

*Quaderni di Ricerca*  
del Dipartimento Innovazione e Società  
“Sapienza” Università di Roma

---

10

*Quaderni di Ricerca* del Dipartimento Innovazione e Società, “Sapienza” Università di Roma

Dipartimento Innovazione e Società,  
Via Salaria 113,  
00198 Roma  
Telefono: 06 4991 8372 – 06 84241159  
Fax: 06 840800  
E-mail: dies@uniroma1.it

*Direttore:* Marcello Fedele

*Comitato Scientifico*

Fabrizio Battistelli  
Leonardo Cannavò  
Guglielmo Chiodi (*Coordinatore*)  
Ernesto D’Albergo  
Gloria Gabrielli  
Fabrizio Pirro

I *Quaderni di Ricerca* vengono pubblicati per favorire la tempestiva divulgazione, in forma provvisoria o definitiva, dei risultati delle ricerche nelle aree: società e storia, istituzioni e politiche pubbliche, economia, la società dell’informazione.

Le proposte di pubblicazione vanno indirizzate a: prof. Guglielmo Chiodi, Dipartimento Innovazione e Società, Via Salaria 113, 00198 Roma, oppure <guglielmo.chiodi@uniroma1.it>

Il Comitato Scientifico decide circa la pubblicazione di lavori nella collana dei *Quaderni di Ricerca*, sentito il parere di *referees*.

*The aim of the Quaderni di Ricerca (Working Papers) is to disseminate provisional or definitive research on topics such as society and history, public policies and institutions, economic phenomena, and the ‘information society’.*

*Papers for consideration should be sent to: prof. Guglielmo Chiodi, Dipartimento Innovazione e Società, Via Salaria 113, 00198 Roma, or <guglielmo.chiodi@uniroma1.it>*

*The publication of the submitted articles, which will be refereed, are subjected to approval by the Scientific Committee.*

I *Quaderni di Ricerca* sono depositati come opere a stampa secondo gli obblighi previsti dall’art. 1 del D.L.L. 31.8.45 n. 660.

# Strutture di mesoimplementazione tra nuove competenze e politiche a doppia polarità

Stefania Capogna

Quaderno di Ricerca n. 10  
2007



Copyright © MMVII  
ARACNE EDITRICE S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

*Redazione*  
00173 Roma  
via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
06 93781065  
telefax 06 72678427

ISBN 978-88-548-1172-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

I edizione: maggio 2007

Finito di stampare nel mese di maggio del 2007  
dalla tipografia « Braille Gamma S.r.l. » di Santa Rufina di Cittaducale (RI)  
per conto della « Aracne editrice S.r.l. » di Roma  
*Printed in Italy*

# Strutture di mesoimplementazione tra nuove competenze e politiche a *doppia polarità*

Stefania Capogna<sup>1</sup>

## ABSTRACT

*Questo articolo prende le mosse da un lavoro di ricerca sulla traduzione della riforma dell'apprendistato (L. 196/1997) che nel nuovo quadro istituzionale si presenta con un aspetto bifronte: come politica multilivello che trasla da un livello all'altro di governo e come "politica integrata" che chiama in causa una molteplicità di attori istituzionali e non. Lo scopo di questo articolo è quello di mettere in evidenza come si sia modificato, sotto la spinta dell'innovazione e del dibattito comunitario, il ruolo delle strutture di implementazione locali nel nuovo quadro istituzionale e quali nuove competenze vengano ad esse richieste per passare da uno stato di adempimento della norma ad uno stato di gestione e di pianificazione strategica del territorio. L'articolo si compone di due parti. A partire dalla letteratura scientifica sull'argomento, nella prima sezione si tenta di ricostruire come è cambiato, nel corso degli ultimi anni, il modo di concepire l'intervento di policy connesso alla gestione di problematiche complesse; nella seconda sezione si presentano le riflessioni teoriche scaturite dalla ricerca empirica svolta tra il 2000 e il 2004 in una regione del Centro Nord ed in una del Centro.*

## INTRODUZIONE

In questo articolo l'attenzione viene rivolta al ruolo svolto dalle strutture di implementazione intermedia e al tipo di competenze che queste sono chiamate a sviluppare in ordine al nuovo ruolo di gestione loro attribuito nel quadro di quell'insieme di politiche caratterizzate da un forte coordinamento, definite da alcuni osservatori politiche a *doppia polarità* [Benadusi e Consoli, 2004]. All'interno del nuovo quadro politico-istituzionale, infatti, si sviluppano e si sperimentano geometrie variabili tra una pluralità di attori istituzionali (istituti scolastici e formativi, autorità centrali, istituzioni locali, imprese) che con le loro scelte quotidiane danno vita e visibilità alla più volte richiamata, ma mai realmente definita, prospettiva di *governance*. Nella ricerca del nuovo possibile equilibrio, sempre dinamico e cangiante, assume un particolare rilievo il modo in cui si costruisce il governo locale; il modo in cui si affronta e si gestisce la natura complessa dei problemi da trattare localmente; il modo in cui si informano e si integrano le conoscenze parziali, settoriali e specialistiche attinenti ad ogni sin-

<sup>1</sup> Dottore di ricerca in *Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche* (XV ciclo) presso il Dipartimento Innovazione e società (DIeS) dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza».

golo settore di *policy* ai fini di una programmazione-gestione locale effettivamente coerente con le esigenze di sviluppo territoriale. Il cambiamento politico-istituzionale comporta una evidente ricaduta (in termini organizzativi, politici, amministrativi, professionali) sulle strutture di implementazione intermedia. La dimensione del governo locale acquisisce una centralità prima mai considerata nel nostro assetto politico e socio-economico. Vengono così a delinearci nuovi orizzonti di competenza che interessano proprio il governo locale e il *management* delle strutture istituzionali-amministrative che affollano lo spazio di mesoimplementazione. Strutture chiamate, peraltro, a garantire attraverso una gestione efficace del loro margine di autonomia, sviluppo economico e sociale del territorio, *cittadinanza attiva*, *occupabilità* e rispetto dei fondamentali principi di *equità* dei loro residenti, nel rispetto di standard nazionali che non possono essere dimenticati. Il nostro interesse di ricerca, dunque, mira a ricostruire il ventaglio di competenze che potremmo dire *distintive* delle istituzioni locali chiamate a tradurre tale complessità:

1. quali sono le competenze che le strutture locali devono maturare per gestire queste politiche a *doppia polarità*?
2. quali altre competenze si rendono necessarie per affrontare la natura complessa dei problemi locali senza ricadere in specialismi e settorializzazioni distorte, parziali e insufficienti a fronteggiare la crescente richiesta di coordinamento e integrazione proveniente sia dalla retorica sopranazionale, sia dalla rapida diffusione della contrattualizzazione delle politiche a tutti i livelli di governo?

La nostra attenzione si focalizza sul problema dell'integrazione dei settori di *policy* e sulla loro ricaduta sul governo locale in termini di capacità e competenze di gestione, al fine anche di rilevare criticità e prospettive insite nel nuovo disegno politico-istituzionale.

La riflessione che segue prende spunto da un lavoro di ricerca sviluppato in un arco di tempo che va dal 2001 al 2003<sup>2</sup>; si tratta di un'analisi composita che si

<sup>2</sup> La ricerca è stata caratterizzata da un'analisi di processo condotta in una regione del Centro e da un caso di studio realizzato in una regione del Centro-Nord. Tuttavia, per ampliare la conoscenza del fenomeno e la capacità interpretativa di quanto osservato si è fatto riferimento ai dati secondari forniti dai monitoraggi ISFOL [1999; 2000; 2001] sulla base dei quali è stato possibile operare un raffronto con realtà regionali differenti per un affinamento del modello interpretativo. Il percorso di ricerca è stato caratterizzato da tre fasi: quella di *accesso al campo* [Bryman, 1989], finalizzata alla definizione delle Regioni

avvale di dati secondari e rilevazioni sul campo, svolta in due distinte regioni. In tutti e due i casi si è cercato di ricostruire il reticolo interorganizzativo interessato dall'innovazione oggetto d'esame (Riforma dell'apprendistato<sup>3</sup>) realizzando *interviste in profondità* ad attori che per il loro ruolo all'interno del *network* svolgessero funzioni significative ai fini della traduzione<sup>4</sup> osservata. La L. 196/1997, infatti, caratterizzandosi come politica multilivello e multiattore introduce importanti elementi di contiguità tra filoni di *policy* distinti e assegna un ragguardevole spazio di intervento al governo locale prestandosi molto bene all'analisi delle competenze necessarie alle strutture di implementazione per la gestione di interventi complessi.

Il lavoro si suddivide in due sezioni: la prima volta a ripercorrere le tappe più significative del mutamento che attiene al modo di concepire l'intervento di *policy*, al fine di comprendere come cambia il ruolo degli attori istituzionali; la seconda finalizzata ad illustrare le nuove competenze di gestione che attengono ai livelli intermedi in un quadro normativo contraddistinto da significativa interdipendenza reciproca tra attori e livelli di governo.

su cui operare l'analisi e alla costruzione di relazioni di fiducia con i soggetti interessati; quella dell'*osservazione* [Cortese, 1999; Piccardo e Benozzo, 1996], che ha previsto la partecipazione attiva a gran parte del processo di formazione realizzato in loco per il personale interessato dai cambiamenti normativi osservati; e, infine, quella della rilevazione attraverso la raccolta di *interviste in profondità* [Maciotti, 1985; Demetrio, 1996; Corbetta, 1999]. Si è trattato di circa 40 interviste complessive realizzate nelle due Regioni prescelte. Le interviste hanno interessato: politici, tecnici, burocrati, amministrativi e consulenti a vario titolo coinvolti nel processo di *traduzione* della riforma esaminata. Attraverso le interviste si è cercato di ricostruire strategie di azione, interessi, prospettive, criticità, soluzioni, ecc., di volta in volta messi in campo dagli *alleati* impegnati a *tradurre in pratica* le indicazioni normative.

