispetto alla prima, hanno un carattere più puntuale, più specifico e in qualche modo più "direttivo". Emerge un richiamo continuo alla responsabilità economica e al dovere di compartecipazione finanziaria da parte degli enti locali, segni evidenti di una maggiore attenzione alle questioni di spesa, sempre più importanti in periodi di crisi come quello che stiamo vivendo. Le innovazioni cominciano ad essere introdotte tra il 2011 ed il 2012 per iniziativa degli uffici tecnici regionali competenti in materia e verranno arricchite e consolidate da ulteriori disposizioni definite nel 2013 e 2014 dal nuovo assessorato alle politiche sociali, che ha fissato nuovi obiettivi operativi in coerenza con il testo di legge attualmente in discussione nelle aule consiliari. L'Assessorato ha considerato il 2014 come un anno propedeutico, in cui i Comuni possono cominciare ad implementare differenti forme organizzativo-gestionali per arrivare "pronti all'appuntamento con il nuovo sistema di welfare laziale disegnato dalla Giunta con la proposta di legge regionale concernete il "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali del Lazio" (dal testo della D.G.R. 136/14).

Le novità introdotte in questa terza fase si articolano lungo tre aspetti fondamentali del sistema: l'assetto finanziario, quello programmatorio e quello organizzativo-gestionale.

- Assetto finanziario:

- nell'ottica di dare continuità alle somme stanziate negli anni precedenti e, quindi, ai servizi già attivi da tempo sui territori e al fine di fronteggiare la riduzione delle risorse statali, si adotta una strategie per recuperare i fondi non spesi a causa della "mortalità" dei progetti e dei cospicui ritardi nell'arrivo dei fondi regionali e statali. Vengono estinte di tutte le programmazioni precedenti al 2012, permettendo così un "riallineamento" tra gli anni finanziari e quelli della pianificazione.
- L'azione appena descritta ha permesso la creazione di un "fondo di riprogrammazione" in cui sono confluite tutte le risorse non spese durante gli anni 2001-2011. Il fondo viene utilizzato come *plafond* spendibile nel biennio 2013-2014 e vincolato esclusivamente al finanziamento dei servizi previsti nel Piano di zona. Grazie al recupero di queste somme, che complessivamente si avvicinano ai 100 milioni di euro,

la Regione ha potuto garantire nel 2013 e nel 2014 le stesse risorse stanziate negli anni pre-crisi.

- I distretti hanno autocertificato l'entità del proprio fondo di riprogrammazione 2001/2011 e questo ha permesso alla Regione di classificarli in tre distinte fattispecie[34], in relazione a cui sono stati stabiliti dei "massimali di spesa" finalizzati al finanziamento dei Piani di zona e dei Piani per i Piccoli Comuni. I massimali di spesa per il 2013 ed il 2014 sono stati identici a quanto assegnato nel 2012 – in questo caso le somme sono state definite sulla base degli indicatori relativi alle macro-aree di intervento prima richiamate – ed hanno trovato copertura finanziaria a seconda della fattispecie del fondo di riprogrammazione in cui ricade il singolo distretto sociosanitario.
- Viene richiesta ai distretti non aventi propria personalità giuridica, quindi quelli regolati solo dall'Accordo di programma, l'adozione obbligatoria di un budget unico, da gestire ad opera del Comune capofila in modo trasparente ed univoco. A tal fine, la Regione prescrive che i distretti si dotino di un regolamento interno di contabilità per la gestione del budget, sulla falsariga di uno schema-tipo definito a livello regionale e uguale per tutti. Il budget distrettuale, approvato dal Comitato istituzionale, viene considerato come una sorta di bilancio preventivo articolato in voci di finanziamenti in entrata e vincolato alle attività del Piano di zona. Accanto ai finanziamenti regionali, ciascun distretto deve evidenziare le ulteriori risorse attivate sul territorio, comprese quelle delle ASL per gli interventi di natura socio-sanitaria I distretti devono trasmettere ogni anno alla Regione il rendiconto finanziario complessivo dell'intero budget, pena la revoca o la riduzione del finanziamento. Viene fatto divieto di redistribuzione dei fondi ai singoli comuni del distretto.

➢ <u>Assetto programmatorio:</u>

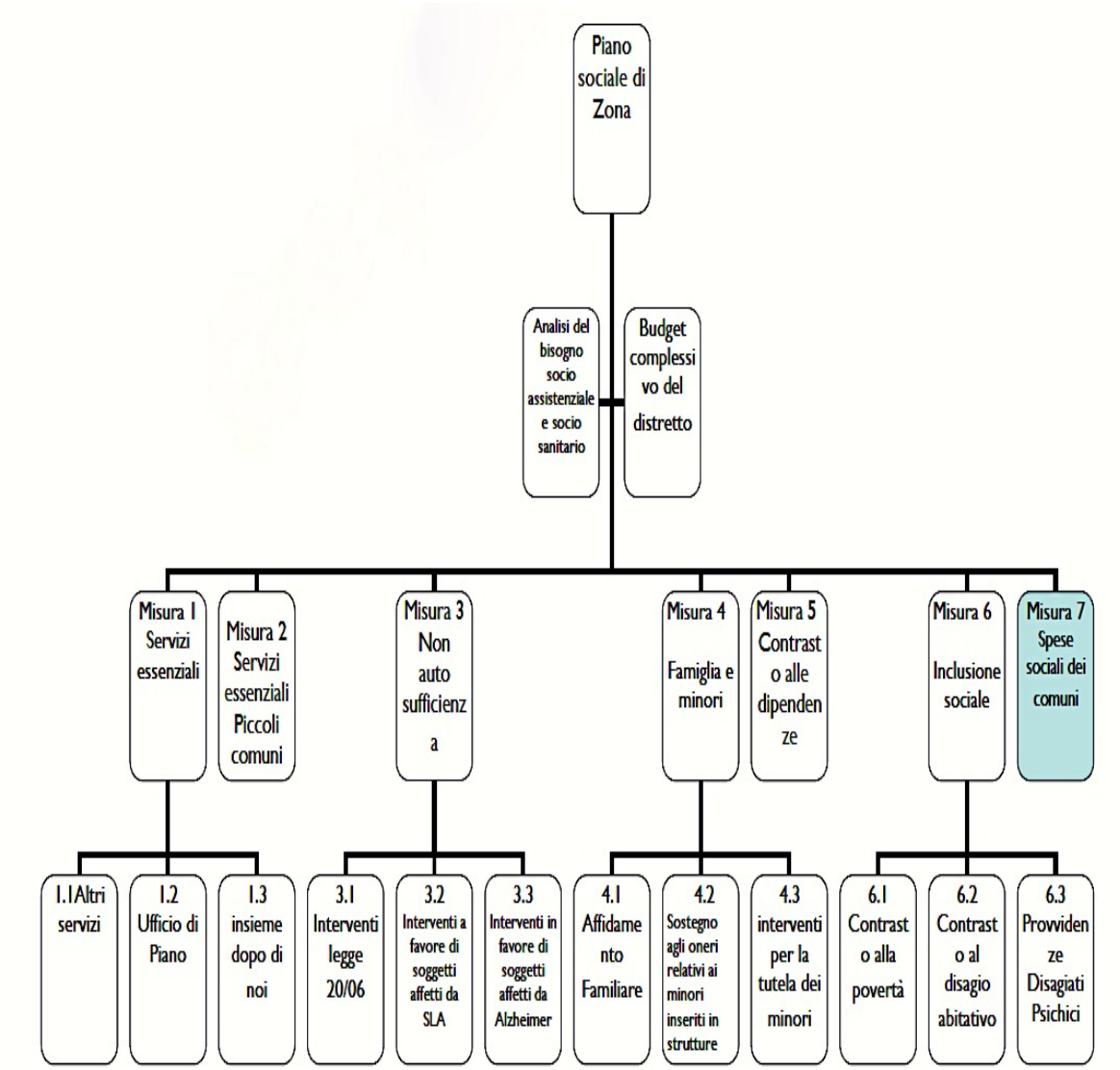
- la Regione ha modificato la composizione del documento di Piano, articolandolo in Misure e Sottomisure (fig.13)[35], ciascuna dotata di un proprio autonomo budget (tab. 17) e di una propria scheda distrettuale fornita dall'ente regionale. La figura 13 illustra come, pur mantenendosi distinte, le diverse Misure derivano da un'unica analisi territoriale e concorrono alla definizione e all'utilizzo di un budget unico e complessivo di distretto. Inoltre, è possibile notare che i Piani distrettuali dei piccoli

[34] Al primo gruppo (n. 15 distretti) appartengono quei territori che hanno un fondo che supera di tre volte le risorse assegnate nel 2012. In tal caso, la Regione non ha assegnato queste risorse non spese, congelandole o destinandole ad altri distretti più "meritevoli". Al secondo gruppo appartengono i distretti (n.15) con un fondo di riprogrammazione superiore ad una annualità, ma inferiore alle tre annualità di assegnazione. Infine, nel terzo gruppo troviamo i territori (n.7) con un fondo minore di una annualità. Il Comune di Roma viene considerato dalla Regione come ente unico; sarà poi il livello centrale a destinare le risorse ai Municipi. I massimali assegnati ad ogni distretto sono stati pubblicati nelle più recenti Deliberazioni di Giunta; è quindi possibile consultarli. In questi ultimi atti abbiamo riscontrato una maggiore coerenza interna ed una maggiore facilità di comprensione anche delle parti più tecniche relative ai finanziamenti.

[35] La gestione delle varie Misure è affidata a diversi uffici regionali. Dunque, non è più soltanto l'Area Piani di zona e servizi sociali locali ad occuparsi dell'amministrazione della programmazione sociale. Il rischio che potrebbe profilarsi è che le sotto-misure possano far interpretare i servizi in maniera restrittiva, portando alla riduzione del ventaglio di interventi e prestazioni e ad una scarsa innovazione/sperimentazione.

Comuni e i Piani per l'affidamento familiare, prima separati, ora sono considerati integrativi rispetto al Piano di zona.

Figura 13. L'articolazione del nuovo Piano di zona[36]



Fonte: Deliberazione di Giunta Regionale n. 136 del 25 marzo 2014

[36] La misura 7 (evidenziata in azzurro) comprende le cosiddette Azioni di sistema, che la Regione mette in campo per coordinare e monitorare tutti i Distretti. A queste Azioni è destinata una somma composta dalle spese di manutenzione di una piattaforma informatica (di cui si dirà più avanti), dalle spese di formazione per il personale degli Uffici di Piano (una formazione incentrata principalmente sui modelli gestionali e sull'attività amministrativo-contabile) e dalle spese per l'analisi dei bisogni locali.

Tabella 17. Le risorse regionali per i Piani di zona 2014

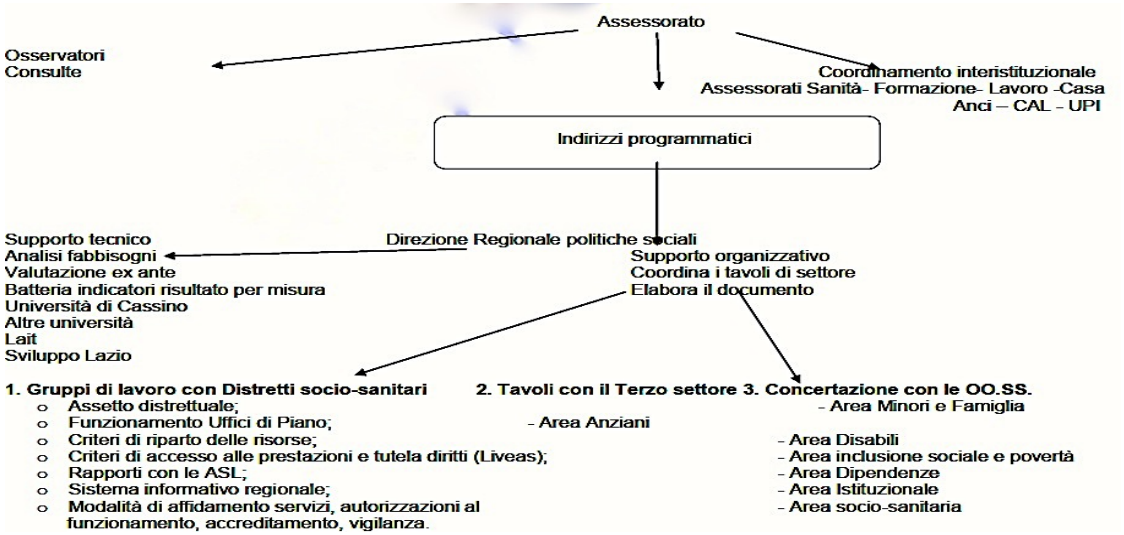
Esercizio finanziario	2014									2015		
Capitolo	h41924	h41106 le risorse sono relative al FNPS del 2014 e verranno destinate a seguito dell'assegnazione formale e dell'accertamento	h41114	h41903	h41131	h41132	h41918	h41918	h41900	h41911	h41924	Risorse a valere sul fondo di programmazione al 31/12/13	Totale finanziamento misura
Misura 1	21.327.478,00	13.188.538,00									8.628.984,13	17.329.664,22	60.474.664,35
Misura 1.3			1.090.241,00	3.190.108,32									4.280.349,32
Misura 2		2.253.691,92										1.746.308,08	4.000.000,00
Misura 3.1					10.500.000,00								10.500.000,00
Misura 3.2					5.500.000,00								5.500.000,00
Misura 3.3					3.000.000,00	4.150.000,00							7.150.000,00
Misura 4.1		300.000,00					3.700.000,00						4.000.000,00
Misura 4.2	7.000.000,00												7.000.000,00
Misura 4.3									1.650.000,00				1.650.000,00
Misura 5								535.821,67				2.964.178,33	3.500.000,00
Misura 6.1		7.000.000,00											7.000.000,00
Misura 6.2										11.500.000,00			11.500.000,00
Misura 6.3			6.000.000,00										6.000.000,00
Azioni di sistema	250.000,00												
Totale	28.327.478,00	22.742.229,92	1.090.241,00	9.190.108,32	19.000.000,00	4.150.000,00	3.700.000,00	535.821,67	1.650.000,00	11.500.000,00	8.628.984,13	22.040.150,63	132.555.013,67

Fonte: Deliberazione di Giunta Regionale n. 136 del 25 marzo 2014

- A partire dalla programmazione 2012-2014 viene disposta la trasformazione dei progetti annuali contenuti nei Piani di zona in servizi sociali essenziali, distrettuali e permanenti. Inoltre, le risorse locali devono essere primariamente allocate su questa tipologia di servizi. A questo proposito, la Regione pone tra i suoi obiettivi il calcolo dell'"indice di essenzialità", ovvero il rapporto tra il massimale di spesa regionale destinato ai servizi essenziali per il 2013 e il totale del massimale di spesa regionale per l'intero Piano di zona per il medesimo anno.
- Uno degli obiettivi per il 2014 (che ad oggi possiamo dire non raggiunto) era la predisposizione di un Piano sociale regionale, rispetto al quale vengono proposte nuove forme e modalità di programmazione partecipata (fig. 14). A differenza di quanto previsto nell'art. 48 della L.R. 38/96, secondo cui la Giunta dovrebbe attivare le consultazioni dei territori dopo l'elaborazione dello schema di Piano (cfr. nota 14), ci si propone di avviare preliminarmente la fase di concertazione al fine di pervenire ad un testo già condiviso dai diversi *stakeholders*. La procedura ipotizzata prevede una precisa infrastrutturazione politica e tecnica, che in qualche modo ricalca quella prevista a livello locale per i Piani di zona. Sul piano politico, l'Assessorato competente, integrandosi con quei settori di *policies* ad esso complementari, stabilisce gli obiettivi strategici e gli indirizzi programmatici, che il livello tecnico concretizzerà anche grazie ad un percorso di coinvolgimento del tessuto sociale locale. Secondo una logica di *multilevel governance*, il nuovo PSAR potrebbe derivare dal confronto con i distretti del territorio regionale, attraverso la creazione di Gruppi di lavoro in cui discutere delle principali questioni istituzionali ed organizzative (ad es. i criteri di riparto delle risorse regionali; la composizione degli Uffici di Piano, i Liveas, ecc.). Allo stesso tempo, il Piano regionale potrebbe essere arricchito da percorsi di concertazione con il mondo del Terzo settore e delle organizzazioni sindacali, da incontrare all'interno di Tavoli regionali (sino ad oggi mai istituiti) suddivisi in base alle diverse aree problematiche, come la disabilità, le dipendenze, ecc. [37]

[37] Di tutta questa architettura prevista, ad oggi la Regione ha soltanto predisposto l'attivazione di 7 Tavoli di partecipazione (non è ancora chiaro chi vi sarà coinvolto), da effettuarsi nei territori secondo questa distribuzione: uno a Roma Capitale; due nella provincia di Roma; uno in ciascuna delle altre province del Lazio.

Figura 14. Il nuovo percorso partecipato per la predisposizione del Piano socio-assistenziale regionale



Fonte: Deliberazione di Giunta Regionale n. 136 del 25 marzo 2014

➢ <u>Assetto organizzativo-gestionale:</u>

- le nuove disposizioni regionali prevedono il superamento degli attuali Accordi di programma. A partire dal 2014 gli enti locali dei Distretti devono associarsi utilizzando lo strumento della Convenzione (il cui format univoco è stato di recente pubblicato dalla Regione); per gli anni successivi vengono indicate forme più stabili quali il Consorzio o l'Unione di Comuni. Si ritiene che la gestione associata si avvantaggerebbe in termini di efficienza se il governo delle politiche e degli interventi fosse in capo a un soggetto giuridico.
- Lo strumento dell'Accordo continua ad essere utilizzato esclusivamente come "contratto programmatico" tra i Comuni rispetto ai contenuti e alle risorse della programmazione, ma non interviene più sulla definizione dell'assetto istituzionale del distretto socio-sanitario, né sulle modalità gestionali dello stesso. Il contenuto dell'Accordo sarà costituito dal documento del Piano di zona; il suo schema dovrà essere unico in tutto il territorio regionale e sarà strutturato sulla falsariga di un modello fornito dalla Regione. I soggetti aderenti all'Accordo, oltre agli Enti locali e all'ASL, possono essere anche gli organismi rappresentativi del Terzo settore e delle organizzazioni sindacali, che devono obbligatoriamente essere coinvolti nella definizione del Piano di zona.
- Al fine di superare le logiche di precarietà e straordinarietà dell'attività svolta dagli Uffici di piano, vengono introdotti degli strumenti contabili ed organizzativi omogenei a livello distrettuale. Per la prima volta, si istituisce una quota di partecipazione regionale alla spesa di detta struttura (non superiore all'8,5% del budget predisposto

per la Misura 1[38]), fermo restando l'obbligo per i Comuni di contribuire in tal senso, proporzionalmente alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili. Il distretto socio-sanitario può procedere ad adottare un regolamento di organizzazione interna (definito sulla base di un format regionale) in cui declinare i diversi aspetti del funzionamento dell'Ufficio di piano (ma anche del Comitato Istituzionale), che in sostanza rimangono uguali a quelli definiti nella prima fase del processo di regolazione della pianificazione zonale. È interessante sottolineare come il superamento dello strumento dell'Accordo di programma per la gestione distrettuale permetterà di configurare in modo diverso il ruolo dell'Ufficio di Piano. Nel caso di distretto socio-sanitario ricompreso in una Unione di comuni o in un Consorzio questa struttura si configurerà come un ufficio unitario dell'ente, rientrante nella sua dotazione organica. Per gli altri tipi di distretti, invece, l'Ufficio di Piano è individuato nell'ambito della Convenzione quale organo strumentale dei Comuni associati.

- Infine, la Regione nelle sue ultime Linee guida ha istituito uno strumento di comunicazione con i Distretti più snello e veloce, ovvero una piattaforma informatica su cui effettuare l'inserimento dei documenti di Piano e degli atti relativi alla rendicontazione economica[39]. Essa risponde all'esigenza di avere un maggior controllo sugli stanziamenti, al fine di gestire le risorse secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità. Inoltre, questo strumento potrebbe fungere da osservatorio della spesa, sia per verificare se i Distretti effettivamente operano attraverso la gestione associata, sia per capire quali sono gli ambiti e le tipologie di intervento dove si investe maggiormente nel Lazio. Oltre all'aggiornamento continuo della piattaforma, i Distretti devono obbligatoriamente inviare alla Regione ogni anno una relazione sullo stato di attuazione dei servizi e degli interventi programmati nei Piani di zona, contenente sia le informazioni sugli aspetti amministrativi e procedurali dei progetti, sia i contenuti contabili. L'ente regionale dichiara che attraverso questi nuovi strumenti effettuerà un monitoraggio costante delle soluzioni gestionali ed organizzative adottate negli ambiti, al fine di assicurare il necessario supporto tecnico-giuridico, per garantire il quale verrà costituito anche un apposito forum di discussione on line ed una casella di posta elettronica dedicata. La mancata coerenza tra le regole stabilite dall'alto e l'operatività dei distretti porterà all'attivazione di un sistema di penalizzazioni basato sulla revoca o riduzione dei finanziamenti.

Le innovazioni appena descritte hanno inteso rispondere ad una situazione di forte criticità dovuta al verificarsi negli anni passati di un totale scollamento tra il piano della norma e quello della realtà. In altre parole, negli ultimi 15 anni è stato radicalmente

[38] La quota così individuata non potrà, in ogni caso, eccedere i 150.000 €, ovvero il 70% delle risorse necessarie al funzionamento dell'Ufficio di Piano. In questo modo si obbligano i Comuni a finanziare la quota restante attraverso risorse proprie. Inoltre, viene previsto che il personale in servizio presso gli Uffici di Piano sia prioritariamente reperito nei ruoli dei comuni e degli enti firmatari la Convenzione.

[39] Oltre ai documenti finanziari, viene richiesto l'inserimento dei seguenti atti: Accordo di programma vigente, verbale del Tavolo tecnico, verbali dei Tavoli tematici, verbale di concertazione con le organizzazioni sindacali, verbale di consultazione con il Terzo Settore, Deliberazione di approvazione del Piano da parte del Comitato istituzionale.

disatteso il compito che avrebbero dovuto avere i Piani di zona: individuare gli obiettivi strategici dell'intero sistema distrettuale dei servizi sociali e programmare, per il loro conseguimento, l'utilizzo di risorse composite. Nella prassi, i Comuni hanno sempre utilizzato le risorse dei propri bilanci esclusivamente per finanziare i servizi da essi singolarmente forniti ai loro cittadini ed i Piani di zona distrettuali, quasi interamente sovvenzionati dalla Regione, hanno finanziato servizi a latere dell'offerta sociale comunale. Le responsabilità di una simile situazione non sono esclusivamente da imputare agli Enti locali, ma anche ad un ente regionale che negli anni ha troppo poco legiferato e programmato. Nel paragrafo che segue vedremo, attraverso le testimonianze raccolte nell'indagine empirica – le quali in tal senso sono state unanimi e concordanti –, che anche nella prima fase (2002-2006) in cui la Regione ha cercato di regolare e gestire il sistema di programmazione sociale locale, in realtà non è riuscita a governarlo. Le motivazioni sembrano essere duplici: da una parte, questo processo regolativo si è rivelato fin troppo generico e carente nel disciplinare in modo puntuale alcune questioni cruciali. Pensiamo, ad esempio, al fatto che non sono mai state definite le competenze specifiche richieste al personale dell'Ufficio di Piano, così come nelle Deliberazioni, fino al 2011, risultano vaghe le modalità di gestione del budget di distretto; oppure possiamo riportare come esempio l'insufficienza di incentivi finanziari a favore di forme di associazionismo intercomunale, nonostante l'obiettivo dichiarato della distrettualizzazione. Dall'altra parte, potremmo sostenere che il fallimento nel costruire un sistema di *governance* dei Piani di zona è legato alla carenza di interventi di coordinamento finalizzati a valorizzare le risorse della comunità locale e a definire gli obiettivi sulla base dei bisogni e delle criticità incontrate dai Distretti.

In ultimo, le riflessioni che seguiranno cercheranno di indagare le diverse ragioni, di tipo socio-politico e storico-culturale, che hanno permesso il protrarsi di fenomeni di *path dependence* ed ostacolato lo sviluppo di sinergie verticali ed orizzontali nel contesto laziale.

5.6 La governance della Regione Lazio nei processi di pianificazione zonale

L'analisi del modello di *governance* che la Regione Lazio ha costruito in questi anni nel nostro ambito di indagine sarà guidata dall'ipotesi di una prevalenza della dimensione verticale (i rapporti Regione-enti locali) rispetto ai processi di coordinamento orizzontali[40].

Rispetto al tema della sussidiarietà orizzontale, abbiamo visto che la legge regionale n. 38/96 ha disegnato un sistema pluralista, in cui il ruolo del pubblico tende a declinarsi in un'azione di coordinamento della rete degli attori del privato sociale, che in linea teorica vengono coinvolti attivamente nella programmazione. Nei documenti e negli atti

[40] Lo spunto per la formulazione di questa ipotesi è stato ripreso da Ciarini (2012) il quale, riferendosi in particolare alla metà degli anni novanta, sostiene che nel Lazio si siano istituzionalizzati due distinti orientamenti di policy: quello regionale, più centrato sulla dimensione verticale e meno sui processi di *governance* orizzontali, e quello di Roma, più a dimensione sussidiaria ed orizzontale con una forte impronta sui processi partecipativi. Oltre che sulla base di questo riferimento, la nostra ipotesi di partenza si è formata anche a partire da alcune interviste di sfondo, condotte nel fase esplorativa.

istituzionali la Regione ha sempre affermato l'importanza del Terzo settore e la necessità di promuovere la partecipazione, sia a livello locale nei processi di costruzione dei Piani di zona [41] , sia a livello regionale nella definizione delle varie disposizioni sulla programmazione. Tuttavia, con la mancata definizione dei Piani regionali è venuta meno una delle occasioni concrete di coinvolgimento delle organizzazioni associative, e probabilmente la stessa natura concertata dell'iter ha fatto da deterrente. Inoltre, per quanto riguarda le Deliberazioni di Giunta, contenenti Linee guida sulla programmazione, si è trattato di atti elaborati solo dal personale tecnico-amministrativo regionale e dalla ricerca è emerso che non hanno previsto un coinvolgimento dei vari attori locali (né istituzionali, né sociali).

A parte i processi consultivi messi in atto per formulare le proposte di legge presentate in questi anni – i quali, in ogni caso, hanno avuto una configurazione differente in base al colore politico della maggioranza – la Regione non ha mai realmente coinvolto il Terzo settore nelle sue scelte, né ha mai istituito dei tavoli di concertazione permanenti, nonostante proprio a questo scopo esistano, sin dagli anni '90, degli organi di partecipazione alle decisioni regionali[42]. In effetti, dalla ricerca è risultato che fino ad oggi questi hanno avuto un ruolo per lo più formale, che non sembra effettivamente aver prodotto un reale dialogo/ascolto tra le istituzioni e la società civile. Questi organismi, quindi, sono rimasti un luogo di discussione interna al mondo del volontariato e non sembra che negli anni siano riusciti a concorrere direttamente alla definizione delle scelte relative al sistema di welfare. I vari Assessori che si sono succeduti, a loro volta, non ne avrebbero promosso una partecipazione attiva, ma vi si sarebbero approcciati secondo una logica consultiva.

> *Noi ci riuniamo, discutiamo del piano regolatore, discutiamo della proposta di legge, della riforma della legge sul volontariato. Invitiamo pure gli assessori, ma poi escono da qui e fanno come vogliono. Per questo, vogliamo la riforma della Conferenza regionale del Volontariato, nel senso che diventi un soggetto politico e la raccolta di tutto il mondo del volontariato. Poi bisognerebbe capovolgere la logica della consultazione e della rappresentatività, per trasformarlo in organo di democrazia diretta, di delibera. Allora diventa veramente un grosso contributo alla Regione a governare.* [Componente Conferenza Regionale del Volontariato]

> *In Regione non esiste una forma di dialogo, un tavolo con il terzo settore… in questi anni poi...assolutamente! So che ci sono Conferenze regionali, ma le fanno una tantum, sono veramente momenti di facciata.* [Esponente Terzo settore Roma Capitale]

> *È chiaro che è mancata fino ad oggi la concertazione a livello regionale ed è una delle cose che abbiamo proposto all'Assessore. So che l'Assessore nuovo vuole fare un percorso, che gli abbiamo anche suggerito, di concertazione delle nuove Linee guida, quindi per la prima volta*

[41] La Regione richiede obbligatoriamente ai distretti il verbale di concertazione con il Terzo settore e le organizzazioni sindacali, pena la non approvazione del Piano di zona. Tuttavia, si tratta di un passaggio meramente formale, dal momento che non sono stati mai previsti momenti di monitoraggio e valutazione della reale partecipazione promossa nei territori.

[42] Si tratta di Conferenze ed Osservatori regionali, composti separatamente da organizzazioni di volontariato e da associazioni di promozione sociale e costituite ex lege (L.R. 29/93; L.R.22/99). Questo elemento può far riflettere in merito alla difficoltà del privato sociale di esprimere una propria rappresentanza e di ricomporre la forte eterogeneità interna.

arrivare, prima della Delibera, a incontrare anche la parte politica e la parte sociale degli attori: i sindacati, piuttosto che il terzo settore, piuttosto che la cooperazione. [Dirigente Regione Lazio]

Dunque, dalla nostra analisi viene confermata la proposizione ipotetica secondo cui la Regione nelle sue attività di programmazione e indirizzo non ha mai puntato, fino ad oggi, al rafforzamento dei processi di *governance* orizzontali.

Per quel che concerne la dimensione verticale, invece, l'indagine ci mostra che nelle relazioni centro-periferia hanno prevalso per lo più legami fragili e non si è realizzata nel corso del tempo una reale cooperazione multilivello. In sostanza, non sembra essersi affatto sviluppato tra Regione e distretti socio-sanitari un percorso di riflessione congiunta, in cui il territorio potesse mettere a disposizione energie e professionalità e contribuire alle modifiche richieste dagli atti regionali. In assenza di un clima di confronto costante e paritario, le relazioni tra ente regionale e governi locali si dimostrano "ambivalenti e non interpretabili secondo letture univoche" (Ciarini, 2012, p.35). Tendenzialmente esse si muovono tra la reciproca estraneità (Fargion, 1997) e la definizione/osservanza di alcune regole di tipo amministrativo-contabile, considerate dai Comuni come rigidità procedurali spesso soverchianti; e ciò sembra andare a scapito di relazioni di fiducia e di un'efficace *governance* multilivello, in cui vi sia co-responsabilità e collaborazione. Queste ultime, piuttosto, vengono lasciate alla discrezionalità individuale degli attori che operano nel settore. In un simile contesto, il rischio è che la pianificazione zonale sia ridotta ad un mero fatto nominalistico, una procedura per ottemperare alle esigenze di legittimazione, consenso e ricerca di nuove risorse.

Continuano a ragionare in un ordine erroneamente interpretato come gerarchico, in cui stabiliscono, decidono, emanano, comunicano tardivamente quando comunicano. [Dirigente Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

La regione Lazio non ha fatto una legge, non ha fatto mai un piano, non ha messo in atto azioni di sistema, non ha fatto nessun tipo di formazione agli operatori, quindi il vuoto. Cioè hanno gestito dei soldi, delle attività; hanno fatto dei progetti, ma non strategicamente una pianificazione sociale degna di questo mondo. Ci siamo sempre relazionati alla Regione in termini amministrativi, non politico-istituzionali. [Responsabile Ufficio di piano Distretto RM F/2]

Nella Giunta passata non c'era nessun interesse probabilmente, o non era talmente forte, o non era prioritario un interesse di pianificazione. E questo poi l'abbiamo visto nel territorio romano a cascata, a caduta dalla Regione Lazio al Comune di Roma, che ha lasciato congelate una serie di pianificazioni. [Responsabile Ufficio di piano Municipio XIV]

La Regione non ha avuto stile di governo per molto tempo, dopodiché in un primo momento – almeno dal 2011 – l'abbiamo molto centralizzato. Cioè per cambiare paradigma abbiamo dovuto mettere dei paletti molto fermi, però è chiaro che il modello deve essere collaborativo. [Dirigente Regione Lazio]

Secondo le valutazioni dei testimoni chiave, lo stile di governo regionale, nell'ambito dei processi di programmazione, si è caratterizzato per essere prettamente burocratico-amministrativo, con la prevalenza di un approccio di gestione contabile delle risorse. È

come se l'ente avesse rinunciato a coordinare il sistema, ad indirizzarlo secondo obiettivi strategici, ad attivare un supporto in favore dei distretti, ad istituire momenti di mediazione, in un quadro di sostanziale *laissez-faire*. Ne è un esempio anche l'assenza di una pluriennalità reale, sia in termini di stanziamenti che di possibilità di programmazione, limitandosi il triennio (laddove istituito) ad una mera sommatoria di interventi annuali piuttosto che a una previsione duratura delle politiche da attuare.

Solo due intervistati su trentadue hanno valutato positivamente il ruolo della Regione; il resto ne ha messo in evidenza la totale assenza e la scarsa capacità di comprendere le esigenze dei diversi territori. Così la "Regione si presenta come un soggetto istituzionale forte sul fronte dell'erogazione della spesa, ma distante dagli attori territoriali" (Kazepov e Barberis, 2013, p.50), non prevedendo spazi per la valutazione dell'efficacia delle esperienze locali, che possano ispirare generalizzazioni e formulazioni di principi per le direttive regionali (*bottom-up*) (Bertin, 2012, p.75). La sostanziale incapacità di sviluppare un *framework* di regolazione e promozione dei processi di programmazione, secondo chiari obiettivi strategici, ci porta ad assimilare il Lazio ad un modello di *governance* debole, in cui non si delinea una visione complessiva e condivisa del welfare da costruire (Pavolini, 2008). Si può parlare, dunque, di un coordinamento centrale limitato ed inefficace, che genera forti autonomie territoriali, le quali però difficilmente si traducono in protagonismo locale.

Dalla ricostruzione operata nei paragrafi precedenti, risultano evidenti le molteplici sollecitazioni a cui in questi anni è stata sottoposta la Regione Lazio (e lo è tuttora), tesa tra spinte innovatrici, resistenze e chiusure; dinamiche spesso speculari al modificarsi dell'agone politico-amministrativo (Ciarini, 2012, p.187). Sin dall'inizio degli anni '90 possiamo notare un'alternanza continua, al susseguirsi delle nuove legislature, tra centro-destra e centro-sinistra; ciò ha inevitabilmente reso altalenante il processo d'innovazione istituzionale – in passato promosso esclusivamente da giunte progressiste – e non ha permesso il consolidarsi di una tradizione amministrativa stabile e costante nel tempo (ivi, p. 189). Tali considerazioni confermano quanto sostenuto di recente da Fargion e Gualmini (2012), secondo cui, tra le variabili indipendenti che influenzano il rendimento delle Regioni, ci sono alcuni fattori politico-istituzionali, tra cui appunto la colorazione politica della maggioranza[43]. Inoltre, risulta molto interessante il riferimento che le autrici (p.233) fanno rispetto all'"indice di forza del governo"[44], elaborato da Vassallo (2013). Questa non è la sede per approfondire tale questione; tuttavia, riteniamo che nei ripetuti fallimenti sperimentati nei percorsi di approvazione dei Piani e delle proposte di legge si possa

[43] A questo riguardo, le autrici mettono in luce alcuni meccanismi costanti, che è possibile riscontrare anche nel modello di *governance* della Regione Lazio. Ad esempio, che le Giunte regionali di centro-sinistra, per quanto riguarda la dimensione verticale, assumono come interlocutore privilegiato i Comuni, anche attraverso il ruolo istituzionale delle Province. Rispetto alla sussidiarietà orizzontale, invece, il centro-sinistra lavora con una varietà di tavoli di concertazione (cfr. iter della prima proposta di riforma della legge regionale), mentre il centro-destra preferisce scegliere di volta in volta i suoi interlocutori privilegiati.

[44] Indice utilizzato per "misurare" l'influenza delle variabili politiche sul rendimento istituzionale nelle Regioni italiane (per il significato di rendimento cfr. la nota 8 del capitolo 2). Esso è dato dalla combinazione di cinque indicatori: 1) invulnerabilità e 2) coesione della maggioranza; 3) numero effettivo e 4) disciplina dei partiti che la compongono; 5) grado di dominanza dell'esecutivo sul legislativo.

intravedere una complessiva debolezza dei governi regionali, legata in particolare agli indicatori di dominanza dell'esecutivo sul legislativo e di coesione interna della maggioranza.

Dunque, uno dei limiti maggiori nell'attività della Regione è stato rappresentato dalla generalizzata situazione di crisi politica e dal perdurare di una mancanza di programmazione complessiva del sistema sociale, che ha indirizzato le funzioni di indirizzo e coordinamento più verso azioni di messa a punto della macchina amministrativo-contabile, peraltro non pienamente efficaci, che verso la lettura dei nuovi bisogni sociali e l'elaborazione di nuove strategie di *governance*.

Il vuoto di programmazione ha prodotto un sistema socio-assistenziale regionale frammentato, incoerente, territorialmente difforme, frutto molto spesso dell'estemporaneità delle iniziative. Probabilmente, però, le stesse difformità che caratterizzano da sempre il tessuto socio-economico laziale, di cui abbiamo parlato all'inizio del capitolo, configurandosi come determinanti socio-culturali e storiche di lunga durata, hanno contribuito alla istituzionalizzazione di tale sistema di welfare, rendendo difficile lo sviluppo di un ruolo di coordinamento da parte della Regione che, in assenza di una leadership trainante e motivante, non è riuscita a governare la complessità e a conferire uniformità agli assetti locali.

In un'interessante analisi effettuata da Ciarini (2012), viene messo in evidenza come siano diverse le dotazioni amministrative storicamente sedimentate da una Regione all'altra, i cui tratti originari possono addirittura essere collocati ben prima della formazione dello Stato unitario. Le fratture territoriali del welfare italiano hanno alle spalle sentieri storici sub-nazionali e locali dotati di una propria specificità e riconducibili al sedimentarsi di specifiche condizioni economiche, all'istituzionalizzazione di determinate strutture amministrative, al radicamento di certe espressioni della società civile, che negli anni hanno sostenuto il rinnovamento locale o, al contrario, esercitato un controllo sul livello centrale per la conservazione di propri interessi di posizione.

Le innovazioni introdotte tra il 2011 ed il 2014 sembrano poter segnare un'inversione di tendenza. Si intravedono segnali di rinnovato interesse per le *social policies* e la Regione pare voler recuperare quel ruolo di guida che per lungo tempo ha rinunciato ad esercitare. Se resi stabili, probabilmente i cambiamenti apportati nelle modalità di gestione ed amministrazione dei Piani di zona possono condurre l'ente regionale a raggiungere livelli maggiori di efficienza ed economicità nell'allocazione delle risorse e nel funzionamento degli apparati organizzativi. Tuttavia, laddove le trasformazioni tecnico-amministrative non siano seguite da un apporto della parte politica, in termini di definizione delle priorità di fondo e di recupero di una dimensione strategica, rischiano di rimanere dei meri strumenti di efficientamento e controllo, senza modificare il sostanziale modus operandi della Regione Lazio, né migliorare la qualità e l'efficacia redistributiva delle politiche. Si tratta, dunque, di cambiamenti dagli esiti ancora incerti, il cui destino dipenderà non solo dalla prossima approvazione di una legge regionale, ma anche dal percorso di attuazione che ad essa farà seguito. In tal senso, sarà fondamentale il ruolo che la Regione eserciterà nell'accompagnare, in modo stabile e coerente, la riforma del welfare attraverso la

promozione di processi di programmazione partecipata, di interventi di formazione degli operatori, di momenti di supporto ai servizi territoriali, di attività di ricerca e valutazione.

5.7 Le Province: un'identità difficile

La normativa nazionale e regionale ha attribuito alle Province, in qualità di enti locali intermedi, un ruolo ben definito all'interno dei processi di programmazione sociale. Secondo la legge regionale ancora in vigore esse promuovono l'integrazione tra le politiche sociali e le altre politiche settoriali; esprimono parere sulla determinazione da parte della Regione degli ambiti territoriali per la gestione dei servizi; espletano i compiti connessi alla formazione, alla riqualificazione e all'aggiornamento del personale adibito ad attività di assistenza sociale; concorrono, anche attraverso il trasferimento di fondi, al finanziamento e alla programmazione del sistema di interventi e servizi sociali. La legge regionale, inoltre, ha affidato un compito centrale alle Province nel percorso di concertazione per la definizione ed attuazione del PSAR, ponendole come punti di connessione per rendere più fluide le relazioni e le comunicazioni tra Regione e Comuni. Anche nella programmazione a livello locale è stato conferito ad esse un ruolo importante, dovendo assicurare il necessario supporto informativo e tecnico nei processi di elaborazione dei Piani di zona, sempre secondo le modalità individuate dalle Regione. Un elemento innovativo introdotto dalla L.R.38/96 è stato quello di attribuire agli enti intermedi il compito di definire un Piano socio-assistenziale provinciale, a dimostrazione del fatto che in un primo momento essi erano considerati come veri e propri protagonisti della programmazione, utili al fine di coadiuvare la Regione nella costruzione di un welfare omogeneo e armonico all'interno del variegato contesto laziale. Nel 2003, tuttavia, i Piani provinciali sono stati eliminati[45], probabilmente anche al fine di adeguare l'assetto regionale a quanto previsto nel frattempo dalla legge 328/00, la quale, rispetto alle disposizioni del Lazio, è stata meno generosa con le Province, delimitandone il ruolo all'interno di soli tre ambiti funzionali: formazione e aggiornamento del personale; raccolta e analisi delle informazioni sui bisogni sociali e sul sistema dell'offerta; partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona.

Naturalmente negli anni ogni Regione ha definito in modo autonomo le modalità e gli spazi di cooperazione delle Province all'interno del proprio sistema regionale di riferimento. Nel Lazio, fino al 2011, le disposizioni sulla programmazione non hanno mai disconosciuto il ruolo ed i compiti che agli enti intermedi erano stati attribuiti dal dettato normativo regionale; sul piano regolativo si è teso, quindi, a rafforzare il loro coinvolgimento e a definire in modo puntuale le loro specifiche competenze, con l'obiettivo dichiarato di sviluppare tutte le forme di collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali operanti nel campo sociale. Oltre a quanto sancito dal dettato normativo, negli anni le Linee guida sulla programmazione hanno previsto che le Province si facessero promotrici anche della realizzazione di forme associative a livello distrettuale, della

[45] A quella data nessuna Provincia aveva elaborato il Piano.

partecipazione del terzo settore e dei sindacati alla programmazione, dell'organizzazione di servizi sovra-distrettuali e dei relativi ambiti territoriali.

Tuttavia, la nostra indagine ci ha mostrato che non sempre alle dichiarazioni di intenti hanno corrisposto azioni operative tese effettivamente a favorire e sostenere il ruolo degli enti intermedi, non di rado esclusi dalle relazioni cooperative e dai processi di *governance* verticale.

La configurazione delle funzioni che le Province del Lazio hanno esercitato negli ultimi 15 anni potrebbe essere suddivisa in due fasi contrapposte. Una prima fase, che va dal 2000 a metà 2009, in cui queste sono riuscite ad esercitare un ruolo di coordinamento e supporto verso i propri territori ed a collaborare parzialmente con la Regione nella definizione degli obiettivi e delle priorità della programmazione sociale laziale. È come se in questo periodo si fosse configurato un doppio flusso, in cui le Province hanno cercato simultaneamente di tenere relazioni costruttive, verso il basso, con i Distretti, e verso l'alto, con la Regione. Nel primo caso gli enti intermedi hanno affiancato ed accompagnato gli ambiti territoriali in un momento di svolta per la costruzione di un nuovo welfare locale; l'obiettivo fondamentale in questa fase è stato quello di coadiuvare i Comuni nella creazione di relazioni collaborative all'interno dei confini del Distretto; di coordinare i diversi territori della provincia in vista di obiettivi comuni; di promuovere lo sviluppo della programmazione integrata e partecipata; di favorire l'implementazione di una migliore e più efficiente azione amministrativa; di monitorare l'attuazione delle novità introdotte prima dalla L.R. 38/96 e poi dalla L. 328/00. Dall'indagine risulta che questi obiettivi sono stati perseguiti attraverso alcune azioni fondamentali, tra cui l'organizzazione di corsi di formazione per i dipendenti dei Comuni; la promozione di incontri tra gli Enti locali componenti il Distretto, al fine di discutere assieme dei nuovi assetti organizzativi e creare occasioni di riflessione e mediazione; il finanziamento di progetti distrettuali che fornissero l'occasione di sperimentare, su temi e problematiche specifiche, la gestione integrata. In sostanza, in questa fase le Province hanno provato ad esercitare un ruolo di "terzietà", ovvero a svolgere le funzioni di istanze *super partes* grazie a cui i confronti e le possibili dispute vengono regolati e mediati, nell'ottica della definizione di un tessuto normativo relativamente condiviso. Si tratta di un'attività intermediaria sempre più importante e necessaria nei contesti di *governance,* che le Province hanno potuto espletare anche grazie ad una sorta di potere contrattuale derivante dalla disponibilità di risorse umane ed economiche, da offrire ai territori per finanziare servizi ed attività. Inoltre, le Province hanno potuto contare sull'esistenza di una rete di relazioni professionali e operative con il territorio distrettuale, costruita negli anni passati sia perché esse gestivano alcuni servizi locali e avevano competenze specifiche rispetto ad alcune aree tematiche[46],

[46] Come sancito da alcune leggi regionali degli anni '90, le Province del Lazio hanno fino ad oggi avuto funzioni in merito all'affidamento familiare, all'adozione, all'immigrazione ed emigrazione, alla promozione del diritto allo studio dei disabili e ai centri di accoglienza (tra cui quelli antiviolenza).

sia perché alcuni passaggi di competenze hanno portato Comuni e Province a dover lavorare assieme e cooperare[47].

Ogni Provincia ha esercitato in modo diverso questa funzione ed ha ottenuto dai Comuni risposte differenti, dalla massima collaborazione e coinvolgimento nei tavoli di programmazione locale, fino al non riconoscimento e all'opposizione nei confronti del ruolo degli enti intermedi. Più avanti vedremo nello specifico le caratteristiche del lavoro messo in campo, in questa prima fase, dalla due Province selezionate nella nostra ricerca.

> *La Provincia aveva firmato i protocolli d'intesa di partecipazione ai Piani di zona. Praticamente abbiamo messo in rete; c'è stato un lavoro politico su tutti i Comuni, che partecipavano ai Piani di zona, e quindi l'incitamento a loro, la verifica a loro a partecipare come Enti locali e non a delegare ai Piani di zona. Perché era scattato in base alla 328 anche questo meccanismo, che i Comuni delegavano tutto ai Piani di zona.* [Politico Provincia di Frosinone]

> *Molti enti lavoravano ancora per proprio conto, quindi l'azione della Provincia si era potuta espletare nel cercare di coordinare, di mettere insieme, anche di favorire la collaborazione, perché non ti nascondo che ci sono state delle grosse resistenze da parte di alcuni enti a mettersi insieme. Quindi c'era un po' un antagonismo tra questi enti, ciascuno dei quali voleva rappresentare, diventare capofila. Il ruolo della Provincia fu essenziale perché riuscì a dirimere queste vicende; poi in questi casi si fa che tra i due litiganti si cerca un terzo che in qualche modo possa essere meno antagonista rispetto agli altri e possa mediare. L'attività consisteva nella promozione di incontri sui territori, ma anche con incontri che venivano fatti direttamente qui in Provincia.* [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone]

> *Da questo primo lavoro che era corsi di formazione e partecipazione ai tavoli, in contemporanea abbiamo proposto ai coordinatori dei Piani di zona di vederci qui, siamo nel 2005. A suo tempo c'era un discorso anche di avere i soldi, e quindi se tu conosci i territori e ti propongono di fare un servizio che già ci sta, chiaramente dici "no, guardate quali sono i bisogni e proviamo a farne un altro".* [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma]

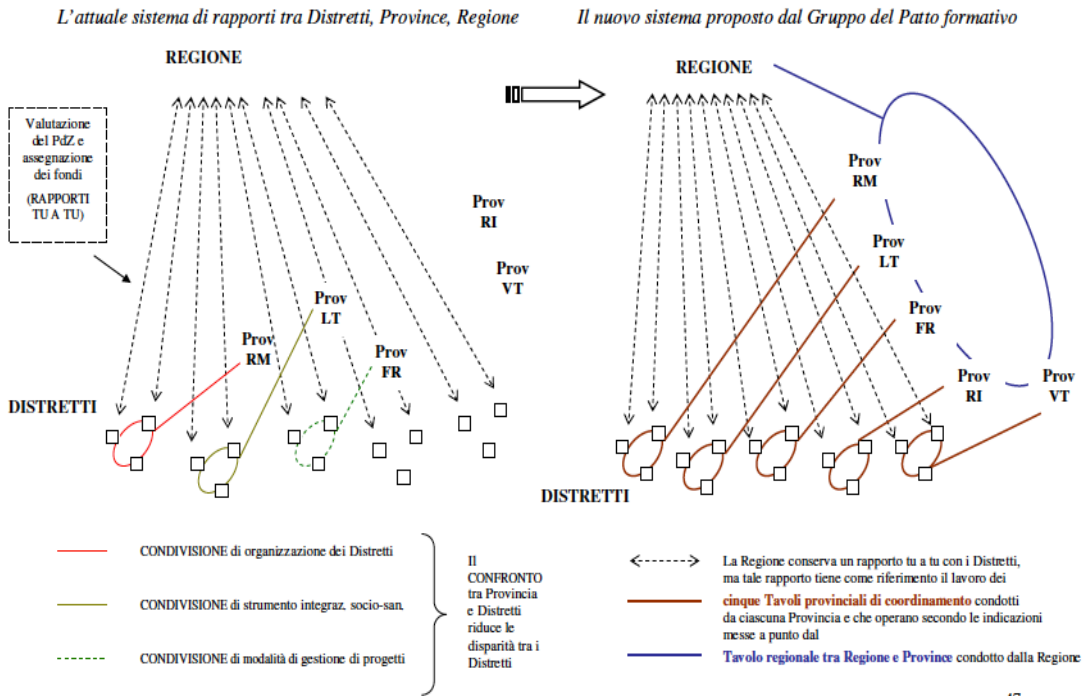
Rispetto al rapporto con la Regione, il periodo che va dal 2000 alla metà del 2009 è stato caratterizzato da un primo momento in cui le due istituzioni hanno agito in modo parallelo, senza cercare momenti di sinergia né di cooperazione (quadrante sinistro fig. 15). In una seconda fase, tra il 2007 e metà 2009, invece, l'ente regionale ha promosso percorsi di integrazione e collaborazione finalizzati a definire in mondo puntuale le funzioni e i ruoli dei diversi livelli istituzionali del sistema regionale di welfare. A tale proposito, è stato creato un Gruppo tecnico di lavoro composto da funzionari regionali e provinciali[48], che per due anni ha lavorato al fine di sperimentare un modello di *governance* multilivello, in cui le Province erano state immaginate come enti "cuscinetto", con funzioni di supporto

[47] Si pensi, ad esempio, alla chiusura nel 2001 del brefotrofio di Roma, gestito dalla Provincia. In tal caso, i minori che uscivano da questa struttura venivano inseriti all'interno di case-famiglia territoriali e questo passaggio avveniva spesso attraverso una collaborazione tra gli operatori provinciali e comunali.

