

SENZA WELFARE?
Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo
Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010

**I Piani di Zona nella provincia di Torino:
gli assetti di governo tra imperativi tecnici e veti politici**

Laura Cataldi* e Enrico Gargiulo**

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010
Sessione: 2A

“LA RICONFIGURAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI A LIVELLO LOCALE E IL RUOLO DEL TERZO SETTORE”

(*)

laura.cataldi@unito.it

(**) Dipartimento di Scienze Sociali

Via sant’Ottavio, 50

10124 Torino

enrico.gargiulo@unito.it

Introduzione: oggetto della ricerca e opzioni metodologiche

Il *focus* di questo paper è costituito dai processi decisionali che si sviluppano all'interno di politiche di programmazione negoziata quali i Piani di Zona. Nello specifico, particolare attenzione è dedicata a tre differenti dimensioni di questi processi: l'interazione e l'integrazione tra la componente tecnica e la componente politica degli Enti che hanno gestito la programmazione; i rapporti tra le istituzioni coinvolte (ConSORZI socio-assistenziali o Comunità Montante, ASL e Comuni) nei singoli processi di pianificazione; le relazioni tra soggetti istituzionali e soggetti appartenenti alla società civile più o meno organizzata. Da un lato, quindi, al centro di questo lavoro si trovano gli aspetti – e ancor più gli assetti – organizzativi e istituzionali; dall'altro, le modalità inclusive e partecipative che caratterizzano, in generale, questa nuova generazione di politiche pubbliche e, in particolare, i Piani di Zona. Non vi è dubbio, infatti, che i Piani di Zona rientrano a pieno titolo tra quelle *policies* che segnano il passaggio da un paradigma burocratico dell'amministrazione pubblica, ancora sostanzialmente riconducibile alla lezione weberiana, a un paradigma cosiddetto post-burocratico (Barzelay 1992), che contrappone al *government* la *governance* (Rodhes 1996; Mayntz 1999; Bagnasco 1999); al coordinamento negativo o sequenziale la partecipazione, ossia il coordinamento positivo o simultaneo (Scharpf 1994); alla conformità alle regole l'orientamento ai risultati (Osborne e Gaebler 1992); alla gerarchia e alla verticalità la rete e l'orizzontalità; agli atti unilaterali gli accordi volontari e i contratti (Bobbio 2000; Perulli 2004); al mero controllo l'apprendimento; alle prassi consolidate la sperimentazione; e, per finire, alla tendenza a limitare la discrezionalità quella a favorire l'innovazione (Girotti 2007).

La scelta del contesto territoriale entro cui effettuare la rilevazione è stata guidata da due specifiche esigenze: la necessità di individuare una realtà territoriale significativa, caratterizzata da un'indubbia vivacità dei processi di pianificazione in ambito socio-sanitario e, al contempo, da sistematici rapporti tra i differenti livelli istituzionali – comunale, intercomunale, provinciale e regionale – che strutturano un sistema di governo locale; la concreta possibilità di coniugare un interesse scientifico nei confronti di un determinato oggetto con la volontà di fornire ai *policy makers* degli spunti di riflessione e degli strumenti interpretativi utili alla comprensione del proprio lavoro di programmazione. Per le ragioni qui riportate, la scelta è ricaduta sul territorio della regione Piemonte e, in questa fase della ricerca, sulla sola provincia di Torino.

L'opzione in favore della regione Piemonte è imputabile alla diffusione, al suo interno, di uno specifico soggetto istituzionale preesistente all'introduzione dei Piani di Zona: il Consorzio socio-assistenziale¹. La presenza dei Consorzi – semplici enti strumentali che rappresentano però, nella stragrande maggioranza dei casi, l'ente gestore dei Piani di Zona – rende notevolmente più complesso e articolato il quadro degli assetti di governo rispetto ad altri contesti regionali e, come vedremo meglio in seguito, apre un fronte di tensione tra *titolarità* e *gestione* dei Piani.

La scelta di iniziare il percorso di ricerca dalla provincia di Torino risponde invece a una duplice esigenza di comparabilità: *interna*, tra differenti contesti provinciali dello stesso ambito regionale – obiettivo finale della ricerca in corso; *esterna*, tra differenti contesti provinciali di diversi ambiti regionali – come, ad esempio, la provincia di Milano o quella di Bologna, sulla quale la letteratura è ormai vasta (Ficarelli *et al.* 2002; De Ambrogio 2003; Avanzini *et al.* 2005; Villa 2005, Bifulco e Centemeri 2007, Mosca 2008, Polizzi 2008) –, in una prospettiva di dialogo e di confronto con altri gruppi di ricerca.

Le tecniche di indagine prescelte per la rilevazione effettuata sui direttori o sui responsabili dei Servizi Sociali degli Enti Gestori sono sostanzialmente due: *interviste in profondità* su traccia

¹ La l.r. 62/95 prevedeva per i Comuni, oltre all'opzione di delegare all'Usl, in forma individuale o associata, la gestione delle funzioni socio-assistenziali, la possibilità di gestire tali funzioni direttamente o facendo ricorso a forme di gestione associata tramite Consorzi appositamente istituiti o attraverso le Comunità Montane. È importante sottolineare che lo spirito della legge in questione era quello di ribadire la titolarità comunale delle funzioni socio-assistenziali, limitando il ricorso alla delega all'Usl.

strutturata; *batterie di domande chiuse* autosomministrate agli intervistati in presenza degli intervistatori. Se le interviste in profondità rispondono a una logica di ricerca essenzialmente qualitativa, in quanto si prestano a uno sviluppo dell'indagine lungo la dimensione 'verticale' – quella dei singoli *casì* –, le batterie di domande rispondono invece a una logica di ricerca almeno parzialmente quantitativa, che presta maggiore attenzione alla dimensione 'orizzontale' – quella delle *proprietà* dei casi considerati nel loro insieme – consentendo una comparabilità tra gli stessi. Le due tecniche di indagine sono state pensate e concretamente utilizzate in modo complementare, e vanno pertanto lette come componenti di una strategia di ricerca integrata.

La traccia di intervista è strutturata in sei parti, che, da un lato, condensano per nuclei omogenei i fuochi d'attenzione specifici della ricerca; dall'altro, scandiscono le fasi del ciclo di vita della politica "Piano di Zona".

La prima parte è finalizzata a restituire una sorta di 'fotografia' dell'intero processo di costruzione del Piano, consentendo di localizzare immediatamente i punti di forza e di debolezza della prima esperienza di pianificazione.

La seconda parte, invece, è incentrata sulla fase di avvio della politica. Le domande essenziali sono: "Chi ha preso l'iniziativa?"; "Quali sono i modelli di riferimento utilizzati nella costruzione della politica?"; "Come si è sviluppato il rapporto tra politici e tecnici?"

La terza parte volge lo sguardo agli organi di governo del Piano – Tavoli Tematici, Ufficio di Piano e Tavolo Politico² – e alla loro interazione. La sezione relativa ai Tavoli Tematici approfondisce il tema della partecipazione e delle dinamiche interne ai Tavoli, nonché il ruolo delle professioni e dei coordinatori nell'ambito degli stessi. La sezione relativa all'Ufficio di Piano è finalizzata a individuare i soggetti che siedono al suo interno, la sua composizione – tecnica o tecnico-politica – e la sua funzione. Gli stessi fuochi di attenzione sono rintracciabili nella sezione relativa al Tavolo Politico.

La quarta parte concerne i rapporti tra i principali attori istituzionali e non istituzionali del Piano – Enti Gestori, Asl, Comuni, Cooperative e Volontariato –, mirando a ricostruire il grado di coinvolgimento manifestato da questi nel corso del processo e le possibili tensioni emerse tra loro.

Lungo la seconda, la terza e la quarta parte si articolano specifiche domande volte a sciogliere i nodi cruciali della *regia* e della *leadership* del processo.

La quinta parte ha come oggetto la progettazione degli interventi e la loro attuazione. Le domande chiave al suo interno riguardano il grado di innovazione, la fattibilità degli interventi e i problemi riscontrati in fase di implementazione.

Da ultimo, la sesta parte è incentrata sulle attività di monitoraggio e valutazione eventualmente realizzate dagli Enti Gestori e sugli elementi di apprendimento, da parte dei *policy makers*, rispetto al primo ciclo di programmazione, in vista del nuovo.

Un'attenzione specifica, nella traccia di intervista, è riservata al tema della consulenza e a quello del supporto organizzativo e formativo offerto dagli Enti sovraordinati (Regione e Provincia).

La scelta dei casi risponde, in prima battuta, a una strategia di *campionamento ragionato su variabili*, tipico della ricerca qualitativa, ed è stata effettuata sulla base di considerazioni relative a due dimensioni – o per meglio dire variabili – strutturali: l'inclusione di casi che esemplificassero tutti i differenti *modelli di titolarità della gestione* del Piano presenti nel territorio (Consorzio, Comune in gestione diretta, Comunità Montana, cogestione Consorzio-Comune) e l'inclusione di casi caratterizzati da ambiti locali a maggiore o minore *frammentazione territoriale*. Una seconda strategia, residuale, è costituita da una scelta dei casi effettuata utilizzando un criterio cosiddetto 'a valanga' (*snowball sampling*): alcuni casi sono stati aggiunti al campione originario sulla base di indicazioni fornite dai responsabili degli Enti Gestori intervistati.

Nella scelta dei casi (13) non è stato seguito un criterio costituito dalla valutazione delle *performances* dei singoli Piani di Zona. In altre parole, non sono state selezionate *best practices* e/o processi caratterizzati da un basso livello di rendimento, in quanto la valutazione delle

² Da ora in poi, per brevità, spesso utilizzeremo alcune sigle, ad esempio UdP per l'Ufficio di Piano e TP per il Tavolo Politico.

performances, oltre a necessitare di un disegno della ricerca apposito, esula dagli obiettivi conoscitivi della presente ricerca.

L'insieme dei casi che risulta dall'integrazione delle due strategie è tecnicamente definibile come un *convenience sampling* – ossia come un campione non casuale, ma derivante da considerazioni di opportunità. Da un punto di vista sostantivo, tale campione condensa un alto valore informativo: la scelta di effettuare la rilevazione non sull'intera popolazione ma su un sottoinsieme della stessa consente un elevato livello di approfondimento dell'indagine, seppure a fronte di un numero ristretto di casi complessivi; inoltre, il campionamento *snowball*, grazie alla testimonianza diretta dei protagonisti dei processi di pianificazione, fornisce gli elementi informativi indispensabili a individuare in maniera più precisa i gruppi di casi – *clusters* – presenti all'interno dell'ambito provinciale.

In conclusione, occorre ribadire che l'intento della ricerca non è inferire da un ristretto numero di casi le caratteristiche quantitative della popolazione di riferimento – costituita, in questo caso, dalla totalità dei Piani di Zona attivati nella provincia di Torino – bensì quello di individuare un insieme di tratti significativi e, ancor più, di nodi problematici che caratterizzano i processi di programmazione e che, con tutta probabilità, gli attori in gioco si trovano ad affrontare anche in altri contesti.

I. Per una panoramica generale dei processi di piano nella provincia di Torino

1. Composizione territoriale degli Enti Gestori

Nel corso del primo triennio di programmazione, nella provincia di Torino – a esclusione del comune capoluogo di regione – sono stati realizzati 21 Piani di zona (PdZ). Di questi, 14 hanno come Ente Gestore (EG) un Consorzio intercomunale che gestisce i servizi socio-assistenziali (CsZ), 4 hanno come EG una Comunità Montana (CM), 2 sono a gestione diretta da parte di un Comune, 1 è cogestito da un CsZ e da un Comune.

Tabella 1: ripartizione dei PdZ per EG

<i>Ente Gestore</i>	<i>Numero di PdZ</i>
Consorzio intercomunale	14
Comunità Montana	4
Comune	2
Cogestione CsZ/Comune	1
<i>Tot.</i>	<i>21</i>

Il numero dei Comuni coinvolti in ciascun processo di pianificazione varia da un minimo di 2 a un massimo di 57. Gli ambiti territoriali entro cui prendono forma i PdZ sono pertanto estremamente variegati: comprendono aree fortemente coese – costituite da pochi comuni simili per dimensioni e caratteristiche socio-economiche – così come aree contraddistinte da un'elevata frammentazione – derivante o dalla presenza di una pluralità di comuni di piccole dimensioni dispersi all'interno del territorio o dalla presenza di uno o pochi comuni consistenti sotto il profilo socio-economico, demografico e dimensionale a cui si contrappone un vasto numero di comuni minori, spesso classificabili come montani o rurali.

