

# Strumenti per la programmazione negoziale: lo spazio della politica

Lavinia Bifulco

Paper presentato al Convegno annuale SISP

Roma, 17-19 settembre 2009

## Introduzione

In molti paesi europei la negoziazione è diventata parte integrante delle strategie e degli strumenti di *policy*. In Italia le politiche per lo sviluppo locale costituiscono il campo più maturo e riconoscibile di una “nuova stagione” delle politiche pubbliche basata sulla mobilitazione e sul coordinamento di una molteplicità di attori, pubblici e privati. Ma si tratta di un fenomeno trasversale che, incrociandosi con i processi di (ri)localizzazione, interessa soprattutto i contesti regionali e municipali. Altri casi significativi sono le politiche di riqualificazione urbana e le politiche socio-assistenziali. Un elemento comune è l’adozione di strumenti di programmazione o progettazione negoziale che prevedono la stipula di accordi formalizzati e la creazione di arene decisionali aperte alle società locali e alle loro forme organizzate. In molti casi, anche la gestione di interventi e servizi assume la forma di compagini contrattuali pubblico-private.

Il paper si concentra su due strumenti di programmazione negoziale in Italia: i Piani sociali di zona e i Contratti di quartiere. Il punto di partenza è costituito da due tesi sintetizzabili come segue: a) la politica determina le politiche<sup>[1]</sup>; b) le politiche trasformano la politica senza dirlo.

a) La politica determina le politiche. Riferita all’oggi, questa tesi poggia principalmente sul ruolo che le leadership politiche locali rivestono in molti paesi europei, in connessione con i processi di decentramento, con i meccanismi della cosiddetta *multilevel governance*, con il *policy change* e - in Italia in particolare- con la riforma del sistema della rappresentanza locale. Sono i sindaci a incarnare una stagione di rinnovata vocazione politica delle città europee (Bäck *et al.*, 2006) che si è giovata delle opportunità create dai processi di istituzionalizzazione europea (Le Galès, 2002; d’Albergo, Lefèvre, a cura di, 2007). Oltre che nel reperimento delle risorse, nella istituzione del quadro regolativo, nella costruzione delle alleanze e delle reti di relazioni, la leadership politica è decisiva nella definizione dell’agenda istituzionale e nei meccanismi di categorizzazione attraverso i quali problemi e soluzioni vengono definiti e abbinati fra loro. Si ritrovano prospettive e risultati di ricerca orientati in questa direzione in diversi filoni del dibattito sociologico, per esempio nella *New Political Economy*, sulla scia dell’attenzione dedicata ai processi di ristrutturazione dello Stato e all’affermazione delle città come nuovi spazi della regolazione politica e sociale.

b) Le politiche trasformano la politica senza dirlo, dando luogo a processi di depoliticizzazione. Per molti aspetti si tratta dell’altra faccia della medaglia o di una sorta di contrappasso: nelle condizioni in cui operano le politiche oggi, soprattutto al livello locale, è decisiva la leadership politica ma è anche enfatizzata la dimensione tecnica e procedurale del *policy making* e delle competenze che vi sono implicate. Le politiche che in vario modo intervengono sull’ambiente

sono forse l'esempio più chiaro. A insistere sulle dinamiche di depoliticizzazione è soprattutto il dibattito francese. Secondo Lascoumes e Le Galès (2004), l'azione pubblica è caratterizzata oggi dal ricorso a un repertorio di tecniche e strumenti assai più ampio e vario che in passato. I motivi sono diversi. Intanto, "è più facile raggiungere un accordo fra le parti in merito agli strumenti che non agli obiettivi. Ragionare sugli strumenti può essere un mezzo per trovare un terreno di dialogo a breve scadenza, di negoziazione e di consenso, lasciando a margine i nodi più problematici" (*ibidem*, p. 14). Inoltre "la riflessione sugli strumenti può essere un opportuno fumo negli occhi per nascondere obiettivi meno confessabili, per depoliticizzare questioni fondamentalmente politiche, per creare un minimo di consenso sulle riforme, avvalendosi dell'apparente neutralità di strumenti presentati come moderni e i cui effetti saranno visibili nel lungo periodo" (p. 15).

Le due tendenze - oltre a essere sottolineate in alcuni casi dagli stessi studiosi - fanno riferimento a quello stesso nucleo di fenomeni e questioni che si suole sintetizzare nel termine *governance*: il passaggio da un'architettura del potere centralizzata e gerarchica, dominata da un soggetto pubblico il cui fondamento di legittimità è l'autorità, a un'architettura reticolare disegnata da una pluralità di attori, pubblici e privati, che intrattengono relazioni negoziali. Un nucleo tutt'altro che facile da maneggiare perché intessuto di molte ambiguità.

Ci troveremmo comunque di fronte a un paradosso: da un lato nelle politiche è implicata in modo determinante la politica (e i politici, principalmente quelli locali); dall'altro lato la valenza politica delle politiche tende a essere ridimensionata o neutralizzata.

Vi sono buoni motivi per ritenere che si tratti delle due facce dello stesso fenomeno, cioè dello sviluppo di approcci e pratiche della politica che, nell'enfatizzare modalità dialogiche e cooperative di costruzione del consenso, tendono a espungere il conflitto dalla scena pubblica. Il paper articola questa ipotesi facendo riferimento ad alcuni casi-studio in Campania, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia, per quanto riguarda i Piani di zona; e a Milano, per quanto riguarda i Contratti di quartiere[2]. Come sarà illustrato nei paragrafi seguenti, l'osservazione dei processi di implementazione porta a complicare l'ipotesi di partenza, gettando luce su una certa varietà di situazioni e possibilità. Dopo aver presentato lo schema analitico, verranno delineate le tendenze principali relativamente alle politiche e alla politica in Italia. Verranno poi presentate le caratteristiche di base delle politiche che rientrano nella programmazione negoziale e dei due strumenti prescelti dall'indagine. L'analisi dei processi di implementazione, pur appoggiandosi a una base empirica abbastanza ampia, non è sistematica e ha principalmente l'obiettivo di illustrare linee di ricerca in parte ancora da sviluppare.

## **1. Lo schema analitico**

Il quesito principale è così sintetizzabile: quali sono in Italia le culture e le pratiche della politica locale associate allo sviluppo della programmazione negoziale?

Questo quesito è stato affrontato basandosi su due prospettive di ricerca:

a) Innanzitutto, si è fatto riferimento agli approcci che focalizzano la dimensione in senso lato culturale delle politiche pubbliche, concentrandosi sulla distinzione tra finalità, strategie e strumenti (Hall, 1993), o indagando caratteristiche, dinamiche ed effetti degli strumenti per governare (Lascoumes, Le Galès, eds., 2004), o dando rilievo alle cosiddette basi informative

delle politiche (Salais, 2008). Benché per altri aspetti discordanti fra loro, questi approcci convergono nel dare centralità alla dimensione normativa e cognitiva delle politiche. Detto in breve: le idee contano. Da quando è stato applicato al campo dell'azione pubblica, il concetto di paradigma ha gettato luce su problemi e opportunità inaspettate del cambiamento nelle politiche. Così come lo studio di strumenti fra loro disparati e delle categorizzazioni che vi sono condensate ne ha messo in evidenza la forza normativa e gli effetti innovativi non sempre espliciti. Inoltre, come ha ricordato di recente Sebastiani (2007), i processi di *framing* e *naming* delle politiche sono importanti rispetto alla legittimazione stessa di un intervento oltre che ai suoi esiti. L'importanza delle idee può essere colta anche a proposito delle dinamiche di categorizzazione e valutazione che Amartya Sen (1992) ha isolato nel concetto di "base informativa del giudizio di giustizia" (*Informational Basis of Judgement of Justice*) "che specifica le variabili direttamente coinvolte nel valutare la giustizia di differenti sistemi di arrangiamenti (p. 73). Il che significa analizzare, come fanno per esempio Robert Salais e Robert Villeneuve (eds., 2005), in che modo le politiche assumono e mettono in atto opzioni di libertà ed eguaglianza.

b) In secondo luogo, per quel che riguarda in particolare le interazioni fra amministrazioni pubbliche e società civile, si è fatto riferimento agli approcci neo-istituzionalisti, privilegiando le chiavi esplicative incentrate sul rapporto di co-determinazione fra le istituzioni e le pratiche sociali. L'analisi si è perciò concentrata sia sulle risorse sociali di azione disponibili nei contesti, e sul loro grado di aggregazione e di integrazione; sia sui processi attraverso i quali le istituzioni creano regole di influenza, veicolano modelli organizzativi, forniscono incentivi, leve per l'azione e risorse di potere (March, Olsen, 1989; Skocpol, 2003).