[48] Il lavoro del gruppo tecnico si è sviluppato nell'ambito del "Patto formativo tra la Regione e le Province del Lazio sulla formazione a sostegno dei processi d'integrazione nei servizi sociali", sottoscritto dagli assessorati alle politiche sociali e all'istruzione e formazione della Regione e dagli assessorati alle politiche sociali delle 5 Province. I risultati di questo lavoro sono riportati all'interno di alcuni rapporti finali, che ci sono stati forniti dai testimoni chiave delle Province selezionate per la ricerca. Questi documenti, assieme alle interviste provinciali e regionali, ci hanno permesso di ricostruire le funzioni ed il ruolo degli enti intermedi.

operativo ai Comuni e di referenti per la Regione. Oltre alla definizione degli obiettivi e delle finalità di ciascun ente, il punto di forza di questo lavoro è stato quello di definire alcune azioni e progettualità intorno a cui realizzare l'integrazione e il coordinamento verticale, prevedendo altresì delle risorse per finanziarle. Un altro elemento interessante di questa esperienza è rappresentato dal tipo di infrastrutturazione organizzativa pensata per rendere più stabili e forti le relazioni inter-istituzionali: ogni Provincia doveva essere presidiata da un comitato tecnico e da uno politico, composti dai rappresentanti dei vari Distretti; i referenti di ogni comitato provinciale avrebbero poi fatto parte di un organismo inter-provinciale, presieduto dalla Regione e finalizzato a definire in modo congiunto tutte le decisioni riguardanti la politica sociale regionale (quadrante destro fig. 15).

Figura 15. Le relazioni tra Regione e Province tra il 2000 ed il 2009



Fonte: Testo di analisi e proposta (aprile 2009) elaborato nell'ambito Patto formativo tra la Regione e le Province del Lazio sulla formazione a sostegno dei processi d'integrazione nei servizi sociali, p. 47.

Tuttavia, nel momento in cui tale sistema sarebbe dovuto entrare a regime, attraverso la sottoscrizione di alcune linee-guida e la stipula di Accordi tra i vari enti, sono venute meno le condizioni politiche necessarie a sostenerlo: la caduta della Giunta Marrazzo e il cambio di Assessore non hanno garantito la continuità di quella volontà politica secondo cui le Province sono enti che a pieno titolo concorrono alla costruzione del sistema di welfare regionale.

> *E' stata una bellissima esperienza, che, oltre a dare degli elementi sicuramente di conoscenza, ha permesso uno scambio. Ha permesso anche di costruire, di rafforzare perlomeno quella rete informale che poi è un elemento fondamentale per poter in qualche modo esercitare le funzioni previste. Un altro elemento importante è che quando noi avevamo gli incontri, anche coi tecnici, era presente sempre l'assessore e questa cosa anche rinforzava un po'.* [Tecnico

Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone]

Noi ci siamo dedicati, abbiamo incontrato dei politici, abbiamo mandato tutte le Province a parlare con gli assessori, abbiamo realizzato un percorso. Si è fatto il primo anno, si è ipotizzato di attivarlo finalmente creando degli accordi tra i vari enti e poi è morta lì. E' cambiato l'assessore. Ci sono dinamiche che cambiano, sono contingenti, legate anche alle persone. Arrivati ad un certo punto, quando dovevamo concretizzare, la domanda è stata: "ma noi la vogliamo, dico la Regione la vuole davvero una cosa del genere o vuole gestire direttamente?" E questo purtroppo è stato un limite della politica regionale. [Funzionario Area Programmazione sociale Regione Lazio]

Alla prima fase appena descritta, ne è seguita un'altra (metà 2009-2012), caratterizzata da una vera e propria marginalizzazione del ruolo delle Province che, se sul piano regolativo erano considerate ancora come attori importanti, nella pratica hanno visto diminuire progressivamente gli stanziamenti economici a loro destinati ed il proprio peso politico-istituzionale nell'architettura programmatoria. L'assessorato regionale alle politiche sociali ha preferito stabilire relazioni dirette con i territori distrettuali, senza cercare un'intermediazione né un coordinamento negli enti provinciali. I dati raccolti sul campo ci hanno mostrato come in questi ultimi anni sia prevalsa una dinamica competitiva tra Regione e Province, spesso anche dettata dalla diversità dei colori politici. Di fronte alla progressiva perdita di leadership e alla diminuita capacità di *voice*, gli assessori provinciali hanno provato con azioni concrete a ridefinire i propri spazi di potere, proponendo al nuovo assessore regionale (nel 2010) di attivare un coordinamento politico interprovinciale con l'obiettivo di sostenere la Regione nel compito di governare e gestire il sistema. Le proposte però non hanno avuto il successo sperato, sia a causa di una precisa strategia politica regionale, sia perché nel frattempo è montato il dibattito sull'abolizione degli enti intermedi. Tra il 2011 ed il 2012, poi, l'azione delle province si è definitivamente svuotata con lo scadere dei vari mandati politici, mai più rinnovati da nuove elezioni in attesa dell'approvazione del progetto di legge nazionale sulla soppressione delle Province.

Gli ultimi trasferimenti che abbiamo avuto dalla regione Lazio sono stati inerenti il SIS e risalgono oramai a 2 anni fa (2011). Di fatto ancora la Provincia esercita le funzioni ma solo sulla carta, perché non avendo una capacità finanziaria per poter in qualche modo intervenire in nessun ambito, è chiaro che anche le attività di coordinamento vanno a risentirne. Quando si parla di coordinamento e poi non si danno strumenti per esercitarlo, il coordinamento rimane soltanto sulla carta. Se le Province non vengono più considerate dalla Regione perdono il loro ruolo di interlocutore. [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone]

Una delle questioni che mai nessuno ha voluto risolvere è quale fosse il ruolo della Provincia rispetto a questa partita, laddove la legge indica un ruolo di coordinamento. E con molta onestà la politica regionale non ha mai voluto riconoscere più di tanto questo ruolo. [Funzionario Area Programmazione sociale Regione Lazio]
C'è stato un movimento politico, nel senso che la Regione evidentemente voleva segare le Provincie stesse su queste problematiche e arrivare direttamente ai Comuni o ai Piani di zona. [Politico Provincia di Frosinone]

Era una battaglia politica, perché l'Assessore provinciale alle politiche sociali era molto bravo ed era di sinistra e la Regione non era di sinistra. [Componente CESV Lazio]

Ad un certo punto la Regione voleva determinare le linee da seguire a noi Province. Noi gli abbiamo detto: "fai le tue funzioni, noi facciamo le nostre!" [Ex dirigente Settore Politiche sociali Provincia di Roma]

Noi dal 2009 non siamo più coinvolti dalla Regione. Fino ad allora eravamo lì al tavolo assieme alle altre province, dopodiché negli ultimi anni la Regione sta contattando direttamente i Distretti, cosa che faceva anche prima, e praticamente non c'è più un dialogo con le Province. E il lavoro fatto da noi negli anni addietro è andato diciamo un po' in ribasso. [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma]

Ad oggi si è aperta una nuova fase con la recente approvazione della riforma Delrio, che ha trasformato il mandato istituzionale delle Province. A tale proposito, bisognerà aspettare anche l'approvazione della nuova legge regionale sul welfare per capire in che modo verrà recepito questo cambiamento[49]. Secondo le nuove norme introdotte a livello nazionale, le Province divengono enti territoriali di area vasta; nel Lazio, poi, al territorio provinciale romano si sostituirà la Città metropolitana[50], con il rischio che si determini un contesto a "diverse velocità", sia fra il territorio strettamente metropolitano e il resto dell'area vasta, sia tra l'ente Città metropolitana e le altre quattro Province restanti.

È evidente, dunque, che le scelte amministrative esercitano un peso molto forte sul sociale e, ancora una volta, sarà decisiva, per la futura morfogenesi del welfare laziale, la capacità e la volontà della Regione di coordinare e governare il sistema, di definire in modo chiaro i ruoli dei diversi attori istituzionali, di creare sinergie tra attori e territori.

Le "nuove" Province dell'Italia non metropolitana vengono confermate (sia nell'esistenza che nel numero), in attesa della conclusione del processo di revisione costituzionale del Titolo V. Intanto, la conseguenza più immediata è l'abolizione del livello elettivo (già dalla tornata elettorale 2014) e la trasformazione in organi di secondo grado specificamente dedicati al coordinamento e supporto delle attività dei Comuni. L'eliminazione di un livello politico e di intermediazione amministrativa permette alle nuove Province di erogare servizi specializzati agli enti locali, che possono usufruire attraverso di loro di economie di scala altrimenti non raggiungibili. Nello spirito della legge c'è una profonda fiducia nella capacità delle comunità locali di pensarsi in un Paese unito, che sappia superare le difficoltà attraverso la coesione, che sappia vedere al di là degli interessi specifici per abbracciare gli interessi collettivi: i Comuni che si troveranno a lavorare insieme nelle Città metropolitane, nelle Province riformate o nelle Unioni di comuni dovranno avere la capacità di pensarsi come attori dell'area vasta a cui appartengono. Si tratta di dar vita a una *governance* collaborativa e a poteri cooperativi e non competitivi, com'è invece nella tradizione del sistema italiano, in cui i livelli comunali, provinciali e regionali troppo spesso sono stati posti in competizione, se non addirittura in contrapposizione.

[49] Il testo dell'ultima proposta di legge approvata in Giunta prevede che le Province siano tra gli attori che concorrono alla programmazione del sistema integrato dei servizi sociali regionali. Ad esse sono affidate le stesse tre funzioni previste nella legge 328/00.

[50] Il riferimento alla Città metropolitana era presente già nel dettato della L.R. 38/96, a dimostrazione di quanto sia datato il progetto di riconfigurazione degli assetti istituzionali nel nostro Paese.

5.7.1 La Provincia di Roma

La Provincia di Roma è la più popolosa del Lazio, anche escludendo i residenti della Capitale. Essa conta al suo interno 121 enti locali, associati in 17 Distretti, a cui bisogna aggiungere i 15 ambiti "monolitici", composti dai Municipi del Comune di Roma (fig. 16). La morfologia dei Distretti della provincia romana è alquanto variegata e disomogenea, dal momento che si possono trovare sia diversi ambiti con soli due Comuni, sia alcune zone composte, invece, da oltre quindici municipalità, sia l'anomalia del Distretto coincidente con il solo Comune di Fiumicino. Inoltre, più della metà degli enti locali di tutta la Provincia fanno parte di un'unica Azienda sanitaria locale (ASL Roma G).

Figura 16. Cartina dei distretti della Provincia di Roma

Nota: i Distretti cerchiati sono stati selezionati come casi di studio e li analizzeremo nel prossimo capitolo.

La provincia di Roma ha avuto un ruolo storico nel contesto regionale: sin dalla sua costituzione, nell''800, è sempre stata un'istituzione forte, riconosciuta e radicata sul territorio. Nel campo delle politiche sociali, essa ha gestito per lungo tempo alcuni grandi istituti (brefotrofio, manicomio) che, per quanto distanti dal moderno concetto di servizi sociali, le hanno permesso di consolidare una tradizione amministrativa nel settore e di disporre di importanti risorse umane ed economiche. Adottando una prospettiva neoistituzionalista, potremmo interpretare quanto detto come una sorta di

legacy, un'eredità positiva che ha favorito il grande investimento di questo ente intermedio nell'ambito della pianificazione zonale.

In effetti, la Provincia di Roma ha dedicato un particolare impegno nella promozione e nell'attivazione di un modello di funzionamento distrettuale finalizzato all'elaborazione del Piano di zona[51]. Il punto di partenza di questo lungo e complesso lavoro è rappresentato dall'organizzazione di un corso di formazione sui temi e le innovazioni introdotte dalla L.328/00, realizzato nel 2004 dalla Provincia e rivolto sia ai soggetti appartenenti alle istituzioni pubbliche (Comuni e ASL), sia a quelli provenienti dal Terzo settore e dai sindacati. Due sono le peculiarità di questa esperienza formativa; innanzitutto, l'averla destinata non solo agli addetti ai lavori (dei Comuni, dell'ASL e del TS), ma anche alla componente politica dei Distretti, coinvolta grazie all'impegno fattivo e continuo dell'allora Assessore provinciale alle politiche sociali, una figura di riferimento molto importante nell'intero contesto regionale, un vero e proprio "imprenditore di policy". Il coinvolgimento degli attori politici e sociali ha permesso di ottenere un riconoscimento pubblico pieno delle questioni e delle difficoltà distrettuali, contribuendo ad evitare la tendenza, spesso presente, di delegare i problemi sociali alla sola componente tecnica.

In secondo luogo, il corso di formazione in oggetto non è stato realizzato centralmente, ma distrettualmente in ognuno dei 17 Ambiti della Provincia, cercando di dare – all'interno di un quadro comune – qualche rilievo anche alle specificità del singolo Distretto. In questo modo, nel quadro della formazione hanno cominciato a prendere forma i problemi propri di ciascun territorio ed il corso si è configurato come l'inizio di un percorso di ascolto, che in seguito è stato sostenuto da nuove modalità di lavoro, oltre a quelle formative. Infatti, tra il 2004 ed il 2005 è stato attivato, su mandato dei rispettivi livelli politici, un Gruppo di lavoro composto dal personale della Provincia di Roma (che spesso vedeva la partecipazione dell'Assessore) e dai coordinatori dei Piani di zona per raccogliere, elaborare e formulare proposte relative alle forme di elaborazione dei Piani. Da questi incontri è scaturita una proposta di infrastrutturazione organizzativa articolata su due livelli: distrettuale e provinciale.

Sul piano distrettuale è stato elaborato un Accordo di programma univoco[52] contenente un modello omogeneo e condiviso circa gli organismi necessari al funzionamento del Distretto. Oltre al Comitato istituzionale dell'Accordo di programma, ogni territorio avrebbe dovuto dotarsi di un Coordinatore del Piano di

[51] Quanto si dirà rispetto al lavoro effettuato dalla Provincia di Roma con i suoi Distretti di riferimento non ha nulla a che vedere con il Comune di Roma Capitale. La possibilità di accedere a più risorse e la particolare autonomia di cui dispone la Città hanno fatto in modo che l'Assessorato provinciale decidesse di dedicarsi maggiormente agli altri Distretti non compresi nel territorio capitolino e da sempre caratterizzati da una maggiore arretratezza nel campo dei servizi sociali.

[52] Questa forte impostazione basata sull'Accordo di programma probabilmente ha fatto sì che nei Distretti della Provincia di Roma non ci fossero le condizioni per lo sviluppo e il radicamento di altre formule organizzative, come ad esempio quella del Consorzio. Nell'individuazione di un determinato modello operativo da parte della Provincia e nella sua diffusione sul territorio possiamo riscontrare tracce di isomorfismo coercitivo. Processi mimetici, giustificati anche dalla legittimazione di cui la Provincia di Roma godeva in quegli anni, potrebbero poi aver contribuito alla diffusione dello strumento dell'Accordo anche in altri contesti provinciali.

zona, di un Ufficio di Piano, di un Comitato tecnico[53] e di Tavoli tematici, suddivisi per aree di intervento e composti da operatori esperti dei Comuni, dell'ASL e del Terzo settore ai quali si aggiungeva un referente tecnico della Provincia di Roma (cfr. di seguito la figura 17). Due sono gli elementi innovativi di questa proposta organizzativa: il primo riguarda la partecipazione, giacché il modello di Accordo di programma prevede la convocazione periodica di un'assemblea pubblica, aperta a tutta la cittadinanza, in cui presentare gli obiettivi e le azioni strategiche del Piano di zona, al fine di ottenere proposte e *feedback* dalla popolazione locale. Il secondo aspetto di interesse è l'istituzione del Comitato tecnico distrettuale, che per la sua composizione interna (presenza dei rappresentanti del Terzo settore e dei referenti di ciascun Comune, a differenza di come è solitamente composto l'Ufficio di Piano) permette di agire non solo in prospettiva di un'integrazione tra pubblico e privato, ma anche in prospettiva di una dimensione davvero distrettuale della programmazione.

Era stato accettato il fatto che ci fosse un'assemblea pubblica rivolta a tutta la cittadinanza. All'inizio faceva paura, faceva molta paura ai distretti, quindi anche approvare questa parte qui, far accettare che nell'Accordo ci fosse questa... Poi molti non l'hanno realizzata. L'altra cosa, per esempio, è stata accettare che il Terzo settore stesse nel Comitato tecnico: è stata una grossa conquista. [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma]

Infine, è interessante sottolineare che questo prototipo di Accordo è stato sottoscritto da tutti gli Enti locali del territorio provinciale, i quali hanno indirizzato il loro agire comune, seppur con qualche variazione nel tempo, all'interno di uno stesso modello strutturale. Si è venuta così a definire una configurazione pressoché omogenea dei processi di programmazione partecipata e si è conferita una consistenza alla *governance* locale, ovvero alle modalità e ai luoghi in cui le relazioni degli attori pubblici e privati possono prendere forma. Ad ogni modo, va ricordato che la qualità dei processi di *governance* e partecipazione dipende sempre anche da altre variabili [54], che assumono una densità diversa in base allo specifico contesto distrettuale di riferimento.

Gli accordi di programma erano stati firmati in tutti i distretti e quindi era stato accettato questo nostro modello; in alcuni distretti avevano fatto chiaramente delle piccole modifiche, però comunque era accettato dappertutto. In questo senso, noi abbiamo avuto molto un ruolo di mediazione, perché chiaramente c'era un distretto che aveva un tipo di idea ed un altro distretto che ne aveva un'altra. Poi chiaramente c'erano delle cose che noi abbiamo spinto con forza, per esempio appunto l'assemblea pubblica e il terzo settore. [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma]

[53] Analizzando l'Accordo di programma, il Comitato Tecnico distrettuale risulta così composto: Coordinatore del Piano, 1 Assistente sociale per ogni Comune afferente al Distretto, 1 operatore ASL per ciascun servizio sociosanitario, 1 referente tecnico della Provincia di Roma, almeno tre rappresentanti del Terzo settore e del Volontariato, 1 rappresentante dell'Ufficio regionale Scolastico, 1 rappresentante del Ministero della Giustizia, 1 unità amministrativa.

[54] Ci riferiamo alle variabili di processo, che verranno messe in evidenza nel prossimo capitolo sull'analisi dei singoli casi di studio.

Noi ci siamo inventati un ruolo; abbiamo in quei dieci anni investito sul lavoro dei Distretti. La Provincia non può far leggi, quindi avevamo pure una carenza normativa, tant'è che abbiamo studiato lo strumento dell'Accordo di programma. Anche se avevamo una debolezza enorme sul piano del fondamento giuridico, ha prevalso quella capacità politica di aver voglia di un nuovo modo di lavorare assieme, che ha dato quei buoni risultati, possibili grazie alla volontà dei singoli che ricoprivano pro tempore gli incarichi. [Politico Provincia di Roma]

L'allora Assessore provinciale ha tentato di mettere in piedi un coordinamento dei distretti. Insomma ha fatto un buon lavoro e c'erano questi uffici provinciali dei servizi sociali che funzionavano, poi però adesso sono dismessi. La provincia, finché c'è stata, ha funzionato bene; il loro obiettivo era sempre di coordinare tutti i distretti. [Responsabile Ufficio di piano Distretto RM F/2]

Sul piano provinciale, invece, i Distretti fino a qualche anno fa potevano contare su una sorta di rete di supporto, informazione, raccordo e monitoraggio che ruotava attorno a due istituzioni legittimate attraverso la sottoscrizione, da parte di tutti i territori, del Protocollo d'intesa tra la Provincia di Roma, i Comuni e le ASL. Stiamo parlando del *Comitato Politico istituzionale provinciale*, composto dagli Assessori alle politiche sociali dei Comuni capofila dei Distretti e coordinato dall'allora Assessore alle politiche sociali, e del *Comitato Tecnico Scientifico provinciale*, composto dal personale tecnico designato dai Comitati Politico-istituzionali dei Distretti e coordinato dall'ex Dirigente del Servizio provinciale "Pianificazione territoriale e sistema formativo".

In particolare, il ruolo del Comitato politico è stato quello di fare da "cabina di regia" nella definizione e applicazione condivisa delle politiche sociali provinciali; di manutenere le relazioni istituzionali create negli anni e basate sulla collaborazione e il consenso; di rafforzare la dimensione distrettuale e scoraggiare le varie forme di "egoismo comunale", anche attraverso l'uso di incentivi economici; di dialogare con l'ente regionale, avanzando ad esso proposte di vario genere e portandolo a conoscenza delle problematiche del territorio. In tal senso, decisiva è stata la capacità dell'allora Assessore provinciale di esercitare una piena e totale *leadership istituzionale* sui Distretti, intesa come capacità di mediazione, di *neworking* e di guida verso l'innovazione.

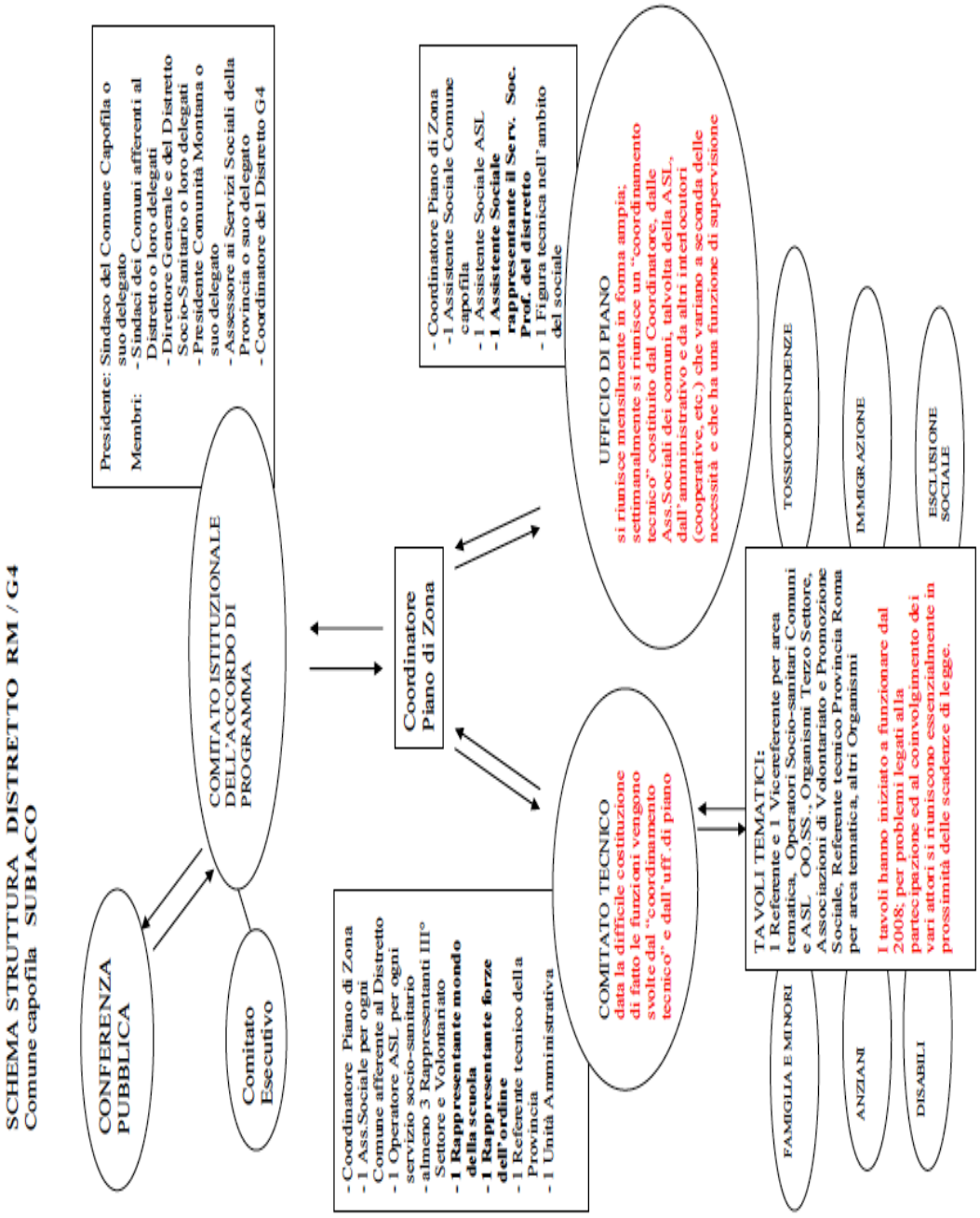
Il Comitato tecnico provinciale, invece, aveva per lo più il compito di rilevare i bisogni emergenti nei Distretti, anche attraverso l'organizzazione ed il funzionamento del sistema informativo; di supportarli nell'attuazione delle direttive regionali; di discutere sulle modalità operative più adatte a rispondere a specifici problemi; e, in generale, di monitorare l'attuazione del modello univoco di Accordo di programma istituito nei territori, al fine di rilevarne le criticità, gli aggiustamenti e i discostamenti che ogni distretto aveva deciso di apportare rispetto al prototipo iniziale.

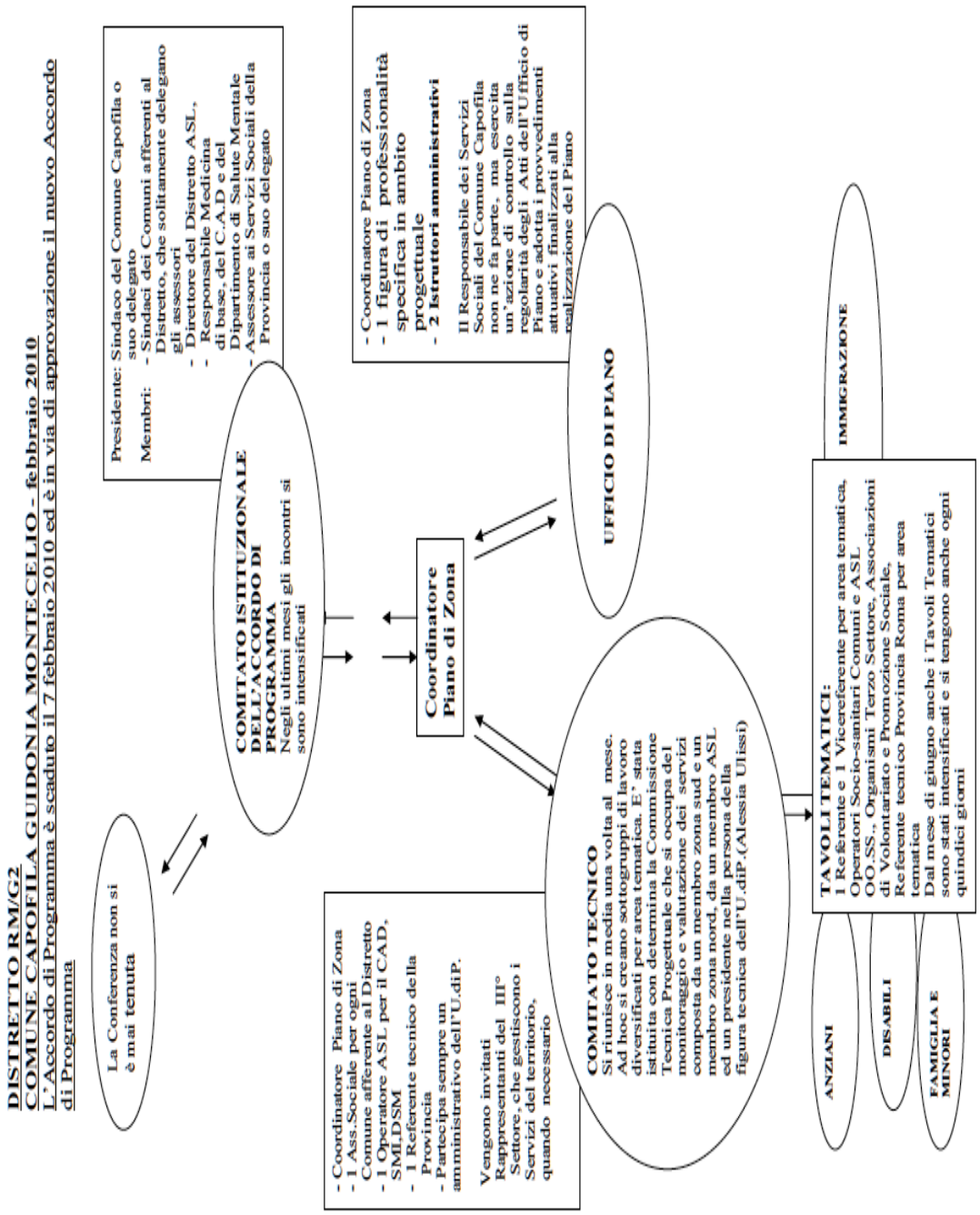
Nel 2005 c'è stata una revisione di questo Accordo di programma a cui siamo arrivati tramite vari incontri. Per esempio, è uscito fuori il fatto di coinvolgere i sindacati, che non erano stati inseriti in prima battuta. Poi nel 2008 li abbiamo rivisti, abbiamo fatto una serie di incontri con tutti i coordinatori, provando a ritarare le cose. Inoltre, abbiamo effettuato un lavoro di verifica: in ogni territorio sapevamo quando iniziava e quando terminava l'Accordo e facevamo questo schema. Era appunto un'analisi rispetto alla nostra bozza, rispetto a quello che era stato proposto dall'Assessorato; noi abbiamo proposto un lavoro, che era il risultato

di una condivisione con i distretti, dopodiché però essi non è che sono obbligati ad accettarlo.
[Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma]

Questo importante lavoro di verifica ha portato la Provincia, almeno fino al 2010, ad avere sempre un quadro aggiornato e documentato della situazione istituzionale dei Distretti, come ci testimonia il materiale della figura 17, che rappresenta un estratto delle schede di monitoraggio elaborate dai funzionari provinciali per ogni singolo Distretto.

Figura 17. Schede provinciali di monitoraggio dell'assetto istituzionale dei Distretti





Al fine di conferire legittimità e stabilizzazione al modello creato nei territori, l'Assessorato provinciale, di concerto con la dirigenza che all'epoca guidava il lavoro tecnico dell'Ufficio "Pianificazione territoriale", si era posto l'obiettivo di far approvare a livello regionale una Deliberazione ufficiale concernente le indicazioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Provincia di Roma. In questo documento, che se approvato avrebbe avuto valore normativo, veniva riportata tutta l'architettura istituzionale ed organizzativa realizzata negli anni, sia a livello distrettuale che provinciale. Il fine era quello di conferire a tale sistema

una cogenza prescrittiva, che potesse durare nel tempo e sopravvivere ai cambiamenti politico-amministrativi che caratterizzano la vita delle istituzioni. Inoltre, è probabile ci fossero anche degli obiettivi di visibilità politica e di interesse ad esportare questo modello anche alle altre Province del Lazio. Tuttavia, le vicende che allora travolsero la Giunta regionale guidata dal Presidente Marrazzo, di matrice politica molto vicina a quella dell'Assessorato provinciale alle politiche sociali, pregiudicarono l'approvazione di questo documento e successivamente portarono anche ad un generale indebolimento del ruolo della Provincia di Roma e delle sue relazioni con i territori. Infatti, a partire dal 2009, nonostante le figure politico-amministrative di riferimento fossero sempre le stesse[55], gli incontri dei Comitati provinciali hanno cominciato a diradarsi fino ad estinguersi definitivamente negli anni immediatamente successivi.

> *Nel 2008-2009 è cominciato questo rallentamento, sia perché ci dovevano essere le nuove elezioni provinciali, sia perché nel 2009 è cascata la Giunta Marrazzo. Avevamo una delibera, l'Assessore la voleva fare approvare prima di andare via, ma poi non è mai stata approvata. È cambiata la Regione e tutto il resto e quindi non c'è stata più la possibilità di fare un discorso generale. Poi l'Assessore è ritornato, però è ritornato in una posizione molto diversa, di fatto lui è stato molto meno forte, anche a livello regionale non ha avuto più il peso e la forza che aveva prima.* [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma]

Malgrado le vicissitudini degli ultimi anni, l'esame del caso riguardante la Provincia di Roma porta in evidenza come una chiave per creare consenso e collaborazione attorno al tema della programmazione associata sia quella di agire in una stretta logica di rapporto tra livello tecnico e livello politico. Accanto a questo è stato fondamentale il coinvolgimento degli attori sociali, che ha permesso di far emergere le visioni che ogni soggetto aveva circa il lavoro da intraprendere sul Piano di zona, le difficoltà e i bisogni di ciascuna parte; si è data cioè visibilità ai problemi dei vari protagonisti della programmazione, sono state rese pubbliche e socializzate le difficoltà delle parti in campo. Queste sono state le basi su cui ha acquisito legittimazione il lavoro di collaborazione e coordinamento tra Provincia e Distretti, che ha condotto poi ad individuare un modello condiviso di pianificazione zonale nei diversi territori. Inoltre, l'aver strutturato le relazioni di *governance* su un doppio strato, provinciale e distrettuale, ha permesso che si creasse un processo circolare e continuo delle comunicazioni tra attori e livelli.

Oltre ad una strategia esterna, va detto che la Provincia di Roma ne ha attuata una anche al suo interno, ovvero la riorganizzazione degli uffici, fondamentale per promuovere e sostenere un adeguato lavoro di supporto in favore dei Distretti. Innanzitutto, per volere dell'Assessorato, è stato costituito un vero e proprio Dipartimento, che rappresenta una struttura organizzativa molto più forte ed autonoma, rispetto ai semplici uffici, nel definire le azioni tecniche e nell'attuare gli

[55] L'Assessore che aveva guidato le politiche sociali provinciali dal 2003 al 2008 venne riconfermato anche nel quinquennio 2008-2013, periodo in cui il ruolo di Presidente della Provincia è stato ricoperto dall'attuale Governatore della Regione Lazio.

obiettivi politici. Il Dipartimento Politiche sociali a sua volta si è articolato in tre servizi: uno dedicato agli "Interventi sociali", l'altro all' "Immigrazione e Emigrazione", il terzo alla "Pianificazione territoriale e Sistema informativo" esclusivamente dedicato alla costruzione del modello descritto sinora. Uno degli aspetti fondamentali che vogliamo sottolineare è che gli operatori impiegati in quest'ultimo servizio non erano semplici funzionari amministrativi, ma assistenti sociali (non esterni, ma dipendenti dell'amministrazione) altamente qualificati. Si tratta della figura professionale che probabilmente ha le competenze più adeguate a guidare i contesti territoriali nella definizione di un *welfare community* e nella costruzione di un sistema integrato di servizi sociali. Tra l'altro, anche chi ha guidato l'ufficio in questione aveva tale competenza, trattandosi proprio di un dirigente di servizio sociale, una figura prevista dalla L.328/00, ma raramente riconosciuta e designata all'interno della pubblica amministrazione. La numerosa disponibilità delle risorse umane presenti nel Servizio "Pianificazione territoriale e Sistema informativo"[56] ha permesso la partecipazione continuativa degli operatori agli incontri dei Comitati tecnici dei Distretti (ogni assistente sociale provinciale seguiva 4 ambiti territoriali ben precisi) e la loro presenza all'interno del Comitato tecnico provinciale. Quanto agli altri due Servizi, questi hanno svolto un'attività di assistenza (nell'ambito del ciclo di lavoro del Piano di zona) all'interno dei Tavoli tematici distrettuali.

Alla luce di quanto descritto, in conclusione si può sostenere che la Provincia di Roma ha messo in campo una serie di azioni strategiche che la stessa Regione non è stata in grado di sostenere negli anni passati. Molti ritengono che il ruolo di *leader,* di guida e di modello che la Provincia di Roma ha svolto nel panorama regionale sia stato possibile non solo grazie alle risorse da questa investite, ma anche in ragione del vuoto lasciato dall'ente regionale. Se in una prima fase gli attori della Regione hanno tentato di avvalersi di questa maggiore competenza, considerando la Provincia di Roma come un modello da imitare e come un'istituzione da cui poter apprendere; in un secondo momento le dinamiche competitive hanno avuto la meglio e il patrimonio costruito negli anni in quei territori è andato via via disperdendosi. Di seguito possiamo leggere le interessanti testimonianze raccolte in merito alla relazione tra Regione Lazio e Provincia di Roma.

> *Noi abbiamo avuto fino al 2009 direi dei rapporti con la regione molto forti, e appunto addirittura davamo delle indicazioni. Hanno accettato la nostra indicazione di rendere i Piani di zona triennali. Quando facevano le Linee guida, lì non c'era personale tecnico, quindi ce le mandavano prima a noi, noi mandavamo i commenti e loro spesso correggevano. Poi queste cose sono passate, il rapporto diciamo si è rotto. Ora non riusciamo più ad avere la regia della cosa. La governance della Provincia non c'è più, anche perché noi tecnici senza la politica non lo possiamo fare.* [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Roma]

> *Se non ci fosse stata, in assenza di una Regione che non norma, la Provincia di Roma a crearsi uno strumento autonomo di coordinamento di quei comuni, quei comuni sarebbero allo sbando totale, e questo sulle politiche sociali è un danno vero".* [Assessorato Politiche sociali Roma Capitale]

[56] Esso disponeva di 14 unità (di cui la metà dedicate al lavoro amministrativo).

Prima la Provincia di Roma aveva un grosso ruolo, ma perché non ce l'aveva la Regione! Cioè qui siamo arrivati a far sì che la Provincia si è alzata e, siccome la Regione non operava, ha inventato un Accordo di programma per i distretti ... è una cosa allucinante! Cioè è positiva perché poi alla fine più o meno… però è allucinante, perché invece doveva essere in capo alla Regione di governare su come dovevano essere fatti gli Accordi in tutta la regione e non dentro la Provincia di Roma solamente. Però è chiaro che se ci sono dei vuoti, qualcuno li riempie. [Dirigente Regione Lazio]

La Provincia in realtà con la legge 328 ha poche competenze e la Regione non gliene ha mai riconosciute più di tanto per via di questioni politiche. C'è sempre stata una grossa rivalità tra i due. [Responsabile UdP Distretto RM F/2]

Quello che oggi a me preoccupa particolarmente è il rapporto diretto con la Regione, senza avere più l'intermediario della Provincia. In tutte le realtà essa faceva da filtro perché è ovvio che diventa più complicato per l'assessore del comune x avere un dialogo costante e continuo con l'assessore regionale. Oggi non avere più la Provincia significa interrompere in maniera decisiva un percorso; è uno step che manca e non so in che modo la Regione riuscirà ad avere un maggiore dialogo con i territori [Componente Comitato politico Distretto RM F/2]

5.7.2 La Provincia di Frosinone

La Provincia di Frosinone conta al suo interno 91 Comuni, aggregati in 4 Distretti socio-sanitari, di cui due funzionanti attraverso l'Accordo di programma (FR/A e FR/B) e due secondo il modello organizzativo del Consorzio (fig. 18). Gli ambiti territoriali del frusinate sono quelli con il più alto numero di Comuni al proprio interno (cfr. tab. 14) e spesso si tratta di enti di piccole o piccolissime dimensioni.

Figura 18. Cartina dei Distretti della Provincia di Frosinone

Nota: il Distretto cerchiato è stato selezionato come caso di studio e lo analizzeremo nel prossimo capitolo.

Un primo tentativo di lavoro sui Piani di zona tra Provincia e territori è stato effettuato nel 2003, con l'attivazione di un tavolo tecnico inter-distrettuale che vedeva la partecipazione dei responsabili degli Uffici di piano dei quattro Distretti. L'obiettivo che ci si era posti era quello di giungere alla definizione di una metodologia comune per la costruzione dei Piani, in cui la Provincia assumeva il ruolo di un soggetto che favoriva il confronto tra i Distretti e la crescita della loro capacità di lavorare assieme nella programmazione integrata. Questo tavolo si è riunito periodicamente fino al 2007, mettendo a punto delle linee guida sulla partecipazione degli attori territoriali alla costruzione e attuazione dei Piani. Dopo quell'anno, però, gli incontri si sono progressivamente diradati, fino al definitivo scioglimento del tavolo.

Questo lavoro tecnico era stato fortemente sostenuto dall'allora Assessore provinciale alle politiche sociali, il quale aveva investito molto sulla questione del coordinamento e della pianificazione zonale. Tra il 2004 ed il 2008, anche attraverso una stretta collaborazione con i tecnici del Settore Politiche sociali della Provincia, l'Assessore era riuscito ad investire risorse economiche sul territorio e ad esercitare, su buona parte dei Distretti, una discreta (ma non piena) *leadership* istituzionale. Come risultato di questo lavoro, erano stati sottoscritti degli accordi tra Provincia e territori, dove si prevedeva che l'assessore alle politiche sociali provinciali partecipasse alle assemblee degli accordi di programma costituite dai sindaci afferenti il distretto. Questi accordi, inoltre, prescrivevano la partecipazione dei referenti tecnici della Provincia ai lavori di uffici o commissioni istituiti per dare attuazione all'accordo distrettuale.

In seguito alle dimissioni dell'allora assessore provinciale, però, non c'è stata una continuità politica in tal senso, dal momento che nella successiva legislatura si è deciso di non affidare la delega alle Politiche sociali. Dunque, a partire dal 2009 la Provincia di Frosinone non ha più avuto un assessorato in questo settore di *policy*.

> *Dal 2009 c'è stato un cambio di amministrazione che ha determinato addirittura l'azzeramento dell'assessorato ed anche delle risorse. Perché chiaramente, senza che entriamo nel dettaglio, è chiaro che un assessore ha una forza diversa anche per potere in qualche modo andare a reperire risorse. Quindi si è andato un po' disperdendo il patrimonio che avevamo creato in quegli anni.* [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone]

Oltre a questa ragione, altre sono le motivazioni che non hanno permesso la stabilizzazione ed il funzionamento nel tempo del percorso di supporto e coordinamento promosso dalla Provincia. Innanzitutto, è mancata la legittimazione ed il sostegno politico di una parte dei Distretti. Probabilmente il solo lavoro tra tecnici e gli sforzi di *networking* politico messi in campo dall'allora Assessore non sono stati sufficienti a trovare legittimazione unanime presso tutti i livelli politici locali, ancora legati a logiche di competizione e attenti agli elementi di divisione piuttosto che a quelli di condivisione. In effetti, le testimonianze raccolte sia a livello distrettuale che provinciale testimoniano questo elemento. Di seguito ne riportiamo alcune:

Il documento delle linee guida era stato anche condiviso, però poi non ha trovato attuazione perché noi ci aspettavamo un passaggio anche negli organi di gestione dei singoli territori, quindi nell'assemblea dei sindaci, perché altrimenti sarebbe stato il classico documento su carta che non dava nessun tipo di indicazione. Abbiamo scontato quella che non era la convergenza tra tecnico e politico, perché poi questa istanza, riportata soprattutto in due territori, si scontrava con quella che era l'impostazione che invece avevano loro. [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone]

E' chiaro che tu all'inizio vai a mettere una rete tecnico-professionale e poi quando metti quella politica quei territori vanno in sofferenza. "Questo che vuole?" Ricordo le prime riunioni laggiù, era palpabile la diffidenza, era palpabile proprio fisicamente. [Politico Provincia di Frosinone]

Alla fine il rapporto è tra il istretto e la regione, la provincia era solo un passaggio in più che andava solo ad appesantire la procedura, ma non era così importante [Responsabile UdP Distretto FR/D]

Oltre alla mancata collaborazione di una parte dei soggetti politici territoriali, che non legittimavano né riconoscevano il ruolo dell'ente intermedio, considerandolo un passaggio superfluo nello stabilire una relazione diretta con la Regione, potremmo dire che nel lavoro della Provincia di Frosinone è stato assente anche il coinvolgimento di un livello sociale, che avrebbe consentito di rendere più pubbliche e condivise le questioni e i problemi su cui era stato avviato il lavoro di coordinamento. Il tema del coinvolgimento del terzo settore nella definizione delle politiche e degli interventi rappresentava per la Provincia un prerequisito per l'approvazione dei Piani di zona, ma poi nella pratica essa non ha messo in campo azioni durature per favorire questa partecipazione sul territorio, né ha istituzionalizzato luoghi di dialogo tra realtà sociali ed istituzionali.

Un'altra ragione che non ha permesso alla Provincia di Frosinone di portare avanti il suo ruolo di coordinamento è legata alla debole domanda di coinvolgimento, se non addirittura al rifiuto di collaborare, da parte dei Distretti organizzati in Consorzi di Comuni. In sostanza, le realtà distrettuali del frusinate presentano forme organizzative tanto differenziate tra loro che probabilmente l'ente intermedio avrebbe dovuto calibrare diversamente la propria azione in base al territorio. È come se i Distretti provinciali viaggiassero a due velocità, con le realtà consorziate che su alcuni versanti hanno da sempre disposto di maggiori risorse e di più avviati percorsi di lavoro rispetto alle altre due situazioni distrettuali. I Consorzi sono nati intorno al 1996/1997, perché su una parte di quei Comuni che oggi compongono il Distretto FR/C (denominato AIPES – Autorità Istituzione per l'Esercizio di Servizi) è stata effettuata la sperimentazione avviata, per mezzo del primo PSAR, dopo l'approvazione della L.R. 38/96. Nello stesso periodo anche i Comuni del Distretto FR/D decisero di consorziarsi, approfittando della possibilità di ricevere risorse maggiori in caso di autocandidatura per la sperimentazione di nuove forme organizzative e gestionali. Oltre a disporre di più risorse, i Comuni dove si sono istituiti i Consorzi sono riusciti prima degli altri a lavorare assieme e ad implementare la gestione associata. Hanno, altresì, avuto la possibilità di stabilire delle relazioni dirette con la Regione, che

inizialmente guidava i percorsi sperimentali. Inoltre, le problematiche organizzative dei Consorzi erano del tutto peculiari rispetto a quelle degli altri Distretti, problematiche su cui la Provincia non aveva la competenza regolamentare, in capo piuttosto all'ente regionale (ci riferiamo ad es. alla disciplina dei rapporti tra gli organi consortili – Assemblea, Consiglio di Amministrazione e Direzione Generale –, alla loro composizione, ai profili idonei a ricoprire taluni ruoli, alle incompatibilità, ai livelli di retribuzione). Tutte queste caratteristiche hanno contribuito a limitare lo spazio di azione dell'ente intermedio e a rafforzare la posizione delle realtà consortili, squilibrando in qualche modo i ruoli delle due istituzioni e minando i presupposti per una relazione paritaria e cooperativa.

Quando sono stati presentati i primi Piani di zona, nel 2002, il ruolo della Provincia è stato quello di andare a muoversi sempre su quei territori che non avevano il consorzio. Perché il consorzio, avendo personalità giuridica propria, si auto-coordinava; avevano costituito uffici con personale tecnico che guidava la gestione di tutti i rapporti fra Comuni; c'erano anche organi politici in cui si trovavano a sedere tutti i rappresentanti politici degli enti locali, quindi lì c'era già un'impostazione data. Poi con i Consorzi c'è stata sempre una difficoltà maggiore, perché non aveva la necessità del nostro coordinamento. Infatti, nel tempo e ancora oggi i Distretti A e B continuano a mandarci l'invito anche quando si riunisce l'Assemblea dei sindaci oppure quando si riuniscono i tecnici nei tavoli tematici. I Distretti C e D non lo fanno. [Tecnico Settore Politiche sociali Provincia di Frosinone]

Dalla nostra indagine è emerso che nei Distretti in cui non sono presenti i Consorzi sembra essere stato più significativo il coinvolgimento del Terzo Settore, dell'Asl e anche della Provincia nel lavoro sul Piano di zona. In questi Distretti la partecipazione degli attori locali è prevista sia all'interno dei livelli istituzionali che in quelli tecnici. In tale contesto, il supporto che per un periodo ha effettuato la Provincia ha avuto il limite di non riuscire a comprendere come poter guidare un lavoro sul Piano di zona che sviluppasse un maggior protagonismo dei diversi attori territoriali in quei distretti dove ciò era carente. Certamente, questo avrebbe richiesto maggiori momenti di confronto e negoziazione con le realtà consortili, che la Provincia non è riuscita a praticare anche a causa della progressiva riduzione del personale tecnico-specialistico a disposizione nel Settore Politiche sociali. Se negli anni 2004-2008 c'era stato un aumento del numero di risorse umane, che comunque rimanevano scarse per poter garantire nella maniera dovuta il lavoro sui Piani di zona[57], successivamente, con le dimissioni dell'Assessore, la situazione è andata peggiorando: si è verificato un accorpamento dei Settori Politiche sociali e Politiche migratorie, le figure tecnico-specialistiche (sociologo e assistente sociale) sono venute meno, così come si è fatto a meno dei collaboratori esterni, lasciando esclusivamente personale amministrativo.