<sup>3</sup> La L. 196/1997, oltre ad estendere i limiti che regolamentano l'assunzione in contratto di apprendistato, ha introdotto l'obbligo di 120 ore di formazione esterna per gli apprendisti che impone un più stretto contatto tra il sistema economico produttivo e quello formativo [Capogna, 2004b].

<sup>4</sup> L'analisi del processo di *traduzione* [Latour, 1996; 1998; Lippi e Gherardi, 2000] di una politica pubblica ci restituisce una lettura parziale del fenomeno che potrebbe essere studiato anche da angolazioni diverse. Tuttavia, questa prospettiva di analisi si rivela particolarmente feconda per osservare la dinamica processuale dell'evento segnato da corsi e ricorsi continui nella quale si innestano una serie di effetti imprevisi che sarebbe altrimenti difficile cogliere [Capogna, 2004a].

## 1. COORDINAMENTO E POLITICHE PUBBLICHE: LA SFIDA DELLA COMPLESSITÀ

Secondo alcuni osservatori, le politiche pubbliche sono andate più avanti rispetto alla costruzione di nuovi modelli teorici, assumendo a riferimento ciò che questi ancora non assicurano, e cioè la possibilità di riprodurre artificialmente – attivando e controllando le necessarie condizioni – un processo che si è prodotto spontaneamente [Deidda e Mazzonis (a cura di), 2002].

Negli ultimi dieci anni, si è assistito all'esplosione di un gran numero di interventi di *policy* meglio noti come patti territoriali, accordi di settore, programmazione negoziata, che si fondano sulla logica negoziale e sul dialogo sociale, movendosi tra quelle che James March e Johan Olsen [1989] definiscono *politiche aggregative* o *politiche integrative* in funzione del reale livello di condivisione dell'oggetto dell'intervento. Le cause, come sempre, vanno ricercate in una molteplicità di fattori quali: la crisi economica dei primi anni Novanta; il tracollo del sistema fondato sulle imprese pubbliche; il fallimento delle tradizionali politiche di incentivazione; l'emergenza dei conti pubblici; il progressivo diffondersi di una visione federalista dello Stato; la riorganizzazione strutturale della pubblica amministrazione avviata dai governi tecnici di Giuliano Amato e Carlo Azeglio Ciampi (1992-1993); il processo di integrazione comunitario accompagnato dalla diffusione di nuovi sistemi di finanziamento basati su una forte coerenza interna e sulla compartecipazione di molteplici attori alla realizzazione di progetti comuni; lo sforzo comunitario a sostegno della promozione dell'educazione continua e della valorizzazione della dimensione locale. La concezione che sottostà a tale impianto è quella di «favorire lo sviluppo attraverso interventi che stimolino, con incentivi finanziari e con servizi, gli attori locali (pubblici e privati) a cooperare per mettere a punto progetti integrati di sviluppo locale da sottoporre a procedimenti di valutazione. [...] L'assunto cruciale che guida il disegno istituzionale delle nuove politiche [...] è che obiettivi di sviluppo locale non possono essere conseguiti senza una mobilitazione e una responsabilizzazione dei soggetti locali stessi, che dispongono di risorse di informazione e di consenso indispensabili» [Trigilia, 2001: 360].

Le nuove politiche negoziali, dunque, puntano sulla cooperazione e sull'accordo tra i diversi interessi pubblici e privati, in modo da produrre e far circolare informazioni e consenso per azioni più ricche ed efficaci a sostegno dello sviluppo. Tali politiche non si identificano con un semplice decentramento di competenze e di risorse, ma si basano su nuovi rapporti intergovernativi tra centro e periferia. In altri termini, non ci si affida solamente alla capacità di automobilitazione degli attori (istituzionali e non), ma i livelli istituzionali superiori (UE stato centrale, regioni) mantengono un ruolo importante in termini di



offerta di opportunità e di valutazione degli esiti.

Contrariamente a quanto avveniva per le politiche di sviluppo via incentivi le nuove politiche mirano a influenzare positivamente gli elementi di contesto istituzionale. La programmazione negoziata sembra essere uno strumento in grado di incidere sui processi di sviluppo locale influenzando la dotazione di risorse sociali dei territori. La novità della programmazione negoziata sta nella capacità di considerare l'importanza del legame esistente tra sviluppo locale, apprendimento e crescita di conoscenze specializzate. Legame, questo, che può essere sviluppato solo attraverso la creazione di reti tra gli attori locali pubblici e privati [Triglia, 1999]. Mentre prima l'efficacia di una politica era legata solo a ragioni economiche come, ad esempio, le politiche macroeconomiche (che risultano, oggi, in mancanza di mercati protetti, meno incisive che in passato) o le politiche di settore (che hanno, però, una visione parziale della realtà), entrano in gioco, oggi, fattori e dimensioni diversi come la fiducia, il *capitale sociale* [Coleman, 1988], la qualità delle relazioni, la cultura, la capacità di cooperare e di sviluppare apprendimento e competenze di sistema, ecc.. Su questa scia si sta affermando, seppure in modo ambiguo e ancora poco studiato da un punto di vista teorico, un modo nuovo di intendere l'intervento di *policy* fondato su una visione sistemica di contesto. Il concetto di integrazione (antico quanto la sociologia) che ispira questo cambiamento, rappresenta, a quanto pare, il nucleo di tutte le riflessioni finora svolte. Una siffatta impostazione, da una parte, cerca di inglobare nel tradizionale disegno di *policy* nuove dimensioni, attinenti alla sfera soggettiva e socio culturale, in modo da legare incentivi e facilitazioni ad un cambiamento di contesto che possa tradursi in attivazione di circoli virtuosi; dall'altra, sembra essere il necessario contraltare all'attuale spinta globalizzante e agli effetti, che a questa si accompagnano, di aumento della complessità e, al tempo stesso, di differenziazione. Infatti, tanto più sono pronunciate le differenze tra dipartimenti, settori, ecc., tanto più si rende necessario sviluppare meccanismi integrativi [Lawrence e Lorsch, 1969]. La sempre più consolidata tendenza di tutte le democrazie moderne ad operare scelte pubbliche in base al negoziato condotto in forma bi- o pluri-laterale può essere letta proprio come risposta a questa crescente ricerca di coordinamento a tutti i livelli. Sono soprattutto le esperienze straniere che hanno contribuito allo sviluppo della contrattazione pubblica in Italia. I principali modelli di riferimento che è possibile rintracciare sono due, abbastanza difforni tra loro. Per un verso, l'influenza della *culture of contract* sviluppata in Gran Bretagna (ad opera dei governi conservatori) ispirata al decentramento dei servizi secondo il modello dell'*enabling government*. Per l'altro, la fitta rete di pratiche contrattuali sviluppatasi in Francia a seguito della

*décentralisation* avviata con i primi anni Ottanta [Bobbio, 2000]. Deve far riflettere il fatto che paesi come la Gran Bretagna e la Francia, che vantano tradizioni politico-amministrative profondamente diverse, abbiano avviato entrambi la svolta contrattuale dei poteri pubblici. Ciò che accomuna queste pratiche, molto diverse fra loro, è il fatto che «la scelta pubblica assume la veste di un accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti dichiarano pubblicamente di approvare un progetto o una linea di intervento, o si assumono pubblicamente impegni reciproci, mettendo proprie risorse (non necessariamente finanziarie) a disposizione di un'azione comune di cui concordano tempi e modalità» [Bobbio, 2000: 112]. Questa tendenza a legare scelte pubbliche ad accordi formalmente stilati risponde «ad una logica più complessa della contrattazione tra interessi pubblici e privati già definiti *ex-ante* che si incontrano e definiscono gli obblighi reciproci attraverso il patto. La *ratio* di fondo delle nuove politiche è che attraverso lo strumento del patto i soggetti coinvolti siano stimolati a ridefinire le loro identità e, quindi, gli interessi che su di esse si fondano, in modo da impegnarsi in azioni più rischiose e innovative. In altre parole, attraverso l'interazione ripetuta e la *concertazione* possono svilupparsi fiducia e reti di relazioni che aiutano l'innovazione economica e allungano la vista degli attori» [Bobbio, 2000: 133, ultimo corsivo nostro]. Il rischio insito in questo modo di procedere è, tuttavia, quello di una deriva decisionista.

Il concetto di concertazione può essere definito come «l'accordo formalizzato (cioè non soltanto implicito o tacito) su obiettivi concordati da attori i cui interessi sono tradizionalmente e/o potenzialmente diversi e/o contrastanti. I due tipi più noti e ricorrenti di cooperazione e di concertazione sono quello tra attori pubblici e privati, e quello tra associazioni imprenditoriali e sindacati» [Pichierri, 2001: 237]. Con il termine *concertazione* si designa una tendenza sempre più diffusa verso pratiche negoziali e partenariati, caratterizzati dall'individuazione di obiettivi da raggiungere o di comportamenti da tenere entro certi tempi, con modalità certe e sulla base di risorse a ciò dedicate; il tutto esplicitamente formalizzato in accordi pubblici. Questo tipo di regolazione economica, fondata sulla cooperazione, di per sé non è una novità: vi sono molti casi di successo, come, ad esempio, i *distretti industriali*, ove gli attori riconoscono l'esistenza di valori condivisi e di interessi comuni. Per questa via la regolazione avviene attraverso forme di *governance* piuttosto che di *government*. Da un punto di vista prettamente organizzativo, la rete diviene, in tale contesto, lo strumento caratteristico dell'azione collettiva strutturata sia per la definizione degli obiettivi che per l'implementazione degli stessi.