Un ulteriore fattore di frammentazione è costituito dalla mancata corrispondenza tra ambito territoriale del PdZ e Distretto Sanitario riscontrabile in ben quattro casi³, nonostante le iterate prescrizioni espresse a riguardo dalla l.r. del 1/04, nonché dalle Linee Guida dello stesso anno.

³ Cirié (ASL 6, Distr. 2 e 4), Ivrea (ASL 9, Distr. 1 e 2), Pianezza (ASL 6, Distr. 5 e 3), Pinerolo (ASL 10, Distr. 3 e 1).

2. Prospetto cronologico, assetti e percorsi

Nella totalità dei casi, i processi di costruzione dei Piani di Zona hanno inizio tra il 2003 e il 2005. Sulla base della data di attivazione dei processi di pianificazione, è possibile effettuare una prima e importante distinzione: vi sono PdZ che sono stati avviati prima dell'elaborazione delle Linee Guida regionali del 2004 (previste dall'art. 17 della l.r. 1/2004 e pubblicate nel b.u.r.p. n. 36 del 09/09/2004) e PdZ che, invece, sono stati avviati successivamente alle stesse. La pubblicazione delle Linee Guida rappresenta quindi un vero e proprio 'spartiacque temporale' nel primo triennio di programmazione, di cui è opportuno tenere conto nel ricostruire la genesi e la strutturazione dei processi. L'analisi del *timing* dei processi di pianificazione rende infatti possibile individuare fin da subito un'importante tendenza: i processi che sono nati prima delle Linee Guida sono stati caratterizzati da modalità di realizzazione per lo più sperimentali, dando così luogo ad assetti tra loro piuttosto eterogenei; mentre i processi che sono nati dopo le Linee Guida del 2004 presentano un più alto livello di omogeneità, anche a seguito dell'effetto di armonizzazione indotto dalle indicazioni regionali.

II. Modelli e architetture

1. Gli organi di governo

Nel contesto piemontese, l'architettura dei PdZ prevede tre organi di programmazione: l'Ufficio di Piano (UdP), il Tavolo Politico Istituzionale (TP) e i Tavoli Tematici (TT). I primi due costituiscono i veri e propri organi di governo del Piano, mentre il terzo rappresenta il luogo privilegiato di confronto e partecipazione. Nello specifico, l'UdP è l'organismo 'tecnico' di gestione complessiva del Piano; il TP è l'organo di rappresentanza dei Sindaci dei Comuni dell'ambito territoriale, che costituiscono i titolari effettivi del PdZ; i TT sono le arene in cui prendono forma la concertazione, la programmazione partecipata, nonché l'elaborazione progettuale condivisa da parte degli attori istituzionali ed extra-istituzionali, *in primis* cooperative e volontariato (Fonte: Linee Guida 2004). La marcata differenza funzionale tra UdP e TP, da un lato, e TT, dall'altro, giustifica la scelta di dedicare questo paragrafo all'analisi della composizione dei primi due organi e allo studio dell'articolazione dei rapporti tra gli stessi e i TT; mentre a questi ultimi, in quanto fulcro del momento partecipativo, verrà riservato un apposito paragrafo.

Il Tavolo Politico Istituzionale presenta una struttura a tre punte: EG, ASL e Comuni. Pertanto è usualmente composto da: la figura politica apicale dell'EG, che nella stragrande maggioranza dei casi è alla guida del TP e che può essere rappresentata dal Presidente del Consorzio, dal Presidente della Comunità Montana o dal Sindaco/dall'Assessore ai Servizi Sociali del Comune, nel caso di gestione diretta; il Direttore del Distretto Sanitario di Base (DSB) su delega del Direttore Generale dell'ASL; Sindaci o Assessori in rappresentanza dei Comuni del territorio. Talvolta, nel caso in cui l'EG sia un Consorzio socio-assistenziale, la rappresentanza dei Comuni dell'ambito di programmazione è affidata a organismi preesistenti: l'Assemblea dei Sindaci Consortile, ossia l'insieme dei Sindaci dei Comuni che hanno istituito il Consorzio delegandogli le funzioni socio-assistenziali, o il Comitato dei Sindaci di Distretto, organo che include sia i Sindaci dei Comuni dell'ambito territoriale del DSB sia il Direttore del DSB.

La stessa struttura a tre punte (EG, ASL, Comuni) è rintracciabile all'interno dell'UdP. L'analisi della composizione di quest'organo, tuttavia, evidenzia fin da subito la presenza di due differenti tipi di Ufficio di Piano: nonostante le Linee Guida del 2004 auspicassero esplicitamente una composizione puramente *tecnica* dell'UdP, fatta però salva l'autonomia gestionale dei Comuni, durante il primo ciclo di programmazione ben 11 ambiti territoriali su 21 hanno optato per un Ufficio a composizione *mista*, tecnico-politica.

La componente tecnica è rappresentata: per l'EG, dal Direttore del Consorzio o dalla figura, di fatto equivalente, del responsabile dei servizi sociali (nel caso che l'EG sia una Comunità Montana

o un Comune), figure, queste, affiancate da uno staff costituito dai responsabili d'area o da alcuni funzionari comunali; per l'ASL, dal Direttore di DSB e, solo talvolta, dal Direttore delle Attività Territoriali o da funzionari dell'azienda sanitaria; per i Comuni, ma solo raramente, da funzionari e dirigenti comunque appartenenti, per lo più, al Comune maggiore dell'ambito territoriale.

Negli UdP a composizione mista, la componente politica è costituita da Sindaci o Assessori dei Comuni, talvolta dal Presidente dell'Assemblea Consortile o del Comitato dei Sindaci di Distretto e, frequentemente, dal Presidente del Consorzio⁴.

Un'altra importante distinzione che concerne la composizione dell'Ufficio di Piano è rappresentata dalla presenza o meno di soggetti appartenenti al Terzo Settore. Alcuni PdZ hanno incluso nel principale organo di gestione del piano soggetti provenienti dal mondo delle cooperative e del volontariato, spesso peraltro in qualità di coordinatori dei Tavoli Tematici e in assenza di un esplicito legame di rappresentanza con il Terzo Settore. Nonostante la scelta di un UdP aperto ad attori extra-istituzionali e, in senso lato, ad alcune componenti della società civile risulti minoritaria nella provincia di Torino, è importante sottolineare come questa costituisca un'opzione di sostanza, fortemente sostenuta dai responsabili dei servizi sociali anche a fronte delle prime bozze delle Linee Guida Regionali del 2009, che sembravano precludere la partecipazione degli attori extra-istituzionali ai tavoli di governo dei PdZ.

A completamento dell'analisi del profilo strutturale dell'UDP, va rimarcata – a fronte di una sostanziale assenza della Regione nel concreto svolgimento dei processi di pianificazione locale – la presenza sistematica di due rappresentanti (funzionari) della Provincia che hanno costantemente seguito e supportato la programmazione.

2. Le ragioni di una scelta: due modelli di governo

Dall'incrocio delle informazioni relative alla composizione dei due organi di governo dei PdZ e delle variabili di *timing* – in particolare la data di attivazione dei processi –, emerge con chiarezza l'esistenza di due assetti di governo: un modello da noi definito 'mono-organo', in quanto il governo del Piano è affidato pressoché esclusivamente a un UdP a composizione mista, tecnico-politica, affiancato da un Tavolo Politico puramente nominale coincidente con un organismo preesistente (Assemblea Consortile o Comitato dei Sindaci di Distretto); un modello denominato 'bi-organo', in cui l'attività di governo del Piano è almeno parzialmente condivisa da un UdP puramente tecnico con un Tavolo Politico istituito *ad hoc*. In favore del modello mono-organo ha optato la quasi totalità dei PdZ 'precursori', ossia i processi di pianificazione zonale attivati antecedentemente all'emanazione delle Linee Guida del 2004, mentre il modello 'bi-organo', ortodosso rispetto alle indicazioni delle Linee Regionali, è stato scelto da quei PdZ che – con un gioco di parole – possiamo definire 'allineati', ossia quei processi che sono stati attivati successivamente alla pubblicazione delle Linee. In questa sede, vale la pena rimarcare che alcuni PdZ attivati proprio a cavallo della pubblicazione delle Linee Guida del 2004 si sono trovati nella condizione di dover riconvertire il proprio assetto organizzativo in ottemperanza al dettato normativo, sperimentando di conseguenza un significativo stallo dell'attività programmatoria⁵.

⁴ È importante sottolineare che il Presidente di Consorzio, seppure spesso nominato all'interno di una ristretta rosa di nomi direttamente riconducibili all'area politica di maggioranza del Consorzio o del Comune maggiore dell'ambito, non è una figura che si può considerare prettamente politica, poiché di norma la sua nomina è ascrivibile anche a fattori non precipuamente politici. Pertanto, la sua sola presenza all'interno dell'UdP non rende di per sé mista la composizione di quest'organo.

⁵ Per ciò che concerne la durata dei processi analizzati, nella maggior parte dei casi le prime esperienze di pianificazione sociale si sono sviluppate lungo un arco di tempo di poco inferiore ai due anni e mezzo. Alcuni contesti territoriali hanno però impiegato per la programmazione un tempo considerevolmente inferiore: un anno. Altri, al contrario, si sono protratti addirittura per un tempo di quattro o cinque anni. Una durata superiore alla media è generalmente imputabile all'insorgenza di una situazione di stallo, che talvolta si è protratta anche per due anni. Oltre alla ragione sopra menzionata – la necessità di riconfigurare l'architettura del PdZ alla luce delle Linee Guida regionali – altri fattori possono essere alla base di un prolungamento anomalo dei tempi della programmazione: la presenza di problemi relativi all'individuazione delle responsabilità istituzionali o la scarsità di risorse amministrative da dedicare al

All'interno della *policy community*, tanto nella sua componente accademica quanto in quella dei *practitioners* e degli stessi *policy makers*, l'ipotesi più accreditata rintraccia i fattori alla base della scelta di istituire Uffici di Piano a composizione mista tecnico-politica – ossia dell'opzione in favore di un modello da noi definito mono-organo – nella necessità/volontà di dare maggiore voce ai Comuni, in generale, e a quelli minori, in particolare. Se, infatti, è necessario ammettere che esiste un problema di rappresentanza trasversale ai Comuni grandi, medi e piccoli, tale da incidere pesantemente sulla loro concreta capacità di esercitare l'effettiva titolarità del PdZ, rispetto ai Comuni minori, indubbiamente, si pone un ulteriore e più specifico problema: la difficoltà pressoché insormontabile di garantire la partecipazione ai lavori di un UdP puramente tecnico di dirigenti o funzionari in qualità di rappresentanti della macchina comunale⁶.

Tale ipotesi, tuttavia, sembra avere una capacità esplicativa limitata, poiché, da un lato, esistono accorgimenti istituzionali alternativi, e potenzialmente più efficaci, per assicurare la rappresentanza dei Comuni; dall'altro occorre riconoscere che i Comuni costituiscono l'anello debole della configurazione a tre punte anche quando l'UdP è a composizione mista tecnico-politica. In altre parole, al di là della configurazione puramente tecnica o tecnico-politica dell'Ufficio di Piano, i Comuni, che dovrebbero essere i titolari ultimi del PdZ, sembrano non trovare un adeguato spazio di rappresentanza in quest'organo, forse anche perché delegano pressoché integralmente la conduzione del Piano all'Ente Gestore. Queste considerazioni, come si evince dalle parole di un intervistato, valgono tanto per i Comuni piccoli quanto per i Comuni grandi: “la composizione dell'UdP si è ispirata, teoricamente, all'inclusione dei soggetti istituzionali rilevanti, ma di fatto in esso erano presenti solo tre comuni su sei”.

Tra gli accorgimenti che potrebbero essere introdotti per meglio garantire rappresentatività ai Comuni, ad esempio, ve n'è uno in particolare: l'istituzione di un TP *ad hoc* in cui le decisioni vengono assunte a doppia maggioranza, per testa e per quota. Se il primo sistema di voto garantisce piena parità tra Comuni di dimensioni differenti, assicurando così voce in capitolo ai Comuni più piccoli, il secondo tutela i Comuni maggiori da eventuali comportamenti opportunistici dei Comuni minori⁷. Per quanto riguarda invece l'opzione in favore di un UdP a composizione mista, va specificato che la presenza di una componente politica, espressione dei Comuni, all'interno dell'Ufficio di Piano non si traduce di per sé in un'effettiva cogestione politico-tecnica, non solo dell'organo, ma dell'intero Piano. I politici comunali, infatti, sono stati assai spesso indicati dagli intervistati come i ‘grandi assenti’ nel processo di programmazione: l'impressione complessiva è che si siano trovati ad arrancare dietro a una programmazione a sostanziale guida tecnica.