## **2. Il quadro dei cambiamenti: politiche e politica**

E' opportuno delineare, molto rapidamente, le trasformazioni più generali in cui si inquadrano le dinamiche osservate.

Al passaggio di millennio, molti paesi europei vantavano già un periodo abbastanza lungo di cambiamento delle politiche, di una certa ampiezza ma anche abbastanza aggrovigliato. Vi è un nucleo di cambiamenti più facile da isolare che riguarda la diffusione di approcci e stili delle politiche che hanno interessato trasversalmente settori e contesti nazionali differenti.

Per l'essenziale, gli approcci in questione sono basati su:

a) territorializzazione e integrazione: l'idea è che, per affrontare problemi costituiti dall'intreccio di una molteplicità di fattori, bisogna intervenire in modo mirato sui contesti dove questo intreccio si produce, coordinando politiche e strategie operative e facendo leva sulle risorse di azione disponibili o attivabili;

b) contrattualizzazione e concertazione: l'architettura politico-amministrativo che viene disegnata per dar seguito a questa idea poggia su dispositivi contrattuali e strutture partenariali che danno impulso alla concertazione fra una pluralità di attori;

c) partecipazione: queste dinamiche sollecitano anche l'implicazione dei cittadini nelle decisioni che li riguardano.

Sia pure in modi diversi, gli approcci emergenti assegnano centralità a logiche quali la condivisione, la costruzione di accordi, la cooperazione. Questo quadro sicuramente manifesta gli effetti di pressioni isomorfiche di varia natura e collegate a vettori istituzionali sovra e trans-

nazionali (d'Albergo, 2002). Come è stato rilevato nel caso degli interventi contro l'esclusione sociale, gli indirizzi assunti nell'ambito dell'Unione Europea enfatizzano da tempo le virtù inclusive e cooperative delle partnership (Geddes, Benington, eds., 2001). Queste pressioni, tuttavia, si confrontano con dinamiche di traslazione che le filtrano e le adattano ai contesti, specifici e contingenti, in cui si sviluppa l'azione (Lippi, 2000). Sono da considerare, in ogni caso, gli orientamenti nazionali. Grazie a Blair, un'intera stagione di politiche di rigenerazione urbana in Gran Bretagna ha fatto leva su parole d'ordine come cooperazione e comunità (Meegan, Mitchell, 2001). In Francia, già alla fine degli anni 70 la concertazione è diventata parte integrante dei metodi di intervento sui quartieri in crisi, insieme all'integrazione fra gli aspetti fisici e quelli sociali del recupero, e alla ricostruzione di legami sociali nelle comunità locali (Donzelot, 2006; Bricocoli, Padovani, 2006).

Sullo sfondo vi è l'affermazione dei modelli della *governance* e, soprattutto, la loro piegatura verso logiche basate sulla comunicazione, sulla fiducia, sulla condivisione. Questi modelli oggi sembrano privilegiare le formule collaborative o partecipative, mitigando in questo modo l'orientamento pro-mercato che ne ha accompagnato gli esordi. E' in questo quadro che va inscritta la crescente contiguità fra l'idea di negoziazione e quella di partecipazione rilevabile nel discorso pubblico: un risvolto dell'attuale temperie collaborativa della *governance* è la possibilità di includere nei processi decisionali gli stessi cittadini (Lowndes *et al.*, 2006.).

Quanto alla politica, il groviglio è davvero bello stretto. Pur se con varianti nazionali, i fenomeni della "mediatizzazione" e della personalizzazione della politica hanno operato un po' ovunque in Europa a favore del populismo. I fattori all'origine di questi fenomeni vanno cercati sia all'interno dei sistemi democratici, nell'architettura e nelle vicende in cui la democrazia ha preso corpo, sia all'esterno. Occorre considerare sia le pratiche attraverso cui la democrazia rappresentativa "ha evacuato il *demos*" (Mastropaolo, 2005), sia i rapporti che le élites rappresentative degli interessi economici hanno stretto con i governi eletti, alimentando quei blocchi di potere che Crouch (2003) ha indicato con il termine "post-democrazia", e Pizzorno (2001) con quello di "poteri privati".

In Italia, pesa in modo particolare una radicata insofferenza nei confronti dei meccanismi tradizionali della mediazione democratica, basati sul principio di rappresentatività e sui partiti di massa. Inoltre, la terza Repubblica si è presidenzializzata, ha assunto cioè caratteristiche tipiche dei regimi presidenziali, ma in modo tacito (Calise, 2006). Ma in Italia come in altri paesi europei, a questa situazione si affiancano - in parte si contrappongono - le sperimentazioni intraprese all'insegna della partecipazione e della deliberazione. Nonostante i suoi problemi, la politica democratica sembra trovare una nuova linfa nelle pratiche, soprattutto locali, di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni pubbliche. Per dirla con Crouch, è in queste pratiche che sembra vada cercato "il vivaio della futura vitalità democratica" (*ibidem*, p. 135).

La coesistenza fra questi diversi fenomeni solleva qualche interrogativo. Per richiamare le osservazioni di Bobbio a proposito dello sviluppo di pratiche contrattuali nei processi di *policy making* (2006, p. 78): "E' come se l'Italia fosse spaccata in due mondi opposti e inconciliabili che operano su due lunghezze d'onda. Il primo mondo, fondato sulla democrazia maggioritaria, è dotato di altissima visibilità, mentre il secondo mondo, fondato sulla concertazione e sulle pratiche contrattuali, si trova costantemente in un cono d'ombra".

### 3. Le politiche della programmazione negoziale in Italia

E' arrivato il momento di guardare più da vicino la fase di *policy change* che si è avviata dagli anni 90 in Italia. Come rilevato a più riprese da Bobbio (2000, 2006), è in questa fase che crescono le pratiche contrattuali o pattizie, basate su accordi formalizzati e volontari che impegnano reciprocamente una molteplicità di attori, pubblici e privati, al perseguimento di un interesse collettivo (Gaudin, 1999).

La stagione della programmazione negoziale ha ufficialmente inizio con la fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno e la nascita dei Patti territoriali (Bobbio, 2000; Pichierri 2001). Le politiche per lo sviluppo locale sono, ancora oggi, il cuore di questa stagione (Piselli, 2005; Magnatti *et al.*, 2005; Trigilia, 2005; Messina, 2005) ma sono state via via coinvolte altre aree strategiche dell'intervento pubblico, come nell'ambito urbanistico, della riqualificazione urbana, delle infrastrutture e in quello sociale. (Vicari Haddock, 2004).