La concertazione locale sembra essere il nuovo modo legittimo di regola-

zione dei sistemi economici locali; si comincia così a distinguere le diverse tipologie di patti. Il contributo della CEE/UE è stato decisivo nel promuovere e generalizzare questo processo di istituzionalizzazione. Una delle motivazioni adottate è stata quella della generalizzazione delle *good practices*, l'influenza delle quali si è positivamente combinata con l'interesse dei soggetti locali più deboli ad ottenere legittimazione e risorse, e disposti, per questo, a sposare a pieno titolo la nuova tendenza<sup>5</sup>. Nel nostro paese, l'introduzione di nuovi strumenti contrattuali è avvenuta in modo incrementale e confuso. Il fatto che il fenomeno sia riuscito a diffondersi anche in assenza di un disegno esplicito è il segno evidente che si tratta di una risposta ad esigenze profonde [Bobbio, 2000].

Come dimostra questa pur breve ricostruzione del fenomeno, tutti gli sforzi conducono verso un tentativo di coordinamento, per via integrativa o per via aggregativa, tra i distinti settori di *policy*. Qualsiasi problema di *policy*, in special modo se complesso, in linea teorica, chiede di essere affrontato attraverso la predisposizione di progetti integrati che hanno l'ambizione di fondere approcci, politiche, competenze giuridico-professionali e saperi disciplinari diversi. Questa variopinta tipologia di contratti e accordi, da una parte, viene incontro al bisogno di integrazione che viene dal basso; dall'altra, si configura come una sorta di moda e di nuova retorica che nascono da un bisogno di fondo: quello di superare il divario tra natura complessa dei problemi ed eccessiva specializzazione (visione parziale e limitata) delle singole politiche pubbliche.

Per taluni, la contrattazione è la risposta, quasi obbligata alla crescente frammentazione degli apparati pubblici, tanto lungo l'asse centro-periferia quanto in relazione ai processi di specializzazione funzionale. La contrattualiz-

<sup>5</sup> La diffusione di una contrattazione pubblica ed esplicita in Europa ha una storia ormai radicata nelle arene neo-corporative e si esplicita attraverso i patti triangolari conclusi a livello nazionale tra Governo, sindacati e padronato. Tale negoziazione dà luogo ad accordi formali che impongono a tutti gli altri soggetti (parlamento compreso) scelte fondamentali di politica economica: tassazione, investimenti pubblici, misure per l'occupazione, pensioni, ecc. In questi anni è stata largamente adottata la contrattazione decentrata, diffusa, molecolare e su temi settoriali. Lo sviluppo di questo processo, in termini di pratiche contrattuali effettivamente perseguite dalle amministrazioni, in Italia, non è stato ancora studiato sufficientemente ed è quindi difficile dar conto di queste esperienze; tuttavia, in campo giuridico si registra un certo grado di accordo. I giuristi, infatti, sono concordi nel fissare l'inizio del nuovo corso contrattuale nella seconda metà degli anni Ottanta (D'Auria, 1998; Pellizzer e Zanetti, 1999), anche se ci sono dei precedenti è in quegli anni che si è verificata un'improvvisa accelerazione.

zazione delle politiche rappresenta una via di mezzo tra Stato e mercato<sup>6</sup>: «un modo per risolvere i problemi pubblici senza fare ricorso all'autorità o alla legge, né agli automatismi del mercato ma, piuttosto, attraverso l'aggiustamento consapevole degli interessi degli attori in gioco e la ricerca del consenso su obiettivi e strumenti comuni» [Bobbio, 2000: 135].

Senza voler ideologizzare questa nuova tendenza nella gestione di interventi di *policies*, le scarse ricerche finora svolte, e concentrate in particolar modo sui patti territoriali, informano sulle ambiguità insite in tali accordi, i quali spesso sono solo il frutto di atti formali che non hanno esiti reali; spesso, manca una pianificazione selettiva, o un'idea guida [Riccone, 1998; Rossi, 1999]. Le implicazioni che tali sviluppi possono avere sono ancora poco chiare e lasciano irrisolte alcune questioni di fondo: il principio del contratto è in conflitto con il principio della gerarchia; la logica del contratto è vista con sospetto dai sostenitori delle logiche tecnico-scientifiche perché condurrebbe a decisioni meno sagge e compromissorie; si apre il conflitto tra la regola della maggioranza (propria delle democrazie) e quella dell'unanimità (propria degli accordi); entra in crisi il principio dell'impersonalità di weberiana memoria, poiché gli accordi si basano su relazioni fortemente personalizzate; si pone la questione della responsabilità. Ad esempio, a chi viene addebitata la responsabilità di una decisione frutto di un tortuoso patteggiamento? [Bobbio, 2000].

Tra gli altri fattori di interesse vi sono le condizioni e gli elementi capaci di favorire pratiche realmente integrative. Da un recente studio sullo stato dei patti territoriali in Italia [Trigilia, 2001] risulta che non sembra incidere in maniera significativa la situazione socio-economica di partenza (reddito, grado di industrializzazione, occupazione); al contrario, sembra rilevante, ma non decisivo, il peso del *capitale sociale* [Coleman, 1988] preesistente, misurato dalla diffusione di esperienze cooperative e di un tessuto fiduciario che lega gli attori locali. Un

<sup>6</sup> In un ancora recente passato la necessità di far partecipare interessi diversi ad una decisione pubblica, veniva risolta, sul piano istituzionale, attraverso un'altra strada: quella dell'integrazione organizzativa o corporativa. In altri termini, si istituivano organi consultivi permanenti (collegi, consigli, ecc.) ove sedevano i rappresentanti dei diversi interessi con il compito di fornire il proprio parere sulle scelte perseguite dall'ente pubblico. Per questa via gli interessi venivano inglobati o integrati all'interno della stessa amministrazione assumendo un ruolo permanente e una veste ufficiale. La diffusione di tavoli e/o accordi mostra che si è aperta un'altra via definita da alcuni pluralistica [Bobbio, 2000]. Infatti, con la riforma Cassese (L. 357/1993) si è teso a sostituire i tradizionali organi collegiali con la convocazione di conferenze dei servizi.

ruolo importante sembra essere giocato anche dai fattori che incidono sulla qualità delle interazioni tra gli attori (diviene importante, dunque, il ruolo della *leadership* istituzionale e la qualità della concertazione) e dalle scelte organizzative operate nella fase di realizzazione [Cersosimo e Wolleb, 2001].

## 2. LA NUOVA FRONTIERA DELLE POLITICHE: CRITICITÀ E PROSPETTIVE DELL'INTEGRAZIONE

Il nocciolo di questi processi di cooperazione sta nel tentativo di stimolare esperienze di apprendimento collettivo attraverso la partecipazione e il monitoraggio (*learning by learning*). E' chiaro che in questa prospettiva è più difficile raggiungere delle decisioni, perché vale la logica del consenso e non quella della maggioranza. E' per questo che tali politiche possono essere più ricche e lungimiranti e tutelare gli interessi degli attori coinvolti con un minor peso negoziale. Nondimeno, è doveroso sottolineare che questa via, molto ambiziosa e difficile da sostenere, risulta ampiamente criticata sia dalla cultura statalista che da quella liberista. Nella cultura statalista, infatti, si teme che la contrattualizzazione delle politiche possa favorire una tendenza che porta a non decidere secondo l'interesse pubblico e l'attendibilità dei dati, ma sulla base di interessi particolari o di pressioni da parte delle varie *lobbies*. La cultura liberista, invece, guarda con sospetto le interazioni sociali poiché sono viste come condizionamenti delle attività economiche e causa di distorsione dell'efficienza del mercato attraverso coalizioni collusive. In altre parole, «gli statalisti contrappongono alla logica dell'accordo quella dell'intervento di tipo dirigista dello Stato, nutrito della fiducia nella razionalità sinottico-programmatoria. I liberisti traggono invece dalla loro critica conseguenze opposte. La sfiducia nell'intervento pubblico porta a sostenere un ampliamento delle scelte lasciate al mercato» [Trigilia, 2001: 362]. Nessuna di queste critiche, tuttavia, riesce a risolvere in modo efficace i problemi poc'anzi richiamati, da qui la spinta verso l'uso crescente di accordi di diversa natura, tra i quali si annovera anche il ricorso alla concertazione.

Il complesso intreccio di problemi qui appena tratteggiati conduce ad esplorare un insieme di politiche finora poco indagate nei loro presupposti e nei loro possibili esiti. Alcuni osservatori, con i quali ci troviamo pienamente d'accordo, partono dall'assunto che una integrazione degli interventi di *policies* sia auspicabile e possibile per rispondere ai molti dilemmi (e conseguenti rischi) posti dallo sviluppo contemporaneo: «effetti d'integrazione sono desiderabili come valore aggiunto ad impatti settoriali e parziali di politiche in atto. Inoltre, sono ritenuti indispensabili nei casi in cui (forse sempre più frequenti), se non c'è integrazione degli effetti delle *policies*, non è possibile evitare danni, rischi e costi

sociali anche gravi» [Donolo, 2002: 91].