Una volta arenatosi il lavoro che potremmo definire "diretto" della Provincia di Frosinone sui Piani di zona, essa ha puntato esclusivamente su una strada "indiretta" (già attiva da tempo), investendo sulle diverse tematiche del sociale attraverso il

[57] All'epoca il personale di ruolo del Servizio provinciale Politiche sociali era costituito da tre figure, a cui si aggiungevano sei operatori con contratto di collaborazione a progetto (impiegati prevalentemente sul lavoro del SISS). È evidente la differenza di risorse rispetto alla Provincia di Roma.

finanziamento di alcuni progetti operativi. Anche in questo caso, però, si è trattato di una strategia "ad esaurimento"; infatti, dal 2011/2012 la progressiva diminuzione di fondi e il dibattito sull'abolizione degli enti intermedi ha portato via via la Provincia di Frosinone ad avere un ruolo sempre più irrisorio, contribuendo solo in maniera residuale e marginale alla sopravvivenza di alcuni servizi e progetti provinciali.

CAPITOLO 6. LA FORMA DEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE LOCALE: ANALISI DEI QUATTRO CASI SELEZIONATI

6.1 Introduzione

Dopo aver delineato il campo regionale e provinciale della programmazione e aver analizzato la sua azione normativa, le relazioni tra attori ed organizzazioni, le gerarchie, i rapporti di forza e di potere che lo hanno caratterizzato, in questo capitolo focalizzeremo il nostro sguardo sul livello minimo della programmazione, quello distrettuale, nel quale esploreremo i processi decisionali che si sviluppano all'interno della definizione negoziata dei Piani di zona. Nello specifico, particolare attenzione sarà dedicata a quattro differenti dimensioni di questi processi (le c.d. *variabili di processo*): l'assetto istituzionale, organizzativo ed economico che caratterizza il Distretto e che sorregge le varie fasi della costruzione del Piano; l'interazione e l'integrazione tra la componente tecnica e la componente politica; le relazioni tra soggetti istituzionali e soggetti appartenenti alla società civile; i rapporti tra i differenti livelli istituzionali – comunale, distrettuale, provinciale e regionale – che strutturano il sistema di governo locale, influenzandone le dinamiche di programmazione.

Per quanto riguarda la prima dimensione, si tratta di analizzare le fasi del percorso programmatorio ed i contenuti del documento di Piano, di esaminare le risorse economiche e gli strumenti organizzativi scelti per favorire la gestione e la programmazione associata (Accordo di programma, Consorzio, ecc.), di ricostruire le relazioni intercomunali e le caratteristiche degli organismi preposti alla realizzazione del Piano. Infatti, esaminare la composizione, i criteri di costituzione e le modalità operative degli Uffici di piano e del Comitato politico ci aiuta a comprendere il processo di definizione del *setting* istituzionale, le scelte strategiche degli attori, i rapporti di "dominanza", i modelli di riferimento, i processi di *institution building,* i livelli di investimento effettivo che il territorio ha fatto rispetto alla pianificazione. In questo primo punto dell'analisi, la cornice teorica delineata nel capitolo 1 attraverso l'analisi delle teorie organizzative ci aiuterà a decifrare le questioni in gioco.

Rispetto alla relazione tra tecnici e politici, per ogni caso selezionato si rifletterà – utilizzando gli insegnamenti dei *policy studies* riportati nel capitolo 3 – sul modello di interazione esistente tra gli organi di programmazione, sulla tipologia di *leadership* che guida i processi, sulle asimmetrie e sulle tensioni presenti nei rapporti tra gli attori principali, infine, sulla connotazione e sulla valenza che il Piano acquista all'interno dei processi di *policy* locali.

In merito al tema della partecipazione e della sussidiarietà orizzontale, invece, le nostre riflessioni prenderanno le mosse a partire dall'analisi delle dinamiche interne ai Tavoli tematici o Tavoli di coprogettazione. Sono questi, infatti, i luoghi privilegiati in cui si

realizzano l'inclusione e il coinvolgimento degli attori sociali. Osservare e sviluppare alcune considerazioni sulle caratteristiche che in ogni territorio selezionato assumono gli aspetti problematici relativi ai Tavoli (il target di inclusione e la composizione del *policy network*, la divisione tematica, la questione della rappresentanza, le forme assunte dai processi di interazione, il *setting* partecipativo) sarà il nostro obiettivo fondamentale per dare complessità al tema e non cadere in facili semplificazioni, dettate – soprattutto in questo periodo storico – dal basso investimento del soggetto pubblico, dal rischio di strumentalizzazione, dalle alte probabilità di fallimento di queste esperienze. Infatti, "è fin troppo facile argomentare circa la reale difficoltà di passare da una prassi di semplice consultazione allo sviluppo di un'effettiva capacità decisionale da parte dei soggetti sociali" (Girotti, 2012, p. 10); in tal senso, le evidenze empiriche che verranno presentate di seguito ci solleciteranno a riflettere su una variegata molteplicità di contesti e di processi.

Infine, per quel che concerne la quarta ed ultima dimensione, ossia le relazioni di *multilevel governance*, vedremo se e in che modo, nei singoli casi di studio, il ruolo di Regione e Province ha contribuito a supportare il concreto svolgimento dei processi di pianificazione zonale. Nel caso di Roma Capitale, inoltre, questa fase dell'analisi sarà arricchita dalle considerazioni circa le relazioni tra livello centrale e municipale nello stesso contesto metropolitano. Già nel capitolo 5 abbiamo mostrato come i due enti sovraordinati abbiano attuato differenti strategie nell'avvio e nel consolidamento dei rapporti istituzionali per i Piani di zona: i contatti e i percorsi di cooperazione con la Provincia si sono avviati in maniera piuttosto naturale ed efficace, mentre così non è stato con la Regione. Vale comunque la pena ritornare su tali questioni, poiché l'analisi dei singoli casi di studio ci mostrerà le diverse sfumature in cui possono configurarsi i rapporti interistituzionali. Spesso, infatti, i contesti locali attivano interazioni strategiche specifiche, in cui cooperazione e competizione si pongono di continuo in tensione, anche a causa di una crescente e insostenibile contrazione delle risorse.

Dopo aver effettuato una presentazione del territorio in esame, di alcuni dati socio-demografici ed economici e della spesa sociale destinata ai Piani di zona, per ognuno dei quattro casi di studio analizzeremo le dimensioni sopra elencate, lungo le quali sarà possibile, nell'ultima sezione di questo lavoro, sviluppare una riflessione complessiva e comparativa nonostante l'estrema eterogeneità dei contesti locali esaminati.

6.2 Il complesso rapporto pubblico-privato nel secondo Piano Regolatore Sociale di Roma Capitale

Nell'effettuare la selezione dei casi di studio secondo un campione non casuale – derivante da considerazioni di opportunità circa la "rappresentazione" dell'estrema eterogeneità presente nello spazio regionale – è stata pressoché inevitabile la scelta di includere il caso di Roma Capitale e, nello specifico, il processo di costruzione del secondo ed ultimo Piano Regolatore Sociale (ossia un documento di programmazione che riguarda tutta la città nel suo complesso).

Non si poteva non tener conto della città capitolina data la sua unicità sia in termini di estensione che di ruolo istituzionale all'interno di tutto il contesto nazionale. Questo ruolo di preminenza viene rivestito anche nel territorio regionale, il quale risulta profondamente segnato dalla presenza di una Città così estesa e complessa. In effetti, per via delle sue caratteristiche socio-demografiche, ma anche per la considerevole presenza e concentrazione di problemi sociali (che nei contesti metropolitani inevitabilmente si acuiscono e radicalizzano), Roma si trova ad avere un peso preponderante nelle relazioni interne al contesto regionale, tanto che non di rado si sente parlare di "romano-centrismo"[1].

Basti pensare che nella Capitale risiede il 47,6% degli abitanti di tutta la Regione Lazio; infatti, secondo quanto rilevato nell'ultimo Censimento Istat del 2011 sono 2.617.175 i residenti nel territorio capitolino (tab.18). Si tratta naturalmente della "popolazione legale", un dato che esclude tutte le persone che per svariati motivi vivono nella città, ma non vi risiedono regolarmente (studenti universitari, migranti, lavoratori temporanei, ecc.).

Tabella 18. Variazione della popolazione residente di Roma rispetto al censimento 2001

Comune	Censimento		Var %
	21/10/2001	9/10/2011	
Roma	2.546.804	2.617.175	+2,8%

Fonte: dati Istat

Un altro dato che ci permette di rilevare la preponderanza della Città sul territorio regionale è quello della spesa sociale. Infatti, confrontando le tabelle che seguono (tab. 19 e 20) con quelle riportate nel capitolo 5 (tab. 13 e grafico 7) possiamo notare che Roma alza la media della spesa sociale regionale, portandola al di sopra della media nazionale. Ugualmente, per quanto riguarda la spesa sociale pro-capite, la città capitolina si attesta al di sopra del valore medio dei finanziamenti stanziati dai Comuni metropolitani, anche se bisogna rilevare che rispetto ad alcune grandi città settentrionali (Milano, Trieste, Torino) essa destina ai suoi cittadini risorse minori (tab. 20).

Infine, pure rispetto alla varietà e numerosità dei servizi e delle strutture c'è una sostanziale "polarità" romana rispetto al resto del territorio laziale (tab. 21).

[1] Dai nostri intervistati spesso questo termine viene utilizzato con accezione negativa ad indicare una rivalità territoriale degli altri Comuni rispetto a quello capitolino. Infatti, soprattutto nei territori di provincia, Roma viene considerata come una "calamita" di risorse, che attrae a sé opportunità ed investimenti, a scapito degli altri contesti territoriali.

Tabella 19. Spesa corrente e spesa sociale dei Comuni metropolitani

Titolo di spesa	2009			2010			2011		
	Corrente	Sociale	*Incidenza %*	Corrente	Sociale	*Incidenza %*	Corrente	Sociale	*Incidenza %*
Torino*	Nd	nd	*21,1*	nd	nd	*21,2*	nd	nd	*20,9*
Milano+	1.850,9	389,3	*21,0*	2.252,1	380,2	*16,9*	2.400,2	398,1	*16,6*
Genova*	662,3	86,9	*13,1*	738,6	85,1	*11,5*	739,7	80,1	*10,8*
Venezia*	560,3	76,2	*13,6*	521,6	65,0	*12,5*	543,1	61,8	*11,4*
Trieste+	273,2	86,5	*31,6*	277,9	89,0	*32,0*	291,3	91,6	*31,5*
Bologna*	501,6	121,1	*24,1*	494,6	113,7	*23,0*	496,6	100,1	*20,2*
Firenze+	492,5	91,5	*18,6*	491,0	99,3	*20,2*	486,4	99,8	*20,5*
Roma+	4.142,0	674,0	*16,3*	3.657,1	676,9	*18,5*	4.530,4	696,6	*15,4*
Napoli+	1.658,8	86,9	*5,2*	1.554,4	81,5	*5,2*	1.407,4	88,5	*6,3*
Bari+	312,1	50,6	*16,2*	322,8	62,1	*19,2*	312,9	48,8	*15,6*
Cagliari+	216,0	49,2	*22,8*	211,0	49,5	*23,5*	nd	nd	nd
Media città metropolitane	**1.067,0**	**171,2**	***18,5***	**1.052,1**	**170,2**	***18,5***	**1.245,3**	**185,0**	*17*

+ Dati provenienti dalla rilevazione effettuata da Anci-Cittalia per "La spesa sociale dei comuni", anno 2012.
*Dati provenienti dalla rilevazione effettuata da Anci-Cittalia per "I comuni e la crisi", anno 2011.
Ires Morosini L., 2011.

Fonte: Cittalia, 2012

Tabella 20. Spesa sociale pro-capite per abitante nei Comuni metropolitani

Città metropolitane	2009	2010	2011
	Pro-capite	Pro-capite	Pro-capite
Torino#	285	295	287
Milano+	310	303	317
Genova*	142	139	131
Venezia*	281	240	228
Trieste+	410	421	434
Bologna*	326	306	270
Firenze+	257	279	280
Roma+	265	266	274
Napoli+	86	81	88
Bari+	160	196	154
Cagliari+	299	301	nd
Media città metropolitane	**256**	**257**	**246**

+ Dati provenienti dalla rilevazione effettuata da Anci-Cittalia per "La spesa sociale dei comuni", anno 2
*Dati provenienti dalla rilevazione effettuata da Anci-Cittalia per "I comuni e la crisi", anno 2011.
Ires Morosini L. legaautonomie

Fonte: Cittalia, 2012

Tabella 21. Strutture e servizi socio-assistenziali per Comune di Roma e Province

	Comune di Roma	Provincia di Frosinone	Provincia di Latina	Provincia di Rieti	Provincia di Roma	Provincia di Viterbo	Totale
Minori	**687**	**136**	**137**	**36**	**290**	**86**	**1.372**
Asilo Nido	435	36	83	9	159	33	755
Servizio socio-educativo per la prima infanzia	78	7	1	6	15	2	109
Casa Famiglia	58	8	8	1	24	9	108
Gruppo Appartamento	42	16	2	-	21	1	82
Comunità Educativa di Pronta Accoglienza	8	1		1	3	-	13
Centro Diurno	24	20	10	12	29	3	98
Ludoteca / Laboratorio	42	48	33	7	39	38	207
Adulti con disabilità	**79**	**16**	**25**	**6**	**42**	**14**	**182**
Casa Famiglia	44	1	2	1	8	1	57
Comunità Alloggio	12	1	4	1	1	1	20
Struttura Semi-Residenziale	3	5	1	-	4	3	16
Centro Diurno	20	9	18	4	29	9	89
Anziani	**287**	**119**	**115**	**108**	**372**	**110**	**1.111**
Casa Famiglia	4	-	4	8	20	-	36
Comunità Alloggio	27	11	38	18	86	9	189
Casa di Riposo	84	18	10	17	74	21	224
Casa Albergo	2	1	-	1	5	-	9
Centro Diurno Anziani Fragili	29	-	-	-	2	-	31
Centro Diurno	141	89	63	64	185	80	622
Persone con problematiche psico-sociali	**24**	**5**	**6**	**11**	**15**	**7**	**68**
Casa Famiglia	6	-	1	7	5	1	20
Comunità Alloggio	1	3	2	3	4	4	17
Comunità di Pronta Accoglienza	4	-	-	1	-	-	5
Struttura Semi-Residenziale		2	-	-	-	-	2
Centro Diurno	13	-	3	-	6	2	24

Fonte: Censis (2010), *Secondo Rapporto sui servizi sociali del Lazio*.

Il caso di Roma non è stato selezionato soltanto in considerazione della sua unicità, estensione e predominanza – ragioni fin troppo ovvie e scontate –, ma anche perché si è ritenuto che alcune caratteristiche storiche, organizzative e politico-istituzionali la rendano un contesto estremamente interessante per analizzare i fenomeni di *governance* nei processi di programmazione sociale.

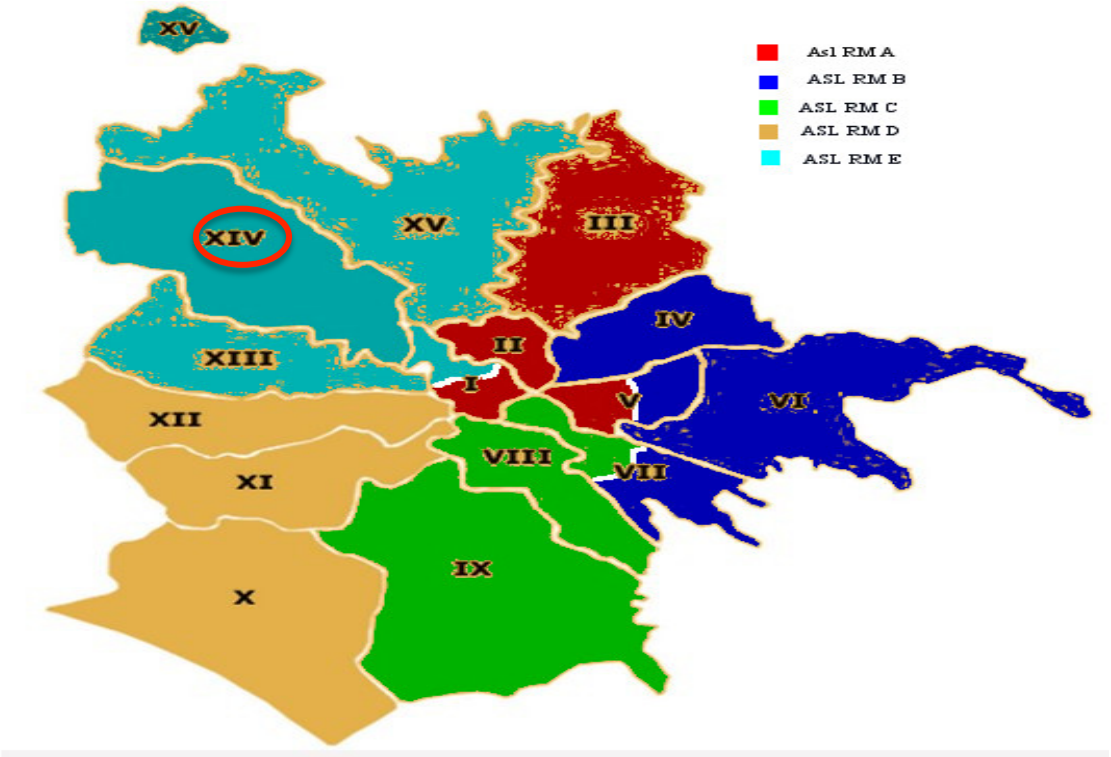
Innanzitutto, Roma ha un'antichissima tradizione di organizzazioni no-profit che operano nel sociale e questo nel tempo ha generato *policy networks* complesse, dove gli interessi degli attori e le relazioni di potere tra pubblico e privato risultano particolarmente densi (Rhodes, 1984). Così, in un contesto fortemente istituzionalizzato, fatto di *inheritance* e di strutture relazionali chiuse e rigide (*locked-in*) (Powell, 1991), la programmazione deve fare i conti con arene plurali estremamente "affollate", in cui sono molto forti le dinamiche competitive e conflittuali tra *stakeholders* ed in cui non risulta certamente facile mettere in campo strategie di riduzione dell'incertezza.

Un altro elemento che rende altresì interessante il caso romano è l'assetto istituzionale: dopo un lungo iter legislativo che ha avuto inizio con la riforma del Titolo V del 2001, nel 2010 il Comune di Roma è stato trasformato, lasciando invariati i suoi confini, in "Roma Capitale", ente territoriale speciale dotato di particolare autonomia e di maggiori competenze[2] rispetto agli altri Comuni metropolitani, in virtù del suo ruolo di capitale e quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche. Questo le

[2] I settori in cui Roma Capitale ha particolare autonomia sono: i beni culturali, lo sviluppo economico e sociale, il settore turistico, la pianificazione territoriale, il trasporto pubblico.

permette, al pari dell'ente ad essa sovraordinato (la Regione), di avere una particolare indipendenza su alcune questioni e di possedere un potere regolativo molto forte che, per statuto[3], viene esercitato sugli organismi di decentramento amministrativo ad essa sottoposti. Si tratta dei 15 Municipi romani che, pur avendo dimensioni simili a quelle dei Comuni italiani medio-grandi (fig. 19 e tab. 22), tuttavia non possiedono la medesima autonomia gestionale, finanziaria e contabile. Essi, infatti, sono considerati come "circoscrizioni di partecipazione, consultazione e gestione dei servizi"; non approvano un bilancio, ma soltanto atti di pianificazione contabile sulla base delle risorse stabilite dall'alto nel documento di programmazione economica di Roma Capitale.

Figura 19. La nuova suddivisione dei Municipi romani e Asl di appartenenza[4]



Fonte: nostra rielaborazione grafica su cartina disponibile al sito http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=municipi.wp

[3] Lo Statuto di Roma Capitale, approvato nel 2013, regola tutto il nuovo assetto istituzionale ed organizzativo della città. Con l'entrata in vigore della Riforma Delrio, alla disciplina relativa al Comune di Roma Capitale, che rimane invariata, si aggiungerà quella relativa al nuovo ente "Città metropolitana di Roma Capitale" (coincidente con il territorio della Provincia di Roma), che invece dovrà definire i rapporti – attraverso apposito statuto – tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni speciali che Roma è chiamata a svolgere.

[4] Come già accennato altrove, nel 2012 il numero dei Municipi viene ridotto da 19 a 15. A questa riorganizzazione, però, non è corrisposta una modifica dei territori di competenza delle ASL, così che ad oggi ci sono alcuni territori municipali (I, V, VII) su cui insistono due ASL diverse.

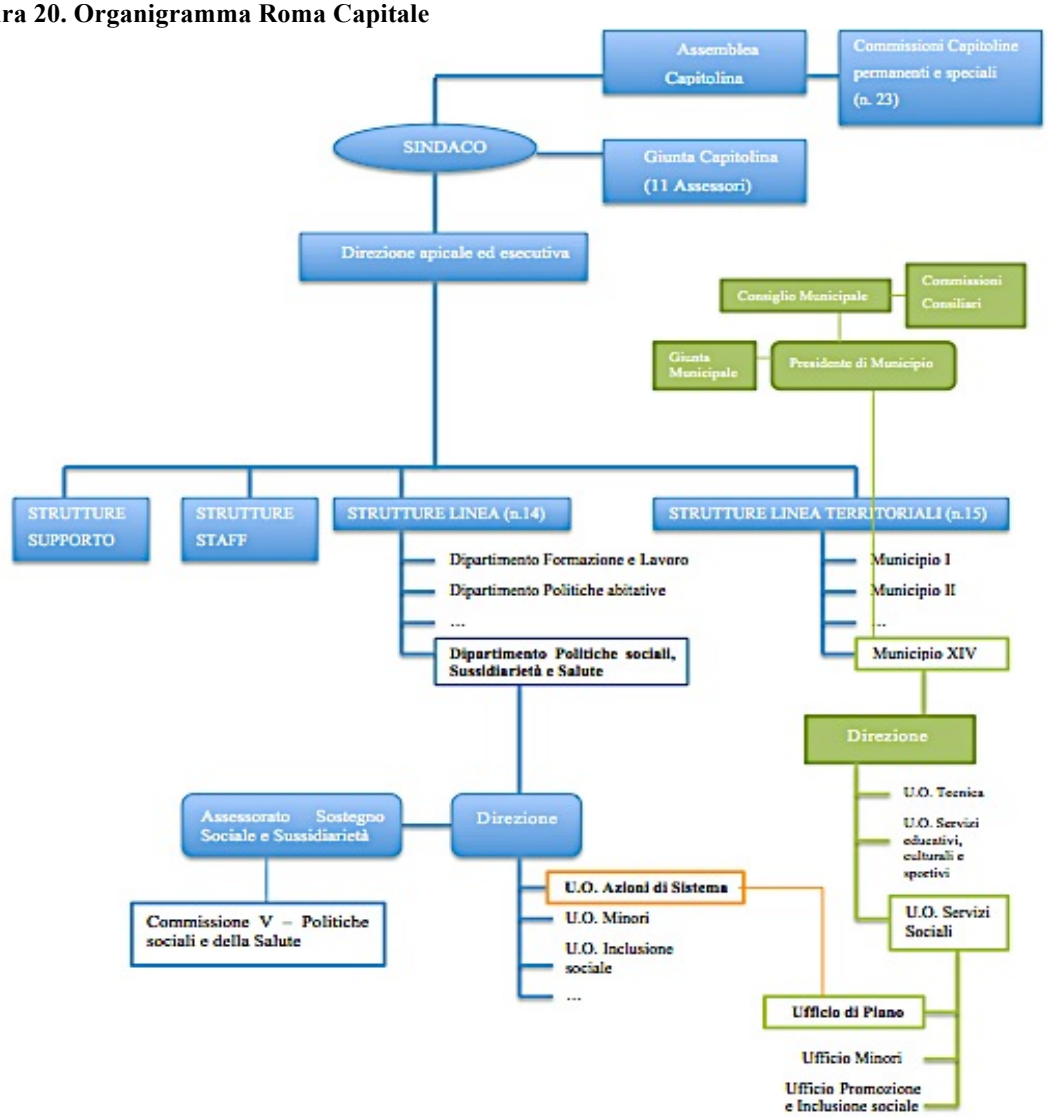
Tabella 22. Totale popolazione iscritta in anagrafe al 31 dicembre 2013 per municipio

Municipi		Popolazione
Nuovi	**Vecchi**	**TOTALE**
1	1+17	195.867
2	2+3	169.611
3	4	204.623
4	5	176.943
5	6+7	246.700
6	8	259.871
7	9+10	308.207
8	11	132.203
9	12	179.034
10	13	229.267
11	15	154.013
12	16	141.594
13	18	135.108
14	19	189.198
15	20	158.206
n. l.*	*n. l.*	*8.860*
Roma	**Roma**	**2.889.305****

Fonte: dati di fonte anagrafica, elaborazioni Ufficio di Statistica di Roma Capitale.
*Popolazione per la quale non è possibile conoscere il municipio.
**Il disallineamento tra popolazione iscritta in anagrafe e popolazione residente (tab.18) è dovuto alla mancata revisione dell'anagrafe a partire dalle risultanze censuarie del 1971.

Dunque, la Città è caratterizzata da un doppio livello di governo e gestione della cosa pubblica e la realizzazione delle politiche dipende sempre da un complesso intersecarsi di dinamiche e soggetti. Come è possibile vedere in figura 20, il primo livello, definibile cittadino o comunale, si riferisce a tutto il territorio di Roma Capitale e vede i suoi organi di governo politico nell'Assemblea e nella Giunta Capitoline. Sul piano organizzativo centrale poi sono previste "strutture di linea", i Dipartimenti, che si collegano alla delega attribuita agli Assessori di riferimento e che svolgono attività di programmazione, regolamentazione, coordinamento, monitoraggio e controllo in relazione alle funzioni decentrate del collegato settore di intervento. Si tratta, per dirla con le parole di Mintzberg (1985), di un modello divisionale realizzato sia rispetto al "prodotto" che rispetto al territorio. Infatti, secondo questa logica, i livelli municipali sono considerati "strutture di linea territoriali" che, pur avendo i propri organismi politico-istituzionali (Presidente ad elezione diretta, Consiglio e Giunta Municipali), sono tenute ad attuare, in base alle proprie specifiche istanze ed esigenze, quanto previsto da parte delle strutture centrali nella fase di programmazione e regolamentazione.

Figura 20. Organigramma Roma Capitale



Fonte: nostra elaborazione

Anche per quanto riguarda l'ambito della programmazione sociale, la città di Roma è caratterizzata da un doppio livello organizzativo: l'assetto generale di tutta la rete dei servizi sociali comunali è regolato da un Piano Regolatore Sociale (d'ora in avanti PRS), documento di pianificazione del livello centrale/cittadino, che svolge una funzione di cornice e di indirizzo per i Piani di zona municipali[5]. Il PRS è di competenza del Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale, nel quale è precisamente la U.O. Azioni di Sistema che si occupa della sua elaborazione ed attuazione (fig.20). I Piani di zona, invece, sono realizzati da ogni singola municipalità, in ognuna delle quali possiamo trovare un Ufficio di Piano e specifiche strutture organizzative di servizio sociale (facenti capo a

[5] Ogni Municipio, il cui territorio coincide con quello del distretto socio-sanitario, deve elaborare il proprio Pdz.

loro volta alle U.O.S.E.C.S.[6]), che si occupano di definire e realizzare la programmazione locale entro le linee di indirizzo del PRS.

Per quanto concerne la U.O. Azioni di sistema, che fino al 2011 era semplicemente un ufficio del Dipartimento centrale Politiche sociali[7], le sue funzioni sono quelle di programmare e coordinare tutto il sistema dei servizi sociali cittadini e territoriali; realizzare gli obiettivi e le azioni definiti nel Piano Regolatore Sociale; sostenere nei processi di programmazione tutte le unità organizzative (sia dipartimentali che municipali); monitorare l'attuazione dei programmi municipali e centrali in coerenza con il PRS; regolamentare e gestire gli strumenti di accreditamento cittadino; favorire l'integrazione tra tutti gli interlocutori del sistema sociale (Municipi, ASL, Terzo settore, Dipartimento centrale, Provincia, Regione, ecc.); curare le relazioni di coordinamento con la Regione Lazio; allestire e sviluppare il Sistema informativo sociale; valutare la qualità dei servizi e delle iniziative progettuali di Roma Capitale; promuovere il Bilancio sociale e le buone prassi esistenti sul territorio. Si tratta, dunque, di un organismo con molte e diverse funzioni (caratteristica che non la rende una struttura snella e facilmente governabile), ma che prioritariamente è preposto alla *governance* del sistema cittadino dei servizi, un ruolo tanto più necessario in un contesto frazionato in molte strutture territoriali e caratterizzato da una notevole differenziazione e stratificazione del disagio nei micro ambiti locali. Nello specifico, fino al 2013[8] sono state 5 le assistenti sociali addette a seguire e monitorare la pianificazione zonale e ad ognuna di esse era affidato l'insieme dei Municipi appartenenti ad un'ASL. Dalla ricerca è, inoltre, emerso che ogni operatore aveva, nell'ambito delle funzioni della U.O., altre responsabilità e compiti oltre a quelli relativi ai Piani di zona; il che ci porta a ritenere che probabilmente la numerosità e la complessità dei compiti in capo all' "Azioni di sistema" non corrispondesse ad un'altrettanta elevata disponibilità di risorse umane (di numero ancora minore quando la U.O. era un ufficio). Infine, è interessante rilevare che l'organismo in esame, sempre fino al 2013, era composto esclusivamente da personale tecnico-amministrativo di ruolo, non contando al suo interno la presenza di rappresentanti del Terzo settore, né di consulenti esterni, né di politici. In proposito, però, l'ex Dirigente ci fa notare come le attività di questa unità organizzativa siano strettamente connesse alla dimensione politica:

[6] Sono le specifiche Unità Organizzative che nei singoli Municipi si occupano di servizi sociali, educativi, culturali e sportivi. Fino al 2013 esisteva un'unica Unità, definita appunto con l'acronimo U.O.S.E.C.S.; con l'insediamento delle nuove Giunte municipali c'è stata una suddivisione tra U.O. che si occupa di attività educative, culturali e sportive ed U.O. competente esclusivamente nel settore del sociale.

[7] E' stato proprio il secondo PRS (che analizzeremo tra poco) a prevedere la creazione della U.O. Azioni di sistema. Ciò ha permesso di dare maggiore autonomia, flessibilità e rapidità a questa struttura organizzativa, prima sottoposta alla diretta responsabilità del Direttore del Dipartimento Politiche sociali. La formazione di un'unità organizzativa, posta sotto la responsabilità di un dirigente, permette che gli obiettivi non siano più definiti da un'autorità sovraordinata (e impegnata anche in molte altre questioni), ma divengano il frutto di un processo di coinvolgimento e negoziazione (e non di controllo) tra questa e l'unità organizzativa.

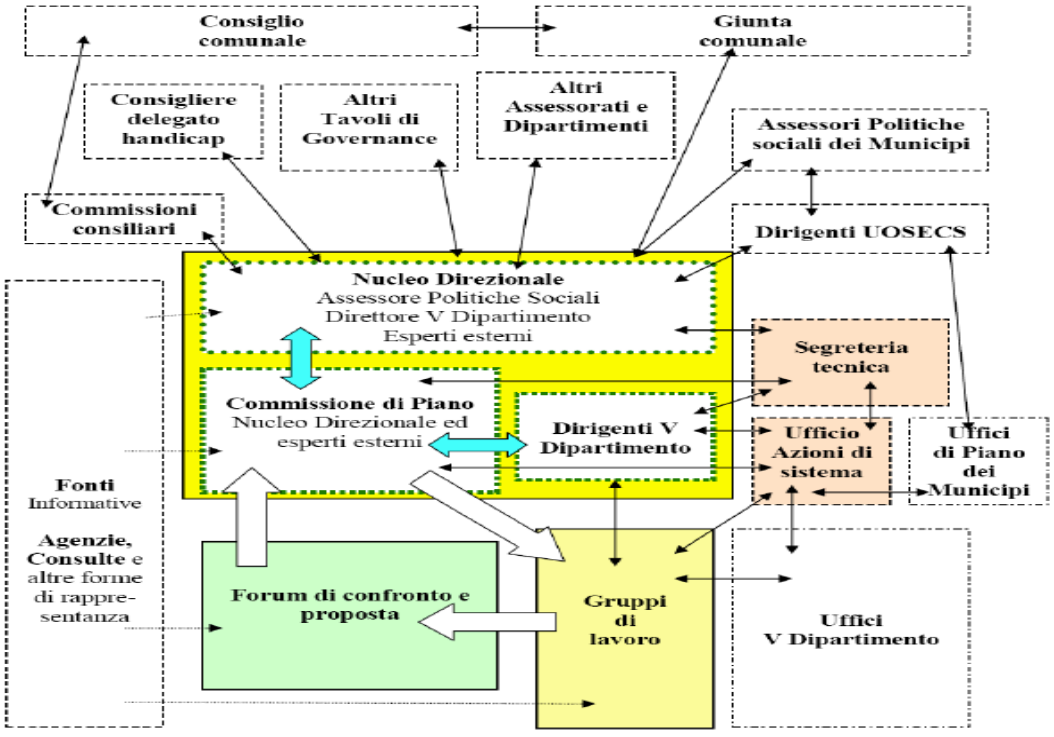
[8] L'insediamento della nuova Giunta capitolina ha portato ad una serie di cambiamenti nella Direzione e nell'assetto organizzativo del Dipartimento e, su questo punto, non è stato possibile verificare quali siano state le modifiche sostanziali.

La U.O. riveste un delicato ruolo nell'ambito di quelle che sono alcune pertinenze di carattere politico, perché è una vera e propria U.O. volta alla governance del sistema dei servizi, e questo ha una connessione assolutamente naturale con l'organo che deve dare gli indirizzi. Il tipo di ruolo che si riveste nella U.O. Azioni di sistema comporta anche una rete di relazioni con altri organi politici, perché un'interlocuzione forte è con i Municipi, che a loro volta hanno una connotazione chiaramente politica, con dei Presidenti, degli assessori, dei Consigli ecc. [Dirigente Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

Dopo aver tratteggiato il quadro istituzionale ed organizzativo, arriviamo ora al cuore delle argomentazioni, descrivendo e analizzando il processo di costruzione del secondo Piano Regolatore Sociale 2011-2015, che rappresenta un'interessante esemplificazione delle complesse architetture di *governance* e partecipazione della Città. La sua prima edizione risale al 2002; successivamente, anche con un'amministrazione di segno politico diverso, si è deciso di dare continuità a tale percorso, nonostante la legislazione nazionale e regionale non ne prevedano l'elaborazione. In altre parole, il problema e l'occorrenza di governare, secondo linee strategiche e obiettivi univoci, l'assetto generale dei servizi sociali capitolini entra nell'*agenda-setting* non per via di una cogenza normativa, ma per una precisa volontà politica dei Sindaci e degli Assessori alle politiche sociali[9] che in questi anni si sono succeduti.

La preparazione del secondo PRS è stata affidata ad una complessa architettura organizzativa, divisa in tre momenti e avviata tra la fine del 2008 e gli inizi del 2009 (fig. 21).

Figura 21. Architettura organizzativa per la definizione del PRS 2011-2015



Fonte: Testo del Piano Regolatore sociale 2011-2015, p. 6, disponibile al link: http://www.pianosocialeroma.it/documenti/pianoregolatoresociale/All%20A%20-%20Testo%20PRS.pdf

[9] L'Assessore che ha dato avvio al PRS 2011-2015 ricopriva anche il ruolo di vicesindaco.

La prima fase, di tipo politico, è stata guidata da un *Nucleo direzionale,* composto dall'Assessore alle politiche sociali, che aveva il compito di definire strategie e priorità, dal Direttore del Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale e da tre esperti esterni, scelti direttamente dal soggetto politico[10], i quali avevano la funzione di coordinare, con il supporto di una Segreteria tecnica, tutto il processo di programmazione e curare le relazioni politico-istituzionali (rapporti con i dirigenti delle U.O. dipartimentali e municipali, con i direttori degli altri Dipartimenti, con i rappresentanti Asl, con gli assessori municipali e comunali, ecc.). La caratteristica di questo *Nucleo* è stata quella di essere il fulcro della definizione delle linee di indirizzo strategico, tuttavia la sua composizione non era di natura esclusivamente politica, poiché gli esperti esterni possono essere considerati dei tecnici che interpretavano le direttive politiche e cercavano di tradurle sul piano operativo.

Il secondo momento, di natura tecnica, è stato affidato alla *Commissione di Piano,* anch'essa composta da soggetti esterni[11] appartenenti al mondo del privato sociale o a quello accademico. Obiettivo della Commissione era effettuare una fotografia, una rilevazione dello stato dei servizi esistenti e, sulla base di questa, individuare eventuali possibili tracce sulle quali avanzare proposte di miglioramento. In buona sostanza, la Commissione di Piano ha svolto il ruolo di "cabina di regia" tecnica, definendo non solo le azioni operative da inserire nel Piano, ma tutti i successivi passaggi del processo programmatorio. Infatti, i componenti di questo organismo hanno direttamente selezionato e coordinato dei *Gruppi di lavoro*, divisi per aree tematiche[12] e composti da soggetti selezionati, in base alla loro *expertise*, per lo più all'interno di organizzazioni di Terzo settore aventi un ruolo importante nel sociale romano.

> *Abbiamo creato dei Gruppi di lavoro. Nella Commissione c'era ad esempio uno che si occupava di handicap, però dice "non è che posso fare io tutto il lavoro", allora ha chiamato 7-8-10-15 persone del privato sociale, ma anche dei... diciamo di chi si occupa di handicap a Roma e ha detto "mi preparate una specie di documento preliminare sull'handicap a Roma: i dati, i problemi, le proposte".* [Componente Nucleo Direzionale del PRS]

Ogni *Gruppo* ha lavorato separatamente, raccogliendo per ciascun ambito dati ed informazioni relative al contesto, alla domanda sociale, ai servizi esistenti, ai punti di forza e alle criticità più significative. Tali informazioni sono, quindi, confluite all'interno di documenti tematici che hanno contribuito a costituire la bozza del PRS, presentata in

[10] Due dei tre esperti appartengono ad un'associazione, che da oltre dieci anni presta assistenza tecnica, supporto e consulenza al Comune di Roma nell'ambito dei progetti relativi alla L.285/97. Riprendendo le analisi di Cataldi (2012) potremmo sostenere che anche per Roma l'esperienza 285 ha ingenerato un'eredità istituzionale soprattutto di tipo metodologico.

[11] In totale gli esperti coinvolti nella Commissione erano 10: i 3 del Nucleo Direzionale ed altri 7 selezionati tramite avviso pubblico.

[12] In totale i *Gruppi* sono stati 5, organizzati intorno ai seguenti temi: Povertà, disagio ed emergenze sociali; Immigrati e richiedenti asilo; Salute, disabilità e disagio psichico; Famiglie e minori; Persone anziane. Ogni *Gruppo* era composto da circa 10-15 esperti e coordinato da un componente della Commissione di Piano che aveva specifiche competenze sulla tematica di riferimento.

un'assemblea pubblica nell'autunno del 2010[13]. I risultati della ricerca hanno mostrato che si è trattato di un incontro istituzionale di grande impatto mediatico, sia perché ha raccolto la partecipazione di centinaia di soggetti provenienti dal settore pubblico e privato, sia perché sono stati direttamente il Sindaco e il Vicesindaco (nonché Assessore alle politiche sociali) a presentare la prima stesura del PRS, avviando la fase partecipativa del processo programmatorio. In base alle valutazioni dei nostri intervistati, possiamo interpretare questa grande assemblea pubblica come un momento cruciale del *policy making*, quello della legittimazione, in cui si costruisce il consenso necessario a deliberare su una specifica scelta (Meny e Thoenig, 1991). In tal senso, presentare il *drafting* di un programma significa delineare in modo ben preciso il processo decisionale, delimitando i confini delle scelte da effettuare e definendo più o meno esplicitamente le attribuzioni di autorità e responsabilità ai vari attori (Raniolo, 2004a). Una parte dei testimoni chiave ha ritenuto, peraltro, che l'organizzazione e lo stile di conduzione di questo convegno pubblico avessero gettato le basi di quello che poi è stato il *setting* partecipativo, definendo in qualche modo quell'insieme di regole del gioco all'interno delle quali i portatori di interesse possono formulare le loro richieste.

> *Ci saranno state 800 persone quel giorno. Era proprio organizzato dall'assessorato, c'era anche il Sindaco e c'era tutto il sociale romano, davvero. È stato bello; è stato bello vedere come le persone avevano voglia di partecipare, quindi da lì poi sono stati lanciati i Forum tematici.* [Esponente Terzo settore – coordinamento Forum tematico]

> *Dal primo giorno c'è stata una sfilata di questa amministrazione, dei loro consulenti. Immediatamente è arrivata questa cosa che non era un percorso di partecipazione, ma era una rappresentazione di qualcosa. Perché quel giorno è stato visibile anche questo, non c'è stato nessuno spazio per interventi.* [Esponente Terzo settore Roma Capitale]

> *È stata una cosa diciamo di facciata, di grande impatto mediatico; non c'era dibattito, perché era una presentazione.* [Componente Conferenza Regionale del Volontariato]

> *Nella pubblicizzazione, per stimolare la partecipazione, devo dire che c'è stato un grande battage verso il mondo esterno.* [Dirigente Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

Arriviamo a questo punto alla terza ed ultima fase del processo di programmazione, quella partecipata, realizzata attraverso la costituzione di 5 *Forum* istituiti nelle stesse aree tematiche individuate per i Gruppi di lavoro ed aperti a qualunque *stakeholder* fosse interessato a parteciparvi (in forma singola o associata). In tal senso, dunque, è stata prediletta una strategia autoselettiva, in base alla quale ogni cittadino o organizzazione poteva iscriversi (entro una certa data e attraverso il web) ad uno o più Forum tematici. Il lavoro svolto da questi ultimi è stato quello della rilettura critica del rispettivo documento base elaborato nella fase precedente, al fine di proporre integrazioni e/o modifiche anche attraverso contributi scritti (su format predefinito) che chiunque poteva inviare online.

[13] Gli inviti a questo convegno pubblico sono stati fatti a partire da elenchi di enti, cooperative e associazioni oppure sono arrivati ai diversi soggetti tramite il "passaparola". Ad ogni modo, chiunque poteva partecipare previa iscrizione.

Questo complesso percorso di programmazione, durato oltre due anni[14], ha portato alla definizione del documento finale del PRS, che a differenza di quanto avviene per i Piani di zona non ha condotto alla sottoscrizione di Accordi di programma. Come testimoniano le parole che seguono, il Nucleo direzionale ha ritenuto che la stipula di Accordi inter-istituzionali avrebbe complicato e reso ancora più farraginoso l'iter di definizione del Piano, ma questo ha indubbiamente rappresentato un punto di debolezza nella gestione della *governance* da parte del livello cittadino, che ha dimostrato così una bassa capacità di condivisione e coordinamento degli obiettivi con le numerose istanze istituzionali del territorio.

> *Nel primo Piano Regolatore Sociale sono stati fatti gli Accordi di programma con delle ASL, ma solo relativamente alla parte socio-sanitaria. Anche per la complicazione che questo avrebbe comportato, non si è ritenuto di dover fare un vero e proprio Accordo. Esso avrebbe dovuto essere sottoscritto dalle 5 ASL, dai centri di giustizia minorile, dalla Provincia ... insomma una cosa molto ampia. Tra l'altro, non essendoci norme e direttive di tipo regionale su questo caso, il processo era già abbastanza complicato per cui si è privilegiato una comunicazione attraverso i Tavoli di governance.* [Componente Nucleo Direzionale PRS]

Quelli che il nostro testimone privilegiato definisce *Tavoli di governance* (cfr. fig. 21) sono stati luoghi di confronto politico-istituzionale, costituiti limitatamente al periodo di durata del processo programmatorio, attraverso cui l'Assessorato alle politiche sociali e il Nucleo direzionale hanno instaurato un dialogo rispetto agli obiettivi strategici del PRS. I soggetti ivi coinvolti sono stati ad esempio i sindacati, gli assessori e i dirigenti municipali, i direttori ASL, il Forum del Terzo settore, ecc. Tuttavia, la presenza di un dialogo e di negoziazioni di tipo politico-istituzionale non è sufficiente a colmare il vuoto creato dall'assenza di Accordi di programma: infatti, come sottolineato da Bobbio (2002b), la programmazione negoziata si differenzia dalle classiche negoziazioni che da sempre contraddistinguono le politiche, perché la scelta pubblica in questo caso diventa oggetto di un accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti si assumono pubblicamente delle responsabilità, mettendo anche in campo delle risorse. Un'altra debolezza che ha caratterizzato il PRS è il fatto di non aver completato l'iter di deliberazione (approvato in Giunta ma non in Assemblea capitolina) a causa di vicissitudini politiche e finanziarie[15]; in

[14] Dalla ricerca è emerso che secondo le intenzioni del Nucleo direzionale il processo programmatorio avrebbe dovuto durare molto meno ed essere approvato già nel 2010. In realtà i lavori della Commissione di Piano sono rimasti fermi per diversi mesi per via della difficoltà di approvazione, da parte della Commissione consiliare Politiche sociali, delle linee strategiche del PRS elaborate dall'Assessorato. Si è trattato dunque di dissidi interni alla parte politica.

[15] Per quanto riguarda le vicissitudini politiche, va detto che il PRS è stato molto criticato dall'opposizione per alcuni aspetti legati al coinvolgimento e alla partecipazione dei Municipi, come più avanti metteremo in luce, ma anche legati alla durata quinquennale (e non triennale) del documento. In secondo luogo, anche sul piano dei contenuti, alcuni aspetti, come ad esempio la riforma dell'assistenza domiciliare (tra gli obiettivi del PRS), hanno generato diverse polemiche. Infine, negli ultimi mesi della Giunta Alemanno gli organi politici hanno avuto come priorità la riconfigurazione amministrativa (diminuzione Municipi) di Roma Capitale e questo ha certamente portato in secondo piano l'approvazione del PRS. Per quanto riguarda, invece, le vicissitudini finanziarie ci riferiamo alla mancata definizione, nel 2011 e in buona parte del 2012, del bilancio comunale, senza il quale non ci sarebbero state le necessarie coperture economiche per realizzare le azioni previste nel PRS. Le questioni relative al bilancio sono legate agli enormi problemi finanziari della Città (cfr. recente decreto Salva-Roma).

sostanza, esso non è mai stato formalmente approvato, anche se nella pratica rappresenta comunque un punto di riferimento operativo.

Soffermandoci sulle dinamiche partecipative e facendo riferimento ai dati ufficiali presenti nel testo del PRS, si rileva che la partecipazione iniziale ai Forum è stata molto numerosa, ma si è andata via via riducendo nel corso degli incontri. Infatti, in 3 Forum su 5 le ultime riunioni hanno registrato una diminuzione del numero dei partecipanti pari al 50%; in 2 di essi questa percentuale è stata addirittura del 75-80% (tab. 23).

Tabella 23. Iscritti e presenti agli incontri dei Forum tematici

Forum	1° incontro	2° incontro	3° incontro	4° incontro	Ultimo incontro	**TOT.**	*Iscritti*
Famiglia e minori	139	104	70	36	29	**378**	*258*
Salute	122	38	51	72	67	**350**	*313*
Anziani	121	58	37	42	37	**295**	*210*
Povertà	96	109	34	-	48	**287**	*229*
Immigrazione	99	63	33	-	26	**221**	*179*
Totale	577	372	225	150	207	**1.531**	*1.189*

Fonte: testo del Piano Regolatore Sociale 2001-2015, p.8.

Come segnalato in diversi saggi da Bobbio (2005b; 2002b), la numerosità dei partecipanti non rappresenta un elemento favorevole per la qualità della partecipazione, che invece predilige contesti ristretti in cui gli attori possano interloquire in modo diretto. In effetti, gli intervistati hanno riferito che spesso negli incontri si faceva fatica a prendere la parola e, in alcuni casi, bisognava anche prenotarsi preventivamente per effettuare un intervento orale.

Per quanto riguarda la tipologia degli attori che hanno preso parte ad almeno un incontro, è emerso che complessivamente la metà dei partecipanti proveniva da organizzazioni del privato sociale, mentre la presenza degli operatori dei servizi socio-sanitari pubblici è stata in totale di circa il 30%. Molto bassa, invece, è stata l'affluenza da parte di altri soggetti come la Scuola, i Sindacati, le istituzioni regionali e provinciali (tab. 24) e, peraltro, nella tabella non compare affatto il riferimento a cittadini singoli non organizzati o a soggetti politici[16]. Dunque, i partecipanti sono da riferirsi per lo più agli "addetti ai lavori" e a rappresentanti di interessi organizzati di specifiche categorie e problemi.

[16] Rispetto alla presenza dei politici nella fase più "tecnica" del processo, dalla ricerca è risultato che uno dei Gruppi di lavoro è stato guidato proprio da un soggetto politico con competenze nella materia specifica.