Vi sono ovviamente differenze relativamente alle forme e ai dispositivi. I Patti territoriali, oltre ad avere una storia più lunga, hanno radici più robuste nella concertazione triangolare (fra amministrazioni pubbliche, rappresentanze sindacali e imprese) e una struttura dei rapporti fra i poteri politico-istituzionali che, soprattutto in una prima fase, ha sofferto di un eccesso di centralizzazione. Nell'ambito della riqualificazione urbana, i Contratti di quartiere, nati sulla scia degli omonimi programmi francesi, si caratterizzano sia per una spiccata matrice competitiva, sia per la filosofia di discriminazione positiva che li ha improntati (Bricocoli; 2007). I Piani sociali di zona fanno leva in modo più lineare sull'istituzione di arene decisionali basate sulla concertazione e sull'inclusione.

Questi strumenti condividono, però, alcune idee di base. Essi danno un pari rilievo a dimensioni quali la costruzione/formalizzazione di accordi, e la cooperazione fra istituzioni e fra istituzioni e attori sociali; enfatizzano il coinvolgimento delle comunità locali nel disegno e nella realizzazione degli interventi; accordano attenzione ai contesti territoriali e alle risorse di azione in essi presenti e mobilitabili; insistono sulla necessità di integrare obiettivi di sviluppo e finalità di coesione sociale; fanno leva sulla pluralità degli attori coinvolti o coinvolgibili. Inoltre, ne vengono comunemente sollecitati processi di apprendimento istituzionale: programmare in modo negoziale significa imparare a collaborare, a condividere scelte strategiche, responsabilità e poteri, a coordinarsi.

A innescare il cambiamento è, ancora un volta, un intreccio di fattori, esogeni ed endogeni. Nuovi strumenti per governare hanno trovato nello spazio europeo vettori abbastanza potenti che ne hanno aiutato la diffusione (Lascoumes, Le Galès, eds., 2004). In generale, a partire dagli anni 80 è maturata una crisi del paradigma razionalistico dell'azione pubblica abbastanza profonda da spingere a prendere le distanze dai presupposti più proibitivi delle metodologie "ingegneristiche" della programmazione. A partire dagli stessi anni, l'azione pubblica si è confrontata con la delegittimazione crescente del *government* a favore della *governance* e con istanze diffuse di riforma dello Stato. È proprio la pluralità degli attori coinvolti o coinvolgibili in processi di *governance* locale che motiva il ricorso a modalità di programmazione in grado di sostenere la mediazione e il confronto fra interessi differenti e a volte contrapposti. A livello nazionale, si è fatta avvertire la necessità di lubrificare i meccanismi ordinari del consenso, pesantemente inceppati soprattutto nel caso degli interventi a largo impatto ambientale e sociale, e di far fronte alla crisi della rappresentanza democratica.

Una linea di cambiamento collegata rimanda al processo di *rescaling*. Questo processo in Italia segue la strada di una convinta localizzazione e di una parziale *devolution*, investendo contemporaneamente la politica, le politiche e la struttura dello Stato. Il ruolo giocato dalla politica è collegato soprattutto ai cosiddetti “nuovi sindaci” che, oltre a raccogliere le aspettative suscitate dalla trasformazione dei meccanismi della rappresentanza e del consenso a livello locale, costituiscono un risvolto significativo della personalizzazione della politica (Calise, 2006). Riguardo alle politiche, sono in molti a sostenere che in questi anni abbia avuto avvio una nuova stagione che ha nella scala locale il suo elemento chiave. Nell’importanza assunta dalla scala locale precipitano sia prospettive istituzionali di cambiamento che riflettono l’esigenza di valorizzare l’autonomia degli enti locali; sia la domanda diffusa di spazi decentrati di discussione e decisione; sia, infine, l’idea che le politiche debbano attivare le risorse di azione presenti o latenti nelle società locali e nei contesti territoriali. Chiude il quadro il processo di decentramento che, attraverso il percorso avviato negli anni 70, include prima provvedimenti legislativi di riorganizzazione amministrativa per approdare poi a una prospettiva di *devolution*.

Un percorso intrecciato è quello relativo all’istituzionalizzazione di assetti misti pubblico-privati per la gestione e l’erogazione di prestazioni e servizi. Anche in questo ambito hanno un rilievo particolare gli anni 90, che vedono aumentare il ricorso a forme contrattuali di fornitura dei servizi, principalmente al livello locale. Si rafforzano in questo modo gli elementi di mercato presenti nel nostro sistema pubblico, e modalità di rapporto fra soggetti finanziatori (pubblici) e fornitori (pubblici, privati e terzo settore) configurate secondo lo schema delle transazioni commerciali e i meccanismi della competizione. Ma si sviluppano anche, contemporaneamente, forme miste di erogazione basate su partnership cooperative (sulle politiche sociali, si veda Pavolini, 2003).

A prescindere dalle pratiche effettive, normalmente assai difformi, le linee di cambiamento che sono iscritte in questo quadro hanno contribuito in modo decisivo alla legittimazione della varietà di attori che prende parte alla *governance*. Alcuni attori sono protagonisti abbastanza abituali della vita pubblica italiana. Altri, come i cittadini singoli, sono quasi dei debuttanti.

In realtà, si è discusso e si discute ancora su quali siano gli elementi effettivi di novità della programmazione negoziale rispetto alla tradizione italiana, contrassegnata da una lunga storia di pratiche negoziali per lo più in odore di particolarismo. La differenza è – dovrebbe essere – principalmente la trasparenza: l’idea o l’intenzione è infatti che la negoziazione debba svolgersi non più all’ombra della gerarchia ma in piena luce e secondo principi di *accountability* che impongono di render conto di ciò che si fa e che si consegue (Bifulco, de Leonardis, 2003). Una particolare attenzione è dedicata, inoltre, ad approcci negoziali che possano favorire le logiche integrative, fondate su comportamenti reciprocamente orientati, anziché quelle distributive, orientate alla spartizione di risorse

#### **4. Il campo di indagine: Piani di zona e Contratti di quartiere**

Il campo di indagine, come già precisato, comprende due ambiti di policy interessati in modo diverso dallo sviluppo di metodologie e pratiche di programmazione negoziale.

a) Avanzando nel solco aperto, durante gli anni 90, da alcune sperimentazioni avviate in settori di intervento circoscritti (i minori e le famiglie), la programmazione negoziale si afferma nelle politiche socio-assistenziali con la riforma dei servizi e degli interventi sociali varata nel 2000.

Una delle direttrici centrali dell'innovazione promessa dalla riforma è il Piano sociale di zona, lo strumento che impegna i Comuni a programmare e governare in modo integrato il sistema territoriale dei servizi con il coinvolgimento di cittadini e terzo settore (Bifulco, Centemeri, 2007). Questo strumento è perciò candidato a sostenere la realizzazione di arene aperte, integrate e inclusive di *governance* locale nei processi che riguardano il disegno delle politiche e la loro messa in opera. La sua importanza poggia, precisamente, su tre idee-base: l'azione associata fra Comuni, che richiede il coordinamento inter-istituzionale nel trattamento di problemi collettivi; la negoziazione, che valorizza metodi consensuali di presa delle decisioni e la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni di terzo settore; la regia, che sollecita i Comuni ad assicurare coerenza e continuità alla costruzione del sistema locale di servizi (*ibidem*).