Per queste ragioni, la spiegazione più valida della scelta tra modelli di governo differenti sembra essere un'altra: scegliere un modello mono-organo (UdP tecnico-politico) significa attivare un'unica cabina di regia che include anche i politici e che, pertanto, è in grado di garantire una tangibile semplificazione del processo, poiché consente non solo di internalizzare una fonte di legittimazione diretta, ma anche i costi di contrattazione con la parte politica. Tale scelta, in termini neo-istituzionalisti organizzativi (Powell e Di Maggio 1983) ed economici (Williamson 1981), si configura quindi come una soluzione organizzativa di tipo sperimentale, sviluppata in autonomia

processo di programmazione. Sono infatti noti casi di conflitto tra CsZ e Comune maggiore per la gestione del Piano, mentre assai più generalizzata appare l'esiguità di risorse finanziarie, organizzative e umane.

⁶ I comuni di piccole dimensioni, per ovvie ragioni strutturali, presentano un organigramma più compatto e un organico più ridotto rispetto a Comuni di dimensioni maggiori: nei contesti del primo tipo, i funzionari e i pochi dirigenti hanno la responsabilità di una pluralità di funzioni che, nei contesti del secondo tipo, sono invece attribuite, usualmente, a uffici e settori differenti.

⁷ Le dinamiche relazionali che caratterizzano contesti ‘associativi’ connotati da una marcata disparità di risorse – dimensionali e quindi spesso economiche – tra i soggetti partecipanti possono essere più facilmente comprese facendo ricorso a un'analogia, quella delle deliberazioni assunte in sede condominiale. Immaginiamo, ad esempio, che in un grande condominio con appartamenti grandi e piccoli si debba decidere se ristrutturare la facciata dello stabile o meno. Poiché le spese dei lavori verranno ripartite in quote proporzionali ai millesimi posseduti, è probabile che i proprietari di alloggi di piccole dimensioni siano favorevoli ad approvare un piano di spesa di consistente entità nella consapevolezza che gran parte dei costi ricadranno sui proprietari degli appartamenti di dimensioni maggiori.

dai Consorzi, che si è diffusa grazie a dinamiche mimetico-normative all'interno di altri ambiti territoriali e che è sopravvissuta alla spinta isomorfica coercitiva rappresentata dalle Linee Guida del 2004.

La spiegazione qui proposta è suffragata dalle risposte fornite dagli intervistati a una domanda volta a individuare i modelli e le esperienze a cui hanno fatto riferimento i PdZ. La maggior parte dei responsabili dei servizi sociali – e nello specifico la quasi totalità degli intervistati appartenenti agli ambiti 'precursori' – ha dichiarato che il proprio Piano è frutto di un percorso in gran parte sperimentale, dove però con il termine 'sperimentale' si intende non un percorso originale e innovativo, quanto piuttosto un percorso 'fatto in casa', in modo incrementale, per prova ed errore, e in definitiva in assenza di adeguati modelli di riferimento. Cionondimeno, soprattutto per gli ambiti cosiddetti 'allineati', è frequente anche il riferimento a *best practices* e all'apporto metodologico dei consulenti. Per quanto concerne le buone pratiche, occorre sottolineare che la gran parte delle specificazioni indicano due ambiti territoriali 'precursori' interni alla provincia di Torino, che presentano, peraltro, due differenti modelli di gestione: uno a gestione consortile (Chieri), l'altro a gestione diretta da parte del Comune capofila (Moncalieri). Tali specificazioni, se da un lato mettono in luce la natura sostanzialmente intrasettoriale e intraterritoriale delle buone pratiche assunte a modello di riferimento⁸, dall'altro evidenziano il ruolo di 'apripista' degli ambiti 'precursori' che, da soli, si sono assunti tutto l'onere della sperimentazione e dell'innovazione. La 'solitudine dei numeri primi' risulta però notevolmente attenuata laddove si consideri il gran numero di indicazioni che ha ottenuto l'opzione di risposta "si è fatto riferimento a un modello specifico proposto e gestito da professionisti qualificati", ossia laddove si guardi all'apporto fornito dai consulenti. L'indagine condotta, infatti, ha messo in luce tutta la consistenza di un fiorente mercato di *expertise*, in gran parte privato, che, se non ha keynesianamente creato una domanda di nuove politiche, giacché i PdZ costituiscono un adempimento istituzionale prescritto dalla legge, ha quantomeno indotto un diffuso bisogno di consulenza, soprattutto in quegli ambiti territoriali che sono partiti in un secondo momento rispetto ai precursori. In altre parole, i consulenti rappresentano un agente fondamentale di isomorfismo dei processi di pianificazione. Se, seguendo Powell e Di Maggio (1983), potremmo essere portati a considerare i consulenti, in qualità di classe professionale, come un fattore di isomorfismo normativo, non possiamo però nemmeno trascurare la presenza di meccanismi puramente mimetici o di spinte coercitive soggiacenti alla socializzazione dei consulenti nei diversi ambiti territoriali. Hanno indubbiamente operato meccanismi mimetici, ad esempio, nei pochi casi in cui il PdZ, ottemperando a una logica di puro adempimento, è stato affidato a consulenti in modalità 'prodotto chiavi in mano'. Mentre tracce di isomorfismo coercitivo sono riscontrabili nel ruolo cruciale esercitato dalla Provincia nell'individuazione di modelli e buone prassi attraverso l'organizzazione di corsi di formazione e il finanziamento di percorsi consulenziali in taluni ambiti.

Sempre in una prospettiva neoistituzionalista, ma questa volta storicamente orientata, è importante indagare le *legacies* e l'eventuale *path dependency* dei PdZ, con riferimento, in particolare, all'esperienza di concertazione che ha avuto luogo nell'ambito della legge 285/97: "disposizione per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza". L'importanza di tale esperienza, infatti, è unanimemente riconosciuta dai responsabili dei servizi sociali che operano nella provincia di Torino. A riguardo, alcuni intervistati esprimono giudizi decisamente entusiastici, sottolineando come l'esperienza della l. 285 abbia introdotto un metodo sostanzialmente assimilabile a quello con cui dovrebbero essere realizzati i Piani di zona: anche in questo caso, gli enti locali devono approvare "piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio articolati in progetti immediatamente esecutivi" e debbono assicurare "la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento" (Art. 2).

⁸ Sono pochi gli intervistati che hanno indicato esperienze extraterritoriali, quali, genericamente, realtà dell'Emilia Romagna e del Veneto, mentre un solo intervistato ha fatto riferimento a una politica extrasettoriale, seppur sempre partecipativa e intraterritoriale, quale il Patto Territoriale in cui è coinvolto anche il proprio territorio.

A detta della stragrande maggioranza degli intervistati, tuttavia, l'esperienza della 285 "non è paragonabile per complessità a quella dei Piani di Zona", in quanto il metodo concertativo è limitato a politiche settoriali. L'eredità di tale esperienza, quindi, è in realtà più metodologica che sostantiva. Le interviste evidenziano inoltre come siano soprattutto gli ambiti più solidi a trarre vantaggio dall'esperienza della 285; mentre gli ambiti più deboli, che a suo tempo non hanno potuto attivare alcuna forma di concertazione settoriale, non hanno evidentemente raccolto nessun vantaggio. Ne consegue che la l. 285 ha ingenerato una *path dependency* ambivalente: positiva per le realtà più forti; negativa per quelle più fragili. La differente eredità della l. 285 ha aumentato, se possibile, il divario tra le prime e le seconde, accentuando l'effetto 'a macchia di leopardo', ossia la frammentazione, che già caratterizza il contesto provinciale torinese.

III. Tavoli Tematici e partecipazione

1. Il target dell'inclusione

Tra gli organi di programmazione, i Tavoli Tematici meritano un'attenzione particolare, in quanto non solo rappresentano il luogo privilegiato della partecipazione, rendendo così possibile l'integrazione tra una prospettiva di *government* e di scienza dell'amministrazione – come tale incentrata prevalentemente sugli apparati di governo – con una prospettiva di *governance* e di politiche pubbliche – incentrata invece sulle dinamiche effettive dei processi di costruzione della politica e di interazione con la società civile –, ma costituiscono anche l'epicentro, almeno potenziale, dei processi di innovazione. La centralità e la novità del momento partecipativo sono unanimemente riconosciute anche dagli stessi intervistati, i quali hanno indicato la fase di partecipazione ai Tavoli quale punto di forza del processo e lo sviluppo di una decisionalità 'a più voci' come maggiore ricaduta positiva.

Allo scopo di comprendere la portata partecipativa della politica, è essenziale focalizzare l'attenzione su chi effettivamente ha partecipato al lavoro dei Tavoli, vale a dire sul target dell'inclusione. Se, in linea di principio, il lavoro dei Tavoli era aperto a tutti gli interessi, le competenze e le voci più significative del territorio, di fatto sono stati coinvolti principalmente soggetti sociali strutturati e organizzati in qualità di effettivi operatori della politica: *in primis*, cooperative e associazioni di volontariato, ma anche case di riposo, sindacati, scuole e, in un minor numero di realtà, parrocchie e associazioni ricreative, sportive e culturali. La partecipazione, dunque, risulta essere limitata a rappresentanti organizzati di specifiche categorie e problemi piuttosto che essere aperta a singoli cittadini impegnati nel sociale, ma non direttamente riconducibili a enti o organizzazioni, con la conseguenza che la cittadinanza in senso ampio, in quanto destinataria della politica, rimane sostanzialmente esclusa dalla programmazione, se non addirittura dall'orizzonte di policy.

Il target in definitiva ristretto è confermato anche dagli strumenti comunicativi più utilizzati: nella maggior parte dei casi si è fatto ricorso a strumenti di comunicazione per loro stessa natura indirizzati a specifici target – quali lettere, telefonate, inviti e incontri mirati; mentre marginale è stato l'utilizzo di canali di informazione e di comunicazione generalizzata – come articoli su giornali locali e assemblee pubbliche. Una possibile spiegazione della scelta di strumenti di comunicazione selettivi e particolaristici risiede se non nella latitanza del politico, quantomeno nel suo scarso investimento nella politica. Strategie comunicative di carattere diffuso e universalistico, infatti, richiederebbero un impegno e una promozione diretta da parte dei politici comunali; mentre l'utilizzo di strumenti mirati è più gestibile da quelli che si sono rivelati gli effettivi iniziatori della politica: i tecnici.

Al di là della natura generalista o particolarista degli strumenti utilizzati, va sottolineato il ricorso poco diffuso a strategie di comunicazione innovative, quali la costruzione di siti web o la creazione *ad hoc* di un logo del PdZ come strumento di marketing territoriale e, per converso, il predominante

utilizzo di modalità di informazione e comunicazione tradizionali. Tali strategie, anche laddove rispondano a un'esigenza di comunicazione generalizzata (v. assemblea pubblica), favoriscono, di fatto, processi di *autoselezione* di soggetti 'interessati': in altre parole, già dalle strategie di comunicazione utilizzate si configura una politica di programmazione prevalentemente riservata agli 'addetti ai lavori'.

Un'inclusione autoselettiva, d'altro canto, è la conseguenza inevitabile della rilevata assenza di un vero e proprio disegno di reclutamento dei partecipanti e di supporto, e ancor meglio di incentivazione, alla partecipazione. La prevalenza delle dinamiche di autoinclusione, e ancor più di autoesclusione, alla base delle quali opera in molti casi "la paura di perdere la propria identità e di essere fagocitati da un meccanismo istituzionale", al punto tale che il PdZ può essere "vissuto come un vincolo al proprio valore espressivo", aggrava una delle criticità più rilevanti di tutto il processo di programmazione: il problema della rappresentanza delle parti sociali. Se da un lato certe categorie – come ad esempio i soggetti in condizione di povertà estrema, gli *homeless* e gli immigrati irregolari – sono strutturalmente difficili da includere, dall'altro un problema di rappresentanza, e ancor meglio di delega formale, si pone, con ben poche eccezioni⁹, per tutte le categorie di soggetti coinvolte nel processo di programmazione, e in particolare per quei mondi – istituzionali e non – che si presentano frammentati al proprio interno: ad esempio, ASL, cooperative, volontariato e scuole.

I *policy makers* hanno tentato di ovviare al problema chiedendo, durante la I° Conferenza di Piano, di individuare delle specifiche persone in grado di rappresentare i principali soggetti collettivi, così da assicurare una certa continuità all'attività di programmazione. Tale tentativo, tuttavia, è andato incontro a un clamoroso fallimento: non solo non è stato possibile individuare delle persone che rappresentassero l'intero mondo delle cooperative, del volontariato, delle scuole e dell'ASL, ma spesso i partecipanti non sono riusciti a portare all'interno dei tavoli posizioni che non esprimessero punti di vista puramente personali e che, viceversa, fossero condivise all'interno della propria organizzazione. Il problema della rappresentanza, inoltre, è stato aggravato dal turnover dei partecipanti, come del resto mostra la realtà delle scuole, dove un continuo avvicendamento dei docenti che sedevano ai Tavoli ha reso estremamente difficile l'integrazione delle politiche sociali con quelle scolastiche.