L'integrazione delle politiche è stata sollecitata, in modo più o meno esplicito, dall'Unione Europea nei molti documenti divenuti parte del dibattito politico e scientifico [Commissione delle Comunità europee, 1993; 1996; Delors, 1996; Cresson, 1995]; si ritiene, infatti che solo una politica integrata sia in grado di raggiungere obiettivi complessi in special modo nel campo del *welfare*, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Nei fatti, invece, le politiche sono, tuttora, per lo più frammentate (divisioni tra materie, competenze, livelli, attori pubblici e privati, ecc.) e, spesso, la loro integrazione non ha come obiettivo un maggior coordinamento degli impatti ma, ad esempio, la riduzione dei costi di servizio, la razionalizzazione delle organizzazioni, la riduzione degli sprechi, ecc. Ma l'integrazione che si ottiene guardando ai costi – e quindi ai mezzi – è diversa da quella che si potrebbe ottenere guardando ai fini. «Due fattori si muovono in senso opposto: a) la logica del professionismo che alimenta tematizzazioni più specifiche ed articolate e quindi produce una crescente differenziazione dell'offerta; b) l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ambito di più ampie riforme amministrative: esso ridisegna la divisione del lavoro tra livelli di governo, strutture di governo, interazioni tra attori pubblici e privati, facendo evolvere l'intero sistema delle politiche verso strutture reticolari. Naturalmente gli stessi fattori e processi che producono differenziazione e quindi anche frammentazione, attivano risorse per l'integrazione. Essa è infatti inconcepibile senza livelli più avanzati di professionismo e di *networkings*» [Donolo, 2002: 92].

Secondo questa impostazione, l'integrazione delle politiche è legata all'idea di una possibile visione e tematizzazione integrata delle materie le quali sono tipicamente complesse, articolate e, a volte, caratterizzate da aspetti inconciliabili. Non solo, a seguito della fase deregolativa che ha attraversato tutti i paesi occidentali e dell'indebolimento di forme statocentriche, l'affermazione di un punto di vista integrato sembra ancor più difficile e complessa. Occorre tener presente, tuttavia, che le politiche nazionali o transnazionali operano entro il quadro istituzionale della Comunità Europea, ed alcuni principi affermati con vigore nelle politiche comunitarie portano a considerare l'integrazione il fine prioritario di tutti gli interventi di *policy*. Infatti, l'Unione tende ad essere presente nei processi di *governance* e nei processi di integrazione soprattutto in due forme: a) in quanto forza tutti gli attori ad operare secondo una logica di progetto e di risultato; di esplicitazione degli scopi e di loro adeguata definizione; di calcolo dei mezzi; di valutazione degli impatti, di esternalità e di trasferibilità; b) in quanto propone alcuni principi guida dell'azione amministrativa ed economica che hanno valore costituzionale e che devono orientare la progettualità e

l'assunzione delle responsabilità<sup>7</sup>. La UE opera una significativa pressione affinché le politiche nazionali producano effetti di integrazione attraverso diverse vie: sollecitando processi di apprendimento e stimolando lo sviluppo, la crescita, l'innovazione e la disseminazione di buone pratiche. Per questa via l'Europa deve essere concepita «non tanto come aggiunta di un livello [di governo] gerarchico, sia pure delle fonti normative quanto, piuttosto, come torsione del *government* verso forme di *governance* guidate da principi costituzionali e da saperi tecnici. Esse sono orientate sempre più alla cooperazione trasversale tra attori di tipo diverso, tra livelli di competenza, tra settori di attività. La primazia di questa impostazione opera certo attraverso il condizionamento delle erogazioni finanziarie e quindi degli incentivi, ma i suoi effetti più intrinseci sono da ritrovare nel mutamento innovativo delle culture organizzative e professionali, e quindi dagli spazi aperti per pratiche cooperative, finalizzate all'integrazione dei mezzi e dei risultati» [Donolo, 2002: 97].

In questo senso, le politiche integrate mirano a produrre, in parte per via attiva, e in parte per impatti indiretti, effetti di integrazione sulle materie trattate; mentre si teme che le politiche non integrate finiscano per produrre effetti perversi lasciando fuori controllo variabili cruciali. In virtù di ciò, «si può intendere la domanda di integrazione come un'esigenza inerente alla natura dei problemi di *governance*, non solo territoriale, che abbiamo di fronte; come una norma costitutiva derivante dai criteri operativi dell'unificazione europea; come un'acquisizione, per quanto ancora incompleta, di discipline diverse, di attori istituzionali, di espressioni della società civile» [Donolo, 2002: 98].

Seppure in presenza di elementi di confusione e ambiguità tipici di ogni momento di transizione, sembrerebbe, dunque, che, con le politiche integrate, si delinei la tendenza verso un avanzamento delle più tradizionali politiche atti-

<sup>7</sup> Tra tali responsabilità possiamo citare: la *coesione sociale e territoriale*, che si traduce nel tentativo di compensare gli squilibri e le marginalità prodotte dalla crescita economica; le *pari opportunità*, che non si traducono solo nell'equità delle prospettive professionali tra i sessi, ma chiamano in causa il potenziamento delle capacità umane, la valorizzazione del capitale umano, la valorizzazione delle *capabilities* [Sen, 1999]. Infine, l'ultimo elemento di responsabilità da richiamare è quello della *sostenibilità*, che è forse il criterio più difficile da definire e ha a che fare intrinsecamente con le questioni e i dilemmi dell'integrazione. La dimensione della sostenibilità implica per le politiche nazionali: esigenze di coesione sociale, processi di devoluzione secondo il principio di sussidiarietà, obblighi di ecocompatibilità, prudenza e self-control riguardo al patrimonio dei beni comuni nel rispetto delle future generazioni.

ve. Questa ambiguità, in ambito di politiche pubbliche, diviene ancora più evidente poichè investe settori di competenza (intesa in senso giuridico-economico e cioè come spazio di intervento) e/o di potere che alterano equilibri preesistenti dando vita a nuove reti interorganizzative, a partenariati, a strumenti di mediazione. Si pone dunque il problema della professionalità e delle competenze (qui intese in senso di capacità-abilità operativa<sup>8</sup>) degli attori individuali ed istituzionali, o non, che operano nell'ambito di questo spazio interorganizzativo in tumultuoso cambiamento dove anche il quadro istituzionale di riferimento tende a modificarsi rapidamente creando, molto spesso, dei vuoti normativi che concorrono a dar vita a tensioni conflittuali più che cooperative.

### 3. DAL WELFARE DELLA PROTEZIONE AL WELFARE DELLE OPPORTUNITÀ

E' in corso anche in Italia un ripensamento circa ruoli e compiti che le politiche devono svolgere nell'ampio spazio di interventi che ricadono nell'area *dell'education system*. Eugenio Zucchetti [1996] tenta un superamento della concezione classica che vede le politiche del lavoro e dell'occupazione come un ambito specialistico interno alla regolazione del sotto-sistema economico e separate dal più ampio campo delle politiche sociali. Secondo l'autore, tali politiche rappresentano uno strumento cruciale per l'edificazione di un nuovo sistema di *welfare*, non solo per combattere il drammatico flagello della disoccupazione, ma anche per introdurre una serie di elementi innovativi rispetto alla tradizionale concezione delle politiche sociali (personalizzazione degli interventi, ricerca di soluzioni locali e mirate, coinvolgimento di una pluralità di attori in una logica di raccordo e di programmazione negoziata, attivazione e responsabilizzazione dei beneficiari, promozione e non assistenza del soggetto). Questo raccordo tra politiche sociali e politiche di governo del mercato del lavoro conduce ad un nuovo sistema di *welfare delle opportunità* [Paci, 1997], in luogo del tradizionale *welfare della protezione passiva* ormai retaggio di un passato che non può tornare. I capisaldi di questo nuovo sistema di *welfare* vengono rintracciati nell'istruzione, nella formazione professionale e nelle politiche attive del lavoro e dell'occupazione, al fine di favorire nei soggetti l'acquisizione delle competenze necessarie per inserirsi nel mercato del lavoro, per rimanervi e, eventualmen-

<sup>8</sup> Riferendosi in questo senso alle competenze distintive delle strutture di governo locale ci si riferisce a quell'insieme di elementi/dimensioni che concorrono all'efficacia del comportamento istituzionale; le competenze sono sempre finalizzate all'azione e sono intrecciate alla conoscenza delle situazioni e dei contesti di riferimento.



te, per rientrarvi. L'investimento in *capitale umano* in sostituzione dei sostegni economici diretti agli individui è la nuova via da perseguire. La tendenza mira a favorire politiche sociali attive, capaci di responsabilizzare i beneficiari in modo da sostenerli nello sforzo di emancipazione dalla dipendenza assistenziale. In questa logica, le politiche del lavoro si presentano come il luogo privilegiato della sperimentazione di questa nuova tendenza [Giddens, 1999].

Da molto tempo ci si è accorti che occorrono strumenti più raffinati per promuovere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro che, spesso, allo stato attuale, non riescono neppure a comunicare e scambiarsi adeguate informazioni sulle rispettive disponibilità ed esigenze. Dopo aver tentato per anni di risolvere la carenza di occupazione agendo *keynesianamente* sul versante della domanda, si è scoperta l'importanza di intervenire su quello dell'offerta e sui dispositivi atti a favorire il *matching* tra i due [Frey, 1996].

Un aspetto di cui è necessario, tuttavia, tener conto è lo stato di debolezza che caratterizza la situazione italiana, soprattutto al confronto con altre realtà europee. Esistono diversi elementi di fragilità che gravano sul nostro sistema, ma per quanto ci riguarda (nello specifico, l'incontro tra domanda e offerta) tre sono di particolare importanza: la disintegrazione delle funzioni, affidate a competenze istituzionali diverse e non integrate; l'approccio organizzativo ancora prevalentemente burocratico, con insufficienti capacità promozionali e scarse competenze professionali; il limitato coinvolgimento dei soggetti sociali localmente interessati [Reyneri, 1996].