In realtà, dal momento che si tratta di un obbligo previsto dalla legge, i Comuni si associano non per scelta ma per forza. L'aspettativa è, per così dire, che si faccia di necessità virtù e che dall'obbligo scaturiscano processi di apprendimento al governo integrato delle materie sociali dei territori. La natura e le implicazioni delle dinamiche concrete dell'associazione intercomunale possono variare, ovviamente, in modo considerevole. Molto dipende da come si sviluppano le logiche della negoziazione. Non a caso, il Piano di zona fa affidamento in modo convinto sulle loro virtù. In linea generale, l'accento sulla negoziazione corrisponde all'idea che decisioni basate sulla costruzione di intese cooperative in itinere siano preferibili sia a quelle fondate sull'autorità sia a quelle basate sull'aggregazione di preferenze. Infatti, ne guadagnerebbero contemporaneamente la legittimità delle scelte, la *responsiveness* rispetto agli *stakeholders*, e le conoscenze richieste dall'intervento su materie e ambienti complessi. Non ultimo, ne sarebbe incoraggiato e sostenuto l'apprendimento al trattamento di problemi e beni collettivi. La platea degli attori interessati è in ogni caso più ampia di quella identificata dalle arene intercomunali in senso stretto, che corrispondono *all'institutional core* dei Piani di zona. La negoziazione infatti è associata all'orientamento ad aprire le arene decisionali del Piano di zona alle comunità locali, sia nelle sue forme organizzate, sia come singoli cittadini.

E' inoltre decisivo il ruolo che giocano le municipalità, alle quali la riforma assegna esplicitamente la funzione di regia, che implica: a) la valorizzazione delle capacità di azione dei contesti locali; b) l'istituzione di spazi di confronto e partecipazione alle scelte; c) la composizione di istanze e interessi plurali in un quadro condiviso di priorità; d) il governo dei processi rispetto a linee di sviluppo ben definite.

Questa idea sembra assegnare un ruolo politico alle amministrazioni comunali, soprattutto per quanto riguarda l'istituzione di arene decisionali che coniughino l'apertura alla pluralità delle istanze e dei soggetti attivi localmente con la ricomposizione della loro parzialità attraverso intese cooperative. In realtà, nonostante sia richiamata con insistenza la loro centralità, le municipalità restano soggetti ad autonomia relativa riguardo alle scelte sulle materie sociali. In seguito alla *devolution*, gli attori politici principali sono le Regioni; al confronto sia lo Stato sia i Comuni appaiono attori secondari. In alcuni contesti regionali, inoltre, il ruolo delle Aziende Sanitarie Locali è tradizionalmente molto forte anche per quanto riguarda la programmazione delle politiche socio-assistenziali. Di conseguenza, la regia può tradursi in una funzione esecutiva.

b) I Contratti di quartiere, introdotti alla fine del 1998 per favorire la ri-qualificazione dei quartieri di edilizia pubblica, si collocano sull'ampia zona di confine fra la progettazione e la programmazione negoziale vera e propria. Nati per iniziativa del Ministero dei lavori pubblici, questi programmi si collocano nel filone dei programmi urbani complessi recuperandone come

idea-chiave la necessità di superare la centralità dell'intervento urbanistico-architettonico a favore del trattamento integrato delle dimensioni fisiche, sociali ed economiche della riqualificazione. Fin dalla prima edizione la loro architettura istituzionale poggia su partnership che coinvolgono in diverso modo attori pubblici e privati, dando normalmente risalto al ruolo della società civile organizzata e degli abitanti (individui, gruppi, organizzazioni) nella realizzazione di una prospettiva di sviluppo complessivo dei quartieri. Con la seconda edizione (lanciata ufficialmente nel 2001), questo orientamento si è rafforzato. L'esperienza maturata nel triennio precedente ha spinto anche a dare un maggiore rilievo agli obiettivi sociali ed economici e a rafforzare il ruolo dei cittadini nella definizione degli obiettivi del contratto, ruolo che molti bandi regionali hanno assunto come uno dei criteri prioritari di assegnazione dei finanziamenti.

Quanto alla filosofia dei programmi, la stessa denominazione ufficiale sottolinea gli elementi distintivi: la sottoscrizione di un accordo formalizzato e l'assunzione di impegni reciproci. Il contratto, da questo punto di vista, dovrebbe favorire la responsabilizzazione reciproca degli attori coinvolti e la trasparenza dei meccanismi decisionali. I criteri di finanziamento mettono comunque in luce una sorta di *doppia anima* delle misure, legata alla compresenza di un approccio di discriminazione positiva, che attribuisce priorità alle aree e alle popolazioni svantaggiate, e procedure di ammissione ai finanziamenti basate sulla selezione a seguito di un bando (Bricocoli, Centemeri, 2005)

I Piani di zona e i Contratti di quartiere condividono una grammatica dell'azione pubblica che enfatizza modalità inclusive di co-progettazione. Il che, come si diceva, non è certo una loro prerogativa in esclusiva. Vi sarebbero naturalmente molte precisazioni da fare. Ma vorrei concentrarmi su alcune questioni relative in modo specifico al ruolo della politica nelle politiche negoziali.

Primo: a prescindere da quanto sia loro riconosciuta, le dinamiche della negoziazione hanno una valenza politica, poiché riguardano la mobilitazione di idee e interessi, e l'assunzione di scelte su problemi collettivi. E' un punto meno ovvio, in Italia, di quanto potrebbe sembrare. Analizzando le politiche contrattualizzate in Italia, Bobbio (2000) ha chiaramente messo in luce in che modo la resistenza a riconoscere uno spazio alla politica ha pesato (negativamente) sul loro sviluppo. Tra i motivi di questa resistenza, vi è la tendenza a considerare equivalenti le pratiche di mediazione tipiche della politica e le pratiche consociative della Prima Repubblica. Una posizione che va collegata alla nostra storia istituzionale, che ha sofferto della "precoce egemonia (...) della classe politica su ogni istanza di autogoverno della società civile (Paci, 1989, p. 78).

Questa tendenza è complementare alla impostazione "ingegneristica" che connota buona parte delle riforme intraprese in Italia all'insegna della razionalizzazione in settori pubblici di rilevanza strategica. Come Citroni *et al* (2008) hanno evidenziato analizzando il caso della riforma dell'acqua, si tende a mettere la politica fuori della porta, con il risultato che poi la politica rientra dalla finestra ma in modo opaco, non tematizzato.

Secondo: le politiche della programmazione negoziale tendono ad accentuare il carattere consensuale e la natura discorsiva di quel confronto fra attori, pretese e progetti che costituisce la base della politica. Una tendenza analoga viene messa in evidenza da Pinson (2004) a proposito delle metodologie di progettazione tipiche di alcune politiche urbane in Francia. Più precisamente, Pinson parla dello sviluppo di un'etica politica "(...) che vede nell'accordo, nel

consenso costruito nel corso di un processo dialogico la garanzia della validità e della legittimità delle decisioni, della loro accettabilità ma anche della continuità delle interazioni politiche” (p. 143).

Terzo: questo orientamento “con sensualista” trova critici e sostenitori egualmente convinti. A suo favore, vengo sottolineati i pregi della arene negoziali in presenza di caratteristiche quali la visibilità, l’apertura e l’inclusività: il miglioramento della qualità degli interventi; la possibilità di disinnescare il conflitto coinvolgendo i potenziali oppositori nei processi progettuali; lo sviluppo di capitale sociale; l’innescare di processi di apprendimento istituzionale; il rafforzamento della legittimità e della democraticità delle scelte.