2. I Tavoli tra conservazione e innovazione

La totalità degli ambiti territoriali di programmazione zonale nella provincia di Torino ha attivato almeno quattro Tavoli, relativi, seppur con denominazioni volta a volta mutevoli, alle seguenti aree tematiche: anziani; disabili; adulti in difficoltà (talvolta denominato 'contrasto alla povertà e inclusione sociale'); minori e giovani (talvolta denominato 'minori e responsabilità familiari' o 'età evolutiva'). Alcuni ambiti territoriali, però, presentano un numero più elevato di Tavoli o perché ai quattro tavoli usuali si aggiungono il tavolo delle dipendenze e/o il tavolo dell'immigrazione, o perché si è deciso di effettuare uno sdoppiamento tematico dell'area corrispondente al tavolo minori distinguendo l'area minori dall'area giovani e creando così due diversi tavoli. Nella demarcazione delle aree tematiche, un elemento interessante è costituito dal fatto che il tema delle responsabilità familiari, usualmente legato al tavolo minori, viene talvolta integrato all'interno del tavolo adulti, che solitamente, invece, viene inteso come 'adulti in difficoltà' e non come 'genitori'.

Da un punto di vista analitico, e in coerenza con il *frame* teorico fin qui utilizzato, è importante sottolineare come la divisione in quattro aree tematiche derivi dalla ripartizione in categorie sulla base della quale il socio-assistenziale organizza le proprie attività di routine. Tale ripartizione si fonda sull'individuazione dei target effettuata facendo riferimento alle differenti fasi del ciclo di vita dei soggetti destinatari delle prestazioni e informa la struttura stessa degli enti gestori dei

⁹ Fanno eccezione, ad esempio, i sindacati e alcune associazioni di tutela di specifici diritti, quali quelli dei disabili, che di fatto detengono il monopolio della rappresentanza nel proprio settore.

servizi socio-assistenziali, i quali presentano una struttura organizzativa articolata in quattro aree di intervento. La scelta di attivare tavoli tematici che ricalcano la struttura interna dell'ente gestore, se da un lato rappresenta un'affidabile garanzia di continuità tra l'attività di programmazione zonale e il lavoro ordinario degli enti gestori, dall'altro rivela, da parte di quest'ultimi, un atteggiamento essenzialmente conservativo, che talvolta va a discapito dell'innovazione e dell'attivazione rispetto ai *social problems* emergenti. Questa criticità, peraltro, risulta del tutto evidente anche laddove si prenda in considerazione la dimensione dell'integrazione tra le politiche sociali e le cosiddette 'politiche altre': su temi quali 'casa', 'trasporti' e 'urbanistica' non sono stati attivati tavoli specifici e ci si è limitati a elaborare, spesso solo su carta, delle cosiddette 'azioni trasversali', che, per ammissione degli stessi intervistati, hanno prodotto un livello di integrazione complessivo basso, per non dire nullo¹⁰.

A complemento del quadro di analisi fin qui delineato rispetto al numero dei Tavoli, alle aree tematiche e all'integrazione con le politiche 'altre', va detto che i consulenti, veicolando l'esperienza accumulata in altri ambiti territoriali, hanno avuto un ruolo cruciale nell'orientare gli enti gestori verso una strategia che privilegia la fattibilità e la continuità d'azione *versus* l'innovazione *tout court*¹¹.

Anche i 'piani di investimento' degli ambiti territoriali confermano la tendenza alla conservazione: i Tavoli su cui si è investito di più corrispondono alle aree tematiche dei cosiddetti 'soggetti forti' del sistema socio-assistenziale (Teagno 2009a) – *in primis*, anziani e disabili; in seconda battuta, adulti – nonché a quelle a più alto conflitto atteso, perché caratterizzate dalla presenza di soggetti fortemente organizzati e capaci di veicolare in maniera più pressante la domanda sociale. Indubbiamente, questa scelta 'tradizionalista', che penalizza investimenti in nuovi settori e problemi, rivela, in aperto contrasto con la retorica della fertilità del conflitto e della sua gestione creativa (Sclavi 1994, 2000, Sclavi *et al.* 2002), una concezione patologica e disfunzionale dello stesso (Ciaffi e Mela 2006), che, come tale, se non neutralizzato viene certamente affrontato attraverso strategie di contenimento preventive.

Al di là delle scelte di investimento concretamente effettuate, non si può non rilevare la presenza di un problema di fondo: una mancanza di chiarezza circa i compiti e gli obiettivi dei Tavoli Tematici. Nello specifico, la pressoché totalità degli intervistati ha manifestato una diffusa "perplexità sulla realizzabilità di quanto emerso dai tavoli", sollevando così dubbi in merito all'effettiva *fattibilità* delle proposte progettuali elaborate in sede partecipativa. Inoltre, in termini di "enormi difficoltà a capire che fine avrebbe fatto il lavoro svolto nei tavoli", è stata sollevata la cruciale questione del *recepimento* delle linee d'azione proposte dai tavoli da parte non tanto dell'Ufficio di Piano, quanto del Tavolo Politico. Dubbi, quelli qui menzionati, assolutamente fondati, in quanto da più parte è stata denunciata "una vera e propria scissione tra la fase di consultazione e quella di redazione del Documento di Piano".

In sintesi, a prescindere dal fatto che si è verificato un generale appiattimento sul livello consultivo, agli stessi *policy makers* non era chiaro se all'interno dei tavoli si dovesse attuare una semplice *consultazione* o si dovesse costruire un percorso di vera e propria *codecisione*. Ancora, i tavoli dovevano fermarsi a un'analisi condivisa del contesto, delle risorse e dei bisogni o dovevano elaborare vere e proprie proposte di *policy* in forma di progetti? E da ultimo, la scelta delle linee

¹⁰ Un livello appena sufficiente di integrazione, come si può vedere dall'indice numerico appositamente elaborato nel corso della ricerca, è stato raggiunto solo per quanto riguarda i temi, che invero presentano ben più saldi puntelli nei Tavoli Tematici, dell'istruzione e del lavoro/formazione.

¹¹ Nonostante l'effetto standardizzante 'a ribasso' sortito dalle indicazioni consulenziali, non mancano evidenze circa la presenza di PdZ che hanno prodotto veri e propri 'libri dei sogni', soprattutto tra gli ambiti zonali 'precursori'. La parte della ricerca relativa all'implementazione che qui purtroppo, per ragioni di spazio, non verrà presentata, ha evidenziato un drammatico *trade-off* tra innovazione e implementazione: gli ambiti territoriali si sono sentiti costretti a scegliere se privilegiare l'attuazione, rinunciando sostanzialmente a intraprendere percorsi innovativi, o, viceversa, privilegiare l'innovazione a scapito dell'implementazione. Dato che l'innovazione di molti 'precursori' è rimasta in definitiva 'su carta', il timore di non riuscire a trovare un equilibrio soddisfacente nel suddetto *trade-off* ha indotto molti ambiti partiti dopo l'emanazione delle Linee Guida del 2004 a scegliere, come abbiamo visto, l'opzione più conservativa.

d'azione prioritarie spettava ai soli politici, ossia al TP, o anche ai Tavoli Tematici? Questi quesiti, invero, non solo non sono stati adeguatamente affrontati a monte dell'attivazione dei PdZ, ma sono rimasti sostanzialmente insoluti lungo tutto il I° ciclo di programmazione, con l'eccezione, ma soltanto parziale, degli ambiti che hanno dato il via al proprio percorso di programmazione dopo le Linee Guida del 2004 e che, pertanto, hanno potuto avvantaggiarsi delle esperienze dei precursori.

Proprio il confronto tra le esperienze dei 'precursori' e quelle degli 'allineati' ha consentito di pervenire a un *set* di elementi di apprendimento comuni in relazione ai tavoli. I gestori dei servizi sociali, innanzitutto, hanno imparato – basandosi anche sulle esperienze di altri contesti regionali e grazie ai suggerimenti degli esperti che li hanno accompagnati – che il numero dei tavoli non deve essere troppo elevato; troppe arene partecipative, infatti, sono difficili da gestire e da coordinare. Inoltre, hanno sperimentato sulla propria pelle che un numero troppo elevato di partecipanti ai tavoli nuoce alla capacità di programmazione; tanto è vero che, in alcune occasioni, alcuni ambiti territoriali si sono trovati a dover sdoppiare i tavoli per semplici ragioni numeriche. Un altro elemento di apprendimento, frutto di esperienza diretta, riguarda la necessità di concentrare nel tempo il lavoro dei tavoli, in modo da contenere il rischio di un calo fisiologico della partecipazione: tempi troppo sfilacciati aumentano la propensione alla partecipazione da parte di soggetti per così dire 'perdigiorno' (Regonini 2005). Al fine di limitare il rischio di un deficit di coordinamento, è importante poi che i tavoli tematici procedano in parallelo, evitando pause troppo lunghe tra un incontro e un altro. Allo stesso scopo conviene che il lavoro dei tavoli si svolga in modo strutturato, con obiettivi, tempi e regole predefinite. La costituzione di arene con *setting* (Elster 1998) altamente strutturati e istituzionalizzati anziché informali e autogestiti dai partecipanti è stata l'opzione prescelta fin dall'inizio dalla pressoché totalità degli ambiti, in quanto tale modalità di gestione delle arene, se da un lato costringe la partecipazione, limitandone la spontaneità e in definitiva la democraticità, dall'altro facilita la governabilità delle arene stesse. In sostanza, quindi, emerge ancora una volta un *trade-off* – quantomeno percepito – tra governabilità e democraticità, che è stato trattato privilegiando sempre il primo polo a scapito del secondo. Da ultimo, un'importante prescrizione – di cui forse gli intervistati non sono pienamente consapevoli ma che invece emerge con forza dalle riflessioni del gruppo di ricerca – ha a che vedere con il fatto che bisogna fare attenzione alla collocazione dei temi nei singoli tavoli, in modo da rendere chiari gli argomenti oggetto di lavoro. È evidente, ad esempio, che trattare il tema della genitorialità all'interno di un tavolo 'adulti in difficoltà' può distogliere l'attenzione dalla ricerca di soluzioni adeguate rispetto al problema centrale, rappresentato, nel caso specifico, dalle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione. In altre parole, nonostante i problemi siano complessi e interrelati, è necessario costruire una strategia di aggregazione di tematiche omogenee, ossia mettere a punto una buona strategia divisionale.

3. Dinamiche interne e rapporti con il terzo settore

Un modo per analizzare le dinamiche che si sono realizzate all'interno dei tavoli è cercare di comprendere quali sono stati i tavoli più conflittuali, quelli più propositivi e quelli in cui si è pervenuti addirittura a forme deliberative. Sotto il profilo della capacità propositiva, non andiamo incontro a grandi sorprese: i tavoli più propositivi corrispondono alle arene in cui siedono soggetti con capacità organizzative autonome e su cui si è investito di più – anziani e disabili. Questi, inoltre, sono anche i tavoli più conflittuali, poiché caratterizzati dalla presenza di partecipanti particolarmente rivendicativi, come i sindacati (e nello specifico lo SPI CGIL) nel tavolo anziani e le associazioni di genitori di disabili nel tavolo sulla disabilità, capaci di veicolare in maniera più pressante la domanda sociale. I dati, in sintesi, mostrano un'importante equazione tra risorse possedute dai partecipanti (strutturazione e autonomia organizzativa), animosità del dibattito (conflittualità) e ricchezza di contenuti dello stesso (capacità propositiva).

È sorprendente, invece, la non totale corrispondenza tra tavoli propositivi e tavoli che hanno innescato dinamiche deliberative, ossia arene in cui si è giunti a soluzioni condivise attraverso il

ricorso ad argomentazioni razionali non prettamente incentrate su interessi egoistici e strategici ma imperniate piuttosto su un concetto di bene comune (Habermas 1992). I tavoli per così dire deliberativi, infatti, non sono rappresentati solamente dai tavoli tradizionali – anziani e disabili – ma anche da tavoli più ‘sperimentali’ quali il tavolo immigrati e il tavolo minori. Tale dato conferma, da un lato, che la deliberazione necessita di investimento e di eredità positive – e quindi anche di capitale sociale pregresso – e dall’altro che la sperimentazione e l’*inquiry*, ossia il trattamento creativo dell’incertezza (Lanzara 2005), rappresentano il *milieu* privilegiato della deliberazione.