Questi tre fattori "di rischio" possono essere riassunti nella questione della distribuzione dei poteri e delle competenze giuridico-istituzionali tra lo Stato ed altri livelli di governo, con gli esiti di conflittualità che abbiamo sotto gli occhi.

In una prospettiva sociologica, da tempo si è affermata l'ipotesi di uno sviluppo basato sulla dimensione territoriale che consenta la rivalutazione della specificità locale e di tutte le sue risorse materiali e immateriali, non ultimo, il ruolo dei soggetti istituzionali locali come attori e promotori di sviluppo.

Le politiche del lavoro sembrano oggi orientate ad abbracciare questo nuovo paradigma e a configurarsi come «un mix di azioni sempre più radicate nel livello locale, rispetto al quale l'intervento da parte dei governi centrali assume come obiettivi limitati la definizione degli ambiti di azione e gli interventi compensativi diretti ad evitare il rischio di un'accentuazione della regionalizzazione degli squilibri preesistenti» [Colasanto, 1993: 126].

Sulla scia delle considerazioni finora svolte è possibile individuare quattro nuove tendenze, ormai in via di consolidamento, che stanno modificando le politiche del lavoro:

1. il passaggio da politiche regolative (burocratiche, garantiste e assistenziali) a politiche promozionali;
2. lo sviluppo di una politica del lavoro caratterizzata sempre più da un'ampia gamma di interventi basati su selettività e differenziazione e su una molteplicità di strumenti;
3. l'attenzione crescente alla dimensione locale;
4. una più ampia mobilitazione di risorse, da parte della pubblica amministrazione, a tutti i livelli [Zucchetti, 2001].

Inoltre, bisogna considerare un particolare effetto delle politiche attive del lavoro in relazione alla dimensione territoriale. Tali politiche, infatti, producono risultati convincenti dove esiste un mercato del lavoro dinamico, ove le imprese cercano lavoratori senza riuscire a trovarli e i lavoratori non sanno come entrare in contatto con le preziose informazioni circa le caratteristiche necessarie alla domanda. In un siffatto contesto la mediazione dei servizi per l'impiego si rivela particolarmente utile in quanto contribuisce ad ampliare la circolazione delle informazioni rendendole più trasparenti e, al contempo, operando una correzione parziale della regolazione informale e personalistica dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (si pensi, ad esempio, all'importanza delle reti familiari o amicali, che consentono di conoscere "la persona giusta"). Al contrario, laddove la domanda di lavoro è scarsa, questo genere di interventi perde gran parte della sua efficacia, mentre servirebbero azioni di sviluppo economico e una seria ed articolata azione di sostegno allo sviluppo imprenditoriale e alla diffusione di una cultura di impresa (finanziamenti, formazione, assistenza allo *start up*, periodi di incubazione, assistenza giuridico-economica). A questo proposito, alcuni autori sostengono l'azione pro-ciclica delle politiche attive che producono gli effetti migliori nelle fasi di crescita economica. Il loro successo, inoltre, potrebbe discendere proprio dal fatto che agiscono insieme ad una serie di altre politiche pubbliche e condizioni istituzionali [Esping-Andersen e Regini, 1998].

In questo contesto, la formazione viene a rappresentare un tassello fondamentale. Ai sistemi educativi e formativi spetta il compito di preparare le risorse umane destinate ad alimentare la capacità di innovare, di perseguire elevati standard di qualità, di ricercare una competitività compatibile con altri livelli di produzione sociale. In un sistema in cui il lavoro non è più considerato come sicuro e stabile «la formazione entra nel sistema dei diritti di cittadinanza» [Colasanto, 1996:15].

Il dilemma di tutti i sistemi educativi moderni consiste nell'adeguamento della formazione ai bisogni del mercato del lavoro e, di conseguenza, nella ne-

cessità di interpretare i cambiamenti del sistema produttivo per apprestare risposte coerenti, sia in termini qualitativi che in termini quantitativi.

Chiaramente non ci può essere a livello strutturale una piena corrispondenza tra questi sistemi poiché hanno tempi diversi. Il problema, dunque, sta nel tentare di risolvere questo *gap*. Dopo il fallimento delle politiche di pianificazione sociale si sta tentando la via della flessibilità sollecitando, da un lato, le imprese alla loro parte di responsabilità, dall'altro, riprogettando il modello scolastico-formativo attraverso la modularizzazione e l'attivazione di reti locali<sup>9</sup>. E questo perché sebbene il termine politiche attive abbia avuto nel recente passato una grande fortuna, forse oggi non appare più sufficientemente pregnante e significativo [Franchi e Palumbo, 2000: 26] per dar conto delle difficoltà insite nella gestione di interventi di *policy* complessi.

#### 4. QUALI COMPETENZE PER IL LIVELLO INTERMEDIO

La pubblica amministrazione, in ogni democrazia moderna, sta affrontando un importante processo di ristrutturazione che investe ogni ambito di intervento. Come è già avvenuto nel settore economico-produttivo, anche in questo settore, cambia il lavoro, i suoi contenuti e le prestazioni ad esso legate, le pressioni operate dall'ambiente, le fonti da cui attingere risorse, i rapporti di potere e le relazioni stesse tra gli attori. Gli interessi delle varie parti in causa non sono più inseriti stabilmente dentro la struttura amministrativa, ma dialogano con essa da fuori, di volta in volta, secondo le circostanze, ove le diverse parti sottoscrivono veri e propri contratti e si assumono impegni pubblici. Per mutuare un termine dal mercato potremmo dire che si assiste ad un processo di esternalizzazione e di formalizzazione, dove i partner vengono individuati in questo sistema ibrido tra stato e mercato. Il cambiamento investe anche i rapporti tra le amministrazioni pubbliche, in particolare quelle del livello intermedio. Esse sono sempre più spinte a trattare relazioni reciproche, da pari a pari, al di fuori di rapporti gerar-

<sup>9</sup> «La rapidità del cambiamento tecnologico, ma anche il disarticolarsi dei progetti di vita personali, fanno sì che non si persegua tanto un perfetto adeguamento dell'istruzione ai bisogni produttivi, quanto che si progettino dei sistemi formativi che consentano dei percorsi flessibili con periodi di alternanza fra scuola e lavoro. Ciò al fine sia di dotare gli individui di un bagaglio culturale che li metta in grado di comprendere e gestire l'innovazione sia di rendere il sistema formativo in grado di rispondere ai bisogni, sempre più diffusi, di riprogettare la propria esistenza anche in età adulta, cambiando attività o passando dal lavoro dipendente a quello autonomo e imprenditoriale» [Moro, 1998: 27].

chici e sempre più in un'ottica di rete. Si riscontra, come è avvenuto già per il mercato, la tendenza sempre più marcata alla specializzazione, al *make or buy*, al decentramento, all'esternalizzazione di funzioni alla concorrenza, ecc. Si va così delineando un nuovo modello istituzionale-organizzativo che incide profondamente anche nelle pratiche quotidiane degli attori organizzativi e individuali modificando le relazioni, il lavoro, gli assetti gerarchici, le stesse pratiche professionali e i processi di apprendimento dei soggetti e delle organizzazioni.

Lo sviluppo a tutti i livelli ed in tutti i settori della contrattazione richiede competenze relazionali (proprie cioè del fare rete, di analizzare e attivare le risorse del territorio) tradizionalmente poco presenti nelle nostre amministrazioni pubbliche. L'importanza e il grado di diffusione e penetrazione di questa tendenza si può osservare anche nel nostro vocabolario. Sempre più si parla di attività di: accompagnamento, animazione, attivazione, facilitazione, partecipazione, mediazione, ascolto attivo. Il cambiamento, tuttavia, non è solo lessicale perché spalanca gli orizzonti a professionalità e competenze nuove prima mai considerate in seno all'amministrazione pubblica. Da qui forse il peso crescente che vengono ad assumere esperti e consulenti a vario titolo coinvolti in tali processi. E' necessario distinguere, nondimeno, che l'integrazione si gioca a differenti livelli e in differenti modi. Innanzitutto, si può distinguere il livello macro, ove si trova il *network* nazionale che governa la fase decisionale, che attiene alla fase progettuale nella quale si stabiliscono le linee guida, gli obiettivi, i criteri di valutazione della rete e del progetto (chiarezza degli obiettivi, coerenza intrinseca al progetto, congruità della *partnership*, ecc.). In secondo luogo, si individua la dimensione territoriale, dunque, il livello meso dove si sviluppa il *network* locale che attiene alla fase di *traduzione* [Callon, 1991; Latour, 1996] e chiama in causa l'esistenza di istituzioni intermedie che favoriscano i processi di messa in rete, le forme di relazione interorganizzativa, la sensibilità e l'ampiezza del tavolo decisionale locale (capacità di includere altri attori, costruzione di un osservatorio, attenzione ai *feedback*, ecc.). E' a questo livello che, in questi anni, si è moltiplicata l'istituzione di agenzie di sviluppo volte a governare una strategia ed una *competenza di sistema* [Triglia, 2001] al fine di far dialogare gli attori territoriali e favorire la costituzione di una rete capace di darsi obiettivi comuni ed ottimizzare risorse in virtù di interessi comuni. E' significativo che in numerosi settori di *policy* si sia registrato uno spontaneo proliferare di queste agenzie, segno anche della volontà di incidere in maniera concreta sulle variabili di contesto. Ma la cosa che lascia perplessi è la difficoltà di queste strutture, nate per costruire *network* (agenzie di sviluppo locale, agenzie regionali del lavoro, agenzie per l'erogazione delle politiche sociali, agenzie formative) a costi-