Le argomentazioni a sfavore sono altrettanto articolate. Sempre a proposito della Francia, Tissot (2007) ha sostenuto che le metodologie concertative adottate dalla *politique de la ville* porterebbero a trascurare le finalità redistributive della giustizia sociale e a svalutare le conflittualità troppo “politiche”. Con toni altrettanto critici, Mayer (2003) ha osservato che il discorso della *governance* collaborativa in generale tende a epurare la scena della convivenza urbana dei suoi aspetti e dei suoi soggetti più ostici. Dal punto di vista delle teorie politiche, Chantal Mouffe (2005) parlerebbe di approcci orientati a neutralizzare la dimensione conflittuale della politica[3]. Dalla sua prospettiva, si tratta della diffusione della “visione postpolitica” incentrata sull’idea di “democratizzare la democrazia” che trova in sociologi come Beck e Giddens alcuni dei suoi principali ispiratori. “Il dibattito democratico è rappresentato come un dialogo tra individui il cui scopo è di creare nuove solidarietà e di estendere le basi di una fiducia attiva. I conflitti possono essere pacificati grazie all’aprirsi di una varietà di sfere pubbliche nelle quali, mediante il dialogo, persone con interessi del tutto diversi prenderanno decisioni su una varietà di temi che le riguarda e svilupperanno una relazione di reciproca tolleranza che consentirà loro di vivere insieme” (*ibidem*, p. 54). Il problema è che negare la natura partigiana e di contesa del processo politico significa negare una forma d’espressione legittima ai conflitti fra interessi e pretese; significa tacitarli, non disinnescarli[4].

Come osserva ancora Pinson (2009)[5], la prospettiva “consensualista” “induce a escludere dal campo della discussione politica i soggetti più conflittuali - dunque, in generale, i più importanti - e gli attori e i gruppi portatori di tali soggetti, dunque spesso i più deboli” (p. 143).

Quarto: l’enfasi posta sulle modalità dialogiche della costruzione del consenso come base di legittimazione delle decisioni è abbastanza chiaramente riconoscibile se si mette a fuoco la trama cognitiva e normativa dei Piani di zona e dei Contratti. O anche, se si guarda alle culture politiche incorporate in questi strumenti. Vi sono, però, elementi sia di indeterminazione sia di tensione che interessano gli strumenti e la loro messa in opera. Conviene guardarli da vicino.

## **5 I processi di implementazione**

Per quanto riguarda i Piani di zona, fatto salvo l’obbligo ad associarsi che riguarda i Comuni compresi nello stesso ambito territoriale, le direttrici di azione sono imbevute di ambiguità. I processi della programmazione restano esposti alle derive opportunistiche della negoziazione

distributiva, soprattutto se le risorse vengono allocate in assenza di robusti incentivi alla cooperazione. Le modalità del coinvolgimento dei cittadini sono vaghe. La regia svolta dalle amministrazioni municipali può comprendere tutta la gamma di posizioni che va dalla subalternità nei confronti delle Aziende sanitarie locali e delle Regioni all'esercitare forme di decisionismo (inter)municipale. Nei Contratti di quartiere il campo di tensione principale è quella doppia anima cui si accennava prima. In una situazione che assume la condizione di svantaggio come un criterio necessario ma non sufficiente per l'investimento pubblico[6], l'impianto contrattuale del programma resta sospeso fra una finalità di equità e solidarietà sociale, che sottolinea la necessità di invertire situazioni di vulnerabilità attraverso una dotazione aggiuntiva di risorse; e una versione competitiva dell'attivazione che tende a premiare i contesti più attrezzati di risorse, in particolare per quanto riguarda competenze istituzionali di tipo progettuale (Bricocoli, 2007).

Inoltre, come è noto, le miscele fra le logiche della negoziazione degli interessi, quelle dialogiche e quelle dell'autorità sono molto più frequenti delle realizzazioni "pure" di costruzioni teoriche che hanno di frequente una valenza ideale o normativa. Alcuni aspetti ed effetti di queste miscele sono precisati di seguito.

### *L'autorità politica*

L'autorità politica può giocare su diversi fronti: su quello del comando come su quello dell'accomodamento e della ricerca del consenso. Certo, le logiche non sono necessariamente più quelle di un tempo. La personalizzazione ha colpito anche le compagini locali. Nel caso delle politiche socio-assistenziali, alcuni interventi di spiccato impatto innovativo sono stati introdotti nei piani grazie ad attori politici che vi hanno speso risorse personali anche di tipo carismatico. Questo vuole anche dire che aree di intervento in altre circostanze politicamente poco appetibili possono diventare un terreno strategico per accrescere l'influenza personale. Attori particolarmente importanti sono i Presidenti regionali. Sono importanti, però, anche le risorse di legittimazione che l'attore politico regionale nel suo insieme riesce a investire nella realizzazione di sistemi territoriali di welfare. Lo spettro delle pratiche al livello regionale è articolato e le posizioni assunte nei confronti dei Comuni vanno da quelle per così dire astensioniste a quelle dirigistiche tipiche del neo-centralismo regionale. Fra queste ultime spicca sicuramente la Lombardia, che concentra nell'attore regionale la parte più significativa dei poteri istituzionali, incluso il potere di ridefinire i criteri di finanziamento stabiliti a livello nazionale e quello di riconoscere gli attori titolati a decidere negli ambiti municipali e inter-municipali.

Occorre dire che, per quanto le aggregazioni intercomunali abbiano implicato - con i limiti accennati - l'obbligo a imparare a mediare e ad accomodare decisioni, il livello municipale resta un serbatoio prezioso dell'autorità politica che all'occorrenza mobilita anche il repertorio più tradizionale del comando o del controllo.

### *Competere*

Anche le logiche competitive contano molto. Questo è vero, in generale, per tutti i programmi che anche in senso lato rientrano nelle politiche dello sviluppo locale. Per quanto non si tratti di un'unione facile, il fatto che processi cooperativi e processi competitivi debbano procedere congiuntamente costituisce una premessa data per scontata degli approcci prevalenti in queste

politiche. Come sostiene il responsabile di un Ufficio di piano che in passato si è occupato di interventi per lo sviluppo: *“I comuni hanno necessità di cooperare per gli investimenti ma hanno necessità di competere per portare a casa qualcosa per sé”*.

I campi di tensione indotti dalla coesistenza fra orientamenti cooperativi e competitivi sono più ampi ed evidenti nei Contratti di quartiere, a causa della struttura stessa dei programmi. Uno dei risvolti più problematici (cui, bisogna dire, alcune amministrazioni e *policy makers* hanno cercato di porre rimedio) è che si può finire con l'escludere dai finanziamenti proprio le aree più povere di risorse, perché troppo deprivate per essere ritenute attive e attivabili. Il che richiama un problema noto a proposito dell'importanza assunta dalla scala locale delle politiche - dello sviluppo, in particolare - e delle trappole del localismo (Bagnasco, 2003; Purcell, 2006): in assenza di correttivi operanti al livello sovra-locale, le disuguaglianze fra aree territoriali possono esacerbarsi o anche semplicemente redistribuirsi (Hadjimichalis, Hudson, 2007).

Per quanto riguarda i Piani di zona, la competizione ha luogo principalmente nell'ambito della fornitura di servizi, più che della programmazione, e riguarda le organizzazioni del terzo settore interessate ad accedere a finanziamenti pubblici o a varie forme di mercato sociale. I modelli di rapporto fra amministrazioni pubbliche e terzo settore mostrano un'elevata differenziazione su base territoriale. Nel caso della Lombardia, per esempio, i Piani, assorbiti in un quadro istituzionale e politico incentrato sul connubio fra la sussidiarietà e la “commercializzazione”, hanno puntato soprattutto sui *vouchers*, titoli d'acquisto che dovrebbero garantire la libertà di scelta dei cittadini-consumatori e la concorrenza fra fornitori, enfatizzando in questo modo dinamiche preesistenti che da tempo vedono le organizzazioni del terzo settore competere fra loro per attrarre risorse e clienti. In alcune aree della Campania, invece, i Piani sono stati l'occasione per ridefinire complessivamente i meccanismi regolativi del sistema dell'offerta. Infatti, sono stati istituite nuove regole di affidamento degli interventi e dei servizi, basate su standard di qualità; si è dato impulso a nuove organizzazioni (associazioni di volontariato di area cattolica) promuovendone la trasformazione in cooperative; si è incoraggiata la sperimentazione di forme di integrazione progettuale e operativa fra servizi sociali, servizi sanitari e terzo settore.