Tabella 24. Presenti (in %) ad almeno un incontro secondo l'area di provenienza.

	famiglia e minori	salute	anziani	povertà	immigrazione	totale
Privato Sociale	59,8	53,7	43,5	37,9	54,8	**50,2**
Comune	23,6	22,6	38,1	30,1	22,2	**27,2**
Sanità	6,3	11,9	3,4	4,6	4,8	**6,4**
Scuola, università, ricerca	1,7	3,4	1,4	17,6	3,2	**5,4**
Sindacati	5,2	4,5	6,8	5,2	5,6	**5,4**
Ipab	0,6	0,6	1,4	0,0	0,8	**0,6**
Regione e Provincia	0,6	0,6	0,7	1,3	4,8	**1,4**
Altro	0,6	2,8	0,0	0,0	1,6	**1,0**
Non specificato	1,7	0,0	4,8	3,3	2,4	**2,3**
Totale (v.%)	100	100	100	100	100	**100**
Totale (v.a.)	174	177	147	153	126	**777**

Fonte: testo del Piano Regolatore Sociale 2001-2015, p.9.

Affidandosi all'autoselezione è accaduto che coloro che hanno partecipato, e soprattutto coloro che lo hanno fatto in modo costante, sono stati per lo più i soggetti particolarmente coinvolti nelle questioni, con più disponibilità di tempo e disposti a investire risorse personali in un percorso dagli esiti molto incerti. Se questo, da un lato, aumenta il livello di completezza, ricchezza e creatività (Regonini, 2005) della discussione, dall'altro lato, rischia di far permanere nell'arena partecipativa soltanto alcune tipologie di *stakeholders*, a scapito della rappresentanza di tutti i punti di vista presenti nella Città sui temi in questione (Paci, 2008).

Rispetto all'organizzazione degli incontri, 3 Forum hanno deciso di lavorare in sottogruppi, ognuno dei quali si è riunito una o due volte[17]. Considerati complessivamente, tutti i Forum hanno avuto 4 o 5 occasioni di incontro per poi sciogliersi definitivamente con la fine del processo programmatorio[18]. Si è trattato, dunque, di dispositivi costituiti *ad hoc,* che non hanno avuto una stabilità istituzionale né una continuità, elementi che tendono a favorire l'efficacia dei lavori, l'approfondimento della discussione e il naturale sviluppo dei processi dialogici (Bifulco, 2005). In particolare, su quest'ultimo punto ha influito probabilmente anche il basso numero di incontri realizzati (peraltro in tempi abbastanza ristretti: 2-3 mesi) a fronte di problemi collettivi molto ampi e complessi su cui discutere (Bobbio, 2010).

In merito all'impostazione e alle modalità di conduzione delle interazioni nei Forum, è emersa una dissonanza tra una fase iniziale, in cui l'amministrazione con molta enfasi ha pubblicizzato il processo partecipato del PRS, definendolo come un'occasione di grande coinvolgimento della società civile, ed una fase successiva, quella dei Forum tematici, in cui le modalità adottate per favorire la discussione sono risultate per lo più direttive e guidate da uno o più facilitatori-coordinatori (che generalmente erano i componenti della

[17] Ad esempio il Forum Anziani è stato diviso in "anziani non autosufficienti" e "autosufficienti"; ogni sottogruppo ha effettuato due incontri, per poi riunirsi un'ultima volta in plenaria. Oppure il Forum Salute si è suddiviso in 3 sottogruppi, che si sono riuniti una sola volta singolarmente e due volte in plenaria.

[18] A livello cittadino non sono mai stati istituzionalizzati dei Tavoli per favorire un confronto stabile e permanente tra gli attori del welfare locale sul tema della pianificazione e realizzazione dei servizi sociali. Essi esistono solo a livello municipale e vengono organizzati in modo molto differenziato da territorio a territorio, poiché non esistono delle Linee guida comunali che ne orientino l'organizzazione.

Commissione di Piano o dei Gruppi di lavoro). Inoltre, il coinvolgimento delle società civile è avvenuto su documenti già scritti e questo ha generato la sensazione di un risultato oramai definito e di una scarsa possibilità di incidere sulle decisioni finali. Infine, la scelta di creare Tavoli tematici che ricalcassero le fasce-*target* della popolazione, o comunque i problemi sociali più importanti, non ha contribuito a generare innovazione né l'attivazione di azioni trasversali utili all'integrazione con altre *policies* (casa, lavoro, urbanistica, ecc.).

Come ci segnalano le testimonianze che seguono, molti attori, di diversa estrazione e provenienza, hanno interpretato questa esperienza come uno strumento per legittimare a posteriori scelte politiche già compiute a monte e altrove.

> *L'impronta che c'è stata qui è stata molto verticale. C'era veramente una regia già molto forte; uno doveva dire se era d'accordo o non d'accordo e discutere solo nel merito delle cose proposte dalle linee guida, che loro avevano elaborato, il che era molto limitante. Pedissequamente richiamavano alla lettura del documento, alle obiezioni pertinenti alle domande che venivano poste. In quello che doveva essere un Forum, c'erano gli oratori e c'eravamo tutti noi seduti dall'altra parte.* [Esponente Terzo settore Roma Capitale]

> *Poi le adesioni si sono andate assottigliando proprio perché molti colleghi, ma anche persone delle associazioni, privati cittadini, si sono sentiti un po'… "vabbè, ma ci chiamate proprio all'ultimo, ma che veniamo a fare?".* [Tecnico Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

> *Non venivamo proprio ascoltati e se venivamo chiamati era solo formalmente a decisioni già prese.* [Componente Conferenza Regionale del Volontariato]

> *In realtà chi ha fatto il piano è questa Commissione, insieme con questi 3 esperti del Nucleo direzionale.*[Componente Nucleo Direzionale PRS]

> *C'era una regia decisamente assertiva nella gestione dei tavoli e la sensazione è che già fossero state prese delle decisioni e che quindi non ci fosse un margine di incidenza sulle scelte cittadine.* [Responsabile UdP municipale]

In definitiva, da quanto emerso nell'indagine empirica l'esperienza in esame ha avuto un carattere *deliberativo-consultivo*. Riprendendo i modelli partecipativi elaborati da d'Albergo e Moini (2006), in questi casi le interazioni tra i partecipanti si sviluppano secondo una logica discorsiva, piuttosto che tramite il ricorso a votazioni o negoziazioni tra le parti; nello stesso tempo, però, non si riconosce il ruolo vincolante di quanto emerge nella discussione, tenendone conto solo in termini consultivi. Se utilizzassimo la scala di Arnstein (1969), potremmo sostenere che il processo di programmazione del secondo PRS non ha superato il "degree of tokenism", ossia il livello della partecipazione irrisoria e simbolica.

Anche se il processo ha avuto il merito di coinvolgere un numero di persone molto ampio, di aver predisposto strumenti informativi abbastanza efficaci (in grado di ricevere i contributi scritti, di raccogliere le iscrizioni ai Forum, di aggiornare le informazioni e le comunicazioni)[19] e di aver promosso un'ampia pubblicizzazione perlomeno dell'ultima fase del percorso, tuttavia il *setting* predisposto non è stato favorevole allo sviluppo dei

[19] E' stato creato un sito web http://www.pianosocialeroma.it/archivio_documenti_forum.php, in cui venivano resi disponibili i vari documenti prodotti durante i Forum, i verbali degli incontri, i contributi scritti dei vari *stakeholders*. Questo ha rappresentato sicuramente un punto di forza di tutto il processo, rendendolo pubblico e accessibile a chiunque e facilitando anche lo scambio di informazioni.

processi partecipativi (Elster 1998), i quali sembrano essere assimilabili a quelli che Cornwall (2001) chiama "spazi di cittadinanza invitati". Si tratta di momenti e percorsi "modellati per rispondere a logiche predominanti che contengono in sé una proposta già strutturata di mete sociali condivise" (Merler *et al.*, 2012, p. 82) e non portano ad un'elaborazione autonoma di mete di valore non conformi ai modelli diffusi, come accade negli spazi "inventati". In questi casi "la partecipazione è ridotta ai suoi aspetti rituali: in mancanza dei necessari tempi operativi e/o di una reale volontà politica, i dispositivi tecnico-procedurali non garantiscono di per sé l'effettivo esercizio della partecipazione, ma solo una sua rappresentazione più o meno riuscita. Il ritualismo può interessare non solo le pratiche, ma anche i discorsi. In genere le due forme sono associate" (*ivi,* p.83). Così la retorica della partecipazione finisce per alimentare la sfiducia dei cittadini e comprimere l'interesse a prendere parte a tali occasioni, una situazione che può essere aggravata, così com'è accaduto nell'esperienza in esame, quando l'amministrazione non restituisce *feedback* al termine del percorso partecipato. In effetti, alcuni testimoni chiave hanno messo in luce il fatto di "non aver più avuto notizie" né in merito ai risultati del percorso partecipato, né in generale in merito al PRS.

Spostando a questo punto il nostro focus di attenzione sui primi due momenti del processo programmatorio, dalla ricerca sembra emergere che essi siano stati quasi completamente esternalizzati sulla base di scelte effettuate dal livello politico, pur essendoci nell'organigramma comunale un ufficio predisposto a questo (l'allora ufficio Azioni di sistema) e la disponibilità di *expertise* sia nei servizi comunali che municipali. Il coinvolgimento degli esperti in questo caso è avvenuto solo nella fase di formulazione del Piano e non in quella di implementazione, affidata alla U.O. Azioni di sistema. I soggetti protagonisti di queste prime due fasi possono essere considerati dei veri e propri *shareholders*, disponendo – a differenza degli *stakeholders* che hanno popolato la terza fase dei Forum tematici – di un potere formale di decisione. Il ricorso agli specialisti, spesso utilizzato per necessità di legittimazione da parte dei politici (Dente, 1990), ha conseguenze importanti sia rispetto al contenuto delle decisioni che sulle modalità di interazione tra gli attori. Tutto ciò ci riconduce a quel nodo cruciale relativo al rapporto tra sapere e potere, a quel confine labile tra politica, amministrazione e competenze tecniche, tanto dibattuto in letteratura. Se da un lato il ricorso agli specialisti può contribuire alla razionalizzazione della politica, alla diffusione di un approccio di *problem solving*, all'affermazione di una maggiore partecipazione nella definizione delle *policies* (Lizzi, 1996); dall'altro lato, però, non si possono negare i rischi in termini di tecnicizzazione del confronto politico, di affermazione di una élite tecnocratica, di emersione di *policy communities* chiuse e impenetrabili, di delega a soggetti politicamente irresponsabili e di strumentalizzazione, con conseguente politicizzazione, della comunità scientifica (Dahl, 1987).

Dalla ricerca è emerso che il ricorso agli esperti esterni è stato necessario per via della scarsità (numerica) delle risorse umane già presenti negli uffici di programmazione della Città, che da soli difficilmente avrebbero potuto sostenere un processo così complesso di definizione del Piano; inoltre, su questa scelta ha influito in modo decisivo la presenza di

un sistema informativo molto carente ed ancora difficilmente implementato su tutto il territorio. Questi elementi, tuttavia, non sembrano sufficienti a spiegare un altro dato emerso dall'indagine: lo scarso coinvolgimento degli uffici dipartimentali, degli uffici di piano e dei servizi sociali municipali nelle prime due fasi del percorso di programmazione, come se una parte di coloro che rappresentano il soggetto pubblico non fosse stata realmente coinvolta nelle decisioni fondamentali. Se guardiamo la figura 21, possiamo notare che questo tipo di strutture amministrative sono disposte "a latere" del processo; ad esempio, le relazioni tra Azioni di sistema e Nucleo direzionale non sono state dirette, ma mediate dalla Segreteria tecnica e dalla Commissione di Piano; ugualmente, tra gli organi centrali del processo e gli Uffici di piano municipali si interpongono altre strutture organizzative.

> *Le persone che stanno qui non sono tutti comunali, anzi… la maggior parte sono persone esterne. E' comunque un mondo vicino ai lavori del Dipartimento, scelti per competenza anche come catalizzatori di informazioni e di persone. Si sapeva chi andare a chiamare per avere un contributo costruttivo.* [Esponente TS – coordinamento Forum tematico]

> *Chi ha lavorato a questo non erano tecnici, non erano persone incardinate nell'amministrazione. L'assessorato ha fatto una scelta precisa di lavorare ad un documento i cui maggiori artefici e compositori erano soggetti esterni.* [Dirigente Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

> *Questo processo era esternalizzato nel senso che la conduzione dei gruppi non era data all'"Azioni di sistema"… a parte che non c'aveva manco il numero di risorse umane. C'era una persona dell'"Azioni di sistema" che partecipava per ascoltare, ma come rappresentante del Dipartimento, perché chi dirigeva i gruppi era un'associazione esterna. Purtroppo è così, il processo di esternalizzazione di certe cose a Roma è piuttosto forte e questo è un punto di debolezza fortissimo. Il terzo settore a Roma (e mi riferisco soprattutto alla cooperazione sociale) ha un'influenza molto, molto forte. Ci sono delle cooperative storiche che da anni e anni hanno grossissimi appalti con Roma Capitale, sono radicatissime ed hanno una relazione diretta con la politica.* [Tecnico Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

> *Noi abbiamo tra virgolette appaltato a professionisti esterni l'acquisizione di tutte le informazioni, quei professionisti hanno lavorato con i Municipi, hanno assunto le informazioni, noi abbiamo redatto il Piano, poi abbiamo creato un'unità organizzativa all'interno del Dipartimento sulle azioni di sistema. Quindi la volontà non è stata di andare all'esterno; c'è stato un pezzo del processo che per essere un pochettino più veloce abbiamo dovuto crearlo in quella maniera, dopodiché una volta acquisito lo abbiamo reso istituzionale con la creazione di una U.O.* [Assessorato Politiche sociali Roma Capitale]

In parte, si potrebbe ritenere che questa debolezza degli apparati amministrativi pubblici sia anche dovuta all'assenza di tavoli di coordinamento tra uffici dipartimentali e municipali e alla difficoltà di comunicazione tra questi.

La delega a soggetti esterni non significa di per sè inficiare la qualità e la bontà del processo di programmazione, tuttavia non possiamo non porci due ordini di interrogativi: quale grado di autonomia ed indipendenza tecnico-amministrativa hanno degli esperti esterni selezionati dai soggetti politici? Inoltre, le competenze e *l'expertise* che questa esperienza ha prodotto sono state messe a disposizione del soggetto pubblico, al fine di produrre apprendimenti organizzativi che aiutino a ridefinire il suo ruolo e le relazioni con

gli interlocutori (Bifulco, 2005), o sono rimasti appannaggio dei privati che l'hanno guidata? Naturalmente qui il problema non è la mancata coincidenza tra pubblico e statuale (de Leonardis 1998), ma la necessità che nelle arene partecipative si elaborino finalità riconosciute come collettive. Ciò è possibile solo attraverso processi di generalizzazione che, includendo la cosiddetta "molteplicità prospettica" (Arendt, 1964), conducano ad elaborazioni comuni attraverso un processo che dal particolare proceda verso il generale. Ciò sarebbe accaduto qualora, ad esempio, nella Commissione di Piano e nei Gruppi di lavoro ci sarebbe stata anche la partecipazione diretta dei dirigenti o dei funzionari degli uffici dipartimentali e municipali, accanto a quella dei soggetti del privato sociale.

Riferendoci all'ipotesi già richiamata nel capitolo precedente secondo cui, rispetto alla Regione Lazio, Roma segue un orientamento di *policy* più improntato a una dimensione sussidiaria ed orizzontale con un accento forte sui processi partecipativi (cfr. la nota 40 del cap. 5), potremmo aggiungere che, nonostante sia indubbia l'apertura dell'amministrazione verso gli attori del Terzo settore, tuttavia non sempre la natura di questi esprime la varietà interna al privato sociale. Si profila così il rischio che nelle pratiche di progettazione partecipata vengano a crearsi "arene esclusive che privilegiano le interazioni di stampo aggregativo fra gli attori portatori delle preferenze più intense e concentrate" (Bifulco e Facchini 2013, p. 58). Nel PRS 2011-2015 abbiamo visto che, a fare la politica sociale, spesso sono i soggetti associativi e cooperativi al fianco di attori politici forti e di una struttura amministrativa non ancora pienamente riconosciuta come fattore cardine dei rapporti pubblico-privato (Ciarini 2012, 190). In tal senso, il carattere pubblico delle arene decisionali non è sempre facilmente decifrabile, in ogni caso non scontato (Centemeri *et al.* 2006); una questione inevitabilmente connessa alla possibilità di apertura di nuovi spazi di discrezionalità e di indebolimento del controllo democratico.

In linea di massima, le prassi di programmazione partecipata tuttora maggioritarie vedono l'attore pubblico tenere le redini, in modo più o meno efficace, di questo tipo di processi (Martelli 2008); il caso romano da tale punto di vista rappresenta un'interessante eccezione, dimostrando come l'apertura di queste esperienze si configuri spesso in base al clima ideologico ed al contesto politico. Sotto questo aspetto, il caso in esame sembra rappresentare un esempio di egemonia della politica e di protagonismo dei soggetti politici nella definizione delle architetture di pianificazione. Anche se le fasi del processo sono state coordinate e gestite da esperti tecnici, tuttavia sono stati gli attori politici a definire a monte chi dovessero essere i veri *shareholders* di questa esperienza; allo stesso modo essi hanno avviato la fase partecipativa "mettendoci la faccia", esponendosi in prima persona e in qualche modo assumendosi la responsabilità primaria del processo. Ad una prima lettura, potrebbe sembrare che il governo della programmazione sia stato di tipo tecnico, con una delega totale da parte dei politici: i politici non compaiono mai nelle diverse fasi del processo e addirittura nella gestione dei rapporti interistituzionali si fanno affiancare da tecnici, tanto da creare un Nucleo direzionale a composizione mista. In realtà, ad un'analisi più approfondita ci sembra di poter ritenere di essere di fronte ad un modello di "subordinazione gerarchica dei tecnici ai politici" (Peters, 2001), intendendo per tecnici i professionisti dipendenti dell'amministrazione comunale.

Come ampiamente dimostrato dalla letteratura sul tema, nelle pratiche di programmazione partecipata la densità politica è "notevole, con ripercussioni che riguardano il cambiamento dei meccanismi del governo, della rappresentanza e dei criteri di legittimità delle decisioni, ma anche la creazione delle capacità politiche di cui si alimenta la democrazia" (Bifulco, 2006, p. 135). Tuttavia, molto spesso esiste una tensione fra la politica e la costruzione di capacità politiche (ovvero i diritti, le capacità organizzative, le risorse) (March e Olsen, 1997), poiché quest'ultima richiede tempi lunghi per potersi sviluppare, mentre la prima è portata a conseguire risultati immediati, rischiando di limitare le risorse disponibili e di impedirne l'investimento sulle capacità future. Un esempio concreto di costruzione delle capacità politiche si sarebbe verificato se i soggetti politici avessero deciso di rafforzare sin da subito il ruolo dell'Ufficio Azioni di sistema (anche affiancandolo a consulenti esterni), degli Uffici dipartimentali e degli Uffici di Piano municipali, aumentando il livello di coordinamento e collaborazione tra questi, o ancora di istituire una Conferenza permanente degli assessori municipali alle politiche sociali, considerandola un interlocutore privilegiato del processo di programmazione del PRS.

È proprio alle relazioni di *governance* verticale tra Municipi e Roma Capitale che vogliamo dedicare le nostre ultime analisi. Rispetto al processo in esame, i nostri intervistati ritengono che non sia stato promosso un approccio *bottom-up*, ma che piuttosto si sia verificata una tendenza accentratrice da parte del livello comunale. A differenza di ciò che è stato riscontrato per l'ente regionale e contrariamente a quanto sostenuto nell'ipotesi teorica richiamata poco fa, nella *governance* della pianificazione sociale capitolina vediamo l'affermarsi di un centro cittadino molto forte, che ha lasciato poco spazio ai livelli locali-municipali, mettendo in atto spinte centripete, che contraddicono i processi di decentramento.

> *Nel primo PRS era stato fatto un passaggio logico: prima i PdZ municipali e poi il documento cittadino che riassumeva il volere generale. Qui, invece, è stato l'inverso, che non è proprio una pianificazione ortodossa. Insomma, è come se qualcuno avesse deciso alcune linee a livello cittadino anche per i municipi.* [Responsabile UdP municipale]

> *Non c'è stata grande partecipazione municipale, cioè c'erano gli assistenti sociali, ma non gli assessorati. Non te li saprei nemmeno identificare. Non so se c'è stata un'analisi preventiva del territorio, quindi contattando i vari municipi, però quando noi abbiamo fatto questo i municipi non c'erano.* [Esponente TS – coordinamento Forum tematico]

> *So che è stata creata addirittura una realtà di raccordo tra i diversi assessorati alle politiche sociali dei municipi amministrati dal centro-sinistra, proprio perché c'era questa difficoltà di interlocuzione con l'amministrazione centrale.* [Esponente TS Roma Capitale]

> *Una criticità che ricordo di aver rilevato è lo scarso coinvolgimento delle strutture comunali (UO dipartimentali, UOSECS municipali) in tale fase. Siamo arrivati a settembre del 2010 e io ancora non trovo traccia di una presenza dei Municipi. Non so se l'assessorato ha fatto delle riunioni con gli Assessori ed i Presidenti, cosa di cui dubito però. Nel periodo tra aprile e maggio 2011, se ricordo bene, la Commissione servizi sociali, stimolata dall'Assessorato, finalmente ha fatto delle riunioni per quadrante territoriale con Presidenti, Assessori e sono stati acquisiti altri suggerimenti da analizzare e valutare per inserirli all'interno come modifiche del PRS, che nel frattempo era passato in Giunta, ma ancora non in Assemblea. Io*

personalmente avevo partecipato alla redazione del primo PRS e quella parte l'avevo seguita io, e noi avevamo fatto un grosso lavoro di relazione con i responsabili degli UdP. Quello è stato anche il momento in cui abbiamo potuto riallacciare un po' i rapporti. [Dirigente Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

Le Assistenti sociali dei municipi è qui che hanno partecipato. I municipi è ai tavoli tematici che hanno partecipato. Erano alla stregua del privato sociale, del volontariato. [Tecnico Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

Noi non potevamo avere qua i 19 UdP… eh, non finiva più, già è complicato! Quindi avevamo l'Ufficio Azioni di sistema che poi si occupava di trasmettere le informazioni a noi. Certo che il rapporto con i municipi, con alcuni di colore politico diverso, è stato abbastanza conflittuale. [Componente Nucleo direzionale PRS]

Come abbiamo già visto, a livello tecnico le relazioni di *multilevel governance* interne alla Città vengono gestite attraverso la U.O. Azioni di sistema di Roma Capitale, che coordina gli Uffici di piano municipali, fornendo loro (anche sulla base di quanto deciso nel PRS) linee guida per la definizione dei Pdz, i quali vengono approvati e finanziati solo in seguito al parere di congruità tecnica della stessa U.O.[20]. L'indagine empirica ci segnala che, dal punto di vista tecnico-operativo, le relazioni verticali sono abbastanza collaborative, anche se in alcuni casi il livello centrale viene vissuto come un soggetto "controllore". I problemi maggiori, invece, vengono a crearsi sul piano politico, dal momento che i Municipi si configurano come una sorta di *cleavage*, con i propri interessi da difendere e la propria autonomia da tutelare, e questo crea inevitabili momenti di tensione e conflittualità con il livello politico centrale. In linea di massima, i processi di *multilevel governance* interni alla Città sembrano essere scarsamente efficaci e ciò è probabilmente legato alla persistenza di assetti relazionali di tipo gerarchico e tradizionale (rigida separazione delle competenze, dipendenza dei livelli periferici rispetto a quelli centrali) e di una asimmetrica distribuzione di risorse tra i soggetti in campo (Bobbio, 2000).

Alla luce delle difficoltà nella gestione delle relazioni verticali tra livello centrale e municipale, ma anche in ragione di una forte frammentazione dei servizi esistenti nei micro ambiti locali, da tempo si è diffusa l'idea che una *governance* efficace potrebbe essere realizzata grazie al progetto della Città metropolitana[21] e qualora in esso i Municipi venissero trasformati in Enti locali/Comuni con pieni poteri gestionali[22]. A questo punto, si aprono tutta una serie di riflessioni sugli assetti istituzionali del nostro Paese, di cui abbiamo parlato nella parte teorica dedicata al decentramento amministrativo. Come

[20] È evidente come l'autonomia dei Municipi sia molto limitata sotto il profilo economico ed organizzativo-gestionale. Questo è dimostrato anche dal fatto che non hanno mai una relazione diretta con la Regione, la quale si interfaccia unicamente con il livello cittadino.

[21] Secondo Le Galès (2002), questi progetti di riorganizzazione metropolitana delle scale urbane accomunano diverse città europee e si sviluppano in ragione di un'aumentata complessità delle politiche pubbliche in un quadro di *governance*, territorializzazione e globalizzazione crescente.

[22] A livello nazionale non sono state definite indicazioni su quale ruolo debbano avere all'interno delle Città metropolitane gli enti di decentramento amministrativo, come i Municipi. Questa decisione è stata affidata direttamente allo Statuto metropolitano, che, nel caso romano (approvato il 22.12.2014), ha lasciato invariati il ruolo e le competenze istituzionali dei Municipi.

segnalato da Brenner (2005), in molti contesti nazionali (e regionali e tra questi vi è certamente il Lazio) deve essere ancora definita una struttura stabile per la *governance* territoriale e per la gestione inter-scalare, al fine di assicurare una nuova coesione strutturata tra attori e livelli in gioco.

Per completare il quadro dei rapporti inter-istituzionali, vogliamo mettere in luce un ultimo interessante dato emerso nell'indagine empirica, ossia una particolare autonomia che Roma riesce ad esercitare rispetto ai rapporti con la Regione. Ciò accade anche per via di una questione economica: infatti, le risorse che l'ente regionale trasferisce alla capitale per il finanziamento della spesa sociale risultano incidere molto poco sulla somma complessiva che la Città mette in campo per erogare i servizi sociali [23].

In linea generale, possiamo richiamare quanto sostenuto da Paci (2008) qualche anno fa, ovvero che tra i soggetti istituzionali territoriali solo il Comune di Roma sembra capace di dialogare da pari a pari con la Regione. Tuttavia, questa affermazione va accompagnata da alcune precisazioni che ci vengono suggerite dai risultati della nostra ricerca: ovvero che non di rado accade che il dialogo tra i due enti si inceppa per via di un non riconoscimento reciproco o dell'assenza di un linguaggio comune. Così, la trama delle relazioni tra i due enti sembra inserirsi in un quadro complessivo di difficoltà di comunicazione. Infatti, gli attori intervistati a Roma sono molto critici rispetto al fatto che la Regione non è in grado di modulare le sue direttive e linee guida tenendo in considerazione il ruolo particolare che la Città ha. L'accusa più forte è di assimilare Roma capitale, soprattutto rispetto alle questioni burocratico-amministrative, a qualsiasi altro piccolo e medio Comune presente nel territorio regionale. Nello stesso tempo, abbiamo rilevato che in alcuni casi la Regione "scavalca" il livello centrale capitolino per rapportarsi direttamente con i Municipi, il che significa delegittimare e contraddire l'assetto istituzionale e amministrativo della Città in base al quale i contesti decentrati non hanno alcuna autonomia e potere decisionale. Per comprendere meglio quanto stiamo sostenendo riportiamo alcune interviste esemplificative:

> *La Regione con Roma capitale non si pronuncia proprio. Roma per loro è vista come …la lascia parecchio libera. I finanziamenti regionali per i servizi sociali a Roma sono veramente una stupidaggine rispetto a quello che Roma capitale spende per le politiche sociali. Quindi loro pure si rendono conto… ma che controllo possono fare su Roma?* [Tecnico Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

[23] La bassa incidenza dei fondi statali/regionali sulla spesa sociale dei Comuni è già stata messa in luce nel capitolo 2. Le tabelle presenti nel PRS 2011-2015 (basate sulle informazioni dell'Ufficio bilancio del Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale che, a differenza delle rilevazioni Istat, non considerano alcuni dati come quelli sugli asili nido, sulle spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature, per l'acquisto di beni) mettono in risalto che le risorse trasferite dalla Regione e dallo Stato fino al 2010 sono pari a circa il 30% del totale della spesa sociale capitolina. Per quanto riguarda il 2014, siamo riusciti a reperire solo le seguenti informazioni: la spesa assegnata dalla Regione a Roma Capitale per il finanziamento dei servizi essenziali previsti nei Piani di zona ammonta a € 21.776.879 (fonte: D.G.R. 136/14, p. 11). Si tratta certamente di una parte della spesa sociale complessiva trasferita dal Lazio al Comune di Roma, il quale, secondo il bilancio del 2014 ha previsto un finanziamento di circa 350 milioni di euro per i suoi servizi sociali.

Sono costretti a dialogare con tutti, il problema è che lo fanno con tutti nello stesso modo. Quindi a noi ci arrivano comunicazioni della Regione come se fossimo distretti e per noi è impegnativo starci dentro a queste loro direttive. Il linguaggio non può essere lo stesso, parliamo lingue completamente diverse. [Tecnico Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

Il comune di Roma va trattato per quello che è, tant'è che una delle cose che ero riuscito a fare era introdurre nella proposta di legge il fatto che, a differenza degli altri distretti, il comune di Roma avrebbe dovuto firmare con la regione un Accordo di programma in cui noi insieme a loro stabilivamo che cosa si faceva su Roma. Perché pure qui c'è un problema regionale. Allora la regione è carente anche proprio nella sua funzione che dovrebbe essere quella di stabilire gli standard dei servizi. La Regione può imporsi su Roma per dire "tu devi seguire questi standard", ma non l'ha mai fatto, per cui Roma giustamente, a fronte di un vuoto normativo, è andata avanti. Allora è chiaro che la posizione della Regione è molto debole rispetto al comune di Roma se 1) non ti pago; 2) non ti dico neanche come ti devi comportare. Diventerà ancora più difficile se ti dico come ti devi comportare e poi non ti pago. [Dirigente Regione Lazio]

In base a quanto riportato, a nostro avviso emerge una grave lacuna nel *modus operandi* della Regione e, in generale, nel suo ruolo regolativo, che non contiene alcun tipo di "riflessione sul ruolo specifico giocato dalle città medie o metropolitane" (Gambardella, Morlicchio e Accorinti, 2013, p.43). Si tratta di una questione non secondaria, con la quale bisognerà necessariamente confrontarsi all'interno del nuovo disegno di legge regionale, soprattutto in vista della definizione della Città metropolitana di Roma Capitale.

6.3 Programmare nella periferia del territorio capitolino: il caso del Municipio XIV

Il territorio del Municipio Roma 14 (ex 19) – Monte Mario – si estende per circa 130 kmq a nord-ovest della Città e conta una popolazione di 189.198 abitanti [24], collocandosi al settimo posto (in una posizione intermedia) nella classifica dei quartieri più popolosi di Roma. Quello del nostro caso di studio è un territorio di "frontiera", dal momento che nella sua parte occidentale confina con altri due Comuni (Fiumicino e Anguillara) (cfr. la figura 16 del capitolo 5). Inoltre, esso ha una densità abitativa relativamente bassa rispetto ad altri municipi romani, presentando "i tipici tratti distintivi delle zone urbane esterne, con alternanza di aree residenziali densamente abitate e di zone prettamente agricole e di passaggio, esposte a fenomeni di degrado urbanistico e ad insediamenti alloggiativi abusivi e di fortuna" (testo del Pdz 2011-2015, p. 5).

Il caso in esame è stato selezionato, come già detto nel capitolo 4, in quanto esempio di decentramento amministrativo; inoltre, dopo aver analizzato la Città di Roma dal livello centrale, si è ritenuto opportuno guardare alla pianificazione capitolina anche da una prospettiva micro-locale. La scelta di questo specifico Municipio è derivata dai risultati dell'indagine esplorativa, che, tra gli altri dati, ci aveva restituito l'immagine di un contesto abbastanza innovativo, in cui viene realizzata una delle migliori programmazioni sociali di tutto il territorio capitolino soprattutto per quanto concerne la fase di analisi dei

[24] Popolazione al 31.12.2013. Fonte: Ufficio Statistica di Roma Capitale.

bisogni sociali. Così, sulla base della nostra esigenza di formare un campione eterogeneo, il Municipio 14 si proponeva come un caso in grado di rappresentare una serie di variabili e precondizioni non riscontrabili né in Roma Capitale né negli altri distretti selezionati.

In prima analisi, vogliamo soffermarci sul dato economico-finanziario, mettendo in luce che il Municipio in questione ha una spesa sociale pro-capite di € 60,56 (anno 2009) [25], leggermente superiore alla media municipale (tab. 25).

Tabella 25. Distribuzione della spesa sociale per Municipio

Municipio	N° residenti	Spesa sociale (2009)	Spesa pro/capite (2009)
I	126.703	8.797.275	69,43
II	122.785	5.467.5450	44,53
III	53.361	4.752.506	89,06
IV	199.771	9.683.195	48,47
V	178.587	8.989.528	50,34
VI	123.373	7.489.570	60,71
VII	121.993	7.380.703	60,50
VIII	224.672	13.267.992	59,05
IX	126.630	6.563.702	51,83
X	181.929	10.010.642	55,02
XI	135.852	7.383.403	54,35
XII	171.650	7.933.642	46,22
XIII	216.515	10.144.239	46,85
XV	150.876	6.182.376	40,98
XVI	142.011	8.083.484	56,92
XVII	70.459	5.131.702	72,83
XVIII	135.100	8.780.218	64,99
XIX	181.645	11.000.184	60,56
XX	147.697	7.445.523	50,41
Totale	**2.811.609**	**154.487.433**	**54,95**

Fonte: Piano Regolatore Sociale 2011-2015, p.137, su dati dell'Ufficio bilancio del Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale.

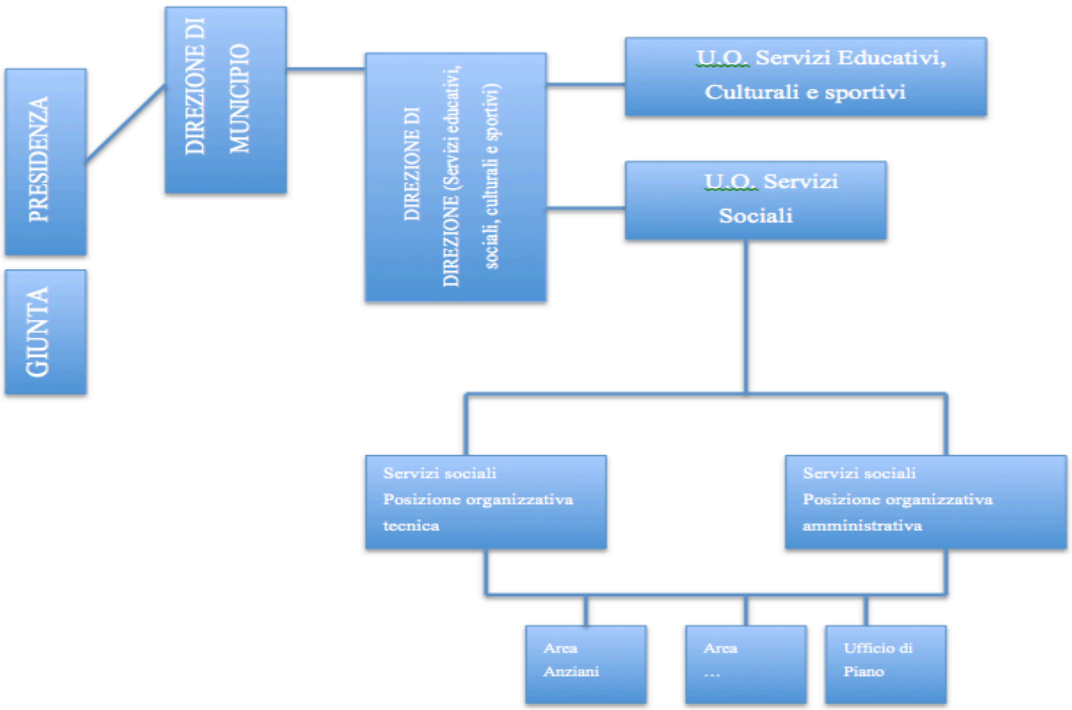
Se si considera la titolarità della spesa, ai Municipi viene trasferito circa il 48% delle risorse complessive, mentre il resto è gestito dal Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale (fonte: PRS 2011-2015). Inoltre, l'assegnazione delle risorse economiche ai livelli decentrati avviene ancora sulla base della spesa storica, dal momento che non sono stati individuati indicatori e criteri in grado di rappresentare i bisogni sociali delle diverse aree della città. Questa incoerenza tra le risorse finanziarie e la domanda dei micro-ambiti locali conduce ad ingiustificabili differenze economiche tra i vari Municipi, che non possono essere spiegate né dal diverso numero di popolazione residente né dalla differente configurazione del fabbisogno sociale.

In merito all'organizzazione amministrativa dei servizi sociali del Municipio 14, la figura 22 ci mostra che essi fanno riferimento ad un'unità organizzativa autonoma rispetto agli altri settori di competenza del Municipio (come quello educativo, culturale o sportivo); inoltre vi è una suddivisione per aree (anziani, minori e famiglie, disabilità, promozione e inclusione sociale, azioni di sistema dove troviamo l'Ufficio di Piano), in cui sono occupati in totale 14 assistenti sociali: a ben vedere, un numero molto lontano dallo standard di 1

[25] Nello specifico, il budget complessivo per il Piano di zona del Municipio 14 è attualmente di circa 800.000 €. Dall'intervista al responsabile dell'Udp è emerso che questa somma ammontava a circa 1 milione nei primi anni del 2000.

AS ogni 5.000 abitanti. La peculiarità di questa organizzazione è che le diverse aree sociali possono far riferimento ad una posizione intermedia rispetto a quella del dirigente della U.O., detta appunto "posizione organizzativa", ovvero una figura di responsabilità finalizzata al raggiungimento di determinati risultati. In linea generale, lo scopo dell'introduzione di questi ruoli nel lavoro pubblico è quello di creare un modello organizzativo flessibile, orientato al decentramento delle attività e al conseguimento degli obiettivi, secondo il tipico approccio manageriale. Tali caratteristiche vengono poi potenziate dalla presenza nell'organigramma municipale di due "posizioni organizzative", una per l'area tecnica e l'altra per quella amministrativa.

Figura 22. Organigramma Area Servizi sociali Municipio 14



Fonte: nostra rielaborazione dal sito http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=org.wp

La nostra indagine si è focalizzata nello specifico sull'ultima tornata di programmazione, coincidente con il quinquennio (2011-2015) di validità del Piano Regolatore Sociale di Roma Capitale. Secondo le indicazioni di quest'ultimo, i Piani di zona municipali devono essere aggiornati annualmente e, al fine di favorire una lettura sinottica, essere articolati sulla base dei seguenti punti: 1) il contesto e profilo socio-demografico del territorio; 2) il capitale sociale e le risorse; 3) le domande e i bisogni della popolazione; 4) i principi, le finalità e le strategie; 5) la programmazione dei servizi e degli interventi sociali; 6) l'Ufficio di piano e le azioni di sistema; 7) l'integrazione delle politiche sociali con le altre politiche di sviluppo locale; 8) la programmazione delle risorse; 9) l'attuazione e revisione del Piano. All'interno del modello standard naturalmente ogni Municipio era autonomo rispetto ai contenuti, alle integrazioni e alle implementazioni finalizzate a valorizzare le specificità territoriali.

Il modello di programmazione seguito da Roma Capitale è quello che Merlo (2014) definisce della "piramide rovesciata" (fig. 3 del cap. 2), in cui si realizza l'erogazione dall'alto di indirizzi generali diretti ai livelli locali. Tuttavia, a differenza del metodo ideale, questa piramide almeno nell'ultimo PRS non è stata "né doppia né rovesciata", nel senso che le esperienze locali non sono state valutate per il miglioramento delle linee di programmazione generali.

Analizzando il Piano sociale 2011-2015 del Municipio 14, in effetti, abbiamo ritrovato ognuna delle sezioni suindicate. In merito agli aggiornamenti, invece, abbiamo rilevato che la scarsità e l'incertezza delle risorse economiche, accanto alla mancata approvazione del PRS e ai cambiamenti politici, hanno generato una situazione di stallo per via della quale ancora oggi l'ultima versione del Piano è risalente al 2011. L'unica revisione effettuata è stata di tipo amministrativo-contabile, relativa all'impegno dei fondi regionali.

> *Questo piano per noi è un punto di riferimento, ma fino ad un certo punto, sia per come è stato pensato, sia per come non è stato portato avanti, sia per la carenza regionale. Inoltre, ci siamo trovati di fronte ad un "non si rifà l'aggiornamento del piano anno per anno; non ci sono i soldi per poter progettare nulla; non abbiamo i soldi forse neanche per portare avanti quanto previsto nel piano". In questo momento storico sinceramente la pianificazione è l'ultimo dei pensieri, anche in una situazione in cui i progetti vanno avanti con rinnovi trimestrali, mensili… cioè delle cose che sono proprio l'aberrazione della pianificazione.* [Responsabile UdP Municipio 14]

Il lavoro di costruzione del Piano sociale municipale (d'ora in poi PSM) è stato caratterizzato da tre momenti. Uno, di tipo pubblico, ha dato avvio al processo attraverso un incontro (tenuto nel maggio 2011) di presentazione dei risultati ottenuti dal precedente Piano 2008-2010. Durante questa occasione, cui hanno partecipato più di un centinaio di professionisti e operatori del settore, è stato definito e descritto il Servizio sociale municipale con la sua organizzazione, le sue attività istituzionali, la sua programmazione economica e tutti gli interventi integrati realizzati nel triennio precedente, evidenziandone punti di forza, criticità, opportunità e rischi. Si è tentato, dunque, di seguire un modello di pianificazione strategica secondo cui la definizione di obiettivi e linee di intervento viene modificata attraverso meccanismi di retroazione coerenti con il carattere circolare del processo programmatorio (Teagno, 2012).

Nello stesso incontro si è dato l'avvio alla seconda fase di pianificazione, caratterizzata dal lavoro di quattro Tavoli tematici che hanno avuto luogo in altri tre appuntamenti successivi (luglio, settembre ed ottobre 2011).

Infine, l'ultima fase si è concretizzata nella stesura vera e propria del documento ad opera dell'Ufficio di piano e nella sua approvazione, nel dicembre 2011, per mezzo di Delibera del Consiglio municipale. A differenza di quanto rilevato nel caso di Roma Capitale, la pianificazione del Municipio 14 trova fondamento nella stipula di un Accordo di programma con l'ASL RM/E, risalente al 2007 e tuttora valido. La presenza di questo Accordo, tuttavia, non è indicativa di una reale integrazione tra le due istituzioni, che avviene ancora soltanto su singoli progetti o servizi; infatti, la programmazione sociale e

quella sanitaria (sia a livello economico che di obiettivi) risultano tutt'oggi separate e addirittura basate su periodi temporali differenti[26].

Per quanto riguarda i contenuti, dall'indagine emerge che di fatto l'ultimo PSM non ha subito modifiche né innovazioni significative rispetto al Piano precedente; ciò sempre in ragione di una difficoltà economica legata alla crisi e ai tagli dei fondi. La priorità, dunque, è quella di mantenere in vita i servizi essenziali, concentrandosi sull'ottimizzazione e la riprogrammazione continua delle risorse economiche. Stretto da una simile urgenza, per il Municipio è quasi impossibile immaginare degli obiettivi di innovazione nel lungo periodo. Di conseguenza, la possibilità – data dall'utilizzo della valutazione *ex ante* – di avviare un percorso sperimentale non si è tradotta in un'innovativa progettazione operativa, ma soltanto in un processo di estensione delle azioni del precedente Piano in quello attuale.

La responsabilità tecnica dell'elaborazione del PSM è in capo all'Ufficio di Piano municipale, nato attraverso atto formale nel 2002 e, in seguito, più volte modificato sia nelle funzioni che nella composizione. Ad oggi, esso si colloca nell'organigramma della relativa U.O. (fig. 22) non in posizione sovraordinata, bensì al servizio degli uffici che si occupano delle diverse aree d'intervento, svolgendo una funzione propulsiva e di stimolo per l'elaborazione dei progetti da parte degli Uffici stessi. Riprendendo una classificazione di Battistella (2004, pp. 73-74) sui diversi modelli operativi degli Uffici di piano, potremmo sostenere che quello del Municipio 14 è basato su un doppio stile: esecutivo e partecipativo. Con il primo aggettivo si vuole intendere che esso si occupa della gestione del processo di programmazione e attuazione del Piano e della valutazione dei bisogni del territorio. In questo caso, è centrale l'attività di analisi della domanda sociale e la ricognizione del sistema di offerta. Con il secondo attributo, invece, si vuole mettere in luce il fatto che l'Ufficio di Piano del Municipio 14, nello svolgere le funzioni appena enunciate, cura la definizione di percorsi di concertazione e collaborazione, puntando ad una maggiore istituzionalizzazione dei momenti di confronto attivo con cittadinanza e terzo settore.

Sempre in merito agli aspetti funzionali ed operativi, va infine ricordato che, non avendo il Municipio una piena autonomia ed essendo in posizione sotto-ordinata rispetto al livello amministrativo centrale, l'Ufficio di Piano deve svolgere anche un'attività di raccordo costante con la U.O. Azioni di Sistema del Dipartimento Politiche sociali di

[26] Rispetto all'ultima esperienza di pianificazione sociale, Municipio ed Asl hanno collaborato per lo più nella gestione dei Tavoli tematici e nella elaborazione di alcune parti del PSM. In questo caso, l'interfaccia dell'Ufficio di Piano municipale è l'Ufficio del Distretto dell'ASL Roma E. Le relazioni tra questi organismi si basano per lo più su una buona integrazione professionale ed operativa, in un contesto di debole integrazione gestionale ed istituzionale.

Roma Capitale[27]. Dalla nostra indagine è emerso che sul piano tecnico la relazione tra queste due strutture organizzative è stata molto proficua in questi anni, come ci testimoniano le seguenti parole dei nostri testimoni chiave:

> *L'ufficio Azioni di sistema ha garantito informazione, la possibilità di incontrarsi tra Uffici di piano municipali attraverso riunioni. Sicuramente il coordinamento c'è stato, c'è stata la possibilità di avere delle risposte rispetto a dubbi. Noi abbiamo un referente dell'Azioni di sistema e con lei abbiamo seguito un po' tutto il percorso dettato dalla Regione: lo scadenzario, la compilazione delle schede progettuali, la reportistica rispetto agli interventi fatti, la tempistica rispetto al percorso dei Tavoli tematici che andavano conclusi entro un certo periodo. Con loro abbiamo condiviso sia gli aspetti positivi che le criticità della situazione vissuta. Anche per loro è stato difficile riuscire a seguirci senza avere indicazioni chiare a livello politico o a volte non potendo incidere come avrebbero dovuto su alcune scelte.* [Responsabile UdP Municipio 14]

> *Le relazioni con i Municipi per noi sono costanti, vanno avanti tutto l'anno, perché non c'è un periodo in cui diciamo "da oggi cominciamo a lavorare sul Piano di zona". Noi quando ci arriva della normativa, delle delibere regionali, o quando ci sono delle azioni da portare avanti, facciamo sempre questi incontri con i responsabili degli UdP locali. Con loro c'è buona collaborazione, siamo tutti colleghi e capiamo qual è la realtà.* [Tecnico Dipartimento Politiche sociali Roma Capitale]

La composizione dell'organismo in esame vede l'esclusiva presenza di personale tecnico-amministrativo appartenente al Servizio sociale del Municipio; quindi non vi partecipano politici, né esponenti del Terzo settore, né consulenti esterni, né operatori Asl. Nello specifico, sono 9 le figure professionali che lo compongono e ad ognuna è stato affidato un ruolo ben preciso: il Dirigente della U.O., che svolge il ruolo di direzione dell'Ufficio di piano; la P.O. tecnica (assistente sociale), che ne è il responsabile; altri 3 assistenti sociali; una sociologa; 3 istruttori amministrativi [28]. Nessuna di esse ha un tempo dedicato per le attività dell'UdP, ma alterna questa funzione ad altri ruoli ricoperti nell'ambito del Servizio sociale; nonostante ciò comunque questo organismo si riunisce in modo continuativo nell'arco di tutto l'anno, con una cadenza bimensile. A nostro avviso, le due figure decisive sono quella della sociologa (fino a qualche anno fa impegnata full time nell'UdP) e quella dell'assistente sociale Responsabile: si può sostenere che in questo caso le professioni sociali hanno avuto un ruolo rilevante nel processo programmatorio e che nell'Ufficio di piano in questione ci sia una importante e non scontata coincidenza tra la titolarità di funzioni istituzionali e il possesso effettivo di competenze e capacità specifiche. In particolare, il fatto che il Responsabile dell'UdP ricopra anche il ruolo di

[27] È importante sottolineare il fatto che il livello centrale di Roma Capitale non ha mai definito quali fossero gli standard minimi secondo cui comporre ed organizzare un Ufficio di piano municipale. Fino al 2013 questo rappresentava uno degli obiettivi dell'Ufficio Azioni di sistema, il quale deve confrontarsi anche con la riconfigurazione dell'assetto dei Municipi e l'accorpamento di alcuni di essi. Con il cambio di Giunta intervenuto nel frattempo, però, non siamo in grado di dire se ancora oggi questa rappresenta una priorità dell'Assessorato (tra 2013 e 2014 si sono succeduti due Assessori: la mancanza di una continuità politica non giova certamente alla buona riuscita di processi di coordinamento e programmazione centrale).

[28] In realtà dalle interviste è emerso che sono coinvolte più assistenti sociali, ovvero tutte le responsabili delle aree d'intervento. Probabilmente c'è un'organizzazione formale/ufficiale ed un'altra informale. Il fatto che siano effettivamente presenti le responsabili delle diverse aree dovrebbe garantire una migliore gestione delle azioni operative contenute nel Piano.

P.O. di tutto il Servizio sociale municipale ha permesso che ci fosse una maggiore flessibilità ed autonomia decisionale nell'elaborazione e gestione della pianificazione. Non di rado si riscontra in questo tipo di organismi l'assenza di figure apicali (Cataldi, 2012) e anche nel nostro caso è stato così, dal momento che negli ultimi anni la dirigenza della U.O. Servizi sociali ha subito cambi continui. Il fatto che questa latitanza dirigenziale potesse essere compensata dalla presenza di una P.O. ha permesso una maggiore semplificazione dei processi e non ha influito negativamente sul percorso di rafforzamento e *institution building* dell'UdP.