tuirsi esse stesse come rete<sup>10</sup>. Infatti, se da un lato le politiche comunitarie e nazionali hanno stimolato la nascita e lo sviluppo di nuovi attori locali, dall'altro non pare abbiano fatto abbastanza per favorire la costruzione della rete; lo dimostra il fatto che esistono sul territorio un gran numero di attori di sistema che non dialogano tra loro. Infine, è possibile considerare il livello micro che attiene alle pratiche quotidiane degli attori, ed è caratterizzato dall'emergere sempre più frequente di figure di coordinamento, dall'individuazione di centri di responsabilità, di referenti intra ed interorganizzativi, in risposta alla crescente espansione di reti, partenariati, esperienze di co-progettazione e co-gestione che si può registrare ormai ad ogni livello territoriale e in ogni settore e che modifica profondamente le pratiche degli attori dando vita anche a nuovi ruoli professionali, o nuovi nuclei organizzativi. E' evidente che la distinzione tra i tre livelli di analisi si presenta come un artificio utile a livello euristico ma nella realtà si tratta di sistemi fortemente correlati e interpenetranti anche se relativamente autonomi, caratterizzati da un continuo circolo di azioni e retroazioni.

Il complesso intreccio di obiettivi da perseguire richiede, da parte degli attori locali (individuali, collettivi, istituzionali e non), un rinnovato modo di agire e l'acquisizione di un articolato *set* di competenze che permettano loro di muoversi nel nuovo campo interorganizzativo, all'interno del quale un ruolo di spicco vengono ad assumere le istituzioni locali di implementazioni chiamate, oggi, a svolgere un'azione di pianificazione e gestione degli interventi e non più di mera osservanza di norme decise altrove.

La nostra attenzione si concentra quindi sulle competenze utili e necessarie, al livello intermedio, per favorire: a) il processo di integrazione tra sistemi distinti; b) la gestione dei nuovi interventi di *policy* fondati su relazioni orizzontali. Queste competenze possono essere riassunte in quella categoria definita da Trigilia [1999] *competenze di sistema*, le quali si rivelano di grande rilevanza nell'innescare un processo di integrazione dei diversi sotto-sistemi locali - coordinamento interorganizzativo e interistituzionale - e sembrano articolarsi in un *set* composito che può essere così sintetizzato:

- a) di sviluppo;
- b) di gestione;
- c) di comunicazione;
- d) di controllo di legalità.

Il primo *set* si connota per quell'insieme di competenze: *strategico-*

<sup>10</sup> Per un approfondimento si veda AA.VV, 2001; Deidda e Mazzonis (a cura di), 2002.

*visionarie* (dove per visionarie si intende la capacità di prospettare e progettare processi di cambiamento impegnativi); *proattive*, cioè di attivazione e animazione del territorio; *di mobilitazione*, cioè di promozione e diffusione di processi di innovazione e della gestione dell'incertezza ad essi correlata; *di governo* inteso come presidio di tali processi; *riflessive* nel senso della scoperta e della sistematizzazione delle *best practices*; *di gestione* delle risorse (umane, culturali, sociali, scientifiche, istituzionali, organizzative, ecc.) presenti sul territorio; di *costruzione di ambienti di apprendimento* favorevoli alla individuazione, analisi, rielaborazione delle competenze preesistenti e, altresì, capaci di integrare nel processo di apprendimento dimensione formale, non formale e informale; di *supporto* a tutti gli attori locali coinvolti nel *networking*.

Nel secondo *set* si considerano quelle capacità di natura propriamente tecnica come l'analisi dei bisogni espressi ed inespressi del territorio; la pianificazione di medio-lungo termine; la programmazione, la gestione e il coordinamento di progetti di sviluppo e di tutte le azioni ad essi correlate (gestione finanziaria, organizzativa, normativa); l'auto-valutazione, il monitoraggio e la valutazione dei processi e dei risultati, l'attenzione ai sistemi di *audit*, tutto in una logica di apprendimento dall'esperienza e di miglioramento delle azioni di governo.

Il terzo *set* diversamente, si riferisce a quelle abilità-competenze comunicativo-relazionali che consentono alle differenti realtà organizzative di presentarsi al territorio. Si tratta, dunque di un'area di competenze molto importante sintetizzabile nella abilità di natura politico-simbolica di avviare e gestire una comunicazione all'interno e all'esterno, produrre un'immagine positiva di sé nel definire un'autorappresentazione della propria struttura, al fine di ispirare fiducia e promuovere reti di cooperazione dove negoziare gli interessi collettivi, gestire e mediare i conflitti.

Nel quarto *set* di competenze si possono annoverare quelle che attengono alla più tradizionale capacità giuridico-amministrativa, orientate al rigoroso controllo della norma e alla conformità delle azioni. Una *leadership* di stampo più tradizionale, adempimentale dunque, orientata al controllo gerarchico-veritistico e ad una razionalità meccanico-burocratica.

Certamente è molto difficile costruire quelle competenze di *networking* atte ad operare in un sistema a *legame debole* [Weick, 1976], e ancor più difficile è costruire competenze di *networking* capaci di attivare e di agire in un contesto caratterizzato da una strutturazione crescente delle relazioni dove ciascuno riconosca la propria *mission* e i propri obiettivi all'interno di una *vision* più ampia e realmente condivisa.

E' possibile immaginare che, a seconda di quale *set* di competenze<sup>11</sup> prevalga, si profili un tipo diverso di intervento istituzionale (cfr. Fig. 1). Nel caso prevalgano delle *competenze di sviluppo* (linea gialla) è plausibile che si affermi una *leadership di implementazione* orientata allo sviluppo e all'*empowerment* del territorio, dei gruppi e degli individui. La spinta in questo caso sembra dettata da un desiderio di miglioramento generalizzato e dalla necessità di competere in un mercato che oltre ad essere estremamente dinamico e competitivo definisce in maniera sempre più stretta le sue maglie (si pensi, ad esempio, ai discorsi legati alla certificazione e all'accreditamento, ai vincoli normativo-finanziari imposti dalla UE, ecc.). La difficoltà, in questo caso, sta nell'individuare linee di sviluppo locali ampiamente condivise attorno alle quali attivare tutti gli attori territoriali interessati, pur senza mettere a repentaglio il più ampio interesse collettivo, né la sopravvivenza di ciascun attore. Qui la struttura di implementazione intermedia svolge una significativa azione di *coaching* finalizzata alla costruzione del consenso, di reti stabili e di un *capitale sociale* capace di attuare processi di innovazione locale, nel quadro di una *leadership che può essere* definita *trasformativa* [Leithwood, Tomlinson e Genge, 1996; Serpieri, 2000; 2003]. Là dove prevalga una competenza di sistema orientata allo sviluppo e alla costituzione di *network* coesi è possibile intravedere, tuttavia, il rischio di una deriva decisionista [Bobbio, 2000].

Nel caso in cui si affermino *competenze tecniche* (ricducibili al concetto di *management* dei processi di implementazione) (linea verde) è probabile che si manifesti una tendenza al tecnicismo e alla iper-razionalizzazione. Qui il rischio è quello che si verifichino derive ingegneristiche di scarsa applicabilità ai contesti sociali, dunque, di dubbia validità. In questo caso, la struttura di implementazione locale rischia di orientarsi verso una deriva neo-centralista di matrice regionale che lascia scarso margine di azione agli attori di sviluppo locale.

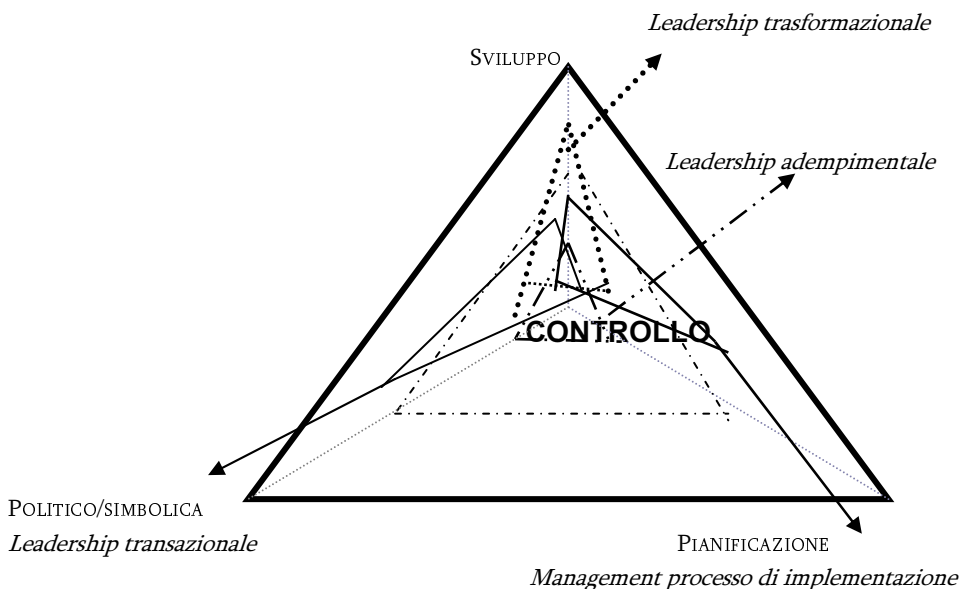
Là dove prevalgano *competenze comunicative* (che rimandano ad un concetto "*transazionale*" di *leadership* [Leithwood, Tomlinson e Genge 1996; Serpieri 2000; 2003] (linea celeste) è possibile, invece, che si dimostri una particolare attenzione ai problemi di immagine e di acquisizione del consenso, al modo con cui vengono presentati e resi noti gli interventi, alla loro visibilità, senza una specifica attenzione ai loro reali effetti sul territorio; detto in altri termini *distale* [Cooper e Law, 1995] rispetto al contesto. Come dire che l'attenzione si

<sup>11</sup> Questa riflessione trova spunto da un articolo di Roberto Serpieri sulla costruzione sociale della *leadership* [2000].

concentra sulla natura politico-simbolica degli eventi più che sulla loro sostanza e utilità per il contesto generale. Si tratterebbe, in questo caso, di una *leadership* incapace di affermare il suo ruolo di guida e di pianificazione strategica, più orientata allo sviluppo di relazioni strumentali che alla costruzione di un *capitale sociale* e di un *know how* locale o di *network* stabili e coesi, capaci di condurre verso la formalizzazione e l'istituzionalizzazione di nuove conoscenze e prassi organizzativo-istituzionali.