L’elemento che, più di tutti, favorisce la cooperazione e il confronto è la risorsa strategica *fiducia* (Mutti 1998; Barbera 2001), che in alcuni casi fortunati è già disponibile – si pensi, ad esempio, a tavoli che raccolgono l’eredità di gruppi di lavoro aperti alle voci del territorio attivati dagli enti gestori già da anni o a tavoli i cui partecipanti appartengono a reti autonome e preesistenti – e che molto più spesso va costruita e alimentata nel tempo, tanto tra i partecipanti quanto tra questi e le istituzioni.

Viceversa, la cooperazione e il confronto, e quindi un diffuso clima di fiducia, sono ostacolati da alcuni atteggiamenti e comportamenti imputabili a entrambi i fronti. Sul versante dei partecipanti, un fattore ostacolante è costituito da uno specifico atteggiamento – il ‘chiedere senza dare’ – che viola il principio di reciprocità e nega la corresponsabilità. Un esempio di questo atteggiamento è riportato da uno degli intervistati: “in tutti i tavoli ci si aspettava una forte regia da parte dei servizi sociali. Per questo motivo i partecipanti non pensavano di dover decidere niente, ma di poter vedere esaudite le proprie richieste”. Sul versante delle istituzioni, un comportamento estremamente dannoso è dato dal non tener conto, di fatto, di quanto emerge dalla partecipazione dopo aver scelto formalmente di dare l’avvio a un percorso partecipativo. Un esempio di grave tradimento delle legittime aspettative dei partecipanti è fornito da un altro responsabile dei servizi sociali: “la scelta delle priorità effettuata dai politici ha di fatto anestetizzato la capacità propositiva e la propensione al confronto dei partecipanti ai tavoli”.

Sebbene nei processi sia stata rilevata la presenza di elementi di acredine e di tavoli strutturalmente più conflittuali di altri, è tuttavia importante evidenziare che il livello di conflittualità, come hanno segnalato gli intervistati, risulta complessivamente non elevato. Questo elemento, se da un lato fa sorgere il dubbio che i Piani di Zona abbiano dato vita a percorsi sostanzialmente tecnici e non aperti a un vero confronto – in altre parole, a una politica artificialmente chiusa e tecnica –, dall’altro è perfettamente in linea con l’analisi coalizionale condotta. Tale analisi, infatti, ha rivelato che all’interno dei tavoli non si sono create coalizioni avversarie tendenzialmente stabili – riconducibili a dinamiche tipiche di politiche *a somma zero* e *redistributive* – ma coalizioni variabili a seconda dei singoli problemi affrontati – espressione tipica, invece, di politiche *percepite* come *distributive* (Lowi 1972). Ed è chiaro che proprio un’interpretazione distributiva delle politiche – o quantomeno della loro fase di programmazione – è perfettamente compatibile con un livello di conflittualità non esasperato, coniugabile pertanto con l’idea secondo cui, da un processo di pianificazione, tutti possono guadagnare, se non in termini materiali almeno in termini di rappresentanza: ogni soggetto partecipante, nell’ambito di politiche inclusive, a differenza di quanto accade in contesti in cui la programmazione è unilateralmente affidata a soggetti istituzionali, ha la possibilità di far sentire la propria voce. Una buona consapevolezza del legame tra struttura delle coalizioni e conflittualità emerge dalla risposta di uno degli intervistati: “in genere, abbiamo avuto tavoli poco conflittuali, caratterizzati da coalizioni variabili, tranne il tavolo anziani, che è stato il tavolo più conflittuale e che ha messo in gioco due blocchi ben identificabili, contrapposti e stabili”.

Per ciò che concerne invece i rapporti con il Terzo Settore nei processi e, in particolare, nei tavoli tematici, le interviste in profondità hanno messo in luce una grande difficoltà a esprimere una voce di sintesi – ossia una sostanziale incapacità a presentarsi come un soggetto interlocutore coeso dinanzi alle istituzioni – tanto da parte del mondo della cooperazione quanto da parte di quello del volontariato. La frammentazione delle voci, tratto invero caratterizzante l’intera realtà dei soggetti extraistituzionali impegnati nel sociale, riflette lo stato del tessuto associativo locale del territorio

della provincia di Torino. Tale territorio, infatti, risulta contrassegnato – nei tre quarti degli ambiti – dalla presenza diffusa di gruppi, associazioni e realtà attive nel sociale, ma con debole capacità autonoma d’azione e di coordinamento.

Al di là di un problema generale di frammentazione, che, come abbiamo appena visto, riguarda il Terzo Settore complessivamente inteso, sussistono problematiche specifiche che interessano le sue due componenti principali: cooperative e volontariato. Rispetto al volontariato, il problema principale è costituito da forti difficoltà di relazione con le istituzioni dovute a una sostanziale diversità di linguaggio e di visione del sociale. Le associazioni di volontariato, in altre parole, sono state spesso percepite dai responsabili dei servizi sociali come settoriali, autocentrate e, in definitiva, prive di una visione d’insieme. Se dinamiche centrifughe e aspettative troppo elevate, al punto da risultare a volte irrealistiche, caratterizzano, seppur in misura minore, anche le cooperative, queste ultime presentano però due problemi specifici, dai quali sono scaturiti equivoci e tensioni. Un grave equivoco ha come oggetto le ragioni che spingono le cooperative a prender parte al processo di pianificazione: è percepito come reale il rischio che la loro partecipazione sia strumentale, in quanto finalizzata al mero ottenimento di appalti¹². Un elemento di tensione, invece, è costituito dalla possibilità che le cooperative che usualmente lavorano con gli enti gestori limitino la propria partecipazione, o che addirittura si autoescludano, poiché spesso si percepiscono come semplici fornitori e non come codecisori qualificati in quanto detentori di un *know how* specifico sul tema. Questo comportamento da parte delle cooperative è ulteriormente rafforzato dal timore che non sussista realmente lo spazio per comunicare in maniera schietta dubbi e perplessità a quelle che, in definitiva, rappresentano il loro datore di lavoro: le istituzioni.

Infine, è importante valutare l’impatto del Piano di Zona sul grado e sulle modalità di coinvolgimento del Terzo Settore nei processi di intervento sociale a livello locale. Se il volontariato risulta complessivamente più coinvolto di prima, il giudizio relativo alla cooperazione risulta invece più articolato e composito. Solo in meno della metà dei casi, infatti, si può parlare – senza riserve – di un maggior coinvolgimento rispetto al passato da parte delle cooperative nelle azioni di territorio. In un esiguo numero di casi, la valutazione – pur positiva – appare più cauta e circoscritta. Per l’altra metà dei casi, invece, il giudizio è senz’ombra di dubbio negativo, a causa delle strategie ‘auto-interessate’ di alcune cooperative che, per quanto già radicate nel territorio, di fatto si sono rivelate tra gli attori meno partecipi sia nella discussione ai tavoli sia nella costruzione dell’Accordo di Programma. Questa divergenza di giudizio in merito al differente livello di coinvolgimento da parte del mondo della cooperazione e di quello del volontariato, ad ogni modo, riflette anche un differente livello di aspettative istituzionali nei confronti dei due attori collettivi: si è riscontrata una più cocente delusione nei confronti delle cooperative – rispetto alle quali le aspettative erano decisamente elevate – piuttosto che nei confronti del volontariato – rispetto al quale le aspettative erano invece più contenute.

IV. Assetti e dinamiche di Piano

1. I rapporti interistituzionali: una triangolazione asimmetrica

Come già detto, i rapporti tra i soggetti istituzionali coinvolti – Ente gestore, Comuni e ASL – assumono la forma di quello che, almeno in teoria, dovrebbe essere un triangolo di ferro¹³. Senza

¹² Anche la Regione è consapevole di questo rischio. Tanto è vero che, nelle Linee Guida del 2009 ha espressamente dichiarato che “in nessun caso la partecipazione al processo di programmazione potrà precostituire titolo per eventuali e futuri affidamenti di servizi”.

¹³ La metafora del triangolo di ferro, mutuata dai politologi nordamericani, per quanto azzardata, mantiene una forte capacità esplicativa a prescindere dal contesto e dai soggetti a cui viene di volta in volta applicata. Sebbene nel nostro caso non abbiamo a che fare con interazioni tra agenzie amministrative, commissioni parlamentari e gruppi di interesse

ombra di dubbio, l'ente gestore rappresenta il *core* o, più coerentemente con la rappresentazione grafica, il vertice superiore di questo triangolo; mentre i Comuni e l'ASL ne rappresentano i due vertici inferiori. La collocazione superiore dell'ente gestore segnala chiaramente, e in maniera immediata, che questo è il 'padrone di casa'. Per meglio comprendere le dinamiche relazionali tra i tre attori, può tornare utile fare ricorso ancora una volta alla metafora della realtà condominiale. Immaginiamo uno scenario un po' particolare: un condominio che ospita all'interno del proprio cortile un piccolo centro commerciale, composto da una decina di negozi. Il centro commerciale è, come tale, un'entità autonoma e giuridicamente distinta dal condominio, ma naturalmente costretta a relazionarsi di continuo con quest'ultimo. Inoltre, pur essendo un soggetto unitario, è internamente composto da parti autonome e tra loro indipendenti – i negozi. Fuor di metafora, i condomini rappresentano i Comuni, l'amministratore rappresenta l'ente gestore, il centro commerciale l'ASL unitariamente intesa e i singoli negozi le sue diverse articolazioni interne (distretti e servizi quali SERT, psichiatria, ecc.). Gli inquilini, in qualità di proprietari, nominano un amministratore che si fa carico, al loro posto, della gestione effettiva dello stabile. Ma – come tutti sanno – l'amministratore finisce inevitabilmente per diventarne il vero padrone¹⁴. L'asimmetria della triangolazione è imputabile, da un lato, alla deriva del rapporto di delega tra comuni ed ente gestore, e dall'altro al fatto che quello che dovrebbe essere un partner decisionale – l'ASL – è percepito, e spesso al contempo si pone, come un interlocutore partigiano e recalcitrante.

La deriva del rapporto di delega tra Comuni ed ente gestore, particolarmente evidente nei rapporti tra i Consorzi e i Comuni che hanno dato loro vita, non è frutto soltanto di una volontà di autonomizzazione da parte dell'ente strumentale, ma anche – e forse soprattutto – di un sostanziale disinteresse in materia da parte degli enti deleganti. Il pensiero prevalente tra i politici comunali – a detta di molti intervistati – è infatti che “il PdZ è una roba del Consorzio”, forse “perché non porta loro vantaggi”. In altre parole, sembra che il Consorzio, da *organizzazione* strumentale, a causa di un vuoto di titolarità effettiva nella concreta gestione del processo di pianificazione si sia trovato a dover diventare una vera e propria *istituzione*. Indizi di una simile trasformazione sono ravvisabili tanto nella capacità, da parte dello stesso Consorzio, di modificare le regole del gioco all'interno del campo organizzativo, quanto nello sviluppo al suo interno di quella che Selznick (1949) definirebbe una *leadership* creativa.

Ad ogni modo, tralasciando la spinosa questione dello scarso rendimento elettorale delle politiche sociali, quella che, da parte dei Comuni, sembra essere una sostanziale rinuncia a esercitare in maniera continuativa la titolarità effettiva del processo – rinuncia che si concretizza nell'indisponibilità a effettuare nuovi investimenti – può essere spiegata, almeno in parte, facendo ricorso ad alcuni elementi strutturali già evidenziati in precedenza: la potenziale frammentazione di alcuni ambiti territoriali dovuta alla presenza di un numero elevato di Comuni al suo interno e/o alla forte disparità delle risorse che questi possono mettere a disposizione. Proprio la carenza di risorse umane e soprattutto finanziarie – carenza che, invero, riguarda più in generale gli Enti Locali e non soltanto i Comuni di piccole dimensioni – rende infatti conto dell'elevata frequenza di Piani di Zona approvati 'a costo zero'.

L'asimmetria nei rapporti con l'ASL, invece, è ascrivibile a una pluralità di fattori. In primo luogo, l'Azienda Sanitaria è il vero potere forte che dialoga e negozia con l'ente gestore – che spesso, come nel caso dei Consorzi, è un semplice ente strumentale e non un ente locale. Come tale, l'ASL è in grado di grado di ostacolare, o addirittura di mandare a monte, la concertazione. In secondo luogo, bisogna però considerare che l'Azienda Sanitaria è un soggetto non monolitico ma frammentato al suo interno: ha infatti un organigramma estremamente complesso, suddiviso in dipartimenti e servizi, ed è articolata in distretti territoriali. Questa frammentazione si traduce, da un

privati, come nel contesto statunitense, è pur vero che il tipo di *policy* in oggetto è il medesimo: quello che Wilson (1980) definisce *client politics*, ossia una *policy* che ha tutti i tratti delle politiche distributive (Lowi 1972).