> *Abbiamo vissuto tre cambi di direzione negli ultimi 4 anni, quindi un grosso margine lasciato agli uffici. Non essendoci poi una figura dirigenziale di riferimento molto veniva delegato a me o all'Ufficio di piano.* [Responsabile UdP Municipio 14]

Rispetto agli organi politici, il Municipio, essendo un ente di decentramento, non ha un Comitato istituzionale o un'Assemblea di rappresentanza; per la definizione delle priorità e delle linee strategiche del Piano di zona, dunque, si fa riferimento direttamente al Consiglio municipale, alla Commissione consiliare Affari sociali e all'Assessore alle politiche sociali, che nell'ultima stagione programmatoria coincideva con il Presidente del Municipio. Più che la figura di quest'ultimo, dall'indagine sembra emergere come centrale il Presidente della Commissione consiliare. In linea di massima, gli organismi politici hanno qui una funzione di controllo e di indirizzo di fondo delle politiche, mentre l'UdP prende decisioni operative rispondendo del raggiungimento degli obiettivi prefissati e della coerenza con le linee di indirizzo.

Sotto il profilo dei rapporti tra livello politico e tecnico, dall'indagine è emerso che il modello di interazione dominante si è modificato nel corso del tempo: in una prima fase, vi è stata una prevalenza del ruolo politico, caratterizzata da un non riconoscimento delle funzioni dell'Ufficio di piano, il quale difficilmente riusciva a ritagliarsi un'indipendenza dalle ingerenze politiche e un potere autonomo nelle scelte operative.

> *Io credo che la parte politica ha prevalso in questo Municipio. Anche se poi c'hanno pure provato, devo dire, i tecnici…* [Esponente Terzo settore Municipio 14]

A partire dagli anni 2006-2007, grazie ad una ridefinizione formale delle funzioni dell'Ufficio di piano e ad un ampliamento degli operatori ivi impiegati, il livello tecnico è riuscito ad aumentare il proprio peso decisionale e, dopo un primo periodo di competizione con la parte politica, si è andato ristabilendo un equilibrio maggiore nelle modalità di interazione. Nell'ultimo processo di elaborazione del Pdz (dunque dal 2011), invece, abbiamo riscontrato una prevalenza del ruolo tecnico e una delega da parte della politica, scarsamente interessata alle tematiche del sociale. La peculiarità, però, è che non sempre questo disinteresse del livello politico si è configurato come neutro, ovvero non sempre ha condotto ad una ratifica delle decisioni tecniche, come ci segnala la testimonianza riportata di seguito:

C'è stata una carenza di presenza dalla parte politica; abbiamo partecipato anche a tante Commissioni, abbiamo presentato il documento di Piano, però non abbiamo avuto grosse condivisioni o soddisfazioni in questo senso. C'è stata molta delega ai tecnici sulla pianificazione. E poi però solo un 30% dei nostri suggerimenti sono stati presi in considerazione; le scelte di priorità sono state fatte da loro a prescindere, a volte, dalla nostra indicazione. [Responsabile Ufficio di Piano Municipio 14]

Nell'ultima stagione programmatoria gli organismi politici del Municipio 14 non sembrano aver esercitato un ruolo di leadership trainante e questo dato emerge anche e soprattutto rispetto ai percorsi di coinvolgimento della società civile, non adeguatamente sostenuti dal soggetto politico. Cercheremo di seguito di approfondire tale questione, analizzando più in profondità il tema della partecipazione.

Come accennato all'inizio, quella partecipativa ha rappresentato una fase centrale nel processo di elaborazione dell'ultimo Pdz 2011-2015, avviata attraverso l'istituzione di 4 Tavoli intorno alle seguenti tematiche: bambini ed adolescenti, anziani, disabili, inclusione sociale, che rispecchiano l'organizzazione generale del Servizio sociale municipale. Inizialmente, l'obiettivo era quello di rendere permanenti questi Tavoli per tutta la durata della stagione programmatoria; in realtà essi si sono riuniti soltanto tre volte nei sei mesi precedenti l'approvazione del Piano.

Il numero di persone che effettivamente ha partecipato è stato all'incirca di 20/30 [29] per ogni gruppo di lavoro, provenienti per lo più dal mondo della cooperazione e, in misura minore, dal volontariato. Per coinvolgere le realtà territoriali, sono stati mandati inviti ufficiali a partire dalle banche dati in possesso del Municipio, con l'obiettivo di ampliare il più possibile il target delle organizzazioni[30] da includere. Nonostante questo sforzo, si è rivelata molto carente, se non addirittura nulla, la presenza di alcuni organismi, quali ad esempio i sindacati, le scuole, le istituzioni religiose. Lo stesso responsabile dell'Ufficio di piano e l'esponente del Terzo settore intervistati hanno esplicitamente lamentato il limite e la difficoltà nel coinvolgere altre realtà:

Le scuole, ad esempio, sono state coinvolte poco nei Tavoli. Noi ci lavoriamo tanto e con tanta fatica; è sempre difficile includerle, però bisogna assolutamente. [Esponente Terzo settore Municipio 14]

Sono mancati alcuni attori, che non siamo riusciti a coinvolgere, del Ministero della Giustizia ed anche un po' le scuole sono state latitanti. Anche il volontariato spesso non siamo riusciti a coinvolgere, perché noi le riunioni dei Tavoli le facevamo in orari istituzionali. Il nostro pensiero nei nuovi Tavoli era di andare incontro alle esigenze, quindi farli il pomeriggio, farli il sabato mattina, farli in luoghi diversi, per provare ad immaginare una flessibilità della p.a. [Responsabile UdP Municipio 14]

All'interno dei Tavoli tematici abbiamo rilevato un'organizzazione molto strutturata, sia rispetto alla regia/coordinamento delle riunioni, sia rispetto ai compiti e agli obiettivi da realizzare. La regia nella conduzione del processo partecipato è stata di esclusivo

[29] A differenza di quanto accaduto nell'esperienza del PRS 2011-2015, dove il numero dei partecipanti è sceso drasticamente nel corso degli incontri, nel caso del Municipio 14 la partecipazione è rimasta costante, talvolta aumentando grazie all'effetto del "passaparola".

[30] I cittadini singoli non sono stati considerati come possibili attori da coinvolgere nei Tavoli tematici.

appannaggio dell'Ufficio di piano, coadiuvato dai tecnici del servizio sociale municipale e dagli operatori Asl (assistenti sociali, psicologi e medici). Ogni Tavolo tematico aveva quattro coordinatori, maggiormente rappresentativi per quelle area di attività, con il compito di moderare gli incontri, favorire il coinvolgimento, registrare proposte e criticità emerse. Inoltre, ai gruppi di lavoro sono stati assegnati dei referenti, al fine di creare un collegamento tra area progettuale ed area gestionale ed anche con l'obiettivo di dare continuità a questo percorso partecipato, attraverso la formazione di sottogruppi di approfondimento specifici di ogni Tavolo.

Gli obiettivi e le attività da svolgere nel percorso partecipato erano volti ad effettuare una mappatura delle risorse esistenti sul territorio e un'analisi dei bisogni sociali. La finalità ultima che l'amministrazione si era posta era quella di riuscire a stilare, per la fine del quinquennio (nel 2015), una sorta di guida al capitale sociale e alle reti presenti nel Municipio, che sarebbe stata a sua volta la base da cui partire per riprogrammare risorse ed interventi nella successiva stagione. Nei tre incontri dei Tavoli tematici ogni gruppo di attori (Municipio, Asl e Terzo settore) aveva il compito di presentare i propri servizi territoriali, la propria analisi del bisogno, le proprie buone prassi, mettendo in evidenza criticità ed avanzando possibili proposte per migliorare la rete di welfare locale. Inoltre, durante il percorso partecipato sono stati distribuiti agli *stakeholders* dei questionari di rilevazione del bisogno (nelle seguenti aree: minori, anziani, disabili, immigrati, dipendenze, povertà, disagio ed emergenze sociali) e delle schede anagrafiche relative ai servizi e alle strutture, presenti nel territorio municipale. Del risultato di questo percorso si è poi dato conto in alcuni capitoli del PSM, attraverso la pubblicazione di tavole sinottiche in cui sono rappresentate la mappatura territoriale delle reti e la lettura del bisogno in ogni area di analisi individuata.

Oltre a definire le relazioni, le progettualità comuni, le risposte formali ed informali del territorio, con l'impostazione appena descritta il soggetto pubblico avrebbe voluto dare nuova linfa al dialogo e alla *partnership* con il privato sociale. Dalle interviste è risultato che l'obiettivo più profondo era quello di coinvolgere gli attori non solo nella parte operativa e gestionale, ma anche in altre fasi di programmazione, da cui solitamente vengono esclusi. L'Ufficio di piano è partito dal presupposto che il Terzo settore sia composto da soggetti qualificati e detentori di un *know how* specifico; in questo modo, ha tentato di invertire la tendenza secondo cui essi siano semplici fornitori, che il soggetto pubblico dovrà poi valutare e finanziare. In coerenza con questa visione, uno degli obiettivi a lungo termine del Municipio era quello di rendere i Tavoli tematici dei luoghi autogestiti, capaci di dialogare alla pari con le istituzioni territoriali.

La fattibilità di questi obiettivi, molto interessanti ed innovativi, era subordinata però ad una stabilizzazione istituzionale dei Tavoli nel lungo periodo, necessaria per costruire relazioni di fiducia e un modello di interazione efficace. Tuttavia, l'esperienza partecipata si è esaurita molto brevemente, non ricevendo l'apporto dalla parte politica, a causa di un'incertezza generale legata alla mancata approvazione del Piano Regolatore Sociale di Roma Capitale e dovuta alla diminuzione delle risorse economiche.

Purtroppo questi Tavoli sono stati attivati in funzione della stesura del Piano. La loro continuità doveva essere in linea con la continuità del Piano e con delle scelte politiche, che non è stato possibile fare per tanti motivi e cambiamenti politici sia della ASL che del Municipio. Ripresentarci agli attori sociali quando la scelta, dettata dal Comune e dal Municipio, era stata quella di portare avanti la programmazione 2009-2011… Se non c'è un quadro di riferimento, andarsi ad esporre quando non hai dietro un avallo politico, o una spinta direzionale… nel senso che la dirigenza nostra diceva "andiamo cauti", anche in una situazione in cui i progetti andavano avanti con rinnovi trimestrali, mensili. [Responsabile UdP Municipio 14]

In definitiva, da quanto emerso nell'indagine empirica l'esperienza partecipativa in esame, pur avendo provato ad agire sulla sfera del *problem setting*, è rimasta ad un livello molto superficiale, tanto da poter essere collocata tra *l'informazione* e la *consultazione* (Arnstein, 1969; Wilcox, 1994; OECD, 2001). Informazione, perché la maggior parte degli incontri sono stati utilizzati dall'amministrazione (sia municipale, che ASL) per presentare la propria rete di servizi, la propria programmazione economica, la propria specifica visione rispetto all'analisi del bisogno e delle risorse. Consultazione, perché in ogni caso vi è stata una raccolta di pareri e *feedback* espressi dal Terzo settore. Questi hanno contribuito sì a definire la sezione descrittiva del Piano, ma non hanno avuto alcuna influenza sugli aspetti decisionali; infatti, sulla parte relativa alle finalità, agli obiettivi e alle azioni operative del PSM non è stato creato alcuno spazio di confronto e discussione. Infine, così come è accaduto nell'esperienza del PRS, è mancata una fase di restituzione alla cittadinanza degli esiti del percorso partecipato. Si tratta, come si può leggere nelle testimonianze che seguono, di criticità che anche gli attori istituzionali hanno messo in risalto con molta lucidità:

Diciamo che hanno influito su quota-parte del Piano, cioè sulla lettura, sull'analisi dei bisogni e delle risposte. Sulla scelta della pianificazione specifica del Municipio, no. Direttamente non si può dire che abbiamo inciso tanto o che c'è stata un'incidenza così forte sulle scelte. Non è stato concesso insomma. Per proseguire, il lavoro doveva prevedere una restituzione a loro e un maggiore riconoscimento loro nelle politiche di monitoraggio e valutazione annuale del Piano. [Responsabile UdP Municipio 14]

Nei Tavoli abbiamo detto quello che facevamo, però insomma in maniera molto breve perché i tempi non c'erano e c'erano diverse persone. In realtà è stato un descrivere quello che si faceva nei servizi, niente più. Serve per capire che faccio io, che fai tu, che fa lei, per creare rete. Allora io mi aspetto dai Tavoli che si faccia rete reale; quello che voglio capire dal Piano di zona è se posso fare rete. Ma dalle tabelle che sono emerse io non riuscivo a vedere la rete e loro mi hanno detto: "sì, non ti preoccupare, prima di inviarla la rivediamo", ma è finita là. Poi nella realtà siamo andati avanti a proroghe, quindi alla fine mi chiedo "questa famosa rete, dove sta?" [Esponente Terzo settore Municipio 14]

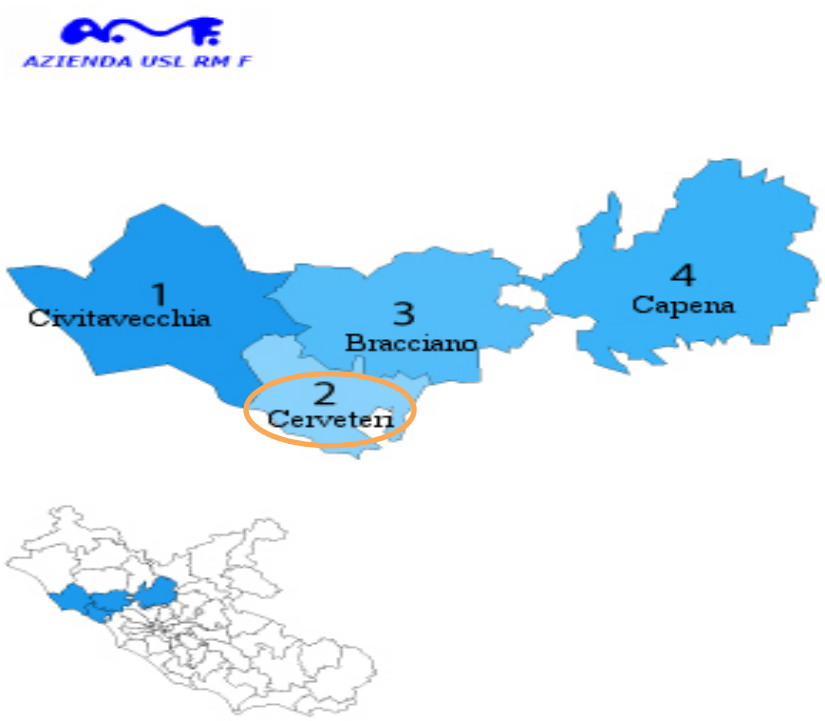
Per concludere con il caso di studio in esame, vogliamo brevemente soffermarci su un'ultima questione, quella relativa alle relazioni di *multilevel governance*. Sotto questo profilo, l'indagine sembra restituirci un'immagine periferica e marginale dei Municipi, che non esercitano alcun ruolo decisivo nelle dinamiche inter-istituzionali. Infatti, nella prassi programmatoria, né l'ente regionale né quello provinciale hanno mai avuto una relazione

diretta con i livelli municipali [31], che continuano ad interfacciarsi unicamente con Roma Capitale secondo le dinamiche conflittuali e competitive già descritte nel paragrafo precedente.

6.4 L'importanza della leadership istituzionale nei processi di elaborazione del Piano di zona. Il caso dei Comuni di Ladispoli e Cerveteri.

Il Distretto in esame, appartenente al territorio della Provincia di Roma e all'ASL Roma F (fig. 23), è composto da soli due Comuni, Ladispoli e Cerveteri, che si estendono per circa 188 kmq sul litorale laziale a nord di Roma.

Figura 23. Cartina dei distretti dell'ASL Roma F



Fonte: http://www.wlavita.org/ASSISTENZA/lazio_asl_rmf.html. Il distretto in esame viene identificato anche con la sigla RMF/2.

Il caso in esame è stato selezionato poiché, a differenza dei due distretti precedentemente analizzati, rappresenta un esempio di associazionismo tra Comuni. La peculiarità qui è data dal fatto che si tratta di uno dei territori composti dal più basso numero di enti locali; un caso limite, dunque, da contrapporre al Consorzio del Cassinate (analizzato nel paragrafo che segue), il quale, invece, nel Lazio è il secondo ambito con il maggior numero di Comuni. In tal senso, l'ipotesi è che la numerosità dei soggetti

[31] Va precisato che nell'ultimo periodo, relativamente alle nuove modalità di rendicontazione tramite piattaforma online (cfr. cap.5), l'ente regionale ha stabilito una relazione diretta con i Municipi, talvolta scavalcando il livello centrale di Roma Capitale.

istituzionali che compongono il Distretto abbia un'influenza diretta sullo sviluppo del processo programmatorio. Un altro elemento, sulla base del quale abbiamo selezionato il presente caso, è l'appartenenza alla Provincia di Roma, che ha avuto un ruolo molto proattivo nel dare avvio alla pianificazione zonale all'inizio degli anni 2000. A tale proposito, nella fase esplorativa della ricerca, il Distretto RMF/2 era risultato come uno dei più collaborativi nel lavoro di coordinamento gestito dalla Provincia: così, si è ritenuto che potesse essere un buon "laboratorio" per analizzare meglio la relazione tra *variabili di processo* e *variabili di contesto*, ovvero uno degli obiettivi fondamentali di questo lavoro di indagine (cfr. par. 4.2).

Riguardo alle caratteristiche territoriali del contesto di riferimento, il Comune di Cerveteri, che sorge sui preesistenti insediamenti di epoca etrusco-romana, è una costruzione urbana collinare con un'estensione di quasi sei volte maggiore rispetto a quella di Ladispoli e con un'attività agricola molto più ampia. Il Comune di Ladispoli, invece, è un insediamento costiero di recente formazione, che negli anni ha assunto le caratteristiche di un quartiere metropolitano per la presenza di edilizia intensiva. Anche dal punto di vista amministrativo, possiamo parlare di un Comune "nuovo", dal momento che si è distaccato da Cerveteri solo nel 1972.

Sul piano socio-demografico, il Distretto RMF/2 conta complessivamente 77.264 abitanti[32], presentando, come tutti i Comuni della cosiddetta II cintura[33], una variazione positiva della sua popolazione, che nell'arco degli ultimi 10 anni è cresciuta a dismisura (+33% circa). Inoltre, si rileva un aumento dei residenti stranieri, il cui numero sale con un ritmo notevolmente più intenso (+206%) di quanto avvenga nella vicina città di Roma (+119%) (testo del Pdz 2012, p. 7). In sostanza, quest'ultima redistribuisce la propria popolazione nell'hinterland per ragioni spesso legate alle migliori condizioni dell'accesso economico alle abitazioni, ma mantiene relativamente accentrata la struttura produttiva data la presenza di imprese e istituzioni (da qui il forte pendolarismo giornaliero dai due Comuni verso Roma). Oltre ad essere definibili come veri e propri centri satellitari della Capitale, Cerveteri e Ladispoli hanno una collocazione prossima a territori di pregio ambientale, elemento che favorisce la tendenza ad incentivare la formazione di insediamenti dispersi isolati o organizzati in lottizzazioni per la domanda di turismo metropolitano e/o di residenze di qualità.

Tali dinamiche di sviluppo territoriale, assieme ai cambiamenti demografici sopra descritti, favoriscono l'emersione di bisogni frutto sia di specificità locali (per esempio relativi all'area immigrazione e minori), sia di dinamiche socio-economiche che caratterizzano la società moderna (come ad esempio il processo di invecchiamento). Inoltre, si osserva che i tratti caratteristici della modernità si intrecciano con una cultura di stampo rurale (prevalentemente a Cerveteri), che determina delle fenomenologie

[32] Nello specifico Ladispoli ha 41.035 abitanti, mentre Cerveteri 36.229. I dati sono aggiornati al 1 gennaio 2011 e sono stati ripresi dal Piano di zona 2012, p. 12.
[33] I comuni della Provincia di Roma, in riferimento al capoluogo, sono stati divisi in due gruppi: di I e II cintura.

specifiche, legate all'isolamento e alla difficoltà di lettura ed emersione dei problemi sociali (testo del Piano di zona, 2012, p. 17).

Nonostante le diversità geomorfologiche, i due Comuni presentano un buon livello di collaborazione; tutti gli intervistati, infatti, hanno dichiarato che non ci sono rivalità territoriali e che le relazioni interistituzionali sono spesso guidate da una reale volontà politico-amministrativa di integrazione e coordinamento. Dalla ricerca è emerso che l'associazionismo intercomunale ha ottenuto risultati positivi grazie ad alcuni elementi decisivi, primo fra tutti la composizione del distretto da parte di soli due enti locali. In buona sostanza, il numero minimo di interlocutori rende molto più semplice e diretto il dialogo istituzionale, il quale negli ultimi anni è stato favorito anche dalla presenza di giunte comunali dello stesso orientamento politico. La stabilità del Distretto è, inoltre, favorita dal fatto che le due città hanno una storia amministrativa comune e un'attiguità territoriale che le rende indissolubilmente legate.

Per lungo tempo la leadership distrettuale è stata guidata dal Comune di Ladispoli, che ha mantenuto il ruolo di Capofila. Esso, a differenza di Cerveteri, ha potuto contare su una certa stabilità politica e su tecnici molto competenti, che hanno permesso di sviluppare la prassi della programmazione associata. Negli ultimi anni, tuttavia, c'è stata un'inversione di rotta con il cambio del Comune capofila (dal 2010), possibile grazie ad un nuovo protagonismo che Cerveteri ha recuperato, sia attraverso il rinnovamento della classe politica locale[34], sia attraverso la decisione di impiegare maggiori risorse umane nell'area sociale. Decisivo, inoltre, è stato il sostegno che il Comune di Cerveteri ha avuto da parte della Provincia di Roma, che nel caso specifico ha svolto un esplicito ruolo istituzionale, veicolando modelli d'azione e fornendo incentivi e risorse di potere.

> *Cerveteri è il Comune capofila dal 2010, proprio per volontà dell'allora assessore provinciale che, collaborando in stretto contatto con me, ha voluto che Cerveteri… proprio perché sempre presente, non siamo mai mancati ad una riunione, ad un tavolo di lavoro, ad un tavolo tecnico in Provincia e in Regione. Con la nostra presenza costante siamo riusciti a muovere alcuni meccanismi che ci hanno consentito di avere maggiori risorse ed entrate, per cui è diventato Comune capofila. Quindi una volontà politica provinciale e comunale, ma al tempo stesso una volontà politica di Ladispoli, secondo me a coscienza, di dire "oggi abbiamo poco personale da dedicare a questo e preferiamo che lo faccia Cerveteri".* [Componente Comitato politico Distretto RMF/2]

Questo passaggio di ruoli tra i due Comuni è avvenuto, secondo le testimonianze raccolte, senza particolari difficoltà e con il solito clima di equilibrio e cooperazione che contraddistingue le relazioni intercomunali.

Anche sul piano tecnico-operativo, abbiamo rilevato un buon livello di integrazione, dal momento che le modalità di organizzare, gestire ed affidare i servizi seguono spesso regole omogenee. Tuttavia, bisogna evidenziare che la gestione associata non appare del tutto compiuta, poiché i due Comuni continuano ancora ad erogare singolarmente una parte degli interventi sociali, destinando al livello distrettuale solo una porzione delle proprie

[34] La Giunta che guida il Comune di Cerveteri è composta da persone molto giovani; inoltre, l'assessore alle politiche sociali ha specifiche competenze nel settore, essendo un'assistente sociale.

risorse finanziarie. Coerentemente con questo approccio, non esiste sul territorio un budget di distretto, nonostante ci siano tutte le premesse per una sua concretizzazione.

> *Le modalità operative spesso sono simili, però ancora ci sono dei servizi locali. Sono tutte scelte che devono essere rinforzate dalla Regione sennò nessun Comune rinuncia ai propri servizi, visto che ci mette i soldi propri. Poi da noi i tecnici si son messi d'accordo, per cui abbiamo delle modalità omogenee di fare le gare d'appalto, abbiamo una disciplina di accreditamento. Quindi diciamo che la fonte di finanziamento è diversa, ma tutta la procedura seguita è la stessa. È questo aspetto finanziario che ancora trova difficoltà.* [Responsabile UdP Distretto RMF/2]

A questo proposito, risulta molto significativo il fatto che nel testo del Piano di zona 2012 venga riportata, oltre al quadro finanziario dei progetti, solo la spesa sociale dei singoli Comuni: questa ammonta a € 2.502.406, 26 per Ladispoli ed a € 1.750.091,04 per Cerveteri (dati al 31.12.2011; fonte: Pdz 2012, p. 64). Non è possibile rilevare in questo documento quali siano le risorse che i due Enti locali e l'ASL stanziano per il Piano di zona[35], ma è stato pubblicato solo l'ammontare dei fondi provenienti dal livello regionale[36].

Così come per i casi precedenti, la nostra indagine si è focalizzata sull'ultima tornata di programmazione, riguardante il triennio 2012-2014 secondo quanto indicato dalle Deliberazioni regionali. È subito evidente lo "sfasamento" temporale rispetto alla programmazione del territorio capitolino, che anche sotto questo aspetto si configura come *outlier.*

I contenuti e la struttura del documento di Piano esaminato si rifanno alle indicazioni fornite dalla Regione Lazio in una recente Deliberazione del 2011. Nello specifico, esso consta delle seguenti parti: descrizione del territorio dal punto di vista geomorfologico, produttivo e demografico; quadro territoriale dei bisogni; quadro generale dei servizi socio-assistenziali; obiettivi strategici articolati per macro-aree; misure adottate per realizzare l'integrazione socio-sanitaria dei servizi; modalità adottate per realizzare il coordinamento con gli altri organi dello Stato; strumenti di valutazione dei risultati raggiunti; controllo, monitoraggio e verifica dei risultati; innovazioni organizzative, operative, gestionali e di sistema; riepilogo progetti e quadro finanziario riassuntivo; elenco dei progetti; azioni di sistema.

Confrontando la versione del 2012 con quella dell'anno precedente, abbiamo notato che uguali sono la struttura, i contenuti e gli obiettivi dei due Piani; mentre alcune differenze

---

[35] Solo nel nuovo Piano del 2014 vengono evidenziate alcune quote di compartecipazione da parte dei Comuni, che rispetto ai servizi essenziali distrettuali stanziano risorse pari soltanto al 2,8% di quelle regionali.

[36] Il budget regionale per i servizi essenziali del Pdz del Distretto RMF/2 nel 2012 ammonta a € 892.359,00 e sarà lo stesso anche per gli anni 2013 e 2014 (fonte: Pdz 2012; D.G.R. 136/14). Dall'intervista al responsabile dell'Ufficio di Piano è emerso che fino al 2011 i fondi regionali erano inferiori del 20%; si tratta di uno dei pochi distretti che negli anni della crisi ha visto aumentare le risorse provenienti dalla Regione. Ciò è accaduto perché l'assegnazione dei fondi, fino al 2011, è stata calcolata anche sulla base di indicatori socio-economici molto datati e in alcuni casi inadeguati a leggere le peculiarità e i bisogni territoriali (cfr. par. 5.4).

vengono evidenziate nella parte relativa ai dati statistici e in quella progettuale (pur mantenendo le stesse tipologie di servizi). Questo ci dimostra che la stesura del Piano non viene liquidata riproponendo di anno in anno la stessa versione contenutistica, come pure accade in alcuni distretti, ma che vi è uno sforzo di rilettura del contesto e delle risposte ai bisogni anche a distanza di poco tempo.

Per quanto riguarda gli aggiornamenti, a differenza del Municipio 14, dove la versione del Piano è ferma alla prima annualità, nel Distretto RMF/2 sono state approvate sia le rimodulazioni del 2013 che quelle del 2014. Nel primo caso, si tratta di un documento per lo più di tipo amministrativo, dove lo stile argomentativo e analitico del 2012 viene sostituito da una semplice raccolta di tabelle di rendicontazione finanziaria, di questionari e modulistiche regionali debitamente compilate. Nel contenuto, l'aggiornamento del 2013 prevede concrete modifiche ai progetti operativi, eliminandone alcuni, investendo più risorse su altri e avviando anche interventi sperimentali. Si tratta, dunque, di veri e propri adattamenti incrementali effettuati sulla base di una valutazione in itinere del Pdz triennale. Per il 2014, invece, il Piano è stato ridefinito secondo le nuove disposizioni regionali e risulta articolato in due parti: la prima di tipo descrittivo, contenente l'analisi del territorio, dell'offerta sociale, delle scelte strategiche, del quadro finanziario, secondo lo schema regionale (cfr. par. 5.5); la seconda di tipo progettuale, organizzata nelle varie misure e sotto-misure con relativo budget economico assegnato[37].

Il lavoro di costruzione del Piano di zona del Distretto RMF/2 è articolato in più fasi, che vengono seguite e realizzate anche in occasione degli aggiornamenti. Il primo momento, di tipo partecipato, prevede la convocazione di Tavoli tematici; il secondo, prettamente tecnico, è quello in cui si effettuano separatamente le riunioni dell'Ufficio di Piano, del Comitato tecnico e delle équipe di progetto. È in tale fase che si discutono gli aspetti più operativi e, successivamente, si procede alla stesura vera e propria del documento, curata dall'UdP. Il terzo momento prevede la concertazione sindacale ed eventualmente la convocazione di una riunione generale con il Terzo settore, al fine di ottenere il consenso definitivo sui contenuti del Piano prima di attivarne il processo di approvazione. Quest'ultimo rappresenta la quarta fase dell'iter programmatorio, che si conclude con la Delibera del Comitato istituzionale[38].

La legittimità del Piano di zona poggia le basi sull'Accordo di programma, stipulato tra i due Comuni e l'ASL RMF all'inizio degli anni 2000 e rinnovato di recente sia nel 2011 che nel 2013. Si tratta di un documento dettagliato all'interno del quale vengono disciplinati i ruoli, le finalità e le caratteristiche dei vari organismi preposti alla definizione del Piano, così che ne emerge un'architettura istituzionale molto ben definita e compiuta. È interessante notare che nell'Accordo l'ASL ha soltanto la funzione di mettere a

[37] Rispetto al Piano del 2012, è possibile notare che quello del 2014 è stato effettivamente ridefinito, seguendo le indicazioni regionali. Pur mantenendo invariata la struttura fondamentale del documento, abbiamo rilevato modifiche importanti soprattutto rispetto all'articolazione degli obiettivi strategici e del quadro finanziario.

[38] In proposito, abbiamo riscontrato una certa facilità nel reperire queste Delibere, che vengono pubblicate annualmente sul sito istituzionale del Comune capofila. Esse, inoltre, sono redatte in modo abbastanza approfondito e permettono di recuperare informazioni importanti sul processo di programmazione.

disposizione alcune professionalità e non viene investita di particolari e specifici obblighi (finanziari, operativi) rispetto alla pianificazione zonale. Al di là dei contenuti presenti, l'elemento di interesse riguarda la regolarità e la costanza con cui l'Accordo di programma è stato ridefinito e migliorato nel corso degli anni: questo ci segnala una particolare attenzione verso la regolamentazione del sistema e verso il processo di *institution building,* ma anche un approccio responsabile dei due Comuni nei confronti del tema della programmazione sociale, che sembra rivestire tutt'oggi un ruolo importante. In un clima di riduzione delle risorse e di generale messa in discussione dell'efficacia della pianificazione zonale, il Distretto RMF/2 continua ad investire su questi processi e a mantenere alto il livello di interesse e impegno.

Quanto stiamo sostenendo viene altresì avvalorato da una recente Delibera del Comitato istituzionale, in cui si dispone il rafforzamento dell'Ufficio di Piano attraverso l'incremento delle risorse umane e l'utilizzo di fondi ad hoc. Inoltre, dalle interviste è emersa una volontà generalizzata, anche di tipo politico, di stabilizzare l'UdP assumendo figure professionali esclusivamente dedicate ad esso. Infatti, questo organismo vede la presenza di personale tecnico-amministrativo appartenente ai Servizi sociali dei due Comuni; nello specifico, sono 9 le figure professionali che lo compongono: il responsabile tecnico del Piano di zona[39]; i due dirigenti dell'area Politiche sociali dei Comuni; tre assistenti sociali (due operanti nei Comuni e uno coordinatore del servizio sociale ASL) [40]; due istruttori o funzionari amministrativi; una figura tecnica, lì dove presente, nell'ambito del sociale (sociologo o psicologo sociale). Nessuna di esse ha tempo dedicato per le attività dell'UdP, ma alterna questa funzione ad altri ruoli e responsabilità; nonostante ciò, questo organismo si riunisce in modo continuativo nell'arco di tutto l'anno, anche con cadenza settimanale.

> *All'interno di questo gruppo di persone che fanno parte dell'Ufficio di Piano ci sono le competenze; per esempio, un assistente sociale di Ladispoli ed un assistente sociale di Cerveteri seguono il progetto dell'assistenza domiciliare integrata e quella è la loro competenza, non è una competenza generale. L'UdP si riunisce quasi tutte le settimane, ma non è detto che si riunisca sempre al completo: se il tema è "riunione dell'UdP-area disabilità", vengono quelle persone che si occupano di disabilità. A volte invece comprende tutto e allora vengono tutti.* [Responsabile UdP Distretto RMF/2]

Va inoltre rilevato che, in via informale e senza avere potere di veto, anche i politici partecipano ad alcune riunioni dell'UdP.

> *Io personalmente quando posso partecipo volentieri alle riunioni dell'Ufficio di piano, non è previsto dall'organigramma generale, ma partecipo come esterno anche essendo un tecnico, però in quel contesto non ho voce in capitolo, né tantomeno diritto di voto. Principalmente io, ma anche il collega di Ladispoli.* [Componente Comitato politico Distretto RMF/2]

---

[39] Fino al 2014 la persona che ricopre questa funzione è stata sempre la stessa. L'unica differenza è che fino al 2010 era un dipendente dell'amministrazione, successivamente, con il pensionamento, ha continuato a svolgere questo ruolo con contratto di collaboratore esterno.

[40] Così come per il Municipio 14, dalle interviste è emerso che sono coinvolte più assistenti sociali, ovvero tutte quelle impiegate nei due Comuni. Anche in questo caso probabilmente c'è un'organizzazione informale.

Questo organismo tecnico ha un ruolo principalmente *esecutivo*, occupandosi per lo più della gestione del processo di programmazione e della valutazione dei bisogni del territorio (Battistella, 2004). Nello stesso tempo, però, alcune delle funzioni che l'Accordo di programma gli attribuisce ci portano in parte a ricondurlo anche al modello *gestionale*, in quanto chiamato a predisporre alcuni adempimenti relativi ai progetti previsti nel Piano, come ad esempio l'elaborazione di atti amministrativi e contabili, di procedure d'accesso (regolamenti, linee guida), di percorsi di monitoraggio. A coadiuvare le funzioni gestionali dell'Ufficio di Piano ci sono le cosiddette *equipe di progetto* (non previste nell'Adp, ma frutto dell'organizzazione operativa dei due Comuni), composte dalle varie figure professionali (sia comunali che di Terzo settore) necessarie alla gestione dei progetti del Pdz. Esse si occupano di seguire gli interventi e i servizi distrettuali durante l'intero corso del loro svolgimento, lavorando a stretto contatto con l'UdP.

La peculiarità del Distretto in esame è che a livello tecnico sono previste altre due istituzioni di riferimento, con funzioni differenti rispetto all'UdP: il Comitato tecnico e il Responsabile tecnico del Piano di zona. Il primo rappresenta una vera e propria *inheritance* derivante dal modello istituzionale creato dalla Provincia di Roma (cfr. par. 5.7.1): è previsto dall'Accordo di programma e dovrebbe riunirsi due volte l'anno, ma ultimamente non viene più convocato e le sue funzioni sono state sostituite dalle *equipe di progetto.* Sul piano formale, esso svolge importanti funzioni legate alla partecipazione, in quanto, nel contribuire all'elaborazione e verifica del Piano di zona, opera in stretta collaborazione con i Tavoli tematici, accogliendone le indicazioni. Compito del Comitato è, altresì, sostenere la partecipazione ed individuare i referenti dei Tavoli. Molto interessante è la sua composizione, configurandosi come un luogo di incontro e integrazione tra le diverse amministrazioni pubbliche e il privato sociale: infatti, al suo interno, oltre al Responsabile del Pdz ed ai tecnici dei servizi comunali e sanitari, troviamo rappresentanti del Terzo settore[41], del volontariato, della rete scolastica locale, della Provincia, del Ministero di Giustizia, del Centro per l'impiego.

Per quanto riguarda la figura del Responsabile Tecnico del Piano, possiamo affermare che si tratta di un ruolo centrale in tutta l'architettura organizzativa finora descritta, un vero e proprio cardine per la conservazione ed il miglioramento del sistema di programmazione distrettuale. Secondo il dettato dell'Accordo di programma, il Responsabile svolge compiti di coordinamento dei vari organismi preposti alla programmazione e di sostegno/rafforzamento dei processi di *governance* locali. Analizzando le sue funzioni, risulta evidente il ruolo di *link* che riveste all'interno dell'assetto organizzativo: infatti, è componente dell'Ufficio di piano; coordina il Comitato tecnico; partecipa (senza diritto di voto) alle sedute del Comitato politico; è referente del Pdz nei confronti di Provincia e Regione; convoca e partecipa alle riunioni dei Tavoli tematici; instaura e cura i rapporti di

[41] Fino a quando il Comitato tecnico si è riunito, i rappresentanti del privato sociale sono stati selezionati tramite votazione da parte di tutto il Terzo settore locale. Questi rappresentanti finivano per provenire dalle organizzazioni più grandi. Come spesso accade, le associazioni/cooperative più forti ed estese hanno maggiori capacità di mediazione, regia e *pilotage* della pubblica amministrazione, utilizzando canali completamente diversi rispetto a quelli che può adottare una piccola associazione, la quale non rientra in organismi di rappresentanza consolidati.

collaborazione con i vari soggetti pubblici e privati del territorio. Nello specifico, il ruolo di Responsabile tecnico, perlomeno fino al 2014, è stato ricoperto da un'assistente sociale di grandi qualità professionali[42], che dai risultati della ricerca acquisisce tutte le caratteristiche di un *imprenditore di policy*. E' questa la figura che ha dato avvio ai processi di pianificazione zonale nel Distretto, che ha catalizzato risorse nella pratica dell'associazionismo intercomunale, che ha ordito la trama delle relazioni interistituzionali, favorendo il dialogo tra pubblico e privato. Per dare conto della centralità di tale attore, riportiamo di seguito alcune delle testimonianze raccolte:

> *Va dato merito all'ottimo lavoro fatto da M., perché ora che si può dedicare solo a quello va a reperire tutte le varie cose in giro per poter creare progetti.* [Componente Comitato politico Distretto RMF/2]

> *Ha delle qualità! È stata capace di trovare i momenti di mediazione, di gestire le cose. Parlo delle cose più semplici, anche tenere i servizi equilibrati. Avere una pratica dove le decisioni si pigliavano trovando il consenso, non ha permesso di avere scontri.* [Esponente CESV Lazio]

> *Un cambiamento importante lo abbiamo rischiato quando M. è andata in pensione. Essendo lei che gestiva tutto, c'è stato un tracollo perché non sono riusciti con il personale a sopperire a tutto quello che aveva fatto. Il rientro di M. lo abbiamo tutti accolto con un'ovazione generale, perché insomma è una garanzia per noi. In questo momento è difficile pensare ad una persona che possa sostituirla, anche perché lei ha disegnato questo Pdz, l'ha pensato e l'ha istruito e quindi è un progetto che sa dove vuole arrivare.* [Esponente Terzo settore Distretto RMF/2]

In merito agli organi politici, è il Comitato istituzionale ad assumere le decisioni e a stabilire gli obiettivi strategici del Piano di zona. Esso è composto dagli Assessori alle politiche sociali dei due Comuni, dal Direttore del distretto ASL e da due consiglieri comunali (uno di maggioranza e uno di opposizione per ciascuno dei due Enti)[43]. Normalmente il Comitato politico si riunisce almeno tre volte l'anno, ma non di rado il numero degli incontri è maggiore. Oltre a svolgere la consueta funzione di indirizzo e controllo del Piano, questo organismo è chiamato a promuovere la partecipazione attiva della cittadinanza – anche attraverso l'indizione di conferenze pubbliche che illustrino il Piano –, a definire le modalità di coinvolgimento del Terzo settore, a favorire il raccordo con le altre politiche territoriali.

L'aspetto di particolare interesse è, a nostro avviso, il fatto che alle assemblee del Comitato istituzionale partecipi anche la parte tecnica, nella figura del Responsabile del Piano di zona. Questo dato, considerato insieme alla testimonianza[44] secondo cui anche i politici partecipano alle riunioni dell'UdP, ci conduce a soffermarci su alcune riflessioni relative al rapporto tra politici e tecnici. Nel caso del Distretto RMF/2 il modello di

[42] Questo tipo di valutazione viene data da tutti gli intervistati, sia appartenenti a livello distrettuale, che provinciale, sia rappresentanti del pubblico che esponenti del privato sociale.
[43] La condivisione delle decisioni tra maggioranza e opposizione all'interno del Comitato politico dovrebbe garantire una più facile approvazione del Piano e una sua più efficace attuazione.
[44] Mentre la partecipazione del Responsabile tecnico del Pdz alle riunioni del Comitato politico è sancita all'interno dell'Accordo di programma, l'intervento degli assessori agli incontri dell'Udp non trova fondamento nel regolamento e, dunque, si tratta di un dato riscontrabile solo dalle testimonianze di alcuni intervistati e non dall'analisi dei documenti.

interazione dominante tra queste due tipologie di attori sembra essere ascrivibile a ciò che Peters (2001) chiama "consociazione", ossia una sostanziale integrazione di ruoli, una condivisione delle responsabilità ed una partnership solida. È importante precisare che buona parte delle fasi del processo di programmazione sono gestite dai tecnici; tuttavia, non riteniamo di poter parlare di un "governo dei tecnici", visto che dall'indagine emerge un livello politico tutt'altro che assente, disinteressato e/o inesperto. Piuttosto, uno dei punti di forza del Distretto in esame sembra essere proprio la presenza di una leadership politica attenta alle tematiche sociali e presente sul territorio, come testimoniato da due esponenti del terzo settore locale:

> *A Ladispoli c'è stato un vicesindaco che era volontaria dell'AVO, quindi conosceva la materia. L'assessore ai servizi sociali di Cerveteri è un'assistente sociale; quello di Ladispoli è "figlio d'arte", perché sua madre è presidente dell'AVO da una vita. Faccio un esempio: qualsiasi iniziativa si fa a Ladispoli e Cerveteri, l'assessore, il sindaco vengono; verranno solo per farsi campagna elettorale, però stanno a sentire, fanno i conti con queste cose qua. Ora non voglio parlare bene di questi amministratori, ma si vede pure che c'hanno attenzione.* [Esponente CESV Lazio]

> *Allora dal punto di vista del distretto, col fatto che è stata veramente costruita bene la 328, anche in campo amministrativo di gare, devo dire che è stato fatto un buon lavoro, nel senso che si è sopperito alla mancanza di una legge regionale, quindi penso che sia un distretto fortunato questo. Penso che i tecnici sono stati quelli che hanno convinto i politici, anche se devo dire che l'assessore attuale, e anche della precedente amministrazione, hanno sempre lavorato con un'ottica di collaborazione con tutti per integrare.* [Esponente Terzo settore Distretto RMF/2]

Questa attenzione da parte della politica, unita ad una grande competenza dei tecnici, ha permesso un presidio costante della pianificazione zonale e dei processi di *governance* necessari al suo sviluppo.

In particolare, per quanto riguarda la *governance* orizzontale, dall'indagine si evince una buona qualità delle relazioni tra pubblico e privato e un'attenzione costante a stimolare le dinamiche partecipative. Come accennato in precedenza, la convocazione dei Tavoli tematici e la concertazione sindacale rappresentano due fasi fondamentali del processo di elaborazione del Piano di zona. Inoltre, nel dettato dell'Accordo di programma si fa continuo riferimento al coinvolgimento della società civile, un compito affidato sia agli organismi tecnici che a quelli politici attraverso l'utilizzo di determinati strumenti. I politici, infatti, possono promuovere la partecipazione attiva attraverso la convocazione di una Conferenza pubblica, che nel Distretto RMF/2 viene utilizzata poco e sostituita con l'indizione di incontri collettivi per la presentazione di singoli progetti operativi. L'Ufficio di piano e il Responsabile del Piano, invece, oltre allo strumento del Comitato tecnico e delle *equipe di progetto*, mantengono attivo il confronto e la co-progettazione con il Terzo settore attraverso la convocazione costante dei Tavoli tematici. Essi sono disciplinati all'interno dell'Accordo, che ne definisce caratteristiche e funzioni e ne istituisce ben sei intorno alle seguenti aree di intervento: anziani, famiglie e minori, disabili, esclusione sociale, immigrazione, dipendenze. Si riuniscono in modo continuativo almeno tre volte

l'anno, una frequenza che va ad aumentare in prossimità dell'elaborazione del nuovo Piano.

Il numero di persone che partecipa agli incontri dei Tavoli varia in base alla tematica di riferimento; indicativamente sono una decina per ogni gruppo di lavoro, tra cui troviamo principalmente gli operatori socio-sanitari dell'ASL e dei Comuni e i rappresentanti delle cooperative che gestiscono i servizi[45]. Tra i protagonisti dei Tavoli ci sono anche le associazioni di volontariato, molto attive sul territorio, ma di cui negli anni si è registrata una presenza alquanto altalenante. Possiamo, inoltre, segnalare la partecipazione di alcune scuole (che si fa comunque fatica a coinvolgere, come già evidenziato nel caso del Municipio 14), di qualche cittadino singolo (soprattutto relativamente all'area della disabilità), di un referente tecnico della Provincia di Roma e, talvolta, di alcuni politici comunali in virtù di una loro personale competenza tecnica. Infine, anche le organizzazioni sindacali partecipano in modo costante alla definizione del Piano, non all'interno dei Tavoli ma attraverso momenti di concertazione ad hoc. Il coinvolgimento degli *stakeholders* territoriali, che abbiamo visto essere molto compositi e variegati, avviene attraverso inviti ufficiali da parte del Responsabile tecnico sulla base di una *mailing list* a cui sono iscritte tutte le organizzazioni accreditate o comunque interessate a seguire l'elaborazione del Piano. E' bene precisare che, come ravvisato anche nei casi precedenti, l'invito ufficiale ai Tavoli non si configura come un processo selettivo: essi sono sempre aperti a chiunque voglia parteciparvi.

La regia nella conduzione del processo partecipato è delegata al Responsabile Tecnico del Piano, che svolge il ruolo di coordinatore e facilitatore dei vari incontri. Le interazioni che si sviluppano all'interno dei Tavoli sono sostanzialmente volte a discutere delle progettualità in essere sul territorio, dello stato di avanzamento dei servizi, delle criticità emerse durante l'implementazione degli interventi, degli eventuali aggiustamenti che possono essere messi in atto. Si tratta, dunque, di un monitoraggio dei progetti operativi, finalizzato ad una riprogrammazione continua del sistema dell'offerta. Un'altra funzione dei Tavoli è relativa alla segnalazione di risorse presenti o attivabili nel territorio, al fine di sperimentare percorsi innovativi e/o rendere più efficace la rete degli interventi e delle organizzazioni.

In definitiva, dall'indagine emerge che la partecipazione si sviluppa solo nella fase delle scelte operative (sfera del *problem solving*); essa ha un taglio molto pragmatico ed è caratterizzata da un buon livello di redistribuzione del potere decisionale e da una bassa conflittualità tra gli *stakeholders*.

> *A volte sono stati fatti suggerimenti che sono stati accolti. Così come altre volte no. Insomma c'è stato un confronto.* [Responsabile Ufficio di Piano Distretto RMF/2]

> *Lavoriamo costantemente insieme. Non c'è un rapporto di distanza ma di condivisione. Se durante un tavolo di lavoro l'idea portata avanti dal Comune viene un po' smontata dal Terzo settore, noi siamo lì, rimettiamo tutto in discussione e cerchiamo di fare mediazione tra la*

[45] Gli intervistati ci segnalano che non è raro trovare ai Tavoli anche organizzazioni che non gestiscono direttamente i servizi.

nostra idea e il loro modo di operare per cercare di portare a casa un prodotto funzionale. [Componente Comitato politico Distretto RMF/2]

Di norma facciamo partenariato, dando la nostra disponibilità a collaborare alla redazione dei progetti. Ci chiedono che cosa ci sarebbe da migliorare, che cosa da cambiare, però sempre rispetto alle aree e ai progetti specifici. È successo che alcuni progetti siano stati modificati anche in base alle richieste arrivate dal Terzo settore e se non potevano essere accolte c'era sempre una spiegazione. Devo dire che i confronti con l'UdP e con i dirigenti sono molto diretti; ci sono dei rapporti veri e una collaborazione a creare servizi per il territorio. Qui il piano di zona è stato costruito veramente con l'interesse di creare una rete tra le realtà del territorio e portare un valore aggiunto, anziché farsi la lotta tra di loro. [Esponente Terzo settore Distretto RMF/2]

Sono riusciti a far funzionare il Piano di zona. E dico di più, fregandosene della partecipazione come culto della partecipazione, ma cercando una partecipazione sulle cose essenziali. Non c'hanno il mito della partecipazione. L'impressione che ho avuto io è che ogni Tavolo tematico non era una chiamata a raccolta così, ma dietro c'era un lavoro preparatorio. [Esponente CESV Lazio]

Riprendendo la scala di Arnstein (1969), potremmo definire le dinamiche partecipative del Distretto RMF/2 attraverso il concetto di *partnership*. L'elemento essenziale che distingue la *partnership* dalla semplice *consultazione* è il coinvolgimento attivo e costante degli attori locali, in modo da far conoscere loro tutte le opzioni in campo e da incoraggiarli a fornire idee e soluzioni aggiuntive, che hanno una discreta probabilità di essere accolte. Rispetto ai livelli successivi di partecipazioni resta, tuttavia, il fatto che il potere finale è sempre nelle mani dell'istituzione pubblica. Le *partnership*, più precisamente, consentono di connettere in reti coordinate e cooperative la pluralità di attori, facendo leva sulla loro capacità di affrontare i problemi e aprendo così la strada all'integrazione (Bifulco e de Leonardis, 2003), con la predominanza di una composizione negoziale degli interessi. Ciò significa che avviene un'aggregazione delle preferenze, attraverso mediazioni e senza cercare forme di condivisione degli obiettivi dei singoli attori (d'Albergo e Moini, 2006). In sostanza, le procedure partenariali hanno il merito "di rendere esplicita la negoziazione degli interessi, di sottrarla all'opacità degli accordi paralleli e delle intese politico-affaristiche sottobanco che fioriscono all'ombra della burocrazia" (Bifulco e de Leonardis, 2003), come in parte è accaduto nel caso di Roma Capitale.