Infine, nel caso in cui vengano ad assumere un peso rilevante delle *competenze orientate al controllo di legalità* (linea rossa) c'è il rischio di una burocratizzazione dell'intervento locale. E' il caso in cui, presumibilmente, si vive il ruolo istituzionale in termini di mera osservanza delle prescrizioni normative, rimandando ad altri livelli e attori di governo la definizione di scelte e strategie o rinunciando al delicato compito di interpretare e declinare a livello regionale le più ampie indicazioni nazionali che, molto spesso, nel nuovo quadro ispirato al decentramento, chiedono al livello intermedio di incarnare responsabilmente il proprio ruolo di attore di mesopolitica detentore di informazioni e risorse utili e necessarie allo sviluppo del territorio.

Fig. 1 - Leadership e competenze





Per evitare derive specialistiche è opportuno che le strutture di implementazione concorrano a favorire una equilibrata costruzione di ciascuno di questi ambiti di competenza per il governo del sistema complessivo. Non l'affermarsi di una *leadership* di implementazione dove l'interpretazione del ruolo si caratterizza per la prevalenza di uno specifico *set* di competenze quindi, schiacciata su una sola dimensione, bensì l'emergere di una visione multiprospettica capace di guardare il complesso intreccio di problemi da affrontare attraverso una prospettiva multidimensionale, dove l'importanza e il peso di ciascun ventaglio di competenze muti in relazione alle questioni emergenti. In una ipotetica raffigurazione grafica, in questo caso, non avremmo più una visione unidimensionale della realtà sociale ma una rappresentazione tridimensionale (linee tratteggiate azzurra) che obbliga a superare gli specialismi e le settorializzazioni in funzione dei mutevoli obiettivi da raggiungere.

Al livello meso istituzionale, dunque, la traduzione dell'*integrazione* si esplica attraverso la funzione di animazione del territorio, cioè la costruzione di reti, *network*, *partnership* stabili e formali che mettono in trasparenza flussi di comunicazione all'interno dei quali, e in un quadro di compatibilità, si definiscono sia l'interesse reciproco degli attori, sia i ruoli, i compiti e le competenze di ciascuno, all'interno di un modello definito da taluni *quasi-comunitario* [Benadusi e Consoli, 2004]. E' solo da questo livello che può venire una strategia di insieme, una reale capacità/possibilità di attivare il territorio. Là dove esistono competenze di regia e di animazione del territorio che vanno ad innestarsi su un tessuto sociale in forte tensione, esse offrono un terreno di legittimazione alle pratiche quotidiane degli attori che, nello stabilire connessioni, agiscono in maniera informale e scoordinata. In altre parole, senza un livello meso istituzionale in grado di disegnare una propria strategia di sviluppo territoriale il *capitale sociale* [Coleman, 1988] del territorio non si rinnova, non si diffonde, non si presenta nemmeno come un'opportunità privilegiata.

Il problema della costruzione di queste *competenze di sistema* si pone, nel nuovo quadro istituzionale, come centrale e particolarmente complesso da dirimere. Lo stesso monitoraggio ISFOL (1999b; 2000; 2001) mette in evidenza che la difficoltà delle strutture meso-istituzionali ad assumere un ruolo di guida (rispetto alle politiche del lavoro) è largamente diffusa. La maturazione o meno di tali competenze di sistema in seno alle strutture di implementazione si costituisce come uno dei fattori che maggiormente concorre a garantire la declinazione locale delle indicazioni normative nazionali che, il più delle volte, rimandano a livello periferico la definizione di strumenti e principi regolativi specifici. I fattori critici che è possibile desumere da questo lavoro di ricerca sono riconducibili

bili a diversi livelli e proveremo ora a sintetizzare quelli che ci sembrano più significativi.

1. *Motivazione.* Essa implica il desiderio di collaborare e di trovare realmente una convergenza di interessi al fine di costruire una *vision* condivisa tra gli attori che, a tutti i livelli, sono impegnati in un processo di concertazione o nella realizzazione di progetti integrati, nella costruzione di una visione integrata degli interventi di *policy*. La motivazione a collaborare e ad essere parte attiva del *network* si caratterizza come prerequisito essenziale e imprescindibile di ogni successiva attività.
2. *Stabilità politico-istituzionale.* Un secondo vincolo da cui è impossibile prescindere per favorire l'affermarsi di prassi virtuose è la stabilità politico-istituzionale locale (oltre a quella nazionale), senza la quale qualsiasi analisi, progetto, struttura, *network*, competenza, anche quando informati alle migliori intenzioni, sono destinati a fallire schiacciati da una logica di breve o brevissimo termine e dalla fluidità, vischiosità e opacità dei processi che seguono ad ogni iniziativa di governo locale.
3. *Comunicazione.* La distanza da cui partono tutti gli attori coinvolti in un processo integrativo (o aggregativo) fa sì che fraintendimenti e momenti di disaccordo possano essere numerosi. Occorre, dunque, una attenzione costante alle forme di comunicazione e all'*ascolto attivo* [Sclavi, 2003], l'unico in grado di giungere a soluzioni sufficientemente flessibili e creative. Non si tratta solo di sedersi intorno ad un tavolo e colloquiare amichevolmente: occorre volontà, capacità di sperimentare percorsi innovativi comuni, e un serio investimento in risorse proprie (umane, immateriali, informative, esperenziali ed economiche) [ISFOL, 1999a];
4. *Responsabilità degli attori.* La responsabilizzazione degli attori coinvolti appare un elemento importante come risposta ai problemi di resistenza al cambiamento. La costruzione di una visione integrata dei fenomeni, il lavoro interdisciplinare che ne consegue e la gestione partecipativa e congiunta degli interventi richiedono l'adattamento, dal punto di vista organizzativo, di tutte le strutture che scelgono di farne parte. Ogni organizzazione è dotata di un proprio patrimonio di procedure, di *routines* e di relazioni preesistenti che possono subire sensibili modifiche in seguito alle esigenze gestionali e strategiche che, via via, emergono dal processo di concertazione.
5. *Apertura all'apprendimento.* Per adattarsi alle modalità di lavoro imposte dalle nuove politiche a doppia polarità, dal coordinamento aperto che ne deriva e dalla natura complessa dei problemi da affrontare e da gestire localmente, la capacità di apprendimento degli organismi coinvolti si costituisce come un

importante fattore di crescita per le medesime organizzazioni, in quanto favorisce la riorganizzazione di alcune strutture e dei processi interni e la riflessione critica sul proprio operato, su quello degli altri e su quelli dello stesso *networking* coinvolto nel processo.

6. *Dimensione valutativa.* E' molto difficile valutare l'impatto di una "politica integrata", caratterizzata dalla convergenza di diversi spezzoni di *policy* al raggiungimento di un unico obiettivo. Gli indicatori fisici, infatti, per quanto numerosi e complessi, non consentono di rilevare la portata delle innovazioni trasferite stabilmente sul territorio, che si concretizzano sotto forma di prodotti e servizi ma anche di processi e di relazioni. Affinché le innovazioni apportate dall'intervento di *policy* possano essere trasferite sul territorio, è necessario che il progetto abbia raggiunto gli obiettivi prefissati e che i risultati siano stati condivisi con tutti gli attori locali interessati. Tuttavia è utile spostare l'attenzione anche a quell'insieme di effetti imprevisti e non voluti che il processo comunque attiva nel suo farsi e che, molto spesso, non possono essere ricondotti a semplici indicatori (lo stesso processo di apprendimento, le innovazioni prodotte, l'influenza sulle pratiche degli attori o sulle *routines* organizzative, il delinarsi di nuove reti cooperative a livello territoriale, il maturare di nuovi progetti integrati, ecc.).
7. *Principio di responsabilità istituzionale.* Innanzi al rischio di fallimento di questi processi comunque lunghi e complessi è necessario il riconoscimento di una responsabilità istituzionale e di una funzione perequativa dello Stato. Là dove gli obiettivi falliscano e le strutture di implementazione non riescano a guidare processi integrativi e innovativi attraverso l'assunzione di una funzione di *coaching* forte e significativa per il territorio è necessario che lo Stato centrale, attraverso le sue attività di monitoraggio e valutazione, sia in grado di apportare correttivi e azioni a sostegno del processo di cambiamento in atto, pena l'acuirsi di forti disparità territoriali che rischiano di minare lo stesso principio di eguaglianza e di equità che rappresentano principi costituzionali a cui si ispira ogni Stato moderno. E, purtroppo, questa ingiustizia sociale è continuamente perpetuata là dove a fronte di una medesima riforma sono possibili soluzioni locali profondamente diverse (e questo è il caso, ad esempio, della riforma oggetto di esame), ma di una diversità che implica disuguaglianza piuttosto che semplicemente pluralismo.