¹⁴ Un'ulteriore metafora capace di rendere efficacemente il percorso degenerativo che può prendere forma all'interno di un rapporto di delega strumentale è rappresentato dalla relazione latifondista/mezzadro: quest'ultimo, in definitiva, è il decisore plenipotenziario, in altre parole il vero padrone, del terreno che occupa.

lato, nella difficoltà di relazione da parte dell'ente gestore con alcuni dipartimenti e servizi (molte, a riguardo, le indicazioni relative al dipartimento di Psichiatria e al SERT), e dall'altro nell'assenza di una delega effettiva da parte del Direttore generale – quasi sempre assente dai processi – al Direttore di Distretto. Un ulteriore fattore capace di rendere ancora più complessi i rapporti tra ASL ed enti gestori è costituito dalla possibile non corrispondenza tra ambito territoriale di programmazione zonale e Distretto socio-sanitario. Per tutte queste ragioni di carattere strutturale – e per tutta una serie di altre ragioni, per così 'culturali', legate, ad esempio, alla più volte denunciata scarsa socializzazione a processi di tipo partecipativo e, più nello specifico, all'“incapacità di relazionarsi con i soggetti del TS¹⁵” –, in molti casi si è rilevata una sostanziale estraneità al processo da parte dell'ASL complessivamente intesa. A testimonianza di ciò, molti responsabili dei servizi sociali hanno rimarcato l'indisponibilità dell'attore sanitario a investire nuove risorse e a costruire un percorso di effettiva integrazione con il mondo socio-assistenziale. Come la ricerca ha messo in luce, infatti, anche quando con l'ASL sono state realizzate nuove convenzioni, queste sono state stipulate esclusivamente negli ambiti a più forte integrazione socio-sanitaria e, comunque, non per effetto diretto del Piano di Zona. In definitiva, occorre quindi ammettere che l'integrazione socio-sanitaria, data quasi per scontata nel progetto di pervenire a una politica sociale di area vasta, rimane per molti aspetti un obiettivo ancora da realizzare.

Nonostante i rapporti interistituzionali siano caratterizzati da evidenti asimmetrie, le relazioni tra Ente gestore, Comuni e ASL permangono l'elemento centrale nella costruzione della politica. La stragrande maggioranza degli intervistati, infatti, afferma che il criterio principale che ha guidato la costruzione dell'UdP – spesso unico organo di governo del Piano – è rappresentato dall'“inclusione dei soggetti istituzionali più rilevanti”, corrispondenti ai componenti fissi elencati in precedenza. A seguire, come criteri in grado di ispirare la composizione dell'UdP, con un numero decisamente inferiore di indicazioni e come criterio subordinato all'inclusione dei soggetti istituzionali, troviamo, a pari merito, “competenza e capacità di programmazione” e “inclusione di ruoli e persone capaci di impegnare effettivamente il proprio ente”.

La scelta di queste ultime due modalità da parte degli intervistati evidenzia la presenza nell'UdP di soggetti spesso non coincidenti con le figure apicali delle istituzioni coinvolte, ma selezionati – o autoselezionatisi – in base alla capacità di impegnare effettivamente il proprio ente e, soprattutto, alla competenza di programmazione. Dai commenti degli intervistati su questo punto, dunque, emerge la consapevolezza della non necessaria coincidenza tra la titolarità di funzioni istituzionali e il possesso effettivo di competenze e capacità specifiche; un *gap*, questo, che gli intervistati hanno spesso sperimentato e che, almeno idealmente, auspicherebbero di poter ridurre.

Infine, in un solo ambito territoriale, al cui interno il TS era incluso nell'UdP, il criterio che ha ispirato la composizione di quest'ultimo è stato, coerentemente, l'“inclusione estesa a tutte le realtà significative” – tra le quali, il TS, come naturale, occupa un posto privilegiato.

Dinanzi alla domanda se si sarebbe potuto procedere altrimenti nella costituzione e nella composizione dell'UdP, poco più della metà degli intervistati risponde affermativamente, adducendo come motivazione, nella pressoché totalità dei casi, che sarebbe stato preferibile optare per “un organismo più snello e governabile”, ossia per un UdP esclusivamente tecnico¹⁶, sottolineando che, in questa direzione, è essenziale, come affermato da due differenti intervistati, “chiarire il problema della rappresentanza” e “mettere dentro persone che possano assumere decisioni”, in linea con l'auspicata – e sopra menzionata – corrispondenza tra titolarità delle funzioni istituzionali e competenza di programmazione nonché capacità di impegnare il proprio ente. Sebbene questa sia la risposta ricorrente tra coloro che avrebbero preferito una diversa

¹⁵ Questo aspetto risulta assai preoccupante nella prospettiva dell'imminente costruzione dei PEPS (Piani e profili di salute) e, ancor più, della loro integrazione con i Piani di Zona.

¹⁶ Interessante, a riguardo, è la risposta di un intervistato, il quale, mettendo in luce l'importanza della consulenza nell'apprendimento organizzativo, afferma che “è meglio un organismo snello e governabile, ossia ancora più tecnico e ristretto [essendo il modello di governo di Piano bi-organico, con un UdP esclusivamente tecnico], come insegnatoci dal nostro consulente”.

composizione dell'UdP, un solo soggetto ha indicato una motivazione di segno opposto: anziché un organismo che include soltanto i soggetti istituzionali sarebbe stato meglio optare per un organismo più ampio e rappresentativo che desse spazio, almeno in una seconda fase, al TS al fine di favorire una maggiore democraticità dell'intero processo di pianificazione.

Come emerso dalle risposte di altri responsabili dei servizi sociali, comunque, l'inclusione del TS non è stata interpretata, di per sé, come un fattore di dispersione, ma, al contrario, come un elemento in grado di favorire la capacità di programmazione. Ciò è testimoniato anche dal fatto che, tra coloro che nel primo ciclo di programmazione hanno incluso il TS nell'UdP, nessuno rinnega tale scelta (seppure non tutti ripeterebbero l'esperienza di inclusione del TS nel ciclo successivo); mentre, tra coloro che hanno dato forma a un UdP puramente istituzionale, alcuni riconoscono l'opportunità e la fertilità della partecipazione di soggetti non istituzionali ai lavori di questo organo.

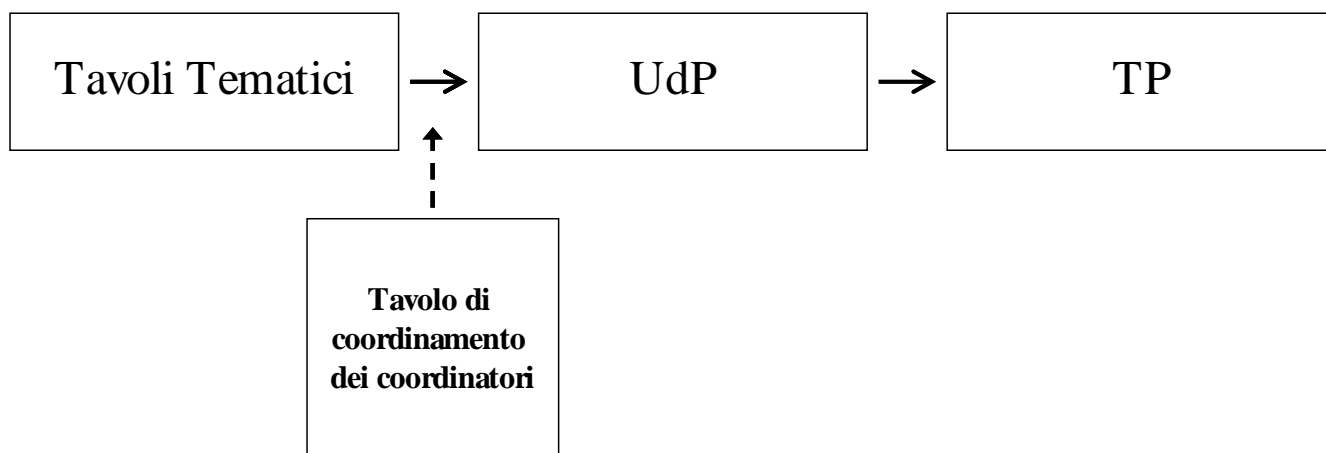
Al di là di queste considerazioni, sebbene la ricerca abbia messo in luce una certa sensibilità da parte dei responsabili dei servizi sociali rispetto alla necessità di costruire una politica 'a più voci', occorre però ammettere che non tutte le voci hanno lo stesso peso: ci sono cioè voci più rilevanti, quelle istituzionali.

2. La chiave di volta del processo di programmazione: il rapporto tra politici e tecnici

Si potrebbe pensare che la chiave di volta dei processi di pianificazione zonale sia costituita dai rapporti tra gli organi di programmazione. Così però non è, come cercheremo di dimostrare nel corso di questo paragrafo.

La ricerca ha messo in luce l'esistenza di uno schema fisso di interazioni tra gli organi, che rivela il ruolo 'filtro' dell'Ufficio di Piano: i contributi dei tavoli tematici vengono recepiti dall'UdP, che li rielabora e li sintetizza per poi indirizzarli al Tavolo Politico. Come mostra la figura sottostante, la funzione di *gatekeeping* dell'UdP è talvolta rafforzata da un ulteriore filtro, che agisce prima di quest'organo: il Tavolo di Coordinamento dei Coordinatori, spesso composto dai responsabili di area.

Figura 1: schema tra gli organi di programmazione



Ora, l'esistenza di uno schema fisso di interazione risulta essere un dato di per sé interessante e carico di contenuto informativo; è necessario, tuttavia, fornirne una spiegazione. Le relazioni tra organi, infatti, sono ingenerate da rapporti tra persone che rivestono specifici ruoli. Per questo motivo, è necessario guardare, da un lato, alla composizione interna del *team di policy*, e dall'altro ai rapporti tra due ruoli specifici: quello di tecnico e quello di politico.

Il *team di policy*, infatti, non corrisponde all'intero Ufficio di Piano, ma soltanto a una sua parte. Per capire quale, risulta innanzitutto utile focalizzare l'attenzione sui dati relativi all'*iniziatore* della

politica. Se, formalmente, la maggior parte degli intervistati indica un soggetto politico – come prima scelta, la figura politica apicale dell’Ente Gestore (Presidente di Consorzio, Assessore della Comunità Montana o Sindaco/Assessore del Comune che ha la gestione diretta del Piano); come seconda scelta, l’Assemblea Consortile o il Comitato dei Sindaci di Distretto –, sostanzialmente, tutti i responsabili dei servizi sociali ammettono che a dare avvio al PdZ è stata la Dirigenza tecnica dell’Ente Gestore. Ed invero, il responsabile dei servizi sociali non solo è stato l’iniziatore della politica, ma si è trovato a rivestire i panni dell’imprenditore di *policy*. Dato che questa figura rappresenta il perno centrale del *team* di *policy*, per comprendere la composizione del gruppo che ha effettivamente portato avanti la politica occorre guardare ai soggetti che hanno fatto squadra con il responsabile dei servizi sociali. Dalle risposte degli intervistati emerge come nel *team* rientri a pieno titolo lo staff del dirigente responsabile: i responsabili di area del Consorzio o della Comunità Montana o i funzionari del Comune che ha in gestione diretta il Piano. Inoltre, un’altra componente essenziale della squadra è costituita dai coordinatori dei Tavoli Tematici, che di frequente sono soggetti interni all’ente gestore – spesso gli stessi responsabili d’area –, ma che talvolta sono soggetti esterni all’ente: esponenti del Terzo settore e, molto più raramente, operatori dell’ASL. Se il nucleo duro del *team* di *policy* sembra essere costituito dalla componente tecnica dell’EG, è pur vero che in alcuni casi è fondamentale la sintonia della dirigenza tecnica con il vertice politico dello stesso ente gestore, e in particolare con il Presidente del Consorzio o con l’Assessore del Comune capofila, nei pochi casi in cui questo ha in gestione diretta il Piano. Sebbene in posizione più defilata, si rileva, in alcuni casi, la presenza all’interno del *team* di *policy* del Direttore di Distretto: un ruolo proattivo e una effettiva disponibilità al dialogo da parte di questa figura rappresentano elementi di non trascurabile vantaggio nella prospettiva dell’integrazione socio-sanitaria. In molti casi, da ultimo, anche i consulenti – pur rimanendo ‘dietro le quinte’ – fanno parte integrante della squadra.