I fattori che hanno consentito una relazione costruttiva tra soggetto pubblico e privato sociale sono diversi. Da una parte, è il contesto territoriale di medie dimensioni a favorire una conoscenza diretta tra gli attori; il tessuto associativo non è composto da molte organizzazioni e questo garantisce una maggiore facilità nello stabilire relazioni dirette e rapporti di fiducia. Ciò ha favorito anche la creazione di meccanismi di coordinamento tra associazioni (soprattutto di volontariato), facilitando la cooperazione interna al Terzo settore e la capacità di coesione, comunicazione e rappresentanza nei confronti della pubblica amministrazione. Fondamentale nella promozione di queste forme di coordinamento è stata la presenza sul territorio di uno sportello CESV, che ha fattivamente sostenuto la presenza di organizzazioni no profit, valorizzandone le risorse e l'autonomia, aumentandone l'efficacia nell'interlocuzione con il resto del Terzo settore, con le

Amministrazioni e l'opinione pubblica. Va in ogni caso sottolineato che il Distretto RMF/2 vanta una tradizione di associazionismo, una certa vivacità della società civile e buona diffusione della cultura della solidarietà. In questo terreno fertile si è poi innestata una classe dirigente (sia tecnica che politica) aperta al dialogo, capace di esercitare un ruolo di *enabling*, di sostegno e valorizzazione dell'auto-organizzazione dei gruppi. Una classe dirigente locale che ha in qualche modo esercitato negli anni una *leadership* istituzionale. Come sostenuto da Bifulco (2006), con questa espressione si intende la capacità degli amministratori di elaborare e gestire un'intelaiatura comune di significati e valori, di individuare degli impegni-chiave che alimentano le competenze organizzative in direzione della collaborazione e del coordinamento, di sviluppare un complesso repertorio di capacità a base relazionale.

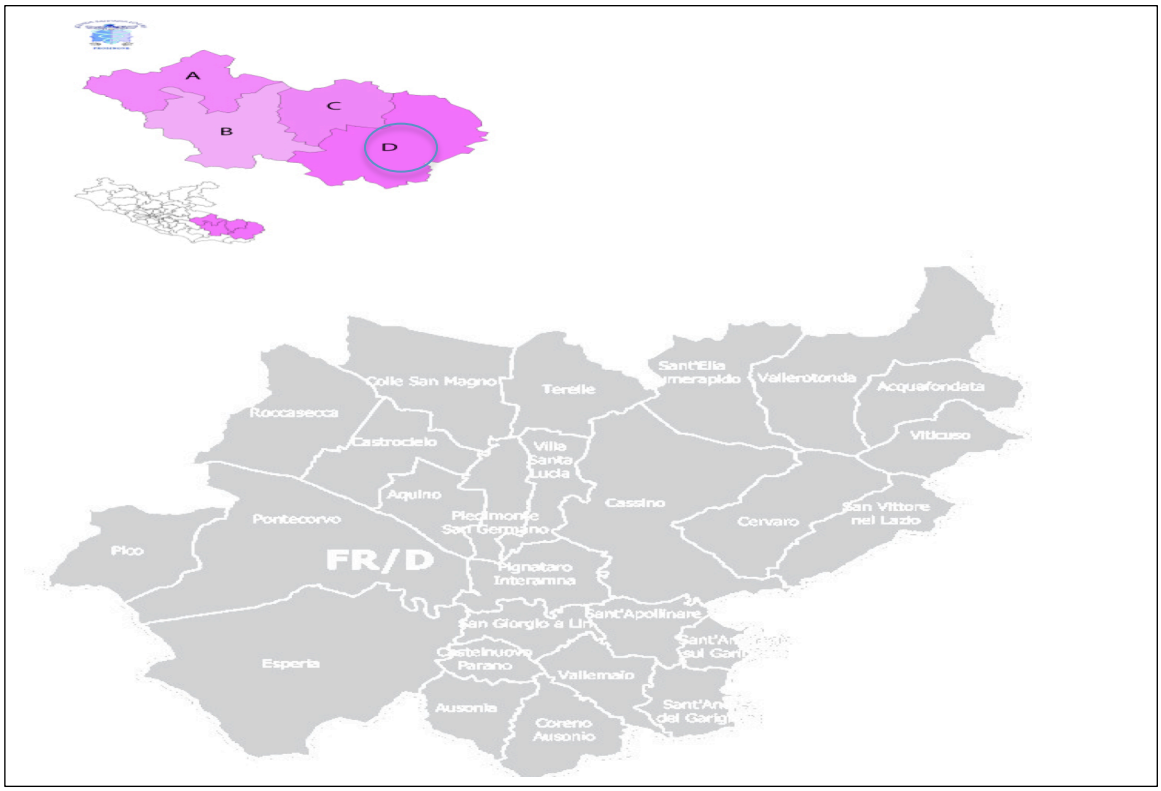
Queste capacità sono state esercitate non solo nell'interazione con gli attori e le organizzazioni locali, ma anche con gli enti sovraordinati, nello specifico con la Provincia di Roma. In merito, l'indagine ci restituisce un quadro di *multilevel governance* molto fruttuoso[46], fatto di buone collaborazioni sia sul piano politico che su quello tecnico. Il supporto che la Provincia ha fornito nell'attivazione di un modello di pianificazione sociale distrettuale e l'impegno fattivo dell'Ambito RMF/2 all'interno dei tavoli di lavoro provinciali hanno contribuito a rendere questo territorio un esempio positivo nel contesto regionale. È probabile, altresì, che il sostegno della Provincia abbia in qualche modo mitigato quella dinamica di rivalità che in precedenza abbiamo definito "romano-centrismo"; infatti, a differenza di altri territori provinciali, nel Distretto in esame non abbiamo riscontrato questo tipo di valutazione negativa nei confronti della vicina città di Roma.

6.5 La peculiarità dell'organizzazione consortile nel Lazio: la pianificazione zonale nei Comuni del Cassinate.

Il territorio che ci proponiamo di analizzare in questo paragrafo è quello del Distretto sanitario D dell'Azienda USL di Frosinone (fig. 24), composto dai 26 Comuni dell'area del Cassinate e organizzato secondo la forma giuridica del Consorzio (ex art. 31 TUEL).

[46] Non si riscontra altrettanto nei rapporti di *governance* verticale con la Regione Lazio, che viene accusata di incapacità ed immobilismo, in coerenza con quanto detto nel capitolo 5. Si ripone, tuttavia, molta fiducia nell'attuale Giunta Regionale guidata dall'ex Presidente della Provincia di Roma.

Figura 24. Cartina del Distretto Frosinone D



Fonte: nostra rielaborazione da Mezzelani, 2004 e http://www.wlavita.org/ASSISTENZA/lazio_asl_fr.html. Il distretto in esame viene identificato anche con la sigla FR/D.

Situato nell'area meridionale della Provincia di Frosinone, ai confini con Campania e Molise, il "Consorzio dei Comuni del Cassinate per la programmazione e gestione dei servizi sociali" ha un'estensione di circa 886 Kmq e conta una popolazione di oltre 115.000 residenti.

Quello in esame è, nel Lazio, il secondo Ambito con il maggior numero di Comuni, gestito attraverso una forma di associazionismo poco diffusa, ma spesso indicata come una delle modalità più efficaci per governare le politiche sociali distrettuali[47]. Abbiamo ritenuto, dunque, interessante comprendere quale influenza possano avere queste caratteristiche organizzative nello sviluppo del processo programmatorio. Un'esigenza corroborata anche dal fatto che l'indagine esplorativa ci ha restituito un Distretto molto carente sia in termini di *governance* verticale (in particolare con la Provincia di Frosinone) che orizzontale.

Riguardo alle caratteristiche geomorfologiche e urbanistiche, il Distretto risulta attraversato da importanti arterie di comunicazione le quali permettono collegamenti rapidi e scambi frequenti. Nello stesso tempo, però, abbiamo la presenza di molte zone montane, che in alcuni Comuni coincidono con l'intera estensione territoriale, creando vere e proprie

[47] Si pensi al fatto che sia la sperimentazione che seguì l'entrata in vigore della L.R. 38/96, sia la nuova legge regionale in fase di approvazione hanno insistito sulla costituzione tra i Comuni di forme di associazionismo "giuridicamente forti", come ad esempio l'Unione di Comuni, il Consorzio, l'Azienda speciale, ecc. Anche a livello nazionale le normative più recenti vanno in questa direzione.

condizioni di isolamento. Tale situazione comporta notevoli problemi alla popolazione residente che, proprio in queste zone, è mediamente più anziana (Piano di zona, 2012, p. 3).

A tale proposito, va precisato che negli anni i residenti anziani – che costituiscono circa il 19% della popolazione totale – sono aumentati soprattutto nei Comuni più piccoli che hanno vissuto una sorta di malessere demografico, determinato dallo spostamento della popolazione giovanile verso centri più grandi (*ivi*, p. 8). Accanto al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, registriamo un'altra dinamica demografica: il passaggio da luogo di emigrazione a territorio di immigrazione, che ha un'incidenza sul totale dei residenti pari all'1,8%. Si tratta di una percentuale bassa rispetto a quella registrata in altri Distretti, ma che in ogni caso ha un'influenza importante su luoghi piccoli ed isolati come quelli del Cassinate.

Dapprima basato su un'economia agricola di sussistenza, questo territorio ha conosciuto negli anni del boom economico lo sviluppo di insediamenti industriali e l'istituzione di uffici pubblici e privati, soprattutto nella città di Cassino dove insiste anche un importante Ateneo. In particolare, l'economia locale è fortemente legata alla presenza degli stabilimenti FIAT e del suo indotto e, negli ultimi anni, ha risentito della generale crisi economica, che a sua volta ha provocato un forte aumento della disoccupazione (in alcuni Comuni riguarda il 20% della popolazione attiva), dei fenomeni di povertà e del lavoro sommerso.

Il Consorzio è un ente pubblico "terzo" rispetto alle singole municipalità, attraverso cui si realizza una gestione associata indiretta delle prestazioni sociali (Burgalassi e Melchiorre, 2014). Nella zona del Cassinate esso nasce nel 1996 a partire da alcuni dati di contesto che ostacolavano lo sviluppo dei servizi sociali territoriali: la vastità del territorio, la numerosità dei piccoli Comuni, le difficoltà di collegamento e soprattutto l'assenza di una cultura della solidarietà sociale, che ancora nel 2010 faceva registrare la presenza del servizio sociale comunale (con assistente sociale di ruolo) solo in 6 dei 26 Comuni consorziati (Piano di zona, 2012, p.11).

La costituzione di questo Ente avviene per iniziativa di alcuni Sindaci, convinti del fatto che solo una gestione associata di tipo "centralista" avrebbe potuto risolvere la difficoltà delle varie municipalità di dare risposta ai bisogni sociali emergenti. In una prima fase, il Consorzio era costituito da un piccolo gruppo di enti locali con sede a Cassino; nel corso degli anni si è verificato un percorso di crescita che ha visto l'adesione della totalità dei Comuni ricadenti nel Distretto socio-sanitario D di Frosinone, sempre più disponibili a destinare risorse al settore dei servizi sociali. Nel 2003 l'istituzionalizzazione del Consorzio si è definitivamente compiuta attraverso l'approvazione e sottoscrizione unanime della Convezione e dello Statuto. Quest'ultimo, nello specifico, stabilisce che il

Consorzio (con sede legale a Piedimonte San Germano [48]) ha lo scopo di perseguire, attraverso il metodo della programmazione, un'organica politica di sicurezza sociale mediante il riordino, lo sviluppo e la gestione associata dei servizi socio-assistenziali. Inoltre, lo Statuto disciplina, da un lato, gli organi di rappresentanza – il Presidente, l'Assemblea e il Consiglio – dall'altro lato, gli organi di amministrazione e gestione, ossia il Segretario e i Revisori dei Conti.

Il Presidente del Consorzio, che ad oggi è il Sindaco del Comune più piccolo (Viticuso)[49], è nominato dall'Assemblea tra i suoi membri e dura in carica fino alla scadenza del mandato nella municipalità di rappresentanza. Egli presiede anche l'Assemblea ed il Consiglio.

L'Assemblea, invece, è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Consorzio; è formata dal Presidente e dai Sindaci (o loro delegati) di ciascuno dei Comuni aderenti, nei quali si riunisce di volta in volta in modo "itinerante".

Infine, il Consiglio di Amministrazione, i cui membri vengono eletti dall'Assemblea, può essere composto da un numero che va da sei a nove rappresentanti, anche provenienti dalla società civile purché abbiano una comprovata esperienza tecnico-amministrativa[50]. Il Consiglio collabora con il Presidente nel governo del Consorzio e la sua attività si esplica attraverso atti deliberativi relativi a documenti di natura economica, a progetti e programmi esecutivi.

Rispetto agli organi tecnici, svolge un ruolo centrale la figura del Segretario, eletto triennalmente dall'Assemblea, con la funzione di assistenza nei confronti degli organi del Consorzio in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti. Il Segretario, inoltre, partecipa con funzioni consultive alle riunioni dell'Assemblea e del Consiglio e gestisce il personale del Consorzio. L'altra figura tecnica importante è quella del Direttore (nominato annualmente), cui compete, con responsabilità manageriale, l'attuazione degli indirizzi programmatici e degli obiettivi individuati per il perseguimento dei fini del Consorzio. Questi ha, altresì, la responsabilità gestionale e dirige le attività tecniche, amministrative, finanziarie ed organizzative. I ruoli svolti dai due organi tecnici appena descritti sono ricoperti, da oltre dieci anni, da uno stesso soggetto, il quale peraltro ha rappresentato una delle figure politiche decisive per la nascita del Consorzio. Il fatto che le numerose responsabilità in capo al Segretario e al Direttore siano da lungo tempo nelle mani di un'unica persona – così come il fatto che per molti anni la presidenza del Consorzio è stata in capo ad uno dei suoi fondatori – ci fa comprendere

[48] Nonostante il Comune di Cassino fosse stato uno degli enti promotori la costituzione del Consorzio e inizialmente anche la sua sede legale, negli anni è venuta a mancare (per una serie di motivi economico-finanziari) la fiducia e il riconoscimento del suo ruolo da parte degli altri Comuni. La scelta di spostare la sede a Piedimonte San Germano è legata all'ex Sindaco di questa cittadina, che per molti anni è stato il Presidente del Consorzio e una delle figure più importanti per il suo sviluppo.

[49] Dall'indagine emerge che il Presidente attuale è in carica dal 2009 ed è stato indicato dal suo predecessore come garante di una continuità politico-istituzionale. Inoltre, lasciare la Presidenza ad un ente locale di piccolissime dimensioni aveva l'obiettivo di dirimere possibili conflitti e disuguaglianze tra i Comuni più grandi e centrali e quelli più piccoli e periferici.

[50] Attualmente sono 8 i componenti del Consiglio di amministrazione, di cui la metà sono Sindaci dei Comuni appartenenti al Consorzio, che quindi fanno già parte dell'Assemblea.

quanto alcuni singoli attori siano decisivi per il territorio e quanto, in contesti di piccole dimensioni, lo sviluppo delle politiche sia inestricabilmente connesso ad alcuni individui protagonisti.

Sul piano organizzativo e gestionale, il Consorzio è articolato in tre aree: l'Ufficio di segreteria, l'area sociale e l'area finanziario-amministrativa all'interno della quale troviamo l'Ufficio di piano[51]. Per l'amministrazione di questi settori, l'ente consortile usufruisce di personale proprio, nella misura di una decina di dipendenti assunti negli anni passati attraverso concorsi pubblici. Per quanto riguarda, invece, l'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali la modalità di gestione utilizzata dal Consorzio è prevalentemente (ma non totalmente) di tipo autonoma e diretta, realizzata secondo tre approcci che danno vita ad un contesto ibrido. In primo luogo, i servizi essenziali, che hanno una continuità e stabilità nel tempo, vengono "prodotti" in forma autonoma dal Consorzio, che affida la gestione del personale ad agenzie interinali e ai contratti di somministrazione di lavoro[52]. In secondo luogo, i servizi che richiedono un'organizzazione più complessa, come ad esempio la mensa sociale, vengono esternalizzati al Terzo settore. Infine, le prestazioni che hanno una natura progettuale e sperimentale vengono gestite attraverso il modello dell'*in house providing*; anche se sembrerebbe una forma di esternalizzazione, in realtà si tratta sempre di una "produzione" diretta ed autonoma delle prestazioni sociali. Infatti, secondo questa tipologia organizzativa, la p.a. autoproduce beni e servizi attraverso propri organismi, anziché rivolgersi al mercato con procedure di evidenza pubblica. La società cui viene affidata la produzione e gestione dei servizi è una sorta di *longa manus* dell'amministrazione, in quanto da essa costituita, a totale partecipazione pubblica e attiva solo nei confronti dell'ente aggiudicante (nel nostro caso il Consorzio). Nonostante questo legame imprescindibile con la pubblica amministrazione, le società *in house* hanno una natura privatistica e la convenienza economica del loro utilizzo ci viene chiarita dalle parole del Direttore del Consorzio:

> *Noi Consorzio siamo diventati imprenditori e come socio unico abbiamo costituito una società, per poter affidare a prezzi inferiori a quello che facciamo con le gare e per poter riutilizzare il profitto che viene maturato. Così ho dato al Consorzio un'impronta molto gestionale, più imprenditoriale che pubblica.* [Diretto del Consorzio]

Il richiamo all'approccio managerialista e alla flessibilità del modello consorzio è molto frequente, costituendo secondo alcuni testimoni privilegiati il punto di forza e l'"eccezionalità" di questo Distretto rispetto agli altri territori del Lazio. A tale proposito, è emerso che alcuni servizi vengono cofinanziati attraverso la gestione imprenditoriale di alcune attività o di spazi, il cui guadagno viene poi reinvestito nei servizi sociali; oppure attraverso attività di *fundraising* che presuppongono la costruzione di relazioni complesse con soggetti privati. L'approccio imprenditoriale, a nostro avviso, si intravede anche nel

[51] Il responsabile dell'area finanziario-amministrativa è altresì responsabile dell'Ufficio di Piano.

[52] Si tratta di una scelta che permette al Consorzio di avere maggiore flessibilità sia nella gestione del personale che nella sua retribuzione. Infatti, secondo questa fattispecie, il lavoratore ha un rapporto diretto con l'agenzia interinale e non con il Consorzio.

modo in cui il Consorzio ha gestito negli anni il rischio finanziario, cercando attraverso tecniche aziendali degli escamotage per ridurre gli effetti negativi del debito pubblico, con risultati non sempre positivi per il sistema locale:

> *In Regione si sono creati questi fondi di riprogrammazione* [cfr. § 5.5] *che soprattutto nei distretti gestiti diversamente dal nostro ammontano addirittura a 2 o 3 annualità. Il nostro, invece, ammonta ad una annualità scarsa. Gli altri distretti non avendo i soldi non hanno attivato i servizi e i soldi non li hanno spesi. Noi comunque li abbiamo attivati, siamo andati spesso e volentieri in sofferenza di cassa, per cui non abbiamo pagato per alcuni mesi gli operatori. In alcuni casi abbiamo interrotto i servizi, quindi comunque si sono create delle problematiche.* [Responsabile Ufficio di Piano del Consorzio]

> *In passato, siccome abbiamo azzardato anche oltre, abbiamo avuto problematiche con la Procura. Il nostro avanzo di 700.000 € sono soldi che la Regione non ci ha dato. Rispetto agli altri distretti che dicono "la Regione non ci ha dato i soldi allora non facciamo i servizi", noi diciamo "non ce li hanno dati, ma ce li daranno. Facciamo con le interinali, tanto 3 mesi pagano loro; diversifichiamo il nostro debito e andiamo con la S.R.L. e intanto arriviamo a marzo".* [Direttore del Consorzio]

Sul piano economico-finanziario, il Consorzio nella sua fase di costituzione ha potuto accedere a fondi aggiuntivi erogati a quei distretti disposti a sperimentare particolari forme di gestione associata. Questo accadeva intorno alla fine degli anni novanta, sull'onda dei percorsi di innovazione promossi a seguito dell'approvazione della legge regionale sui servizi sociali. Durante i primi anni Duemila, il Distretto in esame è riuscito a drenare numerose risorse, provenienti da finanziamenti speciali o ottenute grazie ad alcuni rapporti privilegiati con l'ente regionale (come vedremo più avanti). Negli ultimi anni, tuttavia, le risorse trasferite sono progressivamente diminuite fino a stabilizzarsi attorno a € 1.592.000, cui vanno addizionati circa 258.000 € per i Piani di zona dei piccoli Comuni (ex L.R.6/04). A differenza di altri casi, in cui non è possibile rintracciare le quote di compartecipazione delle singole municipalità che compongono il Distretto, nel Consorzio del Cassinate sono ben chiare le risorse comunali e ASL[53]. Ciò accade probabilmente perché, grazie alla presenza dell'ente consortile, gli Enti locali sono più abituati – rispetto ai Comuni associati con l'accordo di programma – ad erogare servizi in modo associato e a destinare fondi propri per la gestione distrettuale.

Uno degli interrogativi che ci siamo posti nell'analizzare un territorio composto da così tante municipalità è quello relativo alla qualità dei rapporti inter-istituzionali. L'indagine ci restituisce un contesto unitario fatto di equilibri politici piuttosto stabili, in cui la mediazione continua operata dal Direttore del Consorzio risulta fondamentale per gestire i molteplici e differenti interessi di cui sono portatori i 26 Sindaci. Inoltre, ci sembra di poter sostenere che l'aver affidato la presidenza dell'ente consortile e dei suoi organi di governo al rappresentante del comune più piccolo costituisca un punto di forza: infatti, seppure selezionato all'interno dell'area politica di maggioranza del Consorzio, quella del Presidente non è una nomina ascrivibile a fattori precipuamente politici (Cataldi, 2012). Altre variabili sono state decisive in questo senso, come il rispetto, la fiducia, la certezza di

[53] Nel Piano di zona 2012 risulta che le risorse comunali ammontano a € 571.416,20, mentre l'ASL contribuisce con soli 6.000 €.

una continuità amministrativa data al lavoro del predecessore; fattori che contribuiscono a mantenere un clima di accordo e intesa tra le varie anime che compongono il Consorzio. L'unico elemento di criticità emerso dalla ricerca è legato alle differenti esigenze e alle diverse capacità di protagonismo tra comuni di medie dimensioni e comuni molto piccoli.

> *Io, quando parlo con loro, parlo con uno; il mio interfaccia è il Consorzio, nella persona del Direttore, che comunque fa passare una unitarietà di intenti e sinceramente queste dinamiche interne tra i 26 comuni non trapelano, tranne rare volte. Io non ce l'ho questa sensazione di conflittualità interna; l'unica cosa che le posso dire, perché è evidente, è la sperequazione tra comuni grandi e comuni piccoli. Mi sembra ci sia un forte potere di delega da parte dei singoli comuni all'ente capofila oppure al Presidente del Consorzio. I piccoli comuni, non avendo parte attiva nella programmazione e nella gestione, si limitano semplicemente a conferire la loro quota di compartecipazione al sociale, dopodiché sanno che c'è questa sovrastruttura preordinata a dare una risposta, quindi è un po' una esternalizzazione del welfare all'interno degli enti locali.* [Esponente Organizzazione Sindacale Provincia di Frosinone]

> *Destra-sinistra nel Consorzio non esistono. Se lei prende dal 2009 ad oggi tutte le votazioni sono all'unanimità e anche la partecipazione è sempre alta.* [Presidente del Consorzio]

> *Non esiste maggioranza o minoranza, non abbiamo un disturbatore. Se lei prende le delibere degli ultimi 10 anni tutte votate all'unanimità. Non abbiamo mai permesso alla politica di entrare in questo Consorzio. Il problema del Consorzio piuttosto è un altro: sono presenti comuni come Cassino, che hanno 35.000 abitanti, e comuni che ne hanno meno di 1.000. Le esigenze sono diverse, allora noi avremmo bisogno del Consorzio dei piccoli comuni (10) e di quello degli altri 16 che hanno esigenze diverse.* [Direttore del Consorzio]

Passando ora ad analizzare i processi di pianificazione zonale, ricordiamo che anche in questo caso abbiamo analizzato l'ultima tornata di programmazione, riguardante il triennio 2012-2014. Il documento di Piano esaminato ha una struttura molto schematica e poco analitica; non contiene al suo interno tutte le sezioni richieste dalle indicazioni regionali. Nello specifico, esso consta delle seguenti parti: descrizione geografica, urbanistica e produttiva del territorio; descrizione demografica; quadro territoriale dei bisogni; quadro dell'offerta dei servizi socio-assistenziali; livello dell'offerta per ciascuna macro-area; obiettivi strategici; ufficio di piano; riepilogo dei progetti e quadro finanziario riassuntivo. Dopo una iniziale e breve sezione dedicata agli elementi descrittivi (sostenuti da dati statistici non sempre aggiornati), il Piano si presenta per lo più come un documento di raccolta di dati tecnico-amministrativi e finanziari, dove viene fatta una rendicontazione dei servizi e degli interventi distrettuali attraverso la compilazione di tabelle, questionari e modulistiche regionali.

Confrontando la versione del 2012 con quella dell'anno precedente, abbiamo notato che i documenti sono uguali e perfettamente sovrapponibili; le uniche piccole differenze si riscontrano solo in merito ad alcuni dati statistici e finanziari. Abbiamo così consultato anche i Piani precedenti; il nostro percorso a ritroso si è fermato al 2004, per comprendere che tipo di rilettura è stata data al contesto e ai bisogni nell'arco dell'ultimo decennio. In sostanza, in tutti i Pdz elaborati in questi anni abbiamo ritrovato la medesima lettura dei problemi territoriali (con variazioni e aggiornamenti dei dati statistici); la stessa strutturazione del sistema dell'offerta, riscontrando qualche piccola modifica nel contenuto di alcuni progetti e servizi; i medesimi obiettivi strategici. Il quadro che ne emerge è quello

di un territorio e di un sistema dei servizi rimasto pressoché invariato: a nostro avviso, il segnale non tanto di una società chiusa e immobile, quanto piuttosto di una scarsa attenzione dell'amministrazione ai processi di programmazione, analisi e valutazione del sistema di welfare locale.

> *Io penso che ci si sia un po' arenati su qualche indagine iniziale che è stata fatta, qualche altro studio a campione, perché qualcuno se l'è inventato o ancor peggio perché venivano finanziati dei progetti speciali per un qualcosa. Per snellezza, per tempi tecnici, per abitudini, per non assumersi delle responsabilità, per una serie di motivi infiniti, si preferisce continuare a smussare gli angoli di quello che si ha e quindi di aggiustare, di fare degli aggiustamenti all'esistente, piuttosto che ricreare un qualcosa di più efficiente.* [Esponente Organizzazione Sindacale Provincia di Frosinone]

Per quanto riguarda gli aggiornamenti del Piano 2012, è stata resa pubblica solo la rimodulazione del 2013, che consiste nello stesso documento dell'anno precedente senza la prima parte descrittiva. Nel contenuto, l'aggiornamento del 2013 prevede solo modifiche alle risorse economiche (per lo più in termini di tagli) e l'eliminazione di un servizio dell'area disabilità; in buona sostanza, non abbiamo rilevato alcun tipo di cambiamento o di intervento innovativo/sperimentale sul piano delle azioni operative.

Il lavoro di costruzione del Piano di zona è curato dall'ente consortile attraverso le seguenti fasi: definizione degli indirizzi e delle strategie da parte degli organismi politici, previa consultazione delle esigenze dei singoli Comuni; definizione del budget a disposizione sulla base delle risorse annualmente trasferite dalla Regione Lazio; elaborazione del documento ad opera dell'Ufficio di piano; concertazione sindacale; approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione e, successivamente, dell'Assemblea.

Nel processo programmatorio risulta molto carente il rapporto tra Consorzio e Azienda sanitaria locale. Mentre negli altri Distretti l'Accordo di programma rappresenta l'atto politico con cui i diversi attori (tra cui l'Asl che lo sottoscrive) fanno proprio il Piano di zona, assumendosi la responsabilità della sua realizzazione, nel territorio in esame ciò non accade. Infatti, ente consortile ed ASL non hanno mai stipulato un Accordo di programma, bensì un Protocollo d'intesa[54] risalente al 1999, ovvero prima ancora che avesse inizio l'esperienza dei Piani di zona. In definitiva, le relazioni con l'Azienda sanitaria rispetto alla programmazione si realizzano attraverso alcune riunioni di coordinamento gestionale – le quali a volte sono di tipo plenario e coinvolgono anche altri attori, come i sindacati – in prossimità del rinnovo del Piano, che mirano a definire il livello di compartecipazione dell'area sanitaria nella realizzazione dei servizi sociali. Si tratta di un'integrazione molto

[54] Mentre l'Accordo di programma è uno strumento di coordinamento dell'attività pubblica, previsto per legge, e con un valore cogente sia istituzionale che operativo, il Protocollo di intesa si caratterizza per essere particolarmente flessibile ed aperto ed ha un impatto soprattutto sul piano operativo ed organizzativo di servizi specifici. Come riportato nel Piano di zona 2012, la sottoscrizione nel 1999 del Protocollo tra ASL e Consorzio ha portato all'adozione di una modulistica comune, nonché all'attuazione di servizi in forma integrata (assistenza domiciliare, servizi per disabilità e salute mentale, ecc.). Un successivo protocollo risale al 2008 ed anch'esso è stato finalizzato all'attivazione di un servizio integrato, il Punto unico di accesso (PUA).

fragile, sia perché non corroborata da relazioni istituzionali solide e da una programmazione congiunta, sia perché l'Azienda sanitaria nella pratica mette a disposizione risorse economiche e umane irrisorie.

L'analisi delle varie fasi del processo di programmazione e dei contenuti dei Piani di zona ha messo in evidenza un modo alquanto inedito di concepire questo strumento rispetto a ciò che è stato definito dalla L.328/00. Sulla base di tutte le interviste effettuate emerge una concezione della pianificazione zonale come di un fatto nominalistico, una procedura burocratico-amministrativa per legittimarsi nel contesto di riferimento ed ottenere risorse. In questa ottica, il Piano di zona perde la sua valenza di strumento strategico di governo del welfare territoriale, attraverso cui promuovere il consenso, il confronto e la negoziazione degli *stakeholders* locali, e acquisisce la configurazione di un documento contabile nel quale prevedere e registrare le risorse economiche in entrata e in uscita. Vediamo di seguito alcune testimonianze che ci permettono di comprendere meglio quanto sostenuto:

> *La programmazione sicuramente è importante, laddove però venga fatta in tempo utile, che sia una previsione e non un consuntivo, coma sta avvenendo. I piani di zona sostanzialmente vengono adottati a fine anno, quando noi li abbiamo già attuati, quando l'anno è finito.* [Responsabile UdP del Consorzio]

> *I piani di zona sono un bilancio, dove ci sono entrate e uscite, senza una ratio specifica. Perché questo è accaduto! Ed è probabile che continuerà ad accadere.* [Esponente OS Provincia di Frosinone]

> *Siamo costretti a prendere questo Piano di zona, a trasbordarlo nel nostro bilancio preventivo. E noi lavoriamo sul bilancio di previsione, perciò non ci troviamo con la Regione. Per me il Piano di zona è irreale, non esiste più. Adesso si è aggiunta una nuova forma di gestione del Piano che è la piattaforma regionale. Quella ha un senso, tu mi dici quello che fai, poi me lo rendiconti. Noi abbiamo sempre ricercato questo strutturarsi della spesa, perché ha un senso, sennò non ha senso, non si capisce niente.* [Direttore del Consorzio]

Ciò che abbiamo osservato rispetto al modo di concepire il Piano di zona, viene a nostro avviso rafforzato dal fatto che il Responsabile e il Coordinatore dell'Ufficio di piano sono, nel primo caso, un funzionario amministrativo e, nel secondo caso, il Direttore/Segretario del Consorzio (con competenze nel campo dell'economia e del diritto amministrativo). Ciò significa che il nucleo duro *dell'expertise* non è riconducibile, come accade negli altri casi analizzati, alle professionali sociali, che pure sono presenti nell'Ufficio di piano, ma con un ruolo abbastanza marginale. La composizione di questo organismo tecnico vede l'esclusiva presenza di personale tecnico-amministrativo interno all'ente consortile; quindi non vi partecipano figure professionali provenienti dai Comuni del Distretto, né politici, né consulenti esterni, né rappresentanti del Terzo settore. Nello specifico, sono 6 le risorse umane che lo compongono, di cui solo due hanno competenze specifiche nel settore (un assistente sociale[55] e uno psicologo); inoltre, va sottolineato che il Responsabile svolge le sue attività in modo esclusivo e a tempo pieno, senza alternarle ad altri ruoli.

[55] La presenza dell'assistente sociale nell'Ufficio di piano risulta solo dal Piano di zona, nelle interviste questa figura non è stata menzionata.

L'Ufficio di piano ha una funzione essenzialmente gestionale, nel senso che oltre a predisporre il Piano si occupa della sua attuazione. Questo significa che è orientato per lo più all'organizzazione dei servizi, a seguire i progetti, ad avviare percorsi di monitoraggio, a prevedere gare d'appalto e regolamenti per l'accesso ai servizi (Battistella, 2004). A livello formale, è previsto anche che l'UdP si occupi di curare i processi di partecipazione, ma in realtà ciò non avviene e questa sua competenza si riduce alla convocazione, peraltro discontinua, di incontri di concertazione con i sindacati.

Rispetto agli organi politici, è l'Assemblea consortile ad essere il punto di riferimento principale per il Piano di zona, svolgendo una funzione di indirizzo e controllo. Su questo tema l'Assemblea si riunisce due volte l'anno: una per la definizione degli obiettivi strategici ed un'altra per l'approvazione del documento. Alle sue sedute partecipa anche il Coordinatore dell'Ufficio di piano, poiché questo è previsto nelle sue funzioni di Direttore e Segretario del Consorzio. In definitiva, tale figura svolge un ruolo di cerniera tra i tecnici e i politici, coadiuvando i primi nel prendere le decisioni operative necessarie per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e, nello stesso tempo, svolgendo nei confronti dei politici un ruolo di assistenza tecnica e mediazione degli interessi.

A proposito dell'interazione tra queste due sfere, dall'indagine è emerso che il modello di relazione dominante sembra essere ascrivibile a ciò che Peters (2001) chiama "governo dei tecnici", dal momento che i politici tendono a delegare ad essi e a ratificare le loro decisioni non avendo le competenze adatte per governare questo tipo di processi. Come si evince dalle interviste effettuate, spesso accade che, tranne in casi eccezionali, è il Responsabile dell'UdP che elabora i contenuti delle Deliberazioni politiche riguardanti il Piano di zona, mentre il Direttore cura le relazioni inter-istituzionali e i canali che permettono al Consorzio di catalizzare risorse.

> *Non c'è proprio un rapporto diretto tra noi e l'Assemblea. Normalmente l'Ufficio di piano, sulla base delle risorse disponibili, predispone il Piano. I politici si fidano di noi e quindi ci lasciano margini di manovra. Io scrivo tutte le delibere, poi se il direttore, che è il segretario verbalizzante, mi dice che c'è stato un intervento, allora io lo riporto all'interno del deliberato. Se non ci sono stati interventi particolari, alla fine la delibera è quella che ho scritto io.* [Responsabile UdP del Consorzio]

> *Da noi più che altro la questione è tecnica. Il nostro direttore ha degli agganci interni con funzionari, dirigenti, spesso va in giro per capire, per vedere cosa c'è di nuovo, suggerisce. Inoltre, lui, prima dell'approvazione dei Piani di zona, cerca di capire quali sono le esigenze nei Comuni. Perché se il Piano lo mettiamo in mano direttamente alla politica, non potremo mai stare insieme.* [Presidente del Consorzio]

Passando ad analizzare il tema della partecipazione e le dinamiche di sussidiarietà orizzontale, abbiamo rilevato che nel Distretto in esame non sono attivi i Tavoli tematici. L'ultimo riferimento a questi strumenti si ritrova nel Piano di zona 2008-2010. Le motivazioni che gli intervistati hanno addotto rispetto a questa scelta di non coinvolgere gli attori locali ci suggeriscono una mancanza di fiducia verso la programmazione negoziata. In generale, abbiamo rilevato la tendenza a considerare la partecipazione come un passaggio burocratico-amministrativo, un obbligo imposto dalla Regione; nello stesso

tempo, gli attori pubblici tendono a considerare il Terzo settore come una spesa piuttosto che una risorsa. Infatti, in tutte le interviste, lo scarso coinvolgimento degli *stakeholders* locali è stato giustificato dall'assenza di risorse economiche, come se l'inclusione nelle scelte pubbliche implicasse un impegno a garantire una fetta della gestione dei servizi, secondo un'ottica che vede le organizzazioni no profit esclusivamente concentrate sui propri specifici interessi.

C'è da aggiungere, inoltre, che il tessuto associativo del territorio in esame non è molto ricco di organizzazioni, anche come conseguenza di questo approccio del soggetto pubblico, che guarda con sospetto mondo del Terzo settore invece di sostenerlo e valorizzarlo.

> *Abbiamo convocato in alcuni casi quelle cooperative con le quali abbiamo avuto rapporti, perché non ha senso invitare altre cooperative laddove noi non facciamo ricorso a questa tipologia di gestione di servizi. Per quanto riguarda il volontario non lo convochiamo. Forse alcuni anni fa c'era una partecipazione maggiore, magari anche del Terzo settore, perché speravano tutti che ci fosse spazio anche per loro, quando alla fine ci si è resi conto che le risorse sono sempre le stesse e che non c'è spazio purtroppo per progetti nuovi o innovativi…alla fine ..è chiaro.* [Responsabile UdP Consorzio]

> *Loro subiscono il Consorzio, non partecipano, un ruolo primario non ce l'hanno. Siccome poi dobbiamo stare in un sistema, accettiamo anche il sistema delle cooperative, ma potremmo farne tranquillamente a meno, perché noi pensiamo che qualsiasi sia l'attore un margine di profitto ce l'ha. Poi il terzo settore come si fa ad accontentare?! Vuole sempre di più, non si capisce quello che vuole. Prima di tutto vuole quello che vogliono tutti, le risorse. Non ci stanno!* [Direttore Consorzio]

> *Io mi ricordo nei primi tempi quando ci vedevano, ci guardavano un po' col sospetto di quelli che arrivavano a rompere le scatole; era un confronto non gradito spesso, aprioristicamente sembrava proprio un confronto non gradito. Man mano li abbiamo educati.* [Esponente OS Provincia di Frosinone]

L'unica forma di partecipazione che si realizza è la concertazione con le organizzazioni sindacali, convocate una o due volte l'anno a ridosso dell'approvazione del Piano di zona. Ciò che emerge dall'indagine è che spesso si tratta di forme di autoconvocazione di alcuni esponenti sindacali più attenti ai processi di programmazione. Le interazioni che si sviluppano all'interno di questi incontri – cui sono presenti come rappresentanti del Consorzio il Presidente, il Direttore ed il Responsabile dell'UdP – sembrano avere un carattere unilaterale in cui vengono presentati i progetti operativi e il budget a disposizione dell'ente. In buona sostanza, potremmo definire le dinamiche partecipative del Distretto attraverso il concetto di *manipulation* (Arnstein, 1969), con il quale si intende un'azione di informazione parziale ed unidirezionale, volta unicamente a pubblicizzare i programmi dell'amministrazione ed a persuadere gli abitanti della bontà e dell'utilità dei progetti e degli interventi. Siamo quindi ad un livello di non partecipazione, in cui si arriva semplicemente a dover ratificare scelte già operate.

> *Loro cercano di esporre tutto quanto di buono riescono a fare, tutti i salti mortali. Quindi una base importante è quella di andare preparati, documentarsi scrupolosamente, perché ci sono degli elementi fondamentali che se non vengono richiesti, non vengono proprio analizzati. Noi gliel'abbiamo detto chiaro e tondo: "non vogliamo venire ai vostri tavoli a fare il notaio*

rogante di quello che voi avete deciso, tanto meno ci vogliamo sentire dire che lo stanziamento per il Pdz di questa annualità è esattamente uguale a quello dell'anno scorso. [Esponente OS Provincia di Frosinone]

Loro qualche volta ci rimproverano che li mettiamo davanti al fatto compiuto, ma io come sempre rispondo loro che se il budget è sempre lo stesso, gli interventi che si possono fare saranno sempre gli stessi, a meno che non si voglia tagliare su un servizio. [Responsabile UdP Consorzio]

Io non dico che il Piano di zona deve essere segreto, però purtroppo sul Piano di zona ci devi lavorare con le risorse che hai, anche se sono sempre meno rispetto alle previsioni, per cui di che cosa vogliamo parlare?! [Presidente del Consorzio]

In definitiva, se da un lato il Consorzio sembra essere più flessibile ed efficiente, disponendo di maggiori risorse rispetto ad altri Distretti[56]; dall'altro lato, questo ente sembra gestire e programmare le *social policies* in modo centralista, coinvolgendo molto poco gli attori territoriali (Asl, Terzo Settore, Provincia) nel lavoro sul Piano di zona. Una prospettiva di innovazione per questo territorio potrebbe essere quella di promuovere un maggior protagonismo dei diversi *stakeholders* sin dalla fase di programmazione delle scelte di politica sociale. E' anche sulla presenza e sulla qualità di processi allargati e plurali – e non solo sull'efficienza amministrativa – che può fondarsi il consenso sociale dei Consorzi e del loro lavoro[57].

Questo tipo di approccio alla *governance* orizzontale lo abbiamo riscontrato anche rispetto alla dimensione verticale, nei termini di una scarsa collaborazione verso il lavoro di coordinamento svolto anni fa dalla Provincia di Frosinone (cfr. § 5.7.2) e di una particolare relazione con la Regione Lazio basata su interessi sociali e politici consolidati a livello locale. A differenza degli altri casi analizzati, dove il rapporto Regione-Distretti è vissuto per lo più come il frutto di un processo amministrativo necessario ed inevitabile, nel Consorzio invece le relazioni con l'ente sovraordinato sono sempre state fruttuose per via del particolarismo geo-locale di alcuni assessori e politici regionali. Durante gli inizi degli anni duemila, in concomitanza con la messa a sistema della L.R. 38/96 e della L. 328/00, il Consorzio ha giovato della presenza nella Giunta e nel Consiglio regionali di alcuni attori politici provenienti proprio dalla zona del Cassinate. Come ci ricorda Ascoli (2008, p. 184) in un saggio di qualche anno fa, "è assai difficile, visto il meccanismo delle elezioni regionali, che un assessore regionale riesca ad operare con una visione delle

[56] La modalità organizzativa del Consorzio permette di poter superare la situazione per cui, ad esempio, nell'Udp operano figure che rimangono alle dipendenze dei singoli Comuni, rischiando di indebolire il profilo distrettuale dei servizi. Inoltre, l'associazionismo realizzato tramite Consorzio permette di poter stabilizzare ed impiegare il personale tecnico-amministrativo in modo esclusivo e a tempo pieno nella programmazione dei servizi sociali. Infine, il vantaggio dell'ente consortile sta nel limitare il rischio di una duplicazione delle strutture e degli interventi e nel riuscire a rimanere in pari con l'utilizzo dei fondi dei Piani di zona (mentre in altri territori il ritardo mediamente è di un paio d'anni).

[57] Il plurale è utilizzato poiché da alcuni documenti ufficiali (AA.VV., 2009) risulta che anche nell'altro Consorzio presente nel Lazio (coincidente con il Distretto Frosinone C) si riscontrano criticità di questo genere. In effetti, dall'analisi della situazione provinciale del frusinate è emerso che in generale i Consorzi coinvolgono molto meno le realtà del territorio rispetto agli altri due distretti presenti FR/A e FR/B, nonostante siano stati firmati accordi di programma e protocolli di intesa che sulla carta garantivano questa partecipazione (cfr. par. 5.7.2).

problematiche e delle misure da adottare che non conceda qualche «privilegio» all'area geografica nella quale ha raccolto i propri voti. La provincia di riferimento dell'assessore esercita, generalmente, una sorta di «attrazione fatale» quando si tratta di fissare priorità, allocare finanziamenti, in una parola, «fare politica»". In un simile contesto, automaticamente il ruolo della Provincia si è trovato a cozzare con quello regionale, a scapito della coerenza delle *policies* e dell'efficacia delle misure di coordinamento che l'ente intermedio in passato ha tentato di mettere in atto. Le testimonianze di seguito riportate ci danno un'idea più precisa e concreta di quanto detto sinora:

> *Venivi a sapere che lì avevano fatto un'operazione che non c'entrava niente con la strategia di politica sociale che avevo messo in piedi. Poi la risposta era "c'avevamo un'esigenza politica". "Ma guardate che esigenza politica è anche quella che bisogna portare avanti le cose che abbiamo deciso tutti insieme". Perché lì arrivava pure l'assessore regionale, che, oltre al FNPS, aveva autonomia di poter mandare altri finanziamenti su altre questioni.* [Politico Provincia di Frosinone]

> *Io non ho mai avuto nessun rapporto con la Provincia. Bisogna dire anche un'altra cosa: noi quando siamo nati abbiamo dato sportellate a destra e a sinistra, ci facevamo spazio noi.* [Direttore del Consorzio]

> *Agli inizi del 2000 viene eletta assessore regionale alle politiche sociali una persona di Cassino, che conosce bene la realtà del Consorzio e incomincia ad impostare molti discorsi sulla possibilità di erogare fondi solo a chi svolge queste funzioni in forma associata. Noi da questo chiaramente abbiamo un grosso aiuto. Successivamente, tra il 2005 e il 2007, è divenuta assessore un'altra persona del frusinate, che voglia il caso era una mia amica. E quindi in quegli anni il Consorzio ha fatto un'escalation non indifferente perché non avevamo pressione da nessuna parte, quindi siamo cresciuti molto. Dopo è arrivato un altro che era di Formia, che io conoscevo. Questa cosa qui ha portato ad avere ottimi rapporti con la Regione e un'ottima considerazione del territorio. Ora sono preoccupato perché, mentre nello schema che le ho fatto la presenza degli assessori era provinciale, l'attuale Presidente della Regione invece ha messo gente orientata unicamente a Roma Capitale.* [Direttore del Consorzio]

Il quadro appena delineato, fatto di personalismi e rapporti privilegiati, risulta assolutamente coerente con quanto detto nel capitolo 5 in merito alla mancanza nel Lazio di una *vision* regionale, all'assenza di un sistema coerente e condiviso e all'insufficienza di una forte collegialità di governo che fino ad oggi non ha garantito una guida efficace, né policy adeguate, né un progetto culturale e politico di lungo periodo.

Dopo aver presentato i nostri quattro casi singolarmente – con l'obiettivo di mettere in risalto la varietà e la frammentazione che assumono gli assetti di *governance* locale – nelle pagine che seguono proveremo a tracciare il filo rosso delle questioni emerse e a dare una lettura sinottica ed inter-territoriale delle dinamiche analizzate.

SEZIONE III – LA CIRCOLARITA' DELLA RICERCA: ANNOTAZIONI E RIFLESSIONI CONCLUSIVE

PER TIRARE LE FILA

In questa sezione proveremo a comporre un quadro generale relativo ai principali aspetti e caratteristiche che sembrano attraversare il funzionamento del sistema regionale di programmazione sociale, evidenziandone le criticità, le opportunità e i limiti.

Partiremo, innanzitutto, dall'analisi dei processi locali (le c.d. *variabili di processo*) che vedono i Comuni studiati alle prese con la costruzione dei Distretti sociali; passeremo in seguito ad analizzare gli apporti che in questi anni sono venuti dalla Regione e dalle Province (*variabili di contesto*), cercando di comprendere quanto abbiano favorito od ostacolato la forma e la struttura dei Piani di zona.

Riguardo alla dimensione distrettuale, la rilettura complessiva delle principali evidenze empiriche ci consente di ricondurre, in una logica di ampia generalizzazione, la varietà degli assetti e dei percorsi di *governance* locali ai tre modelli descritti nel paragrafo 2.5[1] (tab. 26). Anche se risulta molto difficile definire i quattro casi di studio attraverso un'unica tipologia, trattandosi spesso di contesti ibridi. Per ciascuno dei modelli verranno prese in considerazione i seguenti elementi: la centralità e la forza istituzionale dell'Ufficio di piano; l'apporto delle professioni sociali; la presenza di una leadership trainante e/o di un "imprenditore di *policy"*; le finalità e la qualità dei processi partecipativi; le relazioni di coordinamento con i livelli istituzionali sovra e sotto ordinati.