### *Coordinamenti, integrazioni e segmentazioni*

Uno degli effetti ‘virtuosi’ della filosofia della negoziazione riguarda l'istituzionalizzazione di spazi per il coordinamento. Nell'ambito dei Piani di zona, molti Comuni hanno investito sul fronte dei rapporti intermunicipali più di quanto richiedesse l'obbligo o la convenienza ad associarsi. Seppure in modo non lineare, hanno luogo processi di apprendimento istituzionale grazie ai quali le aggregazioni intercomunali si rappresentano, agiscono e vengono riconosciute come un nuovo attore politico delle politiche socio-assistenziali locali. Questo attore è chiamato a esercitare e consolidare il suo ruolo intervenendo su più fronti: con i livelli politico-amministrativi centrali; con altre istituzioni rilevanti per il benessere sociale dei contesti locali, in particolare le Aziende Sanitarie Locali; con le espressioni organizzate delle comunità locali; con i cittadini.

L'architettura da costruire è complessa e riguarda sia l'infrastruttura per il coordinamento istituzionale, sia spazi di compartecipazione alle decisioni. Le aspettative riposte in questa architettura possono essere perciò molto impegnative, come illustrato chiaramente da un coordinatore di un ufficio di Piano nello stralcio di intervista che segue:

*“Il raccordo tra territorio e patrono politico funziona sempre meno. Prima c'era il sistema idraulico-burocratico. Si aprivano i rubinetti a Roma e poi c'erano i*

*padroni dei rubinetti locali. Resta il raccordo tra padrino politico e territori. Oggi però bisogna costruire rappresentanze istituzionali dei territori, che è come per un Comune un sindaco. Ci vogliono aggregazioni e gestioni di aggregazioni che possano sostituire al canale diciamo “politico” la rappresentanza istituzionale, perché questa rappresentanza istituzionale consente di portare a compimento la crisi della formula politica idraulico-burocratica e di portare davvero a compimento la governance, se no sono chiacchiere. L’unico modo di portare a compimento la governance è che ci sia una sintesi di questa governance in un soggetto istituzionale che rappresenta il territorio. Se no non si va da nessuna parte. La sintesi politica della governance è che ci sia un livello di rappresentanza istituzionale che porta a regime, a conclusione, nel modo più efficace quello che i territori programmano. Noi l’abbiamo sperimentato con il Piano. Altro ragionamento importante è che questo presuppone la costruzione di una nuova identità che non è più quella del campanile. E questa la costruisci con i percorsi di concertazione valida. La costruzione di questi strumenti di concertazione non si deve intendere come raccolta di proposte per fare un programma per risolvere problemi identificati come tali. Sono anche percorsi di identità collettiva...La governance cerca di costruire percorsi di cittadinanza per la realizzazione e programmazione di politiche. Le politiche sono concertazione, perché ci mettiamo d’accordo su quali sono i problemi da risolvere. Questa cosa porta alla costruzione di identità collettive. Per questo i Piani non sono solo carta ma chiedono le gambe delle persone” .*

Va ricondotta a questa prospettiva l’enfasi che sia il Piano sia i Contratti pongono sul concetto di territorio. Un concetto che fa leva sulla possibilità di agire in modo unitario, al di là di vecchi e nuovi motivi di divisione, sviluppando capacità di azione e cooperazione.

In alcuni casi, coerentemente con questa filosofia di base, Piani e Contratti hanno l’effetto di mobilitare relazioni addensandole e facendole precipitare in reti per l’azione. Può trattarsi delle coalizioni che si instaurano fra istituzioni e servizi in orizzontale (come fra i Comuni e le Aziende sanitarie Locali, o fra Comuni e Agenzie per l’Edilizia residenziale) o in verticale, coinvolgendo in questo caso le Regioni; come anche delle collaborazioni più o meno stabilizzate fra amministrazioni e terzo settore. Gli effetti addensanti hanno ripercussioni significative sui meccanismi di organizzazione sociale (nel senso che a questo concetto attribuisce Bagnasco, 2003) operanti localmente. In alcune aree così come in diversi quartieri, si sono sviluppate dinamiche associative che hanno rivitalizzato e riorganizzato una società civile disgregata (Bifulco, Centemeri, 2007). La nascita di aggregazioni anche abbastanza ampie che riuniscono e rappresentano le organizzazioni della società locale (come i forum del terzo settore) è stata spesso voluta sia “dall’alto” sia “dal basso”. A prescindere da quanto queste aggregazioni possano essere ritenute effettivamente rappresentative dei territori cui si riferiscono, e da quanto riescano a incidere sui processi decisionali, un risvolto evidente degli strumenti e delle arene negoziali è la loro tendenza a mettere in forma e a organizzare parti più o meno ampie della società locale.

Non sono solo le formazioni intermedie della comunità a essere interessate da questi risvolti. Come è stato evidenziato a proposito di una sperimentazione in corso in alcune aree del Friuli-Venezia Giulia (de Leonardis, Monteleone, 2007; Bifulco, Bricocoli e Monteleone, 2008), possono esservi effetti tangibili di integrazione sociale che riguardano direttamente gli abitanti di un quartiere. Questi effetti sembrano essere favoriti dalla contiguità fisica fra i servizi impegnati negli interventi e i loro destinatari, oltre che dal carattere ampio e articolato delle attività.

Nel caso in questione, infatti, gli interventi toccano sia l'elaborazione di progetti di intervento personalizzati, modulati sulle specificità della persona e del suo contesto di vita, sia il fluire minuto della vita quotidiana in un quartiere (con, per esempio, la nascita di corsi di ginnastica dolce e di cucina auto-gestiti dagli abitanti), sia l'organizzazione di iniziative di una certa rilevanza collettiva (feste di quartiere, interventi di recupero su piazze e aree verdi, ecc.).

Ma possono anche prodursi e rafforzarsi frammentazioni. Sul fronte dei rapporti fra municipalità, oltre ai *cleavages* dello schieramento politico, le frammentazioni ricalcano pratiche campanilistiche radicate nella struttura amministrativa italiana (Carrera, Teselli, 2002) o riflettono il rapporto normalmente sperequato fra municipalità più grandi e più dotate di risorse, e municipalità più piccole e dipendenti. Gli effetti di frammentazione sono maggiori nell'ambito dei rapporti fra attori istituzionali e attori sociali. Si può notare in linea generale che essi si accentuano quando le logiche negoziali del Piano si incontrano o si scontrano con le logiche aggregative tipiche del modello di mercato.

### *La partecipazione*

Il tema della partecipazione, come si accennava, si afferma nell'agenda di *policy* di pari passo con il *frame* dialogico e consensuale della programmazione, assorbendone le idee di fondo. Non a caso, i vocabolari delle politiche negoziali tendono a far coincidere partecipare con deliberare.

E' questo forse il banco di prova più controverso degli orientamenti in campo nelle arene negoziali, in particolare rispetto a questioni di inclusività e incisività della partecipazione. Non sempre arene con un buon grado di coordinamento sono anche aperte e accessibili da parte di una varietà di attori. E non sempre gli attori che vi partecipano hanno il potere di influire sulle decisioni che vi vengono assunte.

Le ricerche realizzate in proposito evidenziano la varietà delle pratiche della partecipazione, che si distinguono per quanto riguarda gli attori chiave, l'oggetto, gli spazi e le regole della negoziazione (Bifulco, Centemeri, 2007; Paci, a cura di, 2008). Una varietà che rende manifesta l'interdipendenza fra alcuni fattori. Contano sia fattori di contesto come le architetture politico-istituzionali e i modelli di organizzazione sociale; sia fattori che intervengono direttamente nei processi di *policy*, come le culture e la leadership politiche, i meccanismi di categorizzazione, il design e le regole della partecipazione. Contano anche, ovviamente, le basi sociali della partecipazione.