L’analisi della composizione del *team* di *policy* mostra certo i soggetti che hanno attivamente partecipato alla costruzione della politica, ma, al contempo, mostra anche chi non l’ha fatto: sostanzialmente fuori dalla squadra sono rimasti l’ASL – definita “latitante” tanto con riferimento alla sua Direzione generale quanto a specifici dipartimenti e servizi –, i Comuni – i cui Sindaci, Assessori, funzionari e dirigenti “hanno brillato per assenza” – e i soggetti extraistituzionali – come scuole e parrocchie ma anche come cooperative e volontariato – perché non si è trovato il modo di costruire degli adeguati canali di rappresentanza.

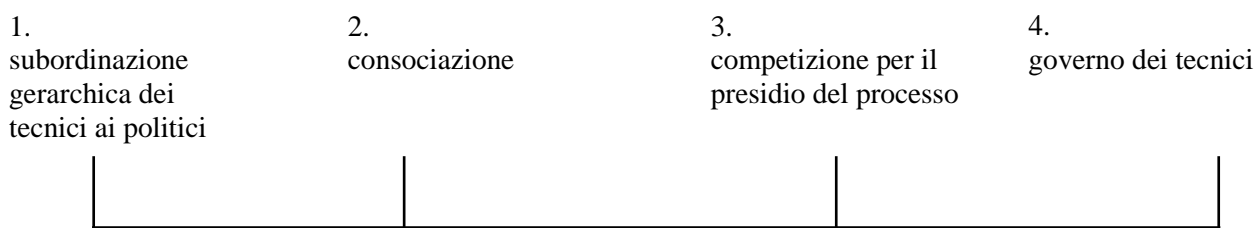
Il *team* di *policy*, dunque, non riproduce l’ipotetica struttura a tre punte che dovrebbe racchiudere i tre versanti istituzionali: Ente gestore, Comuni e ASL. Al più, dà forma a una struttura triangolare di relazioni decisamente asimmetrica, in quanto fortemente sbilanciata sull’EG. Nonostante ciò, la solidità del *team* di *policy* poggia tanto sulla capacità di *interplay* del responsabile dei servizi sociali e del suo staff – che si traduce nell’aderenza a una *vision* condivisa – quanto sull’affiatamento di tre figure: responsabile dei servizi sociali, vertice politico dell’ente gestore e Direttore di Distretto dell’ASL. Tali figure, che spesso fanno formalmente parte di entrambi gli organi di governo – Ufficio di Piano e Tavolo Politico – svolgono infatti un fondamentale ruolo di cerniera.

Come abbiamo visto, la dinamiche del processo di programmazione prendono concretamente vita dal lavoro di un *team* di *policy* ristretto e definito. Per arrivare al cuore di queste dinamiche, tuttavia, occorre introdurre in maniera esplicita una distinzione che invero, seppur implicitamente, ha guidato tutta l’analisi fin qui condotta: la distinzione tra tecnici e politici. Proprio il modello di interazione tra queste due componenti, infatti, rappresenta la chiave di volta delle architetture processuali della pianificazione zonale.

Nel corso delle interviste in profondità, ai responsabili dei servizi sociali è stato chiesto di indicare quali, tra le configurazioni proposte nella traccia strutturata, descrivessero meglio le relazioni intercorrenti tra le due parti. Va però specificato che la parte tecnica presa in considerazione è sempre interna all’Ente Gestore, mentre la componente politica è identificabile sia con il vertice politico dell’EG sia, più spesso, con i politici comunali dell’ambito territoriale.

Le opzioni sottoposte agli intervistati sono state costruite traendo ispirazione dalla tipologia di Peters (2001), che identifica cinque modelli di interazione ordinabili lungo un continuum. Nello schema da noi proposto – ridotto a quattro modelli ed esemplificato nella figura sottostante –, a un estremo si trova la prevalenza del ruolo del politico, definita in termini di “subordinazione gerarchica dei tecnici ai politici”, che si concretizza nella modalità di risposta: “i tecnici hanno messo in atto le direttive dei politici, che si sono assunti la responsabilità primaria del processo”; mentre, all’estremo opposto, si trova la prevalenza del ruolo dirigenziale, definita come “governo dei tecnici”, e che si articola in due modalità di risposta: una definibile in termini di vera e propria sostituzione dei tecnici ai politici – “i tecnici sono stati costretti in più di un’occasione a surrogare il ruolo dei politici”; un’altra solo descrittivamente più neutra – “i politici hanno ratificato le decisioni prese dai tecnici a causa dell’alto livello di specializzazione richiesto e dello scarso interesse per la materia”. Nelle posizioni mediane troviamo, da un lato, una modalità di risposta che ricalca la cosiddetta ‘consociazione’ o ‘sistema di rapporti fondato sull’integrazione dei ruoli e sul consenso’ – “politici e tecnici, pur mantenendo distinti i propri ruoli e le proprie competenze, hanno condiviso le responsabilità e sono stati partner nella costruzione del PdZ”; dall’altro, una modalità di risposta che incarna la cosiddetta ‘competizione tra avversari’ per il presidio della politica – “tecnici e politici si sono spesso contesi la conduzione di alcune fasi cruciali del processo”.

Figura 2: modelli di interazione tra tecnici e politici



Il quadro che ne risulta è nettissimo: nella pressoché totalità dei casi, tra le modalità a disposizione degli intervistati (massimo due) figura il modello ‘ratifica politica’, altrimenti detto ‘governo dei tecnici’. La seconda modalità prescelta, seppur in un numero decisamente inferiore di casi, è costituita dal modello di ‘consociazione’, ossia dall’‘integrazione dei ruoli’, che però, da un lato, è sistematicamente affiancato a un atteggiamento di ratifica *ex post* da parte dei politici, e dall’altro viene riferito espressamente al solo rapporto tra Direttore e Presidente dell’Ente Gestore. Strettamente residuale, invece, è la scelta della modalità relativa alla ‘competizione per il presidio del processo’. Infine, in un solo caso figura la modalità riferibile alla ‘subordinazione gerarchica dei tecnici’, ovvero al ‘governo dei politici’. Quest’ultima, tuttavia, viene indicata in affiancamento e in posizione ancillare rispetto al modello di interazione definibile come ‘competizione tra avversari’.

È interessante riscontrare uno scarso livello di riflessione, da parte della componente tecnica, sulla debolezza del politico: dalle risposte, infatti, non è stato possibile stabilire se i politici sono portati a ratificare a causa dell’‘alto livello di specializzazione’ richiesto da una politica complessa come il PdZ oppure per via dello ‘scarso interesse per la materia’.

Inoltre, i commenti di un intervistato offrono un interessante spunto di riflessione: “spesso si è configurata una situazione di ratifica. In alcuni rari casi si può dire che i tecnici hanno messo in atto le direttive dei politici, i quali, tuttavia, *non* si sono assunti la responsabilità primaria del processo. Per noi [tecnici], è sufficiente la copertura politica di scelte tecniche”. Tutto sommato, in sintesi, i tecnici, pur lamentandosi della scarsa presenza del politico, sembrano facilmente indulgere in una rassegnazione di comodo: l’assenza del politico lascia un maggior spazio di manovra – e quindi di potere – ai tecnici.

Questa impressione è confermata da una vasta pluralità di indicatori. Ad esempio, la presenza dei politici ai tavoli tematici è stata talvolta interpretata come un esondamento dal proprio ruolo e dalle proprie funzioni: “i politici sono intervenuti in maniera sistematica, ma soltanto per capirci

qualcosa: che cos'è questo Piano di Zona? La loro partecipazione ai tavoli tematici ha evidenziato la scarsa consapevolezza del loro ruolo politico. Per fortuna, li abbiamo tenuti a freno e non ci sono state conseguenze per i tavoli, ma il loro compito avrebbe dovuto essere quello di assumersi la responsabilità del TP". In generale, non è rilevabile soltanto una perplessità di carattere metodologico sull'opportunità della partecipazione dei politici ai tavoli – perplessità dovuta tanto al timore che la presenza dei politici ostacolasse un dibattito sereno e promuovesse atteggiamenti rivendicativi e vertenziali da parte degli altri partecipanti quanto all'ambiguità del loro intervento all'interno dei tavoli (non era chiaro se fossero presenti in qualità di rappresentanti dei Comuni, di esperti o di semplici cittadini) – ma anche la presenza di una strategia da parte dei tecnici orientata alla difesa di un terreno percepito come oggetto di propria competenza esclusiva. La stessa strategia difensiva, che promuove una netta separazione dei ruoli, è rintracciabile anche nell'affermazione di un responsabile dei servizi sociali in merito alla composizione desiderabile dell'Ufficio di Piano: "con un UdP solo tecnico, per i politici sarebbe più facile prendere decisioni. L'integrazione tra tecnici e politici nell'Ufficio di Piano è più faticosa, molto meglio due livelli di mediazione distinti: tecnici con i tecnici, politici con i politici".

La necessità evidenziata dai responsabili dei servizi sociali di mantenere una netta separazione dei ruoli si spiega con il fatto che, come emerso dalla ricerca, il PdZ rappresenta un chiaro esempio di *politica burocratica* (Mayntz e Scharpf 1975), in quanto strutturalmente caratterizzata da una naturale sovrapposizione dei ruoli: molto spesso i tecnici sono stati costretti a fare i politici, e qualche volta alcuni politici si sono ritrovati a rivestire i panni dei tecnici. La naturale sovrapposizione tra politici e tecnici, per di più, ha trovato indubbiamente terreno fertile in quegli ambiti territoriali in cui l'opzione in favore della semplificazione organizzativa si è tradotta nella scelta di istituire un Ufficio di Piano misto tecnico-politico.

Da ultimo, affrontiamo il tema cruciale della *leadership* dell'intero processo. Il quadro, che aveva già cominciato a delinearsi prendendo in considerazione l'iniziatore della politica, si fa più ancor più definito quando si va a guardare quali soggetti hanno avuto un ruolo più importante tanto nell'analisi e nella definizione dei problemi che caratterizzavano il contesto territoriale quanto nella proposta di progetti e soluzioni di *policy* adeguate: la Dirigenza tecnica dell'Ente gestore è sistematicamente il soggetto più attivo su questi fronti. Il ruolo di primo piano del responsabile dei servizi sociali e del suo staff – nucleo duro dell'UdP – è confermato anche dalle indicazioni fornite dagli intervistati in merito alle principali attività e funzioni di Piano: i dati mostrano inequivocabilmente che la Dirigenza tecnica è il soggetto che dà maggiore impulso alla partecipazione, che effettua la Progettazione operativa, che elabora in concreto il Documento di Piano e che, in definitiva, assume la regia delle attività di programmazione.

Nel cuore dell'intervista, è stata formulata ai responsabili dei servizi sociali una domanda piuttosto netta orientata ad appurare la reale natura, tecnica o politica, della leadership. Le risposte hanno evidenziato l'esistenza di quattro tipi fondamentali di leadership: due categorie pure – leadership politica e leadership tecnica – e due categorie miste – leadership politico-tecnica e leadership tecnico-politica –, definite a seconda della prevalenza della componente politica o, viceversa, della componente tecnica nell'effettiva conduzione del piano.

Nella maggior parte dei casi, la leadership è stata etichettata come puramente tecnica. Negli altri casi, è stata definita, a pari merito, come puramente politica, come politico-tecnica oppure come tecnico-politica. Le indicazioni di leadership mista, complessivamente, sono inferiori a quelle di leadership pura.

Se nella maggior parte dei casi il termine 'leadership' è stato inteso come semplice sinonimo di 'conduzione del processo', in altri, invece, ha indotto gli intervistati a una più approfondita riflessione: secondo alcuni la leadership è intrinsecamente politica. Con ogni probabilità, questa convinzione ha indotto una parte degli intervistati a sovrastimare il ruolo del livello politico nella conduzione del processo e, di conseguenza, a penalizzare la modalità di risposta pura 'leadership tecnica' in favore della modalità pura 'leadership politica' e delle due modalità miste. Addirittura, questo meccanismo riflessivo ha portato, in un caso, a segnalare la totale assenza di una leadership

nel processo, e in un altro, riconducibile a una conduzione tecnica pura, a parlare espressamente di “leadership politica negativa”, in quanto “il presidente dell’EG non credeva nel PdZ e remava contro”. Proprio l’enfasi posta sulla figura del Presidente mostra un dato importante: nella definizione della leadership la parte politica è sempre identificata con la figura politica apicale dell’Ente gestore, mai con i politici dei Comuni dell’ambito territoriale.