A tale proposito, nel caso di Roma Capitale si possono riscontrare i tratti tipici della *governance market oriented*. Infatti, qui si verifica una gestione manageriale del processo di programmazione, legittimata dal sistematico supporto, tecnico e sostantivo, di esperti e consulenti esterni. In tal senso, l'obiettivo esplicitato è la costruzione di gruppi di progetto, ovvero di *adhocrazie* (Mintzberg, 1985), che però non si rivelano completamente capaci di consolidare, sul terreno organizzativo, i rapporti di collaborazione tra le amministrazioni coinvolte, ma finiscono per diventare nuclei chiusi di produzione di *policies* (Cataldi, 2012). In un contesto di assenza di una leadership istituzionale (Bifulco, 2006), le amministrazioni tradizionali del governo locale non riescono ad essere incisive e ad avere voce in capitolo. Anche le burocrazie professionali non contribuiscono in modo sostantivo alla realizzazione della *policy*, offrendo principalmente un apporto organizzativo e di mera presenza formale ai Tavoli tematici, i quali sono intesi come semplici istanze di consultazione. La debolezza del pubblico, dunque, è resa ancora più evidente da un consistente coinvolgimento delle imprese sociali più forti ed organizzate nel processo di formulazione e di implementazione del Piano. Infine, nel caso di Roma Capitale si può riscontrare la persistenza di alcune caratteristiche distintive del governo burocratico.

[1] Ci riferiamo al modello del *government* burocratico, al modello della *governance market-oriented* e a quello della *governance network-oriented.* Nella modellizzazione dei casi esaminati abbiamo fatto riferimento anche ai tre modelli di gestione dei Piani di zona, elaborati da Cataldi (2012) in una recente pubblicazione dedicata alla pianificazione sociale della Regione Piemonte. Pur riscontrando una sostanziale coincidenza con i contenuti delle tipologie definite dall'autrice citata, tuttavia, rispetto ad esse, la nostra modellistica prende in considerazione un numero minore di elementi, oltre ad inserirne di nuovi.

Queste si rilevano prevalentemente nelle dinamiche di accentramento e *top-down* con cui vengono regolate le interazioni tra livello cittadino e territori municipali.

Il caso del Distretto RMF/2, composto dai Comuni di Ladispoli e Cerveteri, risulta essere connotato da una *governance network-oriented*, in cui hanno un ruolo centrale l'Ufficio di piano ed il Coordinatore del Piano di zona, i quali nell'esercizio delle loro funzioni tecniche sono coadiuvati da altre strutture organizzative che raccolgono al proprio interno la pluralità degli *stakeholders* territoriali. In questo caso, le burocrazie professionali ed il ruolo delle professioni sociali è decisivo ed è finalizzato al lavoro di rete e alla costruzione e manutenzione di processi partecipativi aperti alla cittadinanza in una logica di integrazione comunitaria. I processi di pianificazioni afferenti a questo modello si caratterizzano per la leadership esercitata da colui che ricopre il ruolo decisivo di "imprenditore di policy" (Cataldi, 2012), il quale nel caso specifico è un soggetto tecnico con funzioni di connettore e di arbitro all'interno dell'arena plurale. Anche la parte politica si rivela decisiva in questa tipologia di sistema, in quanto attenta alle tematiche del sociale, aperta al confronto e al dialogo ed in grado di attrare risorse. Infine, la capacità di coordinamento ed integrazione si riscontra anche nelle relazioni di *multilevel governance.*

Per quanto riguarda il caso del Distretto FR/D, composto dal Consorzio dei Comuni del Cassinate, riteniamo sia ascrivibile al modello del *government* burocratico, in cui le esperienze di pianificazione zonale non ambiscono ad oltrepassare i limiti della "gestione amministrativa" (Cataldi, 2012). La presenza formale del livello politico dei Comuni non è compensata dalla presenza di un imprenditore di policy in ambito tecnico, né dalla forza istituzionale dell'Ufficio di piano, né tantomeno dalle competenze specifiche delle professioni sociali. Il piano, qui, viene redatto in una logica di adempimento, in un contesto dal decisore unico e senza prospettive di espansione della rete locale. I processi partecipativi non vengono affatto attivati o al massimo sono relegati ad una dimensione di informazione, in quanto volti unidirezionalmente a pubblicizzare la bontà dei programmi dell'amministrazione. Così, le azioni di Piano finiscono per riprodurre lo status quo. La gestione burocratico-amministrativa dei processi di programmazione si riscontra anche in un atteggiamento di non riconoscimento e de-legittimazione del ruolo di coordinamento che in passato ha avuto la Provincia di Frosinone. Nello stesso tempo, abbiamo riscontrato relazioni privilegiate con l'ente regionale basate su interessi sociali e politici consolidati a livello locale. Infine, è importante mettere in evidenza che nel Distretto RMF/2 si rilevano anche alcuni tratti distintivi del governo manageriale, non tanto però nei processi di programmazione quanto piuttosto nella gestione e nel finanziamento dei servizi.

In ultima analisi, il caso del Municipio Roma 14 risulta essere connotato sia dagli elementi caratteristici del modello di *government* burocratico che da quelli della *governance network-oriented*. Infatti, nonostante gli interessanti tentativi di innovazione sociale messi in campo (definizione partecipata dell'analisi dei bisogni; riconfigurazione e potenziamento della rete territoriale), in cui centrale è stata l'attività dell'Ufficio di piano e delle professioni sociali ivi impiegate, tuttavia il Municpio 14 non è riuscito a mettere a sistema e rendere durature queste iniziative, arenatesi nel tempo. La partecipazione qui è stata di tipo consultivo e non ha prodotto interessanti innovazioni nella definizione del

Piano, che ha finito per riproporre le azioni della stagione precedente. Le ragioni di questo possono essere identificate nell'assenza di una leadership politica e nelle difficoltà economiche, che in questo territorio sembrano condurre ad un disinvestimento verso i processi di programmazione. Infine, nel caso in esame si possono riscontrare i tradizionali assetti relazionali con i livelli di governo sovraordinati: infatti, i Municipi soffrono ancora di una sostanziale dipendenza dal livello centrale di Roma Capitale e, in generale, hanno un ruolo marginale e periferico nelle dinamiche di *multilevel governance*.

Dopo aver delineato i modelli di coordinamento e regolazione prevalenti nei quattro casi analizzati, andremo di seguito a tracciare – secondo un approccio sinottico, di cui diamo una rappresentazione grafica nella tabella 26 – la visione d'insieme di quanto è emerso in merito agli assetti organizzativi e di funzionamento adottati nei distretti, alle risorse strutturali, professionali ed economiche impiegate, alle modalità per garantire la partecipazione e l'inclusione.

Tabella 26. Quadro sinottico dei casi distrettuali analizzati

	ROMA CAPITALE	MUNICIPIO XIV	DISTRETTO RMF/2	DISTRETTO FR/D
MODELLO DI GOVERNANCE	PREVALENZA MODELLO GOVERNANCE MARKET-ORIENTED CON TRATTI DI GOVERNO BUROCRATICO	TRA GOVERNO BUROCRATICO E GOVERNANCE NETWORK-ORIENTED	GOVERNANCE NETWORK-ORIENTED	GOVERNO BUROCRATICO (con forti richiami al paradigma manageriale)
Abitanti e superficie	2.617.175 abitanti 1.285 kmq	189.198 abitanti 130 kmq	77.264 abitanti 188 kmq	115.00 abitanti 886 kmq
Numero Comuni	15 Municipi	Decentramento amministrativo	2 Comuni	26 Comuni
Risorse economiche	Spesa per Pdz: €21.776.879	Spesa sociale: €11.000.184	Spesa per Pdz: €892.359	Spesa per Pdz: €1.592.992
Titolarità processo di programmazione	Consulenti esterni	Ufficio di Piano	Ufficio di Piano	Ufficio di Piano
Periodo riferimento ultimo Piano	2011-2015	2011-2015	2012-2014	2012-2014
Aggiornamenti	No	No	Sì, fino al 2014. Le variazioni sono veri e propri adattamenti incrementali sulla base di valutazioni in itinere.	Sì, fino al 2013. Riproposizione delle medesime versioni contenutistiche.
Accordo di programma	No	Sì, anno 2007	Sì, anno 2013	No. Forma giuridica del Consorzio. Protocollo di

				intesa con ASL, anno 1999
Ufficio di Piano	U.O. Azioni di sistema: 5 risorse umane con altre competenze nel sociale. Modello esecutivo.	9 risorse umane con altre competenze nel sociale. Modello di riferimento: esecutivo e partecipativo.	9 risorse umane, provenienti dai due Comuni, con altre competenze nel sociale. Modello di riferimento: esecutivo. Coadiuvato dalle *equipe* di progetto e dal Comitato tecnico.	6 risorse umane interne all'ente consortile, con competenze esclusive e a tempo pieno rispetto alla programmazione. Modello di riferimento: gestionale.
Relazione tra tecnici e politici	Subordinazione gerarchica dei tecnici ai politici	Prima fase: prevalenza ruolo politico. Seconda fase: competizione con la parte politica. Terza fase: prevalenza ruolo tecnico	Consociazione e sostanziale integrazione tra tecnici e politici.	Governo dei tecnici
Partecipazione	Attivazione di n. 5 Forum tematici temporanei. Tipo di partecipazione: consultiva e simbolica.	Attivazione di n. 4 Tavoli tematici temporanei. Tipo di partecipazione: tra informazione e consultazione	Attivazione di n. 6 Tavoli tematici. Tipo di partecipazione: partnership dialogante.	Nessun Tavolo tematico attivo. Riunioni con OOSS. Tipo di partecipazione: manipulation.
Multilevel governance	Tendenza accentratrice del livello comunale su quello municipale. Nessun tipo di relazione con la Provincia. Particolare autonomia nella relazione con la Regione Lazio (dialogo tra pari).	Tendenza accentratrice del livello comunale su quello municipale. Nessuna relazione con la Provincia di Roma né con la Regione Lazio. Buone le relazioni tecniche con la U.O. Azioni di sistema di Roma Capitale. In generale: ruolo marginale e periferico nelle dinamiche di multilevel governance.	Ottimo livello di collaborazione con la Provincia di Roma. Deboli relazioni con la Regione Lazio, vissute come il frutto di un processo amministrativo necessario ed inevitabile.	Nessuna relazione con la Provincia di Frosinone. Molto fruttuose le relazioni con la Regione Lazio per via del particolarismo geo-locale di assessori e politici regionali.

Dalla ricerca è emerso che il modello prevalente di costruzione del Distretto sociale è quello che si basa sulla sottoscrizione di un Accordo di programma, anche se i casi analizzati nel capitolo 6 – in particolare Roma Capitale e il Consorzio del Cassinate – ci dimostrano come questo strumento possa essere bypassato o comunque non garantire un'adeguata integrazione inter-istituzionale. Rispetto ad altri dispositivi simili previsti dalla legge (si pensi ad esempio alla Conferenza dei servizi o alla Convenzione), l'Accordo ha un tasso di complessità istituzionale e una forza di indirizzo relativamente bassi, dal momento che non è molto difficile da predisporre né sono particolarmente complicate e

articolate le sue implicazioni tecniche e politiche (ISFOL, 2013). Ad un livello ancora inferiore di complessità troviamo il Protocollo d'intesa (utilizzato per gestire la relazione con l'ASL nel Consorzio del Cassinate) a bassa difficoltà di predisposizione e non eccessivamente vincolante per i contraenti, sia sul piano delle risorse impegnate che su quello della gestione.

Il diffuso utilizzo dell'Accordo di programma come strumento di gestione dell'interistituzionalità è spiegabile anche con il fatto che esso è esplicitamente previsto per la formalizzazione del Piano di zona dalla L.328/00. Inoltre, si ritiene che questo dispositivo garantisca una via definibile "a basso tasso di delega", caratterizzata da un controllo più diretto da parte dei singoli Comuni, preoccupati, soprattutto sul piano politico, di vedere fortemente ridotta – in caso di soluzioni che prevedono deleghe più pronunciate – la possibilità di conservare una vicinanza ai problemi dei cittadini e di fornirne una soluzione diretta (possibilità che ha un ritorno anche in termini di consenso) (AA.VV., 2009).

In questo assetto ha certamente influito anche lo scarso livello di regolamentazione e attenzione della Regione Lazio che, tuttavia, proprio l'anno scorso ha inserito l'obbligo di sottoscrizione di una Convenzione tra i Comuni del Distretto, quindi verosimilmente nei prossimi anni la situazione cambierà in modo significativo.

I dati della ricerca mostrano come gli Accordi di programma coinvolgano prevalentemente gli Enti locali e l'ASL, a scapito di altre istituzioni periferiche dell'amministrazione pubblica (come ad es. la scuola) e di organizzazioni sociali come i sindacati e il mondo del Terzo settore. L'altro aspetto da segnalare è che difficilmente sono previsti dei livelli formali di coordinamento/gestione integrata del Piano di zona (ruolo svolto dal Comitato tecnico e dalle *equipe* di progetto nel Distretto RM/F2), così come non sono previsti luoghi istituzionali di gestione dei contenzioni (ISFOL, 2013). Spesso il coordinamento si basa esclusivamente su relazioni di tipo informale e fiduciario, con il rischio di uno svuotamento dell'efficacia operativa degli accordi causato dalla scarsa trasparenza, dalla difficile verificabilità e dall'eccessiva volubilità dell'agire dei singoli attori. Allo stesso tempo, si registra anche una sostanziale assenza di livelli valutativi che limita la possibilità di sviluppo della qualità dei servizi e l'opportunità di riprogrammare efficacemente il sistema locale.

Sulla costruzione della dimensione distrettuale sembra incidere non solo e non tanto il numero dei Comuni, quanto piuttosto la stabilità politica di questi. Determinante è, in tal senso, il ruolo del Comune capofila e l'assenza al suo interno di una situazione politica turbolenta, che potrebbe tendere a propagarsi anche all'interno degli organismi distrettuali, compromettendo il clima di fiducia necessario per il coordinamento e la collaborazione interistituzionale. Si pensi, ad esempio, all'influenza che il contesto politico conflittuale di Roma Capitale ha avuto sia sullo sviluppo del secondo PRS che sulla pratica della programmazione del Municipio 14. Oppure a quanto sia stata importante, nel rafforzamento del Distretto RMF/2, la stabilità politico-istituzionale del Comune capofila di Ladispoli; anche nel Consorzio del Cassinate hanno avuto un ruolo importante la stabilità e la continuità politica, nonostante in questo caso, per certi versi, rischiano di

tradursi in una sorta di conservazione dello *status quo*, che non facilita i processi innovativi.

Un altro indicatore del livello di integrazione distrettuale è la persistenza presso i singoli Comuni di uffici e personale che si occupano di sociale. Spesso accade, come nel caso del Distretto RM/F2, che gli organismi a carattere distrettuale (Ufficio di piano, tavoli di lavoro, ecc.) siano composti da figure alle dipendenze dei singoli Comuni (se non addirittura dal solo personale del Comune capofila), che si trovano a non avere un tempo sufficiente per occuparsi anche del Distretto, rischiando di privilegiare così le esigenze municipali interne. In tal senso, l'UdP non è un vero e proprio ufficio, bensì un tavolo di lavoro che periodicamente raduna i responsabili dei servizi sociali di ciascun Ente locale, i quali peraltro non vedono attribuirsi nemmeno un compenso aggiuntivo. Spesso, dunque, un organismo così importante per il Distretto rischia di essere inadeguato, non solo perché il personale è insufficiente o comunque non assunto ad hoc, ma anche per il fatto che questo personale, composto non di rado da amministrativi, non sempre possiede le competenze di progettazione e valutazione, che sono richieste dal lavoro sui Piani di Zona. E', dunque, decisivo che gli Uffici di Piano possano contare almeno sulla professionalità sociale dei propri coordinatori.

In alcuni dei territori in cui l'Ufficio di Piano è composto da personale appartenente ai singoli Comuni, il rischio di un insufficiente investimento sulla dimensione distrettuale è stato contrastato in diversi modi: attraverso l'istituzione dei cosiddetti Comitati tecnici, come ci mostra l'esempio del Distretto RMF/2; attraverso interventi di supporto e *networking* da parte delle Province (come quella di Roma); attraverso la disponibilità e capacità di taluni Responsabili degli Uffici di Piano di svolgere una continua opera di coinvolgimento e raccordo tra i molti interlocutori tecnici e politici dei singoli Comuni e tra i vari livelli di lavoro che li coinvolgono (AA.VV., 2009).

Il tipo di criticità sopra descritte sembra invece ridotto nelle situazioni in cui operano i Consorzi (come nel caso del Distretto FR/D), che prevedono la composizione dell'UdP da parte di personale assunto ad hoc. In queste realtà, però, non sono presenti Comitati tecnici come quelli suindicati e il lavoro di coinvolgimento dei Comuni si svolge esclusivamente nell'ambito delle Assemblee politiche che ne raccolgono i rappresentanti.

Un ulteriore aspetto che ci segnala la scarsa attenzione verso il processo di "distrettualizzazione" è la mancata istituzione di un budget di ambito; infatti, all'interno dei Piani è difficile comprendere quante risorse vengono destinate per i servizi distrettuali da parte dei singoli Comuni e non di rado tali interventi vengono finanziati per lo più con le risorse regionali per la pianificazione zonale. C'è da aggiungere che questa situazione è stata determinata anche dalla persistenza di consistenti fondi regionali assegnati ai singoli Comuni e da una consolidata prassi locale che tendeva a redistribuire tra le municipalità i fondi assegnati al Distretto. Solo dal 2013 sembra che questa situazione stia lasciando spazio ad altri criteri e modalità di finanziamento da parte della Regione, che privilegiano la gestione associata e obbligano all'adozione di un budget unico, come descritto nel capitolo 5. Rimanendo sul tema dei finanziamenti economici, è interessante sottolineare altre tre questioni, in linea con quanto emerso anche a livello nazionale (ISFOL, 2003): la

diminuzione dei fondi statali; il ridotto utilizzo di finanziamenti esterni alla filiera Stato-Regioni-Comuni (come ad es. i fondi europei e quelli privati di enti quali Fondazioni); l'alta percentuale di Distretti che erogano servizi con risorse a valere sulla precedente programmazione, problema a cui di recente la Regione Lazio ha dato una risposta attraverso l'istituzione del fondo di riprogrammazione.

In definitiva, nelle situazioni in cui non si riesce a sviluppare un sufficiente investimento sulla dimensione distrettuale – per via di tutte le criticità esposte finora – quello che può accadere è che, all'interno del medesimo Ambito, si producano disparità rilevanti sul piano dell'offerta dei servizi. Mentre all'interno di uno stesso territorio provinciale lo squilibrio può porsi tra i diversi Distretti sia sul piano dell'organizzazione, sia sul piano dell'erogazione dei servizi, il cui profilo è strettamente legato al tipo di contesto organizzativo che li produce (AA.VV., 2009). In effetti, il caso del Lazio sembra caratterizzato proprio da queste disparità all'interno dei vari territori, indicando come gli obiettivi di diffusione, uniformità e qualità dei servizi posti dalla L. 328/00 (e dalle disposizioni regionali conseguenti) non sono pienamente conseguiti.

Questa debolezza sembra incidere anche sull'integrazione socio-sanitaria, più difficile da realizzare nelle situazioni in cui i Comuni non riescono a darsi un'organizzazione ed una programmazione distrettuali, che invece caratterizzano i servizi sanitari. In tal senso, possiamo sostenere che anche nel Lazio, così come è accaduto in altre regioni, non si è realizzata un'effettiva interfaccia fra ambiti sociali e Piani di zona, da un lato, e distretti sanitari, dall'altro (AA.VV., 2012). Una criticità che l'ente regionale intende superare attraverso l'istituzione di un documento unico di programmazione socio-sanitaria, inteso come l'unione tra Piano di zona e PAT (piano delle attività sanitarie territoriali). In tal senso, bisognerà anche comprendere il ruolo che avrà l'ASL negli assetti organizzativi ridefinititi nel 2014 dalla Regione Lazio e la capacità delle nuove Convenzioni di aumentare e migliorare l'integrazione socio-sanitaria.

Spostando ora il focus sui contenuti e sui processi decisionali, in base agli Ambiti analizzati possiamo affermare che il Piano è redatto solitamente a cura del Responsabile dell'UdP, eccetto che per il caso di Roma Capitale, in cui la definizione del Piano Regolatore Sociale è stata affidata a consulenti esterni. Nei contenuti del documento, la logica delle risorse sembra spesso prevalere su quella dell'innovazione e del reinvestimento/riqualificazione, in un contesto di continua riduzione dei finanziamenti. Molti testimoni privilegiati ci hanno fatto notare come, nei primi anni che hanno seguito l'emanazione della L.328/00, i Piani di zona erano accompagnati da un grande entusiasmo e da numerose aspettative, tanto da essere considerati dei "libri dei sogni". Negli ultimi anni, invece, la priorità è quella di mantenere in vita i servizi essenziali, un obiettivo spesso perseguito attraverso la riconferma degli stessi interventi previsti nelle precedenti stagioni programmatorie. Si è così parzialmente svuotato il senso più profondo della pianificazione, intesa come "un'attività di produzione di mondi possibili, di invenzione e realizzazione di artefatti materiali e simbolici […], un'attività di trasformazione che comporta la definizione di problemi […], di criteri di valutazione e scelte valoriali" (Tonon Giraldo, 2005, p. 497). Nei casi più estremi, come nel Consorzio analizzato, addirittura il

Piano di zona viene considerato un onere burocratico o un documento di rendicontazione finanziaria, e la sua definizione viene liquidata attraverso la riproposizione annuale della stessa versione contenutistica.

Il livello di innovazione e attenzione conferito al contenuto del Piano è strettamente connesso alla qualità dei processi partecipativi che, secondo il dettato 328, dovrebbero arricchire le varie fasi della programmazione. Dai risultati della ricerca è emerso che, per favorire il coinvolgimento dei vari *stakeholders* all'elaborazione dei Pdz, la modalità più praticata è quella dell'apertura di Tavoli tematici di confronto e discussione, che non sempre hanno una stabilità: infatti, in alcuni territori, come nel Municipio 14, si attivano solo a ridosso dell'approvazione del nuovo Piano; in altri distretti, invece, pur essendo stati sperimentati in passato, oggi non vengono più convocati. Anche se l'attivazione di questi Tavoli rappresenta un'importante innovazione che ha caratterizzato l'organizzazione delle *social policies* negli ultimi decenni, bisogna tuttavia sottolineare che non sempre questi dispositivi sono in grado di favorire meccanismi promozionali finalizzati a migliorare la capacità di collaborazione, a fare rete, a dare *empowerment* ai cittadini. Dai casi analizzati emerge che anche la redistribuzione del potere decisionale è molto limitata e spesso queste esperienze partecipative si configurano come momenti di informazione e consultazione che la pubblica amministrazione attiva nei confronti degli attori sociali.

L'indagine ci mostra che all'interno dei Tavoli tematici i più alti livelli di coinvolgimento interessano gli operatori dei Comuni e dell'ASL con l'obiettivo di trovare accordi sulle risorse finanziarie e sulle azioni comuni. A seguire, risalta il grande peso dato alla partecipazione del mondo della cooperazione e del volontariato, in particolare alle organizzazioni "più strutturate o più battagliere, non necessariamente più universalmente rappresentative" (Gui, 2013, p.34). Inoltre, va segnalato il buon livello di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, che solitamente vengono consultate in luoghi e momenti a parte, al di fuori dei Tavoli tematici. Tra le "grandi escluse" (non per scelta, ma per difficoltà o disinteresse nel coinvolgerle) troviamo le scuole, le università e i cittadini singoli non aderenti ad organizzazioni associative. In quest'ultimo caso, si può affermare che non sono stati attivati specifici percorsi di coinvolgimento, a causa dell'oggettiva difficoltà di predisporre esperienze partecipative allargate, ma anche a causa di un importante deficit di sensibilità da parte del soggetto pubblico (ISFOL, 2013). In definitiva, tra le criticità maggiori che vengono a delinearsi all'interno dei Tavoli tematici troviamo: uno scarso coinvolgimento della molteplicità differenziata degli attori locali; una modalità organizzativa non integrata, che riproduce la classica suddivisione dei servizi in aree di intervento e, quindi, limita il dialogo tra ambiti di *policy* differenti; una difficoltà a discutere rispetto a visioni e soluzioni complessive dei problemi (c.d. *problem setting*). Infatti, nei tavoli tematici spesso si lavora su progetti specifici e su soluzioni-obiettivo rivolte solo a determinati problemi (c.d. *problem solving*).

Tra i vari fattori che sembrano incidere sui processi partecipativi troviamo l'assetto organizzativo del Distretto e il ruolo di coordinamento che la Provincia ha esercitato nel lavoro sul Piano di zona. Rispetto al primo punto, la ricerca ha mostrato che nei Distretti in cui non sono presenti i Consorzi appare più significativo il coinvolgimento dei diversi

attori locali (AA.VV., 2009). Ciò accade probabilmente perché il modello di *governance* che caratterizza il Consorzio è ancora fortemente basato sulla gerarchia, sul controllo centralistico e sulla delega, non promuovendo un efficace coordinamento strategico di risorse ed interessi differenti. L'istituto giuridico del Consorzio, essendo un ente terzo, tende ad acquisire potere e legittimazione attraverso una delega totale degli Enti che vi aderiscono, i quali in questo modo mettono in atto spinte centripete, che difficilmente possono essere tradotte in una redistribuzione successiva del potere decisionale.

Rispetto al secondo elemento – relativo all'influenza del ruolo di coordinamento della Provincia sui processi partecipativi locali – potremmo dire che si tratta di un esempio concreto di come una buona *multilevel governance* possa influire sulle pratiche sociali a livello locale e su una costruzione equilibrata dei Distretti, maggiormente rispondente al disegno contenuto nella L. 328. A tale proposito, il coinvolgimento del Terzo Settore nella fase di programmazione degli interventi sociali appare più significativo nei Distretti della Provincia di Roma e meno in quelli delle altre Province (AA.VV., 2009). Infatti, in base al modello distrettuale costruito dalla Provincia di Roma, la partecipazione degli *stakeholders* locali è prevista sia all'interno dei livelli istituzionali del Piano di zona (Assemblea e Comitato politico) che in quelli tecnici (Ufficio di Piano e tavoli di lavoro ad esso collegati, Comitato tecnico, Tavoli tematici).

In definitiva, le maggiori criticità rispetto alla partecipazione provengono da una scarsa consuetudine alla collaborazione, a causa di fattori culturali, di interessi concreti, di mancanza di tempo e di scarsa cura relazionale, che non agevola la continuità dei processi partecipativi; infatti, una maggiore attenzione agli aspetti procedurali più che relazionali sembra favorire lo sviluppo di logiche "adempitive" e rituali che sviliscono la partecipazione stessa (Kolar, 2013). Un rischio che si fa più acuto nei momenti di contrazione delle risorse e nel caso in cui la Regione concepisca questo passaggio esclusivamente come un obbligo necessario per l'approvazione dei Piani, senza incentivarlo con specifici percorsi di promozione della sussidiarietà orizzontale. Inoltre, l'analisi dei casi distrettuali ci segnala che hanno un effetto negativo sulla partecipazione ulteriori fattori: la percezione di non poter incidere realmente sulle *policies*, di non avere un ruolo ben definito, la delega, il prevalere di interessi specifici rispetto ad un agire collettivo (Kolar, 2013). Sul versante opposto favoriscono la partecipazione la disponibilità al confronto, l'assunzione di responsabilità, la chiarezza dei ruoli, la percezione di poter contare, il supporto offerto tanto nella partecipazione ai tavoli, quanto nella realizzazione delle diverse azioni progettuali.

Tra i mutamenti che la programmazione partecipata ha messo in atto troviamo anche quello della ridefinizione di responsabilità e poteri degli attori politici locali in relazione al loro rapporto con l'amministrazione. Un rapporto che da Weber in poi è stato caratterizzato da continue tensioni, le quali paiono aumentare proprio nelle interazioni che si sviluppano attorno al Piano di zona (Bifulco, 2006). Dunque, lo studio e l'analisi di questo dispositivo risulta assolutamente coerente con una prospettiva che problematizza la relazione tra politici e tecnici, interpellando le prerogative e le capacità decisionali delle amministrazioni locali oltre che le loro funzioni gestionali (Bifulco e Facchini, 2013). In

linea di massima, sotto questo aspetto, la ricerca ci restituisce un quadro molto variegato, caratterizzato da una generalizzata difficoltà di coordinamento tra le funzioni politiche e tecnico-amministrative, in cui spesso accade che la *leadership istituzionale* (una funzione a spiccata componente politica) venga esercitata dai tecnici. Si tratta di casi esemplificativi di una situazione in cui lo sviluppo di saperi e competenze ha accentuato "la dipendenza di politici più o meno dilettanti da tecnici più o meno esperti" (Bifulco, 2006, p. 140). Nello stesso tempo, anche se più raramente, lo studio del contesto laziale ha permesso di individuare la presenza di quelli che Pavolini (2003) ha definito "assessori tecnici" (ad es. in passato nella Provincia di Roma, attualmente nella Regione Lazio e nel Distretto RMF/2), ossia figure politiche con conoscenze specifiche sui servizi sociali e talvolta membri di organizzazioni no profit o professionisti del settore. Si tratta di veri e propri imprenditori politici dell'innovazione che hanno trovato nella programmazione negoziale un terreno favorevole a nuove forme e contenuti dell'azione pubblica (Paci, 2008).

La possibilità che negli specifici contesti locali si inneschino percorsi di innovazione, tuttavia, non dipende soltanto dal leader politico o tecnico che li promuove, ma anche da altri fattori come la presenza di conoscenze e competenze che identificano il saper fare nelle organizzazioni; la forza istituzionale (intesa come il grado di formalizzazione, di riconoscimento e di stabilità dell'aggregazione intercomunale); la *resilience*, ossia la riflessività e plasticità che consentono alle organizzazioni di reagire alle sollecitazioni esterne trasformandosi (Bifulco, 2006). Infine, è altresì decisivo il ruolo di coordinamento che sui territori esercitano i livelli di governo sovraordinati.

In merito a questo, dall'analisi delle funzioni delle Province è emerso che le sue attività di *governance* nei confronti dei Distretti possono essere promosse attraverso tre tipologie di interventi: la formazione (su cui ha puntato soprattutto la Provincia di Roma); il coordinamento (esercitato sia dalla Provincia di Roma che da quella di Frosinone); la partecipazione diretta agli organismi distrettuali (attività tipica della Provincia di Roma). Guardando alle diverse situazioni provinciali, ci sembra che lo spendersi per dar vita a percorsi di coordinamento (di varia natura) potrebbe costituire ancora oggi la strada migliore per aiutare la crescita dei Distretti. Infatti, si tratterebbe di un ruolo coerente con la recente Riforma Delrio, che trasforma le Province in "enti territoriali di area vasta" con funzioni di coordinamento e assistenza tecnico-amministrativa per gli EELL. A questo punto, l'osservazione delle esperienze avvenute in passato, per quanto lontane, potrebbe essere utile per riconfigurare al meglio la relazione attuale tra enti intermedi, distretti e regione. In tal senso, sarebbe importante rivedere e ricanalizzare pratiche già attuate nei diversi contesti provinciali, così da non disperdere il patrimonio di esperienze, competenze e relazioni accumulate nel corso del decennio trascorso.

Se guardiamo ai coordinamenti/tavoli provinciali attivati in passato a Roma e Frosinone notiamo che essi hanno operato su oggetti in parte differenti. Nel caso di Roma hanno lavorato direttamente sulla costruzione e il miglioramento dell'infrastruttura e del funzionamento del Distretto, mentre a Frosinone l'oggetto diretto del loro lavoro era la cura delle dimensioni distrettuali di alcuni importanti progetti, rafforzando in modo indiretto l'infrastruttura del Distretto. Una seconda differenza è quella della natura di

questi organismi che a Roma prevedono un doppio livello (politico e tecnico) mentre nell'altra situazione operano soltanto sul versante tecnico (che in parte può spiegare l'opzione di lavorare prevalentemente su strumenti o progetti e non sulla fisionomia organizzativa e istituzionale del Distretto). Al di là delle specificità provinciali e della diversa natura e dimensione che hanno assunto le iniziative di questi enti intermedi, resta il fatto che laddove essi hanno promosso e coordinato iniziative di confronto tra le realtà distrettuali del proprio territorio il risultato è stato quello di un contenimento delle disparità e di una scelta consapevole di modalità e percorsi di lavoro comuni (AA.VV., 2009).

Uno dei problemi che hanno, tuttavia, caratterizzato queste esperienze – e su cui oggi si potrebbe lavorare per ridefinire in modo più puntuale e organico il ruolo degli enti intermedi – è il fatto che siano state condotte al di fuori di un confronto tra Province e soprattutto senza un rapporto stabile con la Regione. Questa situazione ha fortemente limitato e delegittimato il ruolo degli enti intermedi, alimentando alcune resistenze interne e rendendo difficile il rapporto con i Distretti stessi, come è avvenuto ad esempio nelle realtà consortili del frusinate. Come sostenuto da Ascoli (2008), la filosofia di fondo dovrebbe essere quella di un «gioco» fatto insieme, in cui il protagonismo delle Province e dei Distretti si sposa con il ruolo di regolatore generale, proprio delle Regioni. Se il gioco di squadra non funziona e i livelli locali si trovano a cozzare con il ruolo regionale, la coerenza delle *policy* e l'efficacia delle misure ne possono soffrire molto. Lo stesso Ascoli (2008) sostiene che il lavoro di squadra si realizza in pochi contesti e solo nel caso di una fortissima condivisione del progetto culturale e politico tra i vari attori istituzionali in gioco. In effetti, ciò non avviene nel Lazio, dove accanto ad un'assenza di collaborazione e coordinamento (spesso tradotta in termini di competizione) tra livelli di governo, troviamo un ente regionale che negli anni si è rivelato assolutamente carente nelle sue attività di regolazione, programmazione ed indirizzo. Come già illustrato nel capitolo 5, l'indagine ci ha restituito un contesto in cui le relazioni centro-periferia sono caratterizzate per lo più da legami fragili e vissute come il frutto di un processo amministrativo necessario ed inevitabile.

Questa situazione poco integrata di lavoro tra i tre livelli del sistema regionale potrebbe evolvere nella direzione di un confronto stabile tra Province e Distretti, per esempio attraverso l'istituzionalizzazione di una sorta di Tavolo provinciale di coordinamento, dove con questo termine "non si intende una funzione di natura gerarchica che la Provincia assume nei confronti dei Distretti – e tra l'altro non più concepibile vista la riconfigurazione giuridica degli enti intermedi –, ma una funzione di servizio ai Distretti che promuove collegamenti e raccordi" (AA.VV., 2009, p.43), al fine di approfondire i loro problemi e ricercare vie per migliorare (ad es. in vista della sperimentazione di forme distrettuali più strutturate). Il confronto tra Distretti aiuterebbe ognuno di essi a vedere con più chiarezza le opportunità e i limiti della propria situazione e trovare vie, sino ad allora anche impensate, per cambiare e innovare. Molti testimoni privilegiati hanno, a tale proposito, lamentato la difficoltà di conoscere ciò che avviene nei territori limitrofi.

Per superare la frammentazione indicata sarebbe opportuno anche collocare questo percorso di lavoro tra Province e Distretti in un quadro più ampio, coordinato dalla

Regione all'interno di luoghi di confronto inter-provinciali. Si tratterebbe di una possibile soluzione per trasformare l'ente regionale in un soggetto più vicino ai contesti locali e più incisivo rispetto ai reali problemi distrettuali. A nostro avviso, è proprio qui che si sviluppa uno dei nodi critici della pianificazione zonale del Lazio; in altre parole, il fattore chiave intorno a cui ruotano le varie questioni messe in evidenza in questo lavoro è proprio la persistenza di un modello di *government* burocratico che caratterizza il ruolo dell'ente regionale. Come abbiamo visto nel capitolo 5, l'indagine ci ha restituito un soggetto istituzionale sostanzialmente incapace, nel corso del decennio trascorso, di sviluppare un *framework* di regolazione e promozione dei processi di programmazione, secondo chiari obiettivi strategici. Questo dato ci permette, così, di confermare l'ipotesi iniziale secondo cui la Regione in questi anni abbia svolto un ruolo meramente allocativo delle risorse, lasciando che la regolazione del sistema avvenisse a livello di distretto (Agostini, 2005b).

Il problema di fondo, dunque, consiste in una sostanziale e progressiva deresponsabilizzazione del governo regionale, non tanto sul piano della spesa, quanto piuttosto sul piano dell'attività normativa, organizzativa e di coordinamento. Una deresponsabilizzazione derivante anche dalla forte instabilità politica che la Regione ha vissuto nell'ultimo decennio, conseguenza di una più generalizzata crisi istituzionale e dei partiti, del declino dell'azione pubblica e delle sue élite politiche e sociali. A livello regionale, la carenza di un coerente sistema di programmazione, la presenza di deficit strutturali nelle politiche sociali e una struttura amministrativa debole ed incapace di accompagnare i processi di riforma territoriali non ha permesso che si sviluppassero quei contesti facilitanti di cui parla Donolo (2011). Si fa riferimento a contesti nei quali viene favorita la piena espressione della società nei suoi vari aspetti economici, associativi, culturali "tanto più necessari laddove la politica, le istituzioni e gli stessi attori della società civile agiscono o si trovano ad agire in territori più permeabili a logiche spartitorie o di compensazione tra interessi particolari" (Ciarini, 2012b, p. 48). In definitiva, un punto di svolta potrebbe essere rappresentato da una riappropriazione da parte dell'ente regionale della propria funzione di regolazione, attraverso la definizione chiara di un sistema di ruoli e responsabilità dei vari attori e livelli istituzionali coinvolti nella pianificazione zonale. Attribuire ed auto-attribuirsi delle responsabilità significa dichiarare quali sono i precipui impegni e doveri istituzionali di ognuno, di cui dare conto nel corso del tempo, assumendosi il rischio delle conseguenze che possono derivare dall'adempimento o meno del proprio ruolo.

Gli studi di settore e la letteratura sul tema ci segnalano che "non esiste, né probabilmente è auspicabile, un modello unico di *governance* territoriale cui uniformare i vari sistemi regionali. È per questo che disegni troppo omologanti calati dall'alto rischiano di non essere adeguati, tanto più alla luce della complessità policentrica" (Ciarini, 2012b, p.49) che contraddistingue il Lazio e l'Italia in generale. La questione, piuttosto, "è ragionare in termini di obiettivi di sistema cui ancorare il rendimento istituzionale delle Regioni o intervenire sulla architettura amministrativa, riducendo le tante forme di sovrapposizione che limitano l'agire razionale delle istituzioni" (*ibidem*) e chiarendo i

compiti di ogni attore rispetto a quegli obiettivi di sistema declinati nei vari contesti territoriali.

Una rinnovata attività di regolazione e coordinamento da parte della Regione Lazio, a nostro avviso, potrebbe confrontarsi prima di tutto con quattro aspetti fondamentali:

- la zonizzazione, ovvero il definitivo consolidamento e compimento del percorso di costruzione dei distretti e la definizione puntuale del ruolo del Comune capofila;
- l'Ufficio di piano, ovvero il riconoscimento della sua centralità ed il rafforzamento delle sue funzioni, anche attraverso la determinazione delle professionalità richieste e del tempo che queste devono dedicarvi. In tal senso, è importante che tali organismi non siano considerati come "uffici di smistamento" delle pratiche distrettuali, o come redattori dei Piani, o ancora come tavoli di lavoro che riuniscono periodicamente i tecnici dei diversi comuni coinvolti. Gli UdP, piuttosto, sono da considerare come il cuore pulsante degli ambiti territoriali in grado di connettere attori e risorse in una sinergia vitale.
- È importante, inoltre, che la *governance* della Regione Lazio sia rivolta a definire in modo chiaro il ruolo istituzionale delle nuove Province, dell'ente Città metropolitana e dei Municipi (secondo la recente riconfigurazione amministrativa), dando ad ognuno di questi soggetti la possibilità di concretizzare le proprie funzioni all'interno di un sistema coerente.
- Si ritiene, altresì, centrale promuovere approcci riflessivi, che veicolino il significato più profondo del Piano di zona, inteso come lo strumento fondamentale di costruzione negoziata del welfare, come una pratica cui dare continuità nel tempo e finalizzata all'innovazione sociale. In tal senso, potrebbe rivelarsi utile considerarlo non solo come mezzo, ma anche come fine: "un impatto concreto del Piano può consistere negli effetti prodotti dal percorso per costruirlo […]. La creazione di relazioni tra i diversi attori diventa risultato di per sé significativo del percorso per il Piano" (Motta, 2014, p.107). In un contesto di scarsità di risorse, in cui si profila il rischio di disinvestimento verso le pratiche di programmazione partecipata, è importante riflettere sulla loro utilità nel veicolare comunicazioni, nel condividere con chiarezza i compiti e gli obiettivi dei vari attori coinvolti al fine di rendere più efficienti le diverse iniziative che questi mettono in campo. Da ultimo, per evitare derive rituali dei processi di pianificazione zonale sarebbe importante creare un raccordo tra questo dispositivo e gli altri strumenti della programmazione locale (PEG, Bilanci, ecc.), oltre a promuovere una maggiore attenzione alla fase di implementazione e di valutazione operativa degli obiettivi raggiunti (Motta, 2014).
- Infine, è necessario affrontare il problema dell'integrazione, dal momento che risultano ancora molto forti i segnali di autoreferenzialità da parte dei diversi attori implicati nella pianificazione zonale. Le maggiori difficoltà sembrano ravvisarsi proprio nel tentativo di integrare funzioni, ruoli, livelli diversi che

operano all'interno di una stessa amministrazione (Lazzari e Gui, 2013). In questa prospettiva, è fondamentale che le p.a. basino il loro operato non tanto sulle regole burocratiche, quanto piuttosto su una direzione per obiettivi, definendo, come sottolineato da Mintzberg (1985), forme diverse di organizzazione in funzione delle condizioni in cui operano e del grado di stabilità dell'ambiente in cui sono inserite.

Recuperare una funzione di regolazione e coordinamento del sistema di welfare da parte dell'ente regionale non si esaurisce con l'emanazione di una nuova legge, ma richiederà una manutenzione continua del sistema attraverso la definizione periodica dei Piani regionali, il dialogo ed il confronto continuo con i distretti, la diffusione delle *best practices* e la valutazione sistematica dei processi. Si tratta di costruire una nuova *governance*, che non limiti il potere di autonomia ed autodeterminazione dei territori, né azzeri le loro peculiarità (che comunque rappresentano un valore), ma sia finalizzata a fare sistema e rete tra territori fino ad oggi isolati e autodiretti. La ridefinizione di nuovi processi di *governance* è possibile se la Regione svilupperà la capacità di gestire ed integrare il mix di risorse relative al capitale sociale, alla fiducia e all'autorità, per costruire un sistema di regolazione coerente con la complessità propria dei contemporanei sistemi di *policy* (Bertin, 2012). La fiducia ed il capitale sociale facilitano lo sviluppo di un comportamento cooperativo fra gli attori del sistema e si costruiscono a partire dalla reciprocità e dalla condivisione di un insieme di codici linguistici e norme sociali, che rappresentano la base dei processi di legittimazione dell'autorità. Quest'ultima, a sua volta, "è fondamentale nel ribadire le regole dell'interazione fra gli attori e il patto che rende interessante per tutti l'appartenenza alla rete" (*ivi*, p. 106), disincentivando così possibili comportamenti opportunistici. L'autorità non è fondata sulla coercizione, bensì suppone una libertà dei soggetti che vi sono sottoposti e poggia su una relazione biunivoca di reciproca influenza (Simmel, 1984). Essa, infine, assume caratteristiche e gradi di efficacia diversi in funzione del livello di coesione interna del sistema: la presenza di fiducia e capitale sociale costituiscono di certo presupposti che attivano un processo sinergico positivo con l'autorità.

La necessità di tenere in equilibrio le diverse risorse della *governance* richiede una ridefinizione dei processi e delle tecnologie su cui basare il governo dei territori (Bertin, 2012) e tutto questo implica precise scelte non solo di tipo organizzativo – che passano attraverso il rafforzamento dell'infrastruttura amministrativa ed operativa regionale e distrettuale – ma anche di tipo squisitamente politico, chiamando in causa decisioni relative a interessi generali, ad assetti istituzionali, a valori ed ideali profondi (Lazzari e Gui, 2013).

Va segnalato che nelle più recenti disposizioni regolative la Regione pare voler recuperare quel ruolo di guida che per lungo tempo ha rinunciato ad esercitare. Basti pensare alla legge regionale, che dovrebbe essere approvata a breve, oppure all'avvio del processo di elaborazione del nuovo Piano sociale regionale, strutturato attraverso tavoli di lavoro con i territori, o ancora alle diverse innovazioni organizzative, economiche e programmatorie introdotte nel 2014 nelle disposizioni sui Piani di zona. Sembra, dunque,

che sia in atto un processo di creazione istituzionale e deviazione dal percorso, secondo una dinamica evolutiva che, se sostenuta nel tempo, potrebbe dar vita ad interessanti circoli virtuosi e a forme di innovazione istituzionale.

Ad oggi, dunque, l'attività della pianificazione zonale si colloca in un contesto normativo in continua evoluzione, mentre le scelte politiche e la congiuntura economica introducono significativi elementi di novità negli assetti del campo (Busso e Negri, 2012). Gli esiti di questi processi saranno valutabili soltanto nel lungo periodo, ma per il momento sembrano porsi come apprezzabili presupposti per restituire un ruolo di *steering* all'ente regionale e per attenuare il problema della frammentazione distrettuale messa in luce nel corso delle analisi empiriche.

La frammentazione non è una criticità tipica soltanto del contesto laziale – per quanto qui sia stata accentuata dall'assenza di ammodernamenti legislativi e dalla mancata approvazione periodica di Piani sociali regionali – ma caratterizza in generale il nostro Paese e sembra essere il frutto dei processi di sussidiarizzazione (Kazepov, 2009) che hanno contraddistinto le politiche sociali negli ultimi decenni. Una sussidiarizzazione non sempre accompagnata da adeguati percorsi di *governance*, intesa come attività di coordinamento tra attori ed interessi e come governo strategico della complessità. La mancanza di modelli e risposte univoche mostra il grado d'incertezza e fluidità degli assetti emergenti nei contesti regionali, tesi tra la necessità di stabilire condizioni regolative e quella di valorizzare l'autonomia degli attori, senza perdere però di vista il ruolo e la legittimità dell'intervento pubblico.

Le evidenze empiriche di questo lavoro ci hanno mostrato che gli assetti della *governance* locale risentono sia delle specifiche relazioni pubblico-privato (dimensione orizzontale) stabilizzatesi nelle varie realtà locali, che di altri fattori istituzionali, tra cui la struttura dei rapporti istituita in verticale fra regione e comuni (Bifulco, 2013, p.58). Secondo l'autrice citata (2013), dove hanno attecchito le versioni più rigide del governo regionale, c'è una risicata autonomia istituzionale dei livelli locali e quindi pratiche di programmazione poco inclusive. Il contrario avviene, invece, dove l'autorità regionale valorizza l'autogoverno locale, oppure ha deciso di lasciar fare, dando ampio spazio agli orientamenti assunti dagli attori istituzionali e sociali del territorio. Tuttavia, sulla base del caso laziale qui presentato, si può sostenere che non sempre lasciare ampi margini di auto-regolazione è sufficiente a stimolare percorsi innovativi e sperimentali nei contesti locali. Nelle regioni dove il coordinamento e la forza del livello centrale sono deboli, tanto che il concetto cardine di autonomia dei territori si traduce in "solitudine", il rischio è di abbandonare a sé stessi gli ambiti con meno risorse e, nello stesso tempo, di non valorizzare quelle realtà che riescono a produrre buone prassi ed esperienze innovative. E' qui che entra in gioco la ricchezza delle risorse locali: intesa come la capacità dei territori di mediare tra l'esigenza di una regolazione pubblica e la necessità di attivare risorse di auto-organizzazione sociale. Una capacità connessa anche alla stabilità o instabilità politica dei governi locali, all'eredità positiva delle esperienze realizzate sul territorio negli ultimi anni, nonché alla presenza di una leadership politico-amministrativa (Paci, 2008) capace di attivare reti inter-istituzionali solide ed ampie.

Le considerazioni sviluppate sinora – in merito all'incisività delle specificità locali sui processi di *institution building* e alla spiccata caratterizzazione territoriale dei regimi di *governance* – ci inducono a riflettere, in ultima analisi, sull'efficacia e l'impatto che la L.328/00 ha avuto sul nostro sistema di protezione sociale. Sembra abbastanza evidente che a quasi 15 anni dalla sua approvazione, l'intento più profondo della legge quadro, quello di conferire maggiore omogeneità al welfare nazionale, non ha ottenuto i risultati sperati. Questo obiettivo veniva perseguito dalla legge quadro, da un lato, indicando una metodologia di programmazione comune, fondata su una gerarchia di piani fino a giungere al piano sociale di zona, e, dall'altro, attraverso la definizione (sinora mai effettuata) dei LIVEAS (Moro e Bertin, 2012, p.41). Tuttavia, lo strumento stesso del PdZ oppone argini fragili al rischio di localismo, per di più in un contesto nazionale di incerto rapporto che il locale intrattiene con le scale di potere più vaste. Come sostengono Bifulco e Facchini (2013, p.56) "la forza del Piano è incastonata in un quadro regolativo che fa dell'integrazione fra locale e nazionale [passando per il livello regionale] uno dei banchi di prova principali del cambiamento effettivo" (*ibidem*).

Dunque, il coordinamento tra attori e livelli rappresenta per la programmazione sociale un nodo centrale, finalizzato ad individuare adeguati raccordi istituzionali che favoriscano un modello efficace di *multilevel governance* (Marks, 1993), inteso come l'incontro tra flussi di *top-down* e *bottom-up* (Bobbio, 2005).