Altrove ho provato a illustrare nel dettaglio il modo in cui questi fattori interagiscono, argomentando anche i motivi per adottare chiavi esplicative incentrate sul rapporto di co-determinazione fra le istituzioni e le pratiche sociali (Bifulco, 2008; 2009). Qui vorrei soltanto evidenziare alcuni aspetti relativi all'ambivalenza delle pratiche della partecipazione. In molti casi queste pratiche non fanno che confermare e giustificare le disuguaglianze di potere decisionale. Ma vi sono anche casi in cui effettivamente questo potere aumenta o viene redistribuito. A certe condizioni, questo implica la creazione di nuove strutture istituzionali e nuove pratiche sociali di partecipazione (Donolo, 2005) e la possibilità effettiva di incidere sulle decisioni. Nelle arene della programmazione entra così in scena una pluralità di voci. Una pluralità che non esautora la politica ma, al contrario, richiede capacità politica di mediazione e di ricomposizione. In alcuni Contratti di quartiere questo significa, per esempio, che gli attori istituzionali danno corso a flussi costanti di interazioni assai ravvicinate con gli abitanti già in fase di ideazione degli interventi, imparando a confrontarsi con una molteplicità di voci a volte

confliggenti (Bricocoli, 2007). Un elemento che gioca a favore è la presenza nei quartieri di forme di organizzazione degli abitanti che attivano una pluralità di punti di vista senza pretendere di rappresentarla. Ma l'intera esperienza della prima generazione dei Contratti documenta l'importanza del ruolo che le amministrazioni comunali sono chiamate a svolgere nel sostenere, riconoscere e mediare questa pluralità (*ibidem*).

Il punto da sottolineare è che le interazioni fra istituzioni e società locale possono implicare un coinvolgimento ampio di cittadini, utenti e organizzazioni di terzo settore, e un loro ruolo abbastanza incisivo da redistribuire il potere relativo alle scelte operative e a quelle di *policy*; ma possono anche sfociare nella creazione di arene selettive che rafforzano configurazioni elitarie dei processi decisionali.

Occorre poi considerare che le politiche socio-assistenziali in generale, così come i Contratti di quartiere, riguardano persone e contesti in condizioni di disagio o deprivazione, e situazioni in cui non possono essere date per scontate o presupposte né le risorse che occorrono per partecipare, né l'interesse a farlo. Il coinvolgimento effettivo dei cittadini e il peso 'politico' che questo coinvolgimento esercita dipendono in modo determinante dalle opportunità effettive che le forme istituzionalizzate della negoziazione offrono allo sviluppo dell'*agency* e della *voice* delle persone. Il che significa avere accesso a quel tipo di risorse (risorse materiali, informazioni e conoscenze, diritti, legittimità) che, come è noto, consentono di esprimersi e contare nella scena decisionale pubblica. E' quanto mette in luce l'osservazione della sperimentazione in Friuli cui si accennava prima. Più che lo sviluppo di pratiche discorsive, in questo caso è la redistribuzione del potere di scelta a determinare l'efficacia della partecipazione. Una redistribuzione che è stata promossa ed è sostenuta dall'Azienda sanitaria locale, dunque da un'amministrazione pubblica dal profilo fortemente manageriale, che non esita ad ancorare a questo terreno l'esercizio di un suo ruolo - in senso lato - politico.

## **6 Alcune conclusioni e ulteriori piste di ricerca**

Lo slittamento verso un approccio "consensualista" rientra nel novero dei cambiamenti che hanno riguardato e stanno riguardando strategie, strumenti e finalità delle politiche negoziali. Ma la varietà delle pratiche conferma il carattere relativamente aperto dei processi di implementazione e il peso dei contesti locali (in Italia, soprattutto in alcuni settori di *policy*, più spiccato che in altri paesi). Da questo punto di vista, la tesi che vede nel proliferare attuale di strumenti un motore della depoliticizzazione va contestualizzata e temperata con l'osservazione che, in alcune circostanze, il rapporto fra politiche e politica si presenta stringente oltre che evidente. Le politiche negoziali esprimono e veicolano uno stile della politica in cambiamento che sottolinea aspetti quali la razionalità dialogica, il mutuo apprendimento, la capacità di arrivare a soluzioni sufficientemente condivise. Purtroppo o per fortuna, i processi di implementazione sono tortuosi e anche - a volte - sorprendenti. Vi sono casi in cui una pluralità di voci si confronta nella scena pubblica grazie a una mediazione istituzionale che alimenta e regola il confronto, evitando che questa pluralità sia tacitata dal prevalere di rapporti di forza oppure sfoci nella cacofonia. A prescindere dalle pratiche dialogiche, giocano un ruolo di primo piano i poteri di incidere e prendere parte alle decisioni e i meccanismi attraverso cui questi poteri vengono redistribuiti.

Le dinamiche relative agli stili e alle pratiche della politica nelle politiche e ai loro effetti andrebbero indagate attraverso analisi più sistematiche, in prospettiva sia diacronica sia comparativa.

Vi sono, in proposito, più linee e quesiti di ricerca da sviluppare. Fra cui:

1) Il rapporto fra l'analisi e le teorie normative. Dal punto di vista di discipline come quelle sociologiche, fondate su una postura analitica, questo rapporto andrebbe reso più esplicito in modo da poter sorvegliare le implicazioni normative di categorie e prospettive di studio relative all'azione pubblica (Papadopoulos, Warin, 2007).

2) Il New Public Management e la politica. Un filone critico abbastanza classico nel dibattito sul NPM, soprattutto nel contesto anglosassone, si è concentrato sugli effetti di depoliticizzazione delle riorganizzazioni intraprese all'insegna della managerializzazione. Occorrerebbe capire meglio in che misura e con quali implicazioni questo interessi l'infrastruttura amministrativa delle politiche negoziali in Italia.

3) Regolazione politica e *multi-level governance*. Via via che si snellisce l'impalcatura istituzionale sulla quale storicamente ha poggato l'autorità dello Stato moderno, cambiano non solo gli stili e gli orientamenti della politica, ma anche i meccanismi della regolazione politica. I termini usati da circa un ventennio per indicare il cambiamento del ruolo dello Stato - quali *enabling*, *steering*, etc - sono congruenti con l'affermazione di un modello "consensuale" della regolazione. Ma questo modello sembra privilegiare prevalentemente il livello locale e non è chiaro come esso interagisca con le dinamiche che nel frattempo stanno interessando il livello nazionale e quello sovra-nazionale.

4) *Agency e voice* sono concetti importanti nelle politiche che, come quelle socio-assistenziali, intervengono sul ben-essere, individuale e collettivo. Un riferimento da sviluppare è la prospettiva di Amartya Sen (1992, 1999), che mette al centro le *capabilities*, cioè le libertà di essere e fare, o di scegliere, e le *capabilities for voice*, che riguardano il potere di esprimere e far pesare le proprie posizioni nella scena pubblica. La prospettiva di Sen ha molti elementi di interesse rispetto alle questioni affrontate in questo paper. In particolare, sarebbe di aiuto nell'indagare presupposti e implicazioni delle politiche negoziali dal punto di vista dei destinatari. Si tratterebbe in realtà di un punto di vista esplicitamente valutativo, che può mettere le politiche negoziali seriamente alla prova. Una prova che, a mio parere, vale la pena affrontare.

## Riferimenti bibliografici

Bäck H., Heinelt H., Magnier A. (eds) (2006), *The European Mayor*, VS Verlag, Wiesbaden.