Il quadro, ad ogni modo, è netto: la modalità prevalente rimane comunque la ‘leadership tecnica’. Il che potrebbe indurre a ritenere che il PdZ non soltanto si configura, di fatto, come una politica tendenzialmente riservata agli addetti ai lavori, ma, ancor più, come una politica a conduzione prevalentemente tecnica.

Conclusioni

In questo paper abbiamo raccontato una storia in cui si intrecciano due trame: una racconta di una politica, il PdZ, che appare essenzialmente ‘tecnica’, fatta da tecnici; l’altra narra di come i Consorzi socio-assistenziali, tipici del contesto piemontese, stiano intraprendendo un percorso di sostantiva autonomizzazione dalle realtà comunali che dà luogo a quella che sembra essere una progressiva istituzionalizzazione.

La connotazione tecnica dei PdZ è dovuta principalmente a tre fattori: il contenuto altamente specialistico e settoriale della politica in oggetto, che la pone spesso in una condizione di sostanziale isolamento rispetto ad altre *policies* di nuova generazione – quali, ad esempio, le politiche di rigenerazione urbana o quelle di sviluppo locale, come i patti territoriali – riconducibili, a loro volta, a un paradigma post-burocratico e partecipativo; un modello di partecipazione ristretto, di fatto, a soggetti identificabili con gli effettivi operatori della politica stessa – per non dire agli ‘addetti ai lavori’; una funzione di regia pressoché integralmente esercitata da dirigenze tecniche e non politiche, che finiscono per assumersi l’onere di essere gli unici imprenditori di *policy*.

In questo racconto, anche quando la Politica è formalmente dentro alle sedi decisionali, spesso, nella sostanza, ne rimane al di fuori. A riguardo, due sono gli esempi particolarmente efficaci. Il primo: nei pochi casi in cui il processo è a conduzione politica, nel ruolo di guida ritroviamo non l’intera compagine dei politici comunali dell’ambito territoriale, ma il solo vertice politico dell’Ente Gestore, che – per di più – spesso coincide con una figura non prettamente politica, il Presidente di Consorzio. Il secondo: anche in quegli ambiti territoriali in cui si è optato per l’inclusione di una parte politica all’interno degli Uffici di Piano – denominati appunto UdP a composizione mista, tecnico-politica – scopriamo che la politicità di quest’organo risulta assai ridotta a causa di un grave problema di rappresentanza delle realtà comunali. I politici comunali che siedono all’interno dell’UdP, infatti, anche quando impegnati e proattivi, non possono fare affidamento su una delega forte e chiara da parte degli altri Comuni del territorio.

Se, dunque, l’unico metro di valutazione della politicità del Piano consistesse nell’effettiva e continua regia dello stesso da parte dei politici comunali, che ne dovrebbero essere i veri ‘padroni’, allora la conclusione della storia fin qui raccontata non potrebbe che essere una sola: il Piano di Zona è una ‘politica non politica’ che, per di più, corre il rischio di configurarsi come una *tecnica politica*, in quanto sono i tecnici a rivestire i panni dei politici.

Quella che può essere letta come una tendenza alla tecnicizzazione della politica di pianificazione zonale potrebbe poi addirittura risultare rafforzata dal secondo aspetto al centro della nostra ricerca: la trasformazione dei Consorzi da semplici enti strumentali ad agenzie autonome, a causa di una debole presenza dei veri titolari del Piano – i Comuni – imputabile tanto a ragioni strutturali quanto a ragioni prettamente culturali. Questo processo di trasformazione, che affonda le proprie radici nell’asimmetria informativa tra delegante e delegato e nella difficoltà, da parte del primo, di esercitare un controllo effettivo sul secondo, potrebbe, in termini puramente istituzionalisti, essere ricondotto a una dinamica di inevitabile *trasposizione dei fini* (dal perseguimento degli obiettivi gestionali prefissati dai Comuni alla riproduzione della propria struttura organizzativa) che può portare, soprattutto in caso di mancato compimento del processo di

istituzionalizzazione, non solo dell'ente ma anche della stessa politica, a una vera e propria *recalcitranza dei mezzi* e al definitivo tradimento dei fini originari. Elemento senz'altro capace di determinare il fallimento del processo di istituzionalizzazione potrebbe essere, in questa prospettiva, la mancata affermazione di una *leadership* realmente capace di creare consenso e di favorire l'interiorizzazione, da parte di tutti gli attori coinvolti, della *mission* organizzativa.

Un'interpretazione a tinte fosche come quella sopra presentata potrebbe valerci l'accusa di essere animati, nel nostro percorso di analisi, da una sorta di "pathos metafisico" (Gouldner 1955). Tuttavia, va detto che tale accusa non coglierebbe affatto lo spirito di questa ricerca. Se infatti da un lato l'indagine ha rilevato che i Piani di zona sono senza dubbio caratterizzati da una gestione tecnica, dall'altro ha nitidamente evidenziato come tali strumenti di programmazione mantengano una fondamentale *valenza politica*: la politicità dei Piani riemerge con forza ogni qual volta i politici comunali, spesso autorelegatisi in un ruolo di sostanziale ratifica, fanno valere la loro titolarità dei processi di pianificazione esercitando, seppur in ultima istanza, un *potere di veto* vincolante e invalicabile. Ed è proprio l'intrinseca valenza politica dei Piani di Zona ad aver messo in crisi quella che voleva essere una strategia di semplificazione organizzativa perseguita dai tecnici e, invero, di tutto comodo per molti politici: la scelta di optare per un modello di governo mono-organo.

Ora, se si vuole che i Piani di Zona dispieghino appieno la propria potenzialità politica, tanto da incidere in profondità sull'assetto del *welfare* italiano – più che mai bisognoso di una ristrutturazione che punti al rialzo e non al ribasso – occorre avviare con ostinazione un percorso di piena responsabilizzazione degli attori politici. Solo una compiuta corresponsabilità tra questi ultimi e i tecnici, infatti, può far vincere la scommessa della costruzione di una politica sociale 'a tutto tondo', non solo limitata alla costruzione di un piano socio-assistenziale e neppure, invero, di un più ampio progetto di integrazione socio-sanitaria (peraltro ancora ben lontano da una compiuta realizzazione), bensì estesa alle cosiddette 'politiche altre' – istruzione, lavoro, casa, trasporti e urbanistica. È chiaro, infatti, che un processo di piano carente di adeguato supporto e di solida copertura da parte dei politici comunali non potrà mai avere gli strumenti per affrontare questioni che di molto esondano le competenze tecniche disponibili all'interno del solo Ente Gestore.

La presenza del politico, dunque, è senza ombra di dubbio essenziale per vincere la complessa sfida dell'integrazione. Sfida che si può certo affrontare mediante strategie atte a innescare dinamiche propriamente deliberative, ma che, più prosaicamente, richiede la realizzazione di forme di negoziazione effettivamente cooperative e *timing consistent* sia con le istanze della società civile organizzata - comprese le componenti più rivendicative e vertenziali quali i sindacati o le associazioni di tutela dei diritti dei disabili – sia, e forse soprattutto, con l'attore che spesso rappresenta una controparte istituzionale, l'ASL.

Quanto detto, ovviamente, presuppone una profonda ridefinizione culturale del ruolo del politico: è oltremodo importante che costui conformi le proprie azioni a un atteggiamento di costante sostegno e presidio del processo di pianificazione, riscoprendo appieno la titolarità della propria funzione pubblica e imparando a dialogare realmente con gli altri attori, tanto istituzionali quanto extraistituzionali, senza sentirsi minacciato e delegittimato dalla presenza di nuove arene di codecisione. In sintesi, è necessario che i politici, in un contesto di governo 'plurale' ormai definibile come post-burocratico, si trasformino, come dice Sørensen (2006), da *decision makers* sovrani, ma spesso ineffettivi in quanto lontani e distaccati, in "*metagovernors*", ossia in attori capaci di orientare i processi politici, reinventando e, se possibile, ampliando il proprio ruolo di *leader* anche all'interno di – per loro inedite – reti di *governance*.

Da ultimo, sebbene la ricerca presentata in questo paper, al pari di altre ricerche sullo stesso argomento, metta in luce soprattutto le criticità dell'oggetto di indagine, sono tuttavia ravvisabili al suo interno elementi che fanno guardare con cauto ottimismo ai futuri scenari dei Piani di Zona nella provincia di Torino: la comprovata 'capacità riflessiva' (Schön 1983) e la progressiva presa di coscienza delle problematiche qui evidenziate da parte di molti *policy makers*.

Bibliografia:

- Avanzini K., De Ambrogio U., Ghetti V. (2005), "I Piani di zona in Lombardia", *Prospettive sociali e sanitarie*, n.18-19, p. 4.
- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.
- Id. e Le Galès P. (a cura di, 2001), *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 1-45.
- Id., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2001), *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.
- Barbera F. (2001), "Le politiche della fiducia", *Stato e Mercato*, n.63, pp. 414-449.
- Id. (2005), "Deliberare lo sviluppo: i patti territoriali come processi", in Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 249-264.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley
- Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E. (2004), *Il Piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci, Roma.
- Bifulco L., Centemeri L. (2007), La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale, in "Stato e Mercato", n. 80 (2), pp. 221-244.
- Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, 58, pp.111-142.
- Bonazzi G. (2002), *Come studiare le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Ciaffi D. e Mela A. (2006), *La partecipazione*, Carocci, Roma.
- Cicoletti D. (2008), "Volontariato e Piani di zona in Lombardia", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 10, 2008.
- De Ambrogio U. (2003), "Il processo di costruzione dei Piani di zona sperimentali in Emilia Romagna", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 6, pp. 2-7.
- Id. e Lazzarotto L., *I tavoli tematici dei PdZ: risorsa od ostacolo?*, *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 5/2007, p. 1.
- Elster J. (1986), "The Market and the Forum", in Elster J. e Hylland A. (a cura di), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Id. (1993), *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano.
- Ficarelli A., Quintavalla E., Fratti L. (2002), "I Piani sociali di zona a Reggio Emilia", *Ipab Oggi*, n.4, p. 18.
- Girotti F. (2007), *Amministrazioni Pubbliche. Una introduzione*, Carocci, Roma.
- Gouldner A.W. (1955), "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy," *American Political Science Review*, 49, pp. 496-507.
- Habermas J. (1992), *Faktizität un Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M., Suhrkamp; tr. it. 1996, *Fatti e Norme: Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano.
- Lanzara G.F. (2005), "La deliberazione come indagine pubblica", in Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi editore, Roma, pp. 51-73.
- Lowi T.J. (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, 32, 4, pp. 298-310.
- Id. (1999), *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Mayntz R. (1999), "La teoria della 'governance': sfide e prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, pp. 3-22.
- Id. e Scharpf F.W. (1975), *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Elsevier, Amsterdam.
- Meyer J. e Rowan B. (1977), "Institutional Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- Mosca A. (a cura di, 2008), *Il volontariato e il nuovo welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, Il Mulino.
- Osborne D. e Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, New York – ed. it. (1995), *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano.
- Paci M. (a cura di, 2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.
- Pellizzoni L. (a cura di, 2005), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

- Perulli P. (2004), "Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche", Quaderni di rassegna sindacale, 3.
- Peters G. (2001, 5th ed.), *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London.
- Polizzi E. (2008), "Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano", *Autonomie locali e servizi sociali*, Il Mulino, Bologna, pp. 437-456.
- Powell W. e Di Maggio P. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.
- Rodhes, R.A.W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44, pp. 652-667.
- Scharpf F.W. (1994), "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics*, 6, pp. 27-53.
- Schön D.A. (1983), *The Reflexive Practitioner*, Basic Books, New York; trad. it. (1993), *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Dedalo.
- Sclavi M. (1994), *La signora va nel bronx*, Anabasi, Milano.
- Id. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Le Vespe, Pesaro.
- Id., Romano I., Guercio S., Pillon A., Robiglio M. e Toussaint I. (2002), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano.
- Selznick P. (1949), *TVA and the Grass Roots. A Study of Politics and Organization*, University of California Press, Berkeley.
- Sørensen E. (2006), "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance", *The American Review of Public Administration*, vol. 36, n. 1, pp. 98-114.
- Teagno D. (2009a), "Analisi dei Piani di zona 2006-2008 in Piemonte", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 15-16, pp.16-21.
- Id. (2009b), "Gli strumenti della programmazione sociale in Piemonte", *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, Il Mulino, pp. 359-370.
- Villa R. (2005), "Piani sociali di zona e partecipazione del terzo settore: la specificità dell'esperienza lombarda", *Politiche sociali e servizi*, 2, p. 153.
- Williamson O.E. (1981), "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach", *The American Journal of Sociology*, 87(3), pp. 548-577.
- Wilson W. (1984, a cura di), *The Politics of Regulation*, Basic Books, New York.