La necessità di trovare meccanismi e strumenti di cooperazione rappresenta una delle sfide principali nell'organizzazione delle politiche sociali, finalizzata a costruire una sinergia inter-istituzionale, che non passa solo attraverso le relazioni tra enti locali e regioni, ma chiama in causa l'amministrazione centrale e il suo ruolo di definizione di chiari criteri di attribuzione delle competenze tra livello centrale e meso. Abbiamo visto, nella prima sezione del lavoro, come in Italia questi criteri di attribuzione non siano stati per nulla coerenti, rivelando l'incapacità dell'amministrazione centrale di definire chiari progetti di riordino nazionali[2] e di guidare l'azione dei governi sub-nazionali, sempre più spesso caricati di crescenti responsabilità e dei costi delle politiche di welfare. In altre, parole, si intende sostenere che "sul proporsi o riproporsi di determinati fenomeni non è solo il tipo e la qualità dei condizionamenti locali a incidere. Il problema è anche una questione di amministrazione centrale, di legittimazione e capacità di coordinamento delle istituzioni nazionali in rapporto alle condizioni entro le quali le politiche, soprattutto quelle regionali, vengono implementate" (Ciarini, 2012b, pp. 47-48).

Dunque, il futuro delle *social policies* dipenderà anche dal modo in cui lo Stato gestirà le politiche federaliste e dall'azione di coordinamento che esso, in sintonia con i governi subnazionali, riuscirà a promuovere per favorire le relazioni di rete fra le istituzioni e gli altri soggetti del *welfare mix*. A tale proposito, una delle prove più ardue sarà costruire assetti di *governance*, che non siano più il risultato di una gestione temporanea delle emergenze o di una visione confusa, se non addirittura opportunista, dei ruoli e delle

[2] Interessante, in proposito, il dibattito attualissimo sulla "riforma della riforma" del Titolo V.

responsabilità, bensì il frutto di un disegno pensato per integrare, in vista di obiettivi condivisi, la pluralità dei soggetti che contribuiscono a costruire il benessere sociale.

Bibliografia

AA. VV. (2006). *Che cosa è pubblico?* (La Rivista delle politiche sociali, Vol. 2).

AA. VV. (2009). PATTO FORMATIVO TRA LA REGIONE E LE PROVINCE DEL LAZIO SULLA FORMAZIONE A SOSTEGNO DEI PROCESSI D'INTEGRAZIONE NEI SERVIZI SOCIALI. Testo di analisi e proposta concernente le funzioni e alcune forme d'integrazione tra i diversi livelli del sistema regionale del Welfare (Regione, Province, Distretti) in relazione alla L.328/00. Regione Lazio.

AA.VV. (2012). Servono ancora i Piani di zona? *Welfare Oggi*, (1).

Agnoli M. S. (2004). *Il disegno della ricerca sociale*. Roma: Carocci.

Agostini C. (2005a). Fra politiche e istituzioni. Quale eredità per i nuovi modelli di welfare? *Quaderni Di Ricerca*, (3), 1–27.

Agostini C. (2005b). *La governance delle politiche sociali nei distretti della Provincia di Roma*. Cagliari: paper presentato in occasione del Congresso annuale della Società Italiana di Scienza Politica.

Alber J. (1987). *Dalla carità allo stato sociale*. Bologna: Il Mulino.

Allegretti U. (2009). *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*. Firenze: Relazione generale al convegno: La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive, 2-3 aprile. Retrieved from http://hopfrog.it/sites/default/files/allegretti_democrazia-partecipativa.pdf

Arendt H. (1964). *Vita activa*. Milano: Bompiani.

Aretino G., & Kaneklin C. (1992). *Pensiero organizzativo ed azione manageriale*. Milano: Cortina.

Armingeon K., & Bonoli G. (Eds.). (2006). *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge.

Arnstein S. (1969). A Ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, (4), 216–224.

Ascoli U. (2008). Governare il welfare a livello locale: una nota su politica, burocrazia e coalizioni di interessi. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (3), 179–186.

Ascoli U. (Ed.). (2011). *Il welfare in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Ascoli U., & Ranci C. (2003). *Il welfare mix in Europa*. Roma: Carocci.

Atkinson M.M., & Coleman W. D. (1992). Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance*, *5*(2), 154–180.

Bagnasco A. (2003). *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*. Bologna: Il Mulino.

Baldwin P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875–1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barbetta P. (Ed.). (1996). *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politica nel settore non profit in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Battistella A. (2004). Gestire i Piani di Zona. In Battistella A., De Ambrogio U., & Ranci Ortigosa E. (Eds.), *op. cit.* (pp. 67–111).

Battistella A., De Ambrogio U., & Ranci Ortigosa E. (2004). *Il piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*. Roma: Carocci.

Battistelli F. (Ed.). (2002). *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*. Milano: FrancoAngeli.

Bauman Z. (2005). *Globalizzazione e glocalizzazione*. Roma: Armando.

Berger P. L., & Luckmann T. (1969). *La realtà come costruzione sociale* (ed. or. 1967). Bologna: Il Mulino.

Berger S. (2006). *Mondializzazione: come fanno per competere?*. Milano: Garzanti.

Bertin G. (2005). Programmazione. Dal Pra Ponticelli M. (Ed.), *op. cit.* (pp. 504–508).

Bertin G. (Ed.). (2012). *Piani di zona e governo della rete*. Milano: FrancoAngeli.

Bertin G., & Fazzi L. (2010). *La governance delle politiche sociali in Italia*. Roma: Carocci Faber.

Bichi R. (2007). *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*. Roma: Carocci.

Bifulco L. (1997). Dall'amministrazione allìamministrare. In Bifulco L. & de Leonardis O. (Eds.), *op. cit.* (pp. 25–45).

Bifulco L. (2002). *Che cos'è una organizzazione*. Roma: Carocci.

Bifulco L. (2005). Deliberazione, arene pubbliche e institution building. In Pellizzoni L. (Ed.), *op. cit.*

Bifulco L. (2006). Insieme per forza. Amministrazioni locali, programmazione associata e institution building. *Studi Organizzativi*, *1*, 127–143.

Bifulco L. (2008). *Gabbie di vetro. Burocrazia, governance, libertà*. Milano: Bruno Mondadori.

Bifulco L. (2010). Strumenti per la programmazione negoziale. I piani sociali di zona e i comitati di quartiere. *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche*, (2), 31–57.

Bifulco L., & de Leonardis O. (Eds.). (1997). *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*. Milano: FrancoAngeli.

Bifulco L., & de Leonardis O. (2003). Partnership e partecipazione. Una conversazione sul tema. In Arnofi S. & Karrer F. (Eds.), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance*. Firenze: Alinea.

Bifulco L., & de Leonardis O. (2005). Sulle tracce dell'azione pubblica. In Bifulco L. (Ed.), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*. Roma: Carocci.

Bifulco L., & Facchini C. (2013). *Partecipazione sociale e competenze. Il ruolo delle professioni nei Piani di Zona*. Milano: FrancoAngeli.

Bifulco L., & Vitale T. (2005). La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale. In Bifulco L. (Ed.), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*. Roma: Carocci.

Bobbio L. (1996). Decisione (modelli di). Capano G. & Giuliani M. (Eds.), (pp. 89–99).

Bobbio L. (2000). Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. *Stato E Mercato*, *58*.

Bobbio L. (2002a). *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza.

Bobbio L. (2002b). Le arene deliberative. *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche*, (3).

Bobbio L. (2003). *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi* (6th ed.). Milano: FrancoAngeli.

Bobbio L. (2005a). Governance multilivello e democrazia. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (2), 51–62.

Bobbio L. (2005b). Quando la deliberazione ha bisogno di aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi. In Pellizzoni L. (Ed.), *op. cit.*

Bobbio L. (2010). Democrazia e nuove forme di partecipazione. In Bovero M. & Pazè V. (Eds.), *La democrazia in nove lezioni*. Roma-Bari: Laterza.

Bobbio L., & Pomatto G. (2007). Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. *Meridiana*, *58*.

Bonazzi G. (1974). Prefazione all'edizione italiana. Organismi di riforma e resistenze locali: un caso di stravolgimento dei fini organizzativi. In *Introduzione a Selznick P., 1974*.

Bonazzi G. (1996). Organizzazione. In *Enciclopedia delle scienze sociali* (Vol. VI). Roma: Istituto della enciclopedia italiana E. Treccani.

Bonazzi G. (1999). *Dire, fare, pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*. Milano: FrancoAngeli.

Bonazzi G. (2002). *Come studiare le organizzazioni*. Bologna: Il Mulino.

Bonazzi G. (2008). *Storia del pensiero organizzativo* (14th ed.). Bologna: Il Mulino.

Borghi V., & Van Berkel R. (2005). Governance delle politiche di attivazione e individualizzazione, in un confronto tra Italia e Olanda. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (1).

Bosetti G., & Maffattone S. (2004). *Democrazia deliberativa: cos'è*. Roma: Luiss University Press.

Bovens M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, *13*(4), 447–468.

Brenner N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, *25*(4), 591–614.

Brenner N. (2004). *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.

Brenner N. (2005). Governance urbana e nuovi spazi dello Stato in Europa occidentale. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (2), 27–50.

Brenner N. (2007). La glocalizzazione come strategia spaziale dello stato: imprenditorialità urbana e nuova politica dello sviluppo ineguale. *Dialoghi Internazionali*, (6), 136–151.

Briggs A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology*, *2*, 21–?

Bulsei G. L. (Ed.). (2003). Il welfare territoriale: problemi, attori, politiche. In *Welfare e politiche locali: alcune esperienze in Piemonte, Collana "Politiche e servizi sociali" del Dipartimento di Ricerca sociale dell'Università del Piemonte Orinetale*. Torino: Stampatori.

Burgalassi M. (2007). *l welfare dei servizi alla persona in Italia*. Milano: FrancoAngeli.

Burgalassi M. (2012a). *Politica sociale e welfare locale*. Roma: Carocci.

Burgalassi M. (2012b). *Promuovere il benessere in tempo di crisi. Una ricerca sugli assistenti sociali nel Lazio*. Roma: Carocci.

Burgalassi M., & Melchiorre E. (2014). La morfologia del sistema locale di welfare: gli interventi e i servizi sociali dei comuni. In Giovannetti M., Gori C., & Pacini L. (Eds.), *op. cit.* (pp. 57–86).

Burgalassi M., & Noci E. (2012). Gli assistenti sociali nel sistema locale di welfare. Studio di caso sulla Regione Lazio. *Autonomie Locali E Servizi Sociali*, (2), 249–262.

Burgess J. W. (1902). *Political science and comparative constitutional law*. Boston: Ginn.

Busso S., & Dagnes J. (2011). *Tra esigenze locali e necessità di coordinamento. Riflessioni sui meccanismi della multilevel governance a partire dal processo di adozione della cartella sociale informatizzata.* Milano: paper presentato alla Conferenza Espanet Italia.

Busso S., & Negri N. (Eds.). (2012). *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*. Roma: Carocci.

Cacciari P. (2010). *La società dei beni comuni. Una rassegna*. Roma: Ediesse.

Cannavò L., & Frudà L. (Eds.). (2007). *Ricerca sociale. Dal progetto dell'indagine alla costruzione degli indici*. Roma: Carocci.

Capano G. (1996a). Policy making. Capano G. & Giuliani M. (Eds.), (pp. 267–276).

Capano G. (1996b). Processo di politica pubblica. Capano G. & Giuliani M. (Eds.), (pp. 343–350).

Capano G. (2002). Le riforme degli anni Novanta: l'adattamento reattivo del paradigma egemonico. In Battistelli F. (Ed.), *op. cit.*

Capano G., & Giuliani M. (Eds.). (1996). *Dizionario di politiche pubbliche*. Roma: Carocci.

Casa dei diritti sociali - FOCUS. (2009). Benessere, territorio e reti della solidarietà. Analisi dei Piani Sociali di Zona attivati nel Lazio. Retrieved from http://www.ionoi.org/cs/01%20-%20BENESSERE.pdf

Castel R. (1995). *Métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.

Castel R. (2006). L'assistenza nella storia dell'État providence. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (2).

Cataldi L. (2012). *Le sfide delle nuove politiche sociali. Riflessioni a partire da una ricerca empirica sui Piani di Zona*. Acireale-Roma: Bonanno.

Cefaï D. (2002). Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste. In Cefaï D. & Joseph J. (Eds.), *L'heritage du pragmatisme. Conflits d'urbanitè et epreuves de civisme* (pp. 51–82). La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.

CEIS - Centre for economic and international studies, & CREA - Consorzio per la ricerca Economica applicata in sanità (Eds.). (2013). IX Rapporto Sanità. Università degli Studi di Tor Vergata.

Centemeri L., de Leonardis O., & Monteleone R. (2006). Amministrazioni pubbliche e Terzo Settore nel welfare locale. La territorializzazione delle politiche sociali tra delega e cogestione. *Studi Organizzativi*, (1).

Cerase F.P. (2008). *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*. Roma: Carocci.

Ceri P. (1996). Partecipazione sociale. In *Enciclopedia delle scienze sociali* (Vol. VI, pp. 508–515). Roma: Istituto della enciclopedia italiana E. Treccani.

Cesareo V. (2012). Le nuove politiche sociali, la rete degli attori, i portatori di interesse. In Bertin G. (Ed.), *Piani di zona e governo della rete*. Milano: FrancoAngeli.

Ciarini A. (2006). Per una modellistica delle forme. *Quaderni Di Ricerca*, (6), 1–30.

Ciarini A. (2012a). *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*. Bologna: Il Mulino.

Ciarini A. (2012b). Le politiche sociali regionali in Italia. Costanti storiche e trasformazioni istituzionali. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (4), 37–51.

Cipriani R. (2008). *L'analisi qualitativa. Teorie, metodi, applicazioni*. Roma: Armando.

Cipriani R., Cipolla C., & Losacco G. (2013). *La ricerca qualitativa tra tecniche tradizionali ed e-methods*. Milano: FrancoAngeli.

Cipriani R., & Ricolfi L. (1997). L'analisi computerassistita delle storie di vita. In *La ricerca qualitativa* (pp. 205–242). Roma: La Nuova Italia Scientifica.

Cittalia. (2012). Ripensare allo sviluppo del welfare locale. Retrieved from http://www.cittalia.it/index.php/welfare-e-societa/item/4081-ripensare-allo-sviluppo-del-welfare-locale-dal-quadro-attuale-alle-priorita-di-intervento-future

Clayton R., & Pontusson J. (1998). Welfare State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. *World Politics*, (1), 67–98.

Cobb R. W., Ross J. K., & Ross M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, *70*, 126–138.

Cocozza A. (2005). *La razionalità nel pensiero sociologico tra olismo e individualismo*. Milano: FrancoAngeli.

Coleman J. S. (1974). *Power and the Structure of Society*. New York: W. W. Norton & Co.

Colozzi I. (2002). *Le nuove politiche sociali*. Roma: Carocci.

Colozzi I. (Ed.). (2012). *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*. Milano: FrancoAngeli.

Commission of the European Communities. (2001). European governance. A white paper.

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. (2014). Le risorse finanziarie per le politiche sociali. Retrieved from http://www.regioni.it/it/show-dossier_politiche_sociali_2004-2014/ news.php?id=341260.

Coppola L. (2011). *Nvivo: un programma per l'analisi qualitativa*. Milano: FrancoAngeli.

Corbetta P. (1999). *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. Bologna: Il Mulino.

Cornwall A. (Ed.). (2001). *The participation Reader*. London-New York: Zed Books.

Cotta M. (1979). Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, *9*(2), 193–227.

Cotta M. (1989). Il contributo dei policy studies alla scienza della politica contemporanea. In Panebianco A. (Ed.), *L'analisi della politica*. Bologna: Il Mulino.

Cotta M., Della Porta D., & Morlino L. (2001). *Fondamenti di scienza politica*. Bologna: Il Mulino.

Crouch C., Eder K., & Tambini D. (Eds.). (2001). *Citizenship, markets and the state*. Oxford: Oxford University Press.

Crozier M., & Friedberg E. (1978). *Attore sociale e sistema* (ed. or. 1977). Milano: Etas Libri.

Dahl R. A. (1980). *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici* (ed. or. 1971). Milano: FrancoAngeli.

Dahl R. A. (1987). *Democrazia o tecnocrazia. Il controllo delle armi nucleari*. Bologna: Il Mulino.

d'Albergo E. (2002). Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità. In Battistelli F. (Ed.), *op. cit.*

d'Albergo E. (2010). Dalle relazioni inter-nazionali alla transnazionalizzazione: sociologia della politica e nuovi confini. *Quaderni Di Ricerca*, (24), 1–24.

d'Albergo E., & Moini G. (2006). Pratiche partecipative e politiche pubbliche: studi di caso a Roma. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (2), 365–385.

d'Albergo E., & Moini G. (2011). *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*. Roma: Ediesse.

Dall'Agata C. (2008). *Innovazione organizzativa e istituzionale della pubblica amministrazione. Un approccio interpretativo e l'analisi di un dispositivo partecipativo nel settore della cultura* (Tesi di Dottorato). Università di Bologna.

Dal Pra Ponticelli M. (2005). *Dizionario di servizio sociale*. Roma: Carocci Faber.

D'Amico R. (Ed.). (2004). *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi* (Vol. I La pubblica amministrazione e la sua scienza). Milano: FrancoAngeli.

D'Andreade R. G. (1984). Cultural meaning systems. In Shweder R. A. & LeVine R. A. (Eds.), *Cultural theory: essays on mind, self and emotion* (pp. 88–119). Cambridge: Cambridge University Press.

De Ambrogio U. (Ed.). (2008). *Piani di zona tra innovazione e fragilità. Il punto su un processo di riforma attraverso il dibattito di PSS* (Vol. 1). Milano: "i Quid", Prospettive sociali e sanitarie.

De Ambrogio U. (2012). Il futuro della programmazione territoriale. Cosa cambia e come attrezzarsi. *Prospettive Sociali E Sanitarie*, *XLII*(2), 1–2.

De Ambrogio U., & Pasquinelli S. (Eds.). (2010). *Progettare nella frammentazione. Approcci, metodi e strumenti per il sociale* (Vol. 6). Milano: "i Quid", Prospettive sociali e sanitarie.

De Ambrogio U., & Pasquinelli S. (2012). La programmazione sociale nelle grandi città. *Prospettive Sociali E Sanitarie*, *XLII*(9), 4–8.

Del Debbio P. (2007). Fondamenti filosofici del principio di sussidiarietà. In Vittadini G. (Ed.), *op. cit.* (pp. 51–64).

de Leonardis O. (1988). Il ciclo di una politica: la riforma psichiatrica. In Donolo C. & Fichera F. (Eds.), *Le vie dell'innovazione*. Milano: Feltrinelli.

de Leonardis O. (1997). Declino della sfera pubblica e privatismo. *Rassegna Italiana Di Sociologia*, *2*.

Dente B. (Ed.). (1990). *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Dente B. (1995). *In un diverso stato*. Bologna: Il Mulino.

Devastato G. (2009). *Nel nuovo welfare*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

DiMaggio P. J., & Powell W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorfism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, *48*, 147–160.

Di Majo A. (1998). La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica. *Studi E Note Di Economia*, (2), 31–65.

Di Prinzio A. (2014). *Management del servizio sociale. Modelli e strumenti*. Roma: Carocci Faber.

Donati P. (1982). Natura, problemi, limiti del welfare state: un'interpretazione. In Rossi G. & Donati P. (Eds.), *Welfare state: problemi e alternative* (pp. 55–107). Milano: FrancoAngeli.

Donati P. (Ed.). (1996). *Sociologia del terzo settore*. Roma: Nis.

Donati P. (1998). Ripensare il welfare in Europa: oltre il lib/lab, verso un nuovo "complesso societario." *Sociologia E Politiche Sociali*, (1), 9–51.

Donati P. (2000). *La cittadinanza societaria*. Roma-Bari: Laterza.

Donati P. (2007). Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere. In Vittadini G. (Ed.), *op. cit.* (pp. 27–50).

Donati P. (2013). *Il principio di sussidiarietà in Italia e in Europa e il nuovo welfare*. Lezione introduttiva al Seminario sulla sussidiarietà, Università di Bologna.

Donati P., & Colozzi I. (Eds.). (2004). *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*. Bologna: Il Mulino.

Donati P., & Folgheraiter F. (Eds.). (1999). *Gli operatori sociali nel welfare mix: privatizzazione, pluralizzazione dei soggetti erogatori, managerialismo: il futuro del servizio sociale?*. Trento: Erickson.

Donati P., & Solci R. (2011). *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*. Torino: Bollati Boringhieri.

Donolo C. (1997). *L'intelligenza delle istituzioni*. Milano: Feltrinelli.

Donolo C. (2005). Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies. *Stato E Mercato*, *73*, 33–66.

Donolo C. (2011). *Italia sperduta*. Roma: Donzelli.

Durkheim E. (1971a). *La divisione del lavoro sociale* (ed. or. 1893). Milano: Comunità.

Durkheim E. (1971b). *Le forme elementari della vita religiosa* (ed. or. 1912). Milano: Comunità.

Eisenstadt S. N. (1993). *The Political System of Empires* (ed or. 1963). London: Transaction Publishers.

Elias N. (1982). *La Civiltà delle buone maniere* (ed. or. 1976). Bologna: Il Mulino.

Elster J. (1992). Decisioni, teorie delle. In *Enciclopedia delle scienze sociali* (Vol. II). Roma: Istituto della enciclopedia italiana E. Treccani.

Elster J. (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.

Esping-Andersen G. (1995). Il welfare state senza lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa continentale. *Stato E Mercato*, (3), 347–380.

Etzioni A. (1993). *The spirit of Community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda*. New York: Crown.

Eures, & Unione delle Province d'Italia - Lazio (Eds.). (2012). Rapporto sullo stato delle Province del Lazio. Unione delle Province d'Italia - Lazio.

Fargion S. (2009). *Il servizio sociale. Storia, temi e dibattiti*. Roma-Bari: Laterza.

Fargion V. (1997). *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Fargion V., & Gualmini E. (Eds.). (2012). *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*. Bologna: Il Mulino.

Fazzi L. (1997). Il dilemma dei voucher nella scelta dei servizi sociali: aumento o riduzione delle garanzie di tutela sociale. *Rivista Trimestrale Di Scienza Dell'amministrazione*, *3-4*.

Fazzi L. (1998). *Il welfare mix in Italia: primi passi*. Milano: FrancoAngeli.

Fedele M. (2005). La base istituzionale del welfare locale. Processi di fissione e fusione prima e dopo la 328. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (2), 89–102.

Feliciani G. (2007). Il pensiero della Chiesa. In Vittadini G. (Ed.), *op. cit.* (pp. 65–80).

Ferrante M., & Zan S. (1994). *Il fenomeno organizzativo*. Roma: Carocci.

Ferraresi F. (1968). Modalità di intervento politico della burocrazia in Italia. *Studi Di Sociologia*, *VI*, 228–273.

Ferrario P. (2005). Servizi sociali. Dal Pra Ponticelli M. (Ed.), *op. cit.* (pp. 577–585).

Ferraro U., & Bruni C. (2009). *Pianificazione e gestione dei servizi sociali*. Milano: FrancoAngeli.

Ferrera M. (1984). *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*. Bologna: Il Mulino.

Ferrera M. (1993). *Modelli di solidarietà*. Bologna: Il Mulino.

Ferrera M. (2005). *The Boundaries of Welfare*. Oxford: Oxford University Press.

Ferrera M. (2006). *Le politiche sociali* (1st ed.). Bologna: Il Mulino.

Ferrera M. (2008). Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (3), 17–49.

Ferrera M., Hemerick A., & Rhodes M. (2001). The future of the European Social Model in the Global Economy. *Journal of Comparative Policy Analysis*, *3*(2), 163–190.

Fischer F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

Flora P., & Heidenheimer. (1983). *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America* (ed. or. 1981). Bologna: Il Mulino.

Fondazione Censis. (2009). Primo rapporto sui servizi sociali del Lazio. Direzione Regionale Politiche Sociali e Famiglia – Area Sistema Informativo Sociale.

Fondazione Censis (Ed.). (2010). Secondo rapporto sui servizi sociali del Lazio. Direzione Regionale Politiche Sociali e Famiglia – Area Sistema Informativo Sociale.

Formstat e Osservatorio Progetto Governance (Ed.). (2003). Significati di governance. Formez.

Freddi G. (1982). Vincoli storico-strutturali sulla prestazione delle burocrazie legali-razionali. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, (12), 183–211.

Freddi G. (1996). Razionalità decisionale. Capano G. & Giuliani M. (Eds.), (pp. 358–364).

Freedland M. (2001). The marketization of public services. In Crouch C., Eder K., & Tambini D. (Eds.), *op. cit.*

Friedberg E. (1994). *Il potere e la regola* (ed. or. 1993). Milano: Etas Libri.

Fung A., & Wright E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empow-ered Participatory Governance. *Politics & Society*, *29*(1), 5–41.

Gallino L. (1978). *Dizionario di Sociologia*. Torino: Utet.

Gambardella D., Morlicchio E., & Accorinti M. (2013). L'illusione riformista delle politiche di assistenza in Italia. In Kazepov Y. & Barberis E. (Eds.), *op. cit.*

Gauthier D. (1986). *Morals by agreement*. Oxford: Claredon.

Ghetti V., Avanzini K., & De Ambrogio U. (2012). La Lombardia prova a cambiare strada sui Piani di zona. *Prospettive Sociali E Sanitarie*, *XLII*(2), 2–5.

Gianformaggio I. (1995). *Filosofia e critica del diritto*. Torino: Giappichelli.

Giannini M. S. (1979). *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione* (Atti Parlamentari, VIII legislatura No. 2). Roma: Poligrafico dello Stato.

Giannini M. S. (1986). *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*. Bologna: Il Mulino.

Gianturco G. (2005). *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto* (2nd ed.). Milano: Guerini e associati.

Giddens A. (1990). *La costituzione della società. Lineamenti di teoria della strutturazione* (ed. or. 1984). Milano: Comunità.

Giddens A. (1994). *Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo* (ed. or. 1990). Bologna: Il Mulino.

Giorgi G., & Raciti M. (2010). Un punto diverso sulla l.328/00. *Prospettive Sociali E Sanitarie*, *XL*(3), 1–4.

Giovannetti M., Gori C., & Pacini L. (Eds.). (2014). *La pratica del welfare locale. L'evoluzione degli interventi e le sfide per i comuni*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Girotti F. (1998). *Welfare State. Storia, modelli e critica*. Roma: Carocci.

Girotti F. (2005). Welfare state. Dal Pra Ponticelli M. (Ed.), (pp. 777–796).

Girotti F. (2007). *Amministrazioni pubblica. Una introduzione*. Roma: Carocci.

Girotti F. (2012). Prefazione in Cataldi L., op. cit.

Giuliani M. (1996). Policy network. Capano G. & Giuliani M. (Eds.), (pp. 276–285).

Giullari B., & Melchiorre E. (2012). Politiche sociali e democrazia locale: soggetti e pratiche decisionali nel welfare municipale. *Polis*, (3), 325–353.

Gnesi C., & Villa A. (Eds.). (2011). Come si vive nel Lazio? L'atlante del benessere della Regione Lazio. Sbilanciamoci! Con il patrocinio e il contributo del Consiglio Regionale del Lazio.

Gori C. (Ed.). (2010). *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Gori C., & Ranci Ortigosa E. (2010). A dieci anni dall'approvazione della l. 328. *Prospettive Sociali E Sanitarie*, *XL*(1), 2–9.

Gouldner A. W. (1970). *Modelli di burocrazia aziendale* (ed. or. 1954). Milano: Etas Kompass.

Guarneros-Meda V., & Geddes M. (2010). Local Governance and Participation un-der Neoliberalism: Comparative Perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, *34*(1), 115–129.

Gui L. (2013). L'energia cinetica dei Piani di zona. In Lazzari F. & Gui L. (Eds.), *op. cit.* (pp. 21–51).

Habermas J. (1986). *Teoria dell'agire comunicativo. Razionalità dell'azione e razionalità*. Bologna: Il Mulino.

Ham C., & Hill M. (1986). *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche* (ed. or. 1984). Bologna: Il Mulino.

Heclo H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In King A. (Ed.), *The new american political system* (pp. 87–124). Whashington: American enterprise institute for public policy research.

Hogget P., & Hambleton R. (1987). *Decentralization and democracy: localizing public services*. Bristol: School for advanced urban studies.

Howitt R. (1998). Scale as relation: musical metaphors of geographical scale. *Area*, *30*(1), 49–58.

Howlett M., & Ramesh M. (2003). *Come studiare le politiche pubbliche* (ed. or. 1995). Bologna: Il Mulino.

ISFOL. (2013). Monitoraggio dei Piani Sociali di zona. Retrieved from http://isfoloa.isfol.it/xmlui/handle/123456789/763

Jepperson R. L. (1991). Institutions, institutional effects and istitutionalization. In Powell W. W. & DiMaggio P. J. (Eds.), *op. cit.*

Jessop B. (1990). *State theory*. London: Polity Press.

Jessop B. (1994). Post-Fordism and the state. In Amin A. (Ed.), *Post-Fordism: a reader* (pp. 251–279). Oxford: Blackwell.

Jessop B. (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, *4*(3).

Jessop B. (1998). The Rise of Governance and the Risk of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, *155*, 29–46.

Jessop B. (1999). The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scales and modes of coordination. *Social Policy & Administration*, *33*, 348–359.

Jones L. L., & Thompson F. (1997). L'implementazione strategica del New Public Management. *Azienda Pubblica*, (6).

Jordan G., & Schubert K. (1992). Policy networks. *European Journal of Political Research*, *21*(1-2).

Kazepov Y. (2008). The subsidiarisation of Social Policies: actor, processes and impacts. *European Societies*, (10), 247–273.

Kazepov Y. (Ed.). (2009). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Roma: Carocci.

Kazepov Y., & Barberis E. (Eds.). (2013). *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*. Roma: Carocci.

Keating M. (1998). Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics*, *31*(1-2), 60–81.

Kingdon J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.

Kolar E. (2013). La partecipazione: pratiche a confronto. In Lazzari F. & Gui L. (Eds.), *op. cit.* (pp. 53–70).

Lanzalaco L. (1995). *Istituzioni, organizzazioni e potere*. Roma: Nis.

Lanzara G. F. (1985). La progettazione come indagine: modelli cognitivi e strategie d'azione. *Rassegna Italiana Di Sociologia*, (3), 335–368.

La Spina A., & Majone G. (2000). *Lo Stato regolatore*. Bologna: Il Mulino.

Lasswell H. (1956). *The decision process*. University of Maryland: College Park.

Lasswell H., & Kaplan A. (1997). *Potere e società*. Bologna: Il Mulino.

Lazzari F., & Gui L. (Eds.). (2013). *Partecipazione e cittadinanza. Il farsi delle politiche sociali nei Piani di zona*. Milano: FrancoAngeli.

Leftwinch. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quartely*, *14*.

Le Galès P. (1998). La nuova political economy delle città e delle regioni. *Stato E Mercato*, *52*, 53–91.

Le Galès P. (2002). Government e governance urbana nelle città Europee: argomenti per la discussione. *Foedus*, (2), 8–31.

Le Galès P. (2006). *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*. Bologna: Il Mulino.

Le Galès P., & Thatcher M. (Eds.). (1995). *Les réseaux de politique publique*. Paris: L'Harmattan.

Leibfried S. (1992). Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In Ferge Z. & Kolberg J. E. (Eds.), *Social policy in a changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Lewanski R. (1996). Implementazione. Capano G. & Giuliani M. (Eds.), (pp. 180–188).

Lindblom C. E. (1965). *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press.

Lizzi R. (1996). Esperti. Capano G. & Giuliani M. (Eds.), (pp. 120–127).

Luhmann N. (1978). *Stato di diritto e sistema sociale* (ed. or. 1971). Napoli: Guida.

Lynn L. (2003). Public management. In Peters B. G. & Pierre J. (Eds.), *Handbook of public administration*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Maggian R. (2002). *Il sistema integrato dell'assistenza*. Roma: Carocci.

Maraffi M. (1996). Imprenditore di policy. Capano G. & Giuliani M. (Eds.), (pp. 188–192).

Marano A. (2011). *I tagli all'assistenza in Italia. Motivazioni e conseguenze*. Presented at the Crisi economica, welfare e crescita - XXIII Riunione scientifica della Società italiana di economia pubblica, Pavia. Retrieved from http://www.siepweb.it/siep/oldDoc/2011/201186.pdf

Marano A. (2012). Perchè è stato tagliato il welfare? *Welfare Oggi*, (1), 23–28.

March J. G. (1998). *Prendere decisioni*. Bologna: Il Mulino.

March J. G., & Olsen J. P. (1988). Scelta organizzativa in condizioni di ambiguità. In Zan S. (Ed.), *Logiche di azione organizzativa* (pp. 303–318). Bologna: Il Mulino.

March J. G., & Olsen J. P. (1992). *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*. Bologna: Il Mulino.

March J. G., & Olsen J. P. (1997). *Governare la democrazia*. Bologna: Il Mulino.

March J. G., & Simon H. A. (1966). *Teoria dell'organizzazione*. Torino: Comunità.

Marin B., & Mayntz R. (Eds.). (1991). *Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder: Westview Press.

Marks G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the Ec. In Cafruny A. & Rosenthal G. (Eds.), *The state of the European Community*. London: Longman.

Marshall T. H. (1976). *Cittadinanza e classe sociale*. Torino: Utet. Retrieved from http://www.grusol.it/informazioni/16-06-12bis.PDF

Martelli A. (2008). *L'Europa sociale e i suoi territori fra dimensione politico-istituzionale e dinamiche socio-economiche*. Ancona: paper presentato alla I Conferenza Espanet Italia.

Martini A. (2002). I metodi della pianificazione sociale nell'azione amministrativa delle istituzioni. *Sociologia Urbana E Rurale*, *67*, 63–82.

Mastropaolo A. (2010). Democrazia e populismo. In Bovero M. & Pazè V. (Eds.), *La democrazia in nove lezioni*. Roma-Bari: Laterza.

May J., & Wildavsky A. (Eds.). (1978). *The policy cycle in politics and public policy*. London: Sage.

Mayntz R. (1982). *Sociologia dell'amministrazione pubblica* (ed. or. 1978). Bologna: Il Mulino.

Mayntz R. (1999). La teoria della governance: sfide e prospettive. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, (1).

Meneguzzo M. (1999). *Managerialità, Innovazione e Governance: La Pubblica Amministrazione verso il 2000*. Roma: Aracne.

Meny Y., & Thoening J. C. (1991). *Le politiche pubbliche* (ed. or. 1989). Bologna: Il Mulino.

Merler A., Piga M. L., & Vargiu A. (2012). L'interezza delle politiche sociali per la cittadinanza attiva: quale partecipazione? In Colozzi I. (Ed.), *op. cit.* (pp. 57–91).

Merlo G. (2014). *La programmazione sociale. Principi, metodi e strumenti*. Roma: Carocci Faber.

Merton R. K. (1966). *Teoria e struttura sociale* (2th ed.; ed. or. 1949). Bologna: Il Mulino.

Meyer J. W., & Rowan B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, (83), 340–363.

Mezzelani F. (Ed.). (2004). *La 328 e il volontariato* (CESV-SPES, Centri di Servizio per il Volontariato del Lazio). Roma.

Millon-Delsol C. (2003). *Il principio di sussidiarietà*. Milano: Giuffrè.

Mintzberg H. (1985). *La progettazione organizzativa* (ed. or. 1983). Bologna: Il Mulino.

Mirabile M. L. (2005a). Doppio movimento. Premesse per studi integrati su territorializzazione e welfare. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (2).

Mirabile M. L. (Ed.). (2005b). *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*. Roma: Donzelli.

Moini G. (2012). *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*. Milano: FrancoAngeli.

Moro G. (2009). *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*. Roma: paper presentato al Convegno della Società italiana di Scienza Politica.Università LUISS, 18 settembre. Retrieved from http://www.fondaca.org/file/Governance/DemocraziaPartecipativaeDeliberativa/papersisp09_moro_finale.pdf

Moro G., & Bertin G. (2012). I sistemi regionali di welfare in Italia. In Colozzi I. (Ed.), *op. cit.* (pp. 37–55).

Mortara V. (1981). *Introduzione alla pubblica amministrazione italiana*. Milano: FrancoAngeli.

Motta M. (2014). Le prospettive del welfare locale. In Giovannetti M., Gori C., & Pacini L. (Eds.), *op. cit.* (pp. 105–136).

Naldini M. (2007). *Le politiche sociali in Europa.Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*. Roma: Carocci.

North D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Nozick R. (1981). *Anarchia, stato e utopia. I fondamenti filosofici dello "Stato minimo."* Firenze: Le Monnier.

OECD. (2001a). Cities for Citizens. Improving metropolitan governance. OECD.

OECD. (2001b). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Partecipation in Policy Making*. Paris.

Olivetti Manoukian F. (1998). *Produrre servizi. Lavorare con oggetti immateriali*. Bologna: Il Mulino.

Olsen J. P. (1989). Scienza politica e teoria dell'organizzazione. Le possibili convergenze. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, (1), 3–22.

Osborne D., & Gaebler T. (1995). *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione* (ed. or. 1992). Milano: Garzanti.

Osservatorio Permanente Regionale sulla formazione continua (Ed.). (2013). Rapporto annuale sul contesto socio-economico, mercato del lavoro e capitale umano. Regione Lazio.

Paci M. (1989). *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*. Napoli: Liguori.

Paci M. (Ed.). (2008). *Welfare locale e democrazia partecipativa. La programmazione sociale nei municipi di Roma*. Bologna: Il Mulino.

Panebianco A. (1986). Burocrazie pubbliche. In Pasquino G. (Ed.), *Manuale di scienza della politica* (pp. 383–430). Bologna: Il Mulino.

Papadopoulos Y., & Warin P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, *46*(4), 445–472.

Parsons T. (1965). *Il sistema sociale*. Torino: Comunità.

Parsons T. (1990). Prolegomena to a theory of social institutions. *American Sociological Review*, (55), 319–333.

Pasquino G. (1997). *Nuovo corso di scienza politica*. Bologna: Il Mulino.

Pavolini E. (2002). I piani di zona tra innovazioni culturali e problematicità organizzative. *La Rivista Di Servizio Sociale*, (2), 30–56.

Pavolini E. (2003). *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*. Bologna: Il Mulino.

Pavolini E. (2008). Governance regionali:modelli e stime di performance. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (3), 149–177.

Pellizzoni L. (Ed.). (2005). *La deliberazione pubblica*. Roma: Meltemi.

Pennacchi L. (Ed.). (1994). *Le ragioni dell'equità. Principi e politiche per il futuro dello Stato sociale*. Bari: Dedalo.

Perulli P. (2006). Governare strategicamente. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (2), 219–233.

Perulli P. (2009). Sistemi locali e sfide globali. In *XXI Secolo* (Vol. III). Roma: Istituto della enciclopedia italiana E. Treccani.

Pesaresi F. (2003). La governance dei piani sociali di zona. *Prospettive Sociali E Sanitarie*, *20*.

Pesaresi F. (2010). La 328 nelle Regioni: un bilancio sintetico. *Prospettive Sociali E Sanitarie*, (20), 3–5.

Peters B. G. (1999). *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. London: Pinter.

Peters B. G. (2001). *The politics of bureaucracy* (5th ed.). London: Routledge.

Peters B. G., & Pierre J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, *29*, 131–135.

Pierre J. (1999). Models of urban governance, the institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, (3), 372–396.

Pierre J. (Ed.). (2000). *Debating Governance: Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre J., & Peters B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: Macmillan.

Pierson P. (1999). Lo stato sociale nell'era dell'austerità permanente. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, (3), 393–440.

Poggi G. (1992). *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*. Bologna: Il Mulino.

Polanyi K. (1974). *La grande trasformazione* (ed. or. 1944). Torino: Einaudi.

Ponzini G., & Pugliese E. (Eds.). (2008). *Un sistema di welfare mediterraneo. Rapporto Irpps-Cnr sullo Stato Sociale in Italia 2007-2008*. Roma: Donzelli.

Powell W. W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization,. *Research in Organizational Behavior*, *12*, 295–336.

Powell W. W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In Powell W. W. & DiMaggio P. J. (Eds.), *op. cit.*

Powell W. W., & DiMaggio P. J. (Eds.). (2000). *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa* (ed. or. 1991). Torino: Comunità.

Predieri A., & Morisi M. (Eds.). (2001). *L'Europa delle Reti*. Torino: Giappichelli.

Pressman J., & Wildavsky A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Ragin C. C. (1997). Turning the tables: how case oriented research challenges variable oriented research. *Comparative Social Research*, *16*, 27–42.

Ranci C. (1999). *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazione del welfare*. Bologna: Il Mulino.

Ranci C., & Popolizio M. (2013). L'impatto del federalismo fiscale sull'assetto del sistema integrato dei servizi sociali. In Kazepov Y. & Barberis E. (Eds.), *op. cit.*

Raniolo F. (2004a). La prospettiva della "policy analysis": il ciclo di vita delle politiche. In D'Amico R. (Ed.), *op. cit.* (pp. 205–257).

Raniolo F. (2004b). La prospettiva della "policy analysis": politiche pubbliche e policy making. In D'Amico R. (Ed.), *op. cit.* (pp. 167–203).

Raniolo F. (2004c). Le altre prospettive per l'analisi delle pubbliche amministrazioni: la prospettiva "burocratica." In D'Amico R. (Ed.), *op. cit.* (pp. 212–275). Milano: FrancoAngeli.

Rapporto Quars. Come si vive in Italia? (2010). Sbilanciamoci! Retrieved from http://www.sbilanciamoci.org/docs/quars_2010.pdf

Regonini G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.

Regonini G. (2005). Paradossi della democrazia deliberativa. *Stato E Mercato*, *73*.

Rescigno G. U. (2003). I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello stato e delle regioni. In Gambino S. (Ed.), *Il nuovo ordinamento regionale: competenze e diritti*. Milano: Giuffrè.

Rhodes R. A. W. (1984). Power-dependence, policy communities and intergovernmental networks. *Public Administration Bulletin*, (49), 4–31.

Rhodes R. A. W. (1994). The hollowing out of the state:the changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly*, *65*.

Rhodes R. A. W. (1996). The new governance: governing without governmet. *Political Studies*, *44*, 652–667.

Rosanvallon P. (1984). *Lo Stato provvidenza: tra liberismo e socialismo*. Roma: Armando.

Rosanvallon P. (1997). *La nuova questione sociale: ripensare lo Stato assistenziale*. Roma: Edizioni Lavoro.

Rose R. (1988). *L'espansione della sfera pubblica* (ed. or. 1984). Bologna: Il Mulino.

Russo M. (2007). Programmazione, gestione e valutazione dei processi organizzativi. http://www.studiovgf.com/pdf/mary_russo_14_sett.pdf.

Sabatier P. A., & Jenkins-Smith H. C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

Sabbatini A. (2005). Governance. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (2), 407–423.

Santisi G. (2004). La prospettiva "organizzativa": dalla scoperta delle contingenze ambientali agli approcci sul cambiamento organizzativo. In D'Amico R. (Ed.), *op. cit.* (pp. 311–345). Milano: FrancoAngeli.

Sassen S. (2003). Globalization or denationalization? *Review of International Political Economy*, *10*(1), 1–22.

Scharpf F. (1981). Formulazione delle politiche ed implementazione. Problemi ed approcci. In Donolo C. & Fichera F. (Eds.), *Il governo debole* (pp. 275–288). Roma-Bari: Laterza.

Schein E. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schumpeter J. A. (1977). *Teoria dello sviluppo economico* (ed. or. 1912). Firenze: Sansoni.

Schumpeter J. A. (1983). *Stato e inflazione*. Torino: Bollati Boringhieri.

Scott R. W. (1998). *Istituzioni e organizzazioni* (ed. or. 1995). Bologna: Il Mulino.

Scott R.W. (2005). *Le organizzazioni* (ed. or. 1981). Bologna: Il Mulino.

Segatori R. (2002). *Governance e democrazia nell'esperienza italiana*. paper presentato al convegno AIS, 26/27 settembre.

Selznick P. (1974). *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Autority* (ed. or. 1949). Milano: Angeli.

Selznick P. (1984). *La leadership nelle organizzazioni* (ed. or. 1957). Milano: Angeli.

Sen A. (1982). Rights and agency. *Philosophy and Public Affairs*, *11*.

Setti Bassanini M. C. (2003). La logica incrementale. *Prospettive Sociali E Sanitarie*, (8), 4–8.

Siaroff A. (1994). Work, welfare and gender equality: a new typology. In Sainsbury D. (Ed.), *Gendering welfare states*. London: Sage.

Sibilla M. (2008). *Sistemi comparati di welfare*. Milano: FrancoAngeli.

Silverman D. (2002). *Come fare ricerca qualitativa. Una guida pratica*. Roma: Carocci.

Simmel G. (1984). *Filosofia del denaro*. Torino: Utet.

Simon H. A. (1979). *Il comportamento amministrativo* (ed. or. 1947). Bologna: Il Mulino.

Simon H. A. (1984). *La ragione nelle vicende umane*. Bologna: Il Mulino.

Sirimarco M., & Ivaldi M. C. (Eds.). (2011). *Casa borgo Stato. Intorno alla sussidiarietà*. Roma: Edizioni Nuova Cultura.

Siza R. (2003). *Progettare nel sociale. Regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile*. Milano: FrancoAngeli.

Slocum N. (2003). Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual. King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA) in collaboration with the United Nations University – Comparative Regional Integration Studies (UNU/CRIS). Retrieved from http://archive.unu.edu/hq/library/Collection/PDF_files/CRIS/PMT.pdf

Smith A. (1973). *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni* (ed. or. 1776). Torino: Isedi.

Stake R. E., Denzin N. K., & Lincoln Y. S. (2008). Qualitative case studies. In *Strategies of qualitative inquiry* (pp. 119–149). Los Angeles: Sage.

Stoker G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, *155*, 17–28.

Storper M., & Salais R. (1997). *Worlds of production. The action frameworks of the economy*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Teagno D. (2012). Logiche, stili e strumenti della pianificazione sociale. In Busso S. & Negri N. (Eds.), *op. cit.* Roma: Carocci.

Thompson J. D. (1988). *L'azione organizzativa* (ed. or. 1967). Torino: Isedi.

Thompson J. D., & Tuden A. (1959). Strategy, structure and process of organizational decision. In *Comparative studies in administration*. Pittsburg: University of Pittsburg, Administration Science Center.

Tickell A., & Peck J. A. (1995). Social regulation after fordism: regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus. *Economy and Society*, *XXIV*(3).

Tilli C. (2011). *Le difficoltà dell'integrazione sociosanitaria in uno scenario di forte presenza della sanità privata nel sistema pubblico. Il caso del Lazio*. Milano: paper presentato alla Conferenza Espanet Italia.

Tilly Ch. (Ed.). (1984). *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale* (ed. or. 1975). Bologna: Il Mulino.

Titmuss R. M. (1974). *Social policy. An introduction*. London: Allen & Unwin.

Titmuss R. M. (1986). *Saggi sul welfare*. Roma: Edizioni Lavoro.

Tonon Giraldo S. (2005). Progetto. Dal Pra Ponticelli M. (Ed.), *op. cit.* (pp. 496–504).

Tortora E., & Santini R. (2001). Lo studio di caso e il trattamento dei dati delle persone diversamente abili. http://www.edscuola.it/archivio/handicap/caso.pdf. Retrieved from http://www.edscuola.it/archivio/handicap/caso.pdf

Trist E. L. (1981). The evolution of socio-technical systems as a conceptual framework and as a action research program. In Van de Ven A. H. & Joice W. C. (Eds.), *Perspectives on organization design and behaviour*. New York: Wiley.

van Waarden F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, *21*(1-2), 29–52.

Vardanega A. (2007). L'intervista semi-direttiva. In Cannavò L. & Frudà L. (Eds.), *op. cit.* (pp. pp. 251–267).

Vassallo S. (Ed.). (2013). *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*. Bologna: Il Mulino.

Violini L., & Vittadini G. (2007). Sussidiarietà e quasi mercati. In Vittadini G. (Ed.), *op. cit.* (pp. 197–212).

Vitale T. (2001). Politiche attive del lavoro e sviluppo dei mercati sociali: i dilemmi locali della regolazione pubblica. In Ranci C. (Ed.), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*. Roma: Carocci.

Vitale T. (2005). Contrattualizzazione sociale. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, (1), 291–323.

Vittadini G. (Ed.). (2007). *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome di libertà*. Milano: Guerini e associati.

Weber M. (1968). *Economia e società* (ed or. 1922). Milano: Edizioni Comunità.

Weber M. (1971). *La politica come professione* (ed. or. 1919). Torino: Einaudi.

Weick K. E. (1997). *Senso e significato nell'organizzazione: alla ricerca delle ambiguità e delle contraddizioni nei processi organizzativi*. Milano: Cortina.

Whilensky H. (1965). The problems and prospects of the welfare state. In Whilensky H. & Lebeaux C. (Eds.), *Industrial society and social welfare*. New York: The Free Press.

Wilcox D. (1994). *The guide to effective participation*. Brighton: Partnership Books.

Williams C., & Mooney G. (2010). Decentring social policy? Devolution and the discipline of social policy: a commentary. *Journal of Social Policy*, *XXXVII*(3), 489–507.

Williamson O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, (2), 233–261.

Wittfogel K. A. (1968). *Il dispotismo orientale* (ed or. 1956). Firenze: Vallecchi.

Yin R. K. (2003). *Applications of case study research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Yin R. K. (2005). *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*. Roma: Armando.

Zilianti A. (2005). Piano di zona. Dal Pra Ponticelli M. (Ed.), *op. cit.* (pp. 426–430).

Zucker L. G. (1977). The role of institutionalism in cultural persistence. *American Sociological Review*, *XLVII*.

A Luigi
per il sostegno, la pazienza e la comprensione.