Bagnasco, A. (2003), *Società fuori squadra*, Bologna, Il Mulino.

Beaumont J., Nicholls W. (2008), *Plural Governance, Participation and Democracy in Cities*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 32, 1, pp. 87-94.

Bifulco L. (a cura di) (2005), *Le politiche sociali*, Roma, Officina.

Bifulco L. (2008), *Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, "La Rivista Italiana delle Politiche Pubbliche", 3, pp. 65-91.

Bifulco L. (2009), *Citizens' Participation: Practices, Powers, Subjects*, Paper presented at the ESA conference - Lisbon, 3-5 September.

Bifulco L., de Leonardis O. (2003), *Partecipazione o partnership. Una conversazione sul tema*, in F. Karrer, S. Arnofi, (a cura di), *Lo spazio europeo fra pianificazione e governance*, Firenze, Alinea, pp. 67-85.

Bifulco L., Centemeri L. (2007), *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, "Stato e Mercato", n. 80, pp. 221-242.

- Bifulco L., Bricocoli M., Monteleone R. (2008), *Activation and local welfare in Italy: Trends and issues*, "Social Policy & Administration", 42, 2, pp. 143-159.
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, "Stato e Mercato", 1, pp. 111-141.
- Bobbio L. (2006), *Le politiche contrattualizzate*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 59-79.
- Borghi V. (2006), *Tra cittadini e istituzioni*, "La Rivista delle Politiche Sociali", 2, pp. 147-182.
- Bricocoli M., Padovani L., (2006), *La fatica di superare la città a due velocità*, in "Animazione sociale", 12, pp. 40-48.
- Bricocoli M. (2007), *Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane*, in R. Monteleone (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali*, Roma, Officina Edizioni, pp. 140-64.
- Bricocoli M., Centemeri L. (2005), *Abitare: tra l'alloggio e la città*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali*, Roma, Carocci, pp. 135-154.
- Calise M (2006), *La Terza Repubblica*, Roma-Bari, Laterza.
- Carrera F., Teselli A. (2002), *Fra territorialità e integrazione il ruolo delle governances locali nel processo di riforma dell'assistenza*, "L'Assistenza Sociale", 3-4, pp. 137-160.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Roma – Bari, Laterza.
- d'Albergo E. (2002), *Modelli di governance e cambiamento culturale*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli, pp. 71-90.
- d'Albergo E., Lefèvre C. (a cura di) (2007), *Le strategie internazionali delle città*, Bologna, Il Mulino
- de Leonardis O., Monteleone R. (2007), *Dai luoghi della cura alla cura dei luoghi*, in R. Monteleone (a cura di), *La contrattualizzazione delle politiche sociali*, Roma, Officina, pp. 165-182.
- Donolo C. (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?*, "Stato e Mercato", 1, pp. 33-65.
- Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait*, Paris, Le Seuil.
- Gaudin J.P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences PO.
- Geddes M., Benington J. (eds.) (2001), *Local partnerships and social exclusion in the European Union*, London, Routledge.
- Hadjimichalis C., Hudson R. (2007), *Rethinking Local and Regional Development: Implications for Radical Political Practice in Europe*, "European Urban and Regional Studies", 14, pp. 99-113.
- Hall P.A., (1993) *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, "Comparative Politics", 25, 3, pp. 275-296.
- Lascoumes P., Le Galès P. (eds), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po. .
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004), *L'action publique saisie par ses instruments*, in P. Lascoumes, P. Le Galès (eds), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris, pp. 11-44.
- Le Galès P. (2002), *European Cities*, Oxford, Oxford University Press.
- Lippi A. (2000), *One theory, many practices*, "Scandinavian Journal of Management", 16, pp. 445-477.
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G. (2006), *Local political participation*, "Public Administration" 84, 3, pp. 539-561.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali*, Bologna, Il Mulino.

- March J. G., Olsen J. P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Mastropaolo A. (2005), *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Mayer M. (2003), *The Onward Sweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities, and Urban Movements*, "International Journal of Urban and Regional Research", 27, 1, pp. 110-132.
- Meegan R., Mitchell A. (2001), *It's Not Community Round Here, It's Neighbourhood': Neighbourhood Change and Cohesion in Urban Regeneration Policies*, "Urban Studies", 38, 12, pp. 2167-2194.
- Messina P. (2005), *Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo*, "Rivista italiana di Scienza Politica", 1, pp. 107-134.
- Monteleone R. (a cura di) (2007), *La contrattualizzazione delle politiche sociali*, Roma, Officina.
- Mouffe, C. (2005), *On the Political*, London, Routledge.
- Paci, M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Napoli, Liguori.
- Paci M (a cura di) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, 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, p. 445-472.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
- Pichierri, A. (2001), *Concertazione e sviluppo locale*, "Stato e mercato", 62, pp. 237-266.
- Pinson G., 2004, *Le projet urbain comme instrument d'action publique*, in P. Lascoumes, P. Le Galès. (eds.) *Gouverner par les instruments*, pp. 199-233.
- Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de SciencePo.
- Piselli F. (2005), *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*, "Stato e Mercato", 3, pp. 455-485.
- Pizzorno A. (2001), *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, "Stato e Mercato", 62, pp. 201-236.
- Purcell M. (2006), *Urban Democracy and the Local Trap*, "Urban Studies", 2006, vol. 43, n.11, pp. 1921-1941.
- Salais R. (2008), *Capacités, base informationelle et démocratie délibérative. Le (contre-)exemple de l'action publique européenne*, in J. De Munck, B. Zimmermann (eds.), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, EHESS, Coll. Raisons Pratiques, pp-297-329.
- Sebastiani C. (2007), *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino.
- Sen A. (1992), *Inequality reexamined*, Harvard, Harvard University Press.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*. New York, Knopf.
- Skocpol T. (2003), *Diminished democracy. From membership to management in American civic life*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Swyngedouw E. (2005), *Towards Alternative Model(s) of Local Innovation*, "Urban Studies", 42, 11, pp. 1969-1990.
- Tissot S. (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil.
- Trigilia, C. (2005), *Sviluppo locale*, Bari-Roma, Laterza
- Vicari Haddock S. (2004), *La città contemporanea*, Bologna, Il Mulino.

---

[1] Si fa qui riferimento, in termini molto allusivi, alla celebre argomentazione di Theodore J. Lowi secondo la quale “*policy determines politics*”.

[2] I Piani sociali di zona sono stati indagati nel corso del lavoro collettivo di ricerca svolto in vari anni (finanziamenti MURST) nell’ambito del Laboratorio *Sui Generis*, dell’Università di Milano-Bicocca. Per una presentazione più sistematica dei risultati di ricerca si veda Bifulco L. (a cura di, 2005); Monteleone R. (a cura di, 2007). Quanto ai Contratti di quartiere, si tratta prevalentemente di analisi di tipo secondario.

[3] Chantal Mouffe (2005) distingue su queste basi “il politico” dalla politica, intendendo “il politico” come la dimensione antagonistica costitutiva delle società umane, mentre la politica è “l’insieme di pratiche e istituzioni attraverso le quali si crea un ordine, si organizza la coesistenza umana nel contesto conflittuale determinato dal politico” (p. 10).

[4] Il che avrebbe implicazioni paradossali: l’assenza di pluralismo provoca l’impossibilità per gli antagonismi di trovare forme di espressione legittime, cosicché quando questi antagonismi esplodono, assumono forme estreme (Mouffe, 2005, p. 94).

[5] Facendo riferimento ad alcuni casi di politiche urbane, a Torino e Nantes.

[6] Fra gli altri criteri vi sono normalmente la qualità progettuale e la fattibilità degli interventi.