La costruzione di queste *competenze di sistema*, in sintesi, è un processo di lunga durata che, spesso, ha bisogno di un sostegno esterno che indirizzi gli sforzi verso obiettivi condivisi e realizzabili. La difficoltà a trovare ed attivare queste competenze a livello locale acquista un valore centrale nel nuovo quadro

istituzionale ispirato al decentramento amministrativo dove le indicazioni di governo non vengono più dal centro e in modo univoco per tutti. E' questo, dunque, un nuovo spazio problematico dove si trovano ad intervenire gli enti locali chiamati ad assumere una funzione di *coaching*, di assistenza tecnica, di promozione che ben si integra in quella prospettiva di sviluppo locale delineata dalla Unione Europea [Caldarini, 1999] e che si articola in almeno 6 dimensioni: *territoriale* (dimensione geografica dello sviluppo); *endogena* (valorizzazione delle risorse locali); *integrata* (non limitata a misure separate e settoriali ma caratterizzata da interventi multisettoriali e multidisciplinari); *ascendente* (capace di favorire processi di sviluppo *bottom up*); *partenariale* (capace di assicurare il coinvolgimento di tutti i soggetti che localmente concorrono al raggiungimento di uno specifico obiettivo); *sostenibile* (attento a rendere permanenti le attività e le risorse tenendo in considerazione la qualità della vita, la protezione dell'ambiente e il valore delle risorse naturali e culturali). A queste dimensioni di sviluppo si possono aggiungere, tuttavia, anche in una logica di governo locale che vuole essere più vicina al cittadino, la dimensione partecipativa e l'obbligo di favorire l'inclusione sociale, le pari opportunità e l'uguaglianza nel rispetto delle differenze. Si profila dunque l'esigenza di favorire a livello locale una più stretta interconnessione tra spezzoni di *policies* che insieme concorrono a realizzare il medesimo obiettivo. Ma è, al tempo stesso, una responsabilità esclusiva dello Stato approntare delle strategie dirette a favorire nel governo locale (in egual modo in tutti i governi locali), la costruzione di un corpo politico-istituzionale capace di affrontare la natura complessa dei problemi che attengono al livello meso-istituzionale, attraverso la maturazione di una visione e una competenza multiprospettica e multidimensionale.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV.

2001 *Patti territoriali e agenzie di sviluppo*, Formez, Roma (*Quaderni Formez*, 3).

Benadusi, L. e Consoli, F.

2004 *La governance della scuola*, il Mulino, Bologna.

Benadusi, L., Capogna, S. e Manariti, M.

2004 "Governance della scuola: dinamiche relazionali, funzioni di rete e management" in *Modelli di governance per lo sviluppo del sistema istituzione-formazione-lavoro*, Agenzia per la formazione e il lavoro, Milano, pp. 233-262.

- Bobbio, L.  
2000 “Produzione di politiche a mezzo di contratti”, *Stato e Mercato*, XIX, n. 58, pp. 111-141.
- Bryman, A.  
1989 *Research Methods and Organization Studies*, Unwin Hyman, London.
- Caldarini, C.  
1999 *Formazione e divulgazione*, INEA, Roma.
- Callon, M.  
1991 “Some Elements of a Sociology of Translations: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuç’s Bay”, in *Power, Action and Belief*, a cura di J. Law, Routledge and Kegan Paul, London, pp. 196-299.
- Capogna, S.  
2004a *Politiche pubbliche e occupazione. L'apprendistato: luci e ombre di una politica integrata*, Tesi di dottorato in *Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche* (XV ciclo) presso il Dipartimento Innovazione e società (DieS) dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza, Roma.  
2004b “L'apprendistato tra transizione e formazione”, in *Formazione e cambiamento. Webmagazine sulla formazione*, IV (NS), n. 28, pp. 3-32, [http://db.formez.it/ArchivioNews.nsf/\\_18oj46\\_?OpenView&Start=40](http://db.formez.it/ArchivioNews.nsf/_18oj46_?OpenView&Start=40).
- Cersosimo, D. e Wolleb, D.  
2001 “Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali”, *Stato e Mercato*, XX, n. 63, pp. 369-412.
- Colasanto, M.  
1993 “Prefazione”, in Cortellazzi, S., *La formazione e i nuovi paradigmi produttivi*, Franco Angeli, Milano, pp. 5-15.
- Coleman, J.S.  
1988 “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, XCIV, Supplement, pp. S95-S120.
- Commissione delle Comunità europee  
1993 *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Luxembourg.  
1996 *Vivere e lavorare nella società dell'informazione: priorità alla dimensione umana. Libro verde*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Luxembourg.
- Cooper, R. e Law, J.  
1995 “Visioni distali e prossimali dell'organizzazione”, in *Il pensiero organizzativo*

- europo, a cura di S.B. Bacharach, P. Gagliardi e B. Mundell, Guerini, Milano, pp. 285-323.
- Corbetta, P.  
1999 *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna.
- Cortese, C.G.  
1999 *L'organizzazione si racconta*, Guerini, Milano.
- Cresson, E.  
1995 *Insegnare e apprendere verso la società conoscitiva*, Commissione Europea, Lussemburgo.
- D'Auria, G.  
1998 "Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi", *Politica del diritto*, XXVIII, n. 2, pp. 201-242.
- Deidda, D. e Mazzonis D. (a cura di)  
2002 *Progetto officina. Sviluppo locale e eccellenza professionale*, Formez, Roma (*Quaderni Formez*, 6).
- Delors, J.J.  
1996 *Nell'educazione un tesoro, Rapporto all'Unesco della Commissione internazionale dell'educazione per il XXI secolo*, Armando, Roma.
- Demetrio, D.  
1996 *Raccontarsi. L'autobiografia come cura di sé*, Cortina, Milano.
- Donolo, C.  
2002 "Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale", in *La cultura della amministrazione fra retorica e innovazione*, a cura di F. Battistelli, Franco Angeli, Milano, pp. 91-108.
- Esping-Andersen, G. e Regini, M.  
1998 *Politiche del lavoro e disoccupazione in Europa*, IRES Lombardia, Milano.
- Franchi, M. e Palumbo, M.  
2000 "La valutazione delle politiche del lavoro: questioni aperte, riflessioni esperienze", *Sociologia del lavoro*, XXII, n. 77, pp. 7-42.
- Frey, L.  
1996 *Le politiche dell'occupazione e del lavoro in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Giddens, A.  
1999 *Runaway World. How Globalization Is Reshaping Our Lives*, Routledge, New York [trad. it.: *Il mondo che cambia*, il Mulino, Bologna, 1999].
- ISFOL  
1999a *Guida alla progettazione dello sviluppo locale. Dall'analisi del contesto locale*

- alla costruzione del partenariato: percorsi per piani di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.
- 1999b *Il nuovo apprendistato. Rapporto 1998*, Franco Angeli, Milano.
- 2000 *Il nuovo apprendistato. Rapporto 1999*, Franco Angeli, Milano.
- 2001 *Il nuovo apprendistato. Rapporto 2000*, Franco Angeli, Milano.
- Lawrence, P.R. e Lorsch, J. W.
- 1969 *Organizations: Diagnosis and Actions*, Addison-Wesley, Reading.
- Latour, B.
- 1996 "On Actor-Network Theory. A Few Clarifications", *Soziale Welt*, XLVII, n. 4, pp. 369-381.
- 1998 "Fatti, fattacci, artefatti", in *Oggetti d'uso quotidiano*, a cura di M. Nacci, Marsilio, Venezia.
- Leithwood, K., Tomlinson, D. e Genge, M.
- 1996 "Trasformativa School Leadership", in Leithwood, K., Chapman, J., Corson, D., Halinger, P. e Hart, A., in *International Handbook of Educational Leadership Administration*, a cura K. Leithwood, Kluwer, Dordrecht, pp. 103-145.
- Lippi, A. e Gherardi, S.
- 2000 *Tradurre le riforme in pratica*, Cortina, Milano.
- Maciotti, I. (a cura di)
- 1985 *Biografia storia e società*, Liguori, Napoli.
- March, J.G. e Olsen, J.P.
- 1989 *Riscoprire le istituzioni*, il Mulino, Bologna.
- Meyer, J.W. e Rowan, B.
- 1977 "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, LXXXIII, n. 2, pp. 340-363 [trad. it.: "Le Organizzazioni istituzionalizzate, la struttura formale come mito e cerimonia", in *Le imprese come culture*, Isedi-Petrini, Torino].
- Moro, G.
- 1998 *La formazione nelle società post-industriali*, Carocci, Roma.
- Paci, M.
- 1997 *Welfare State*, Ediesse, Roma.
- Pellizzer, F. e Zanetti, L.
- 1999 "La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici", *Le istituzioni del federalismo*, III, n. 2, pp. 283-322.
- Piccardo, C. e Benozzo, A.
- 1996 *Etnografia organizzativa*, Cortina, Milano.

- Pichierri, A.  
2001 “Concertazione e sviluppo locale”, *Stato e Mercato*, XX, n. 62, pp. 237-266.
- Reyneri, E.  
1996 *Sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Riccone, P.  
1998 *Il Patto territoriale dell’Appennino centrale: concertazione, consenso e innovazione. Un’analisi di processo*, Tesi di Master in *Analisi delle politiche pubbliche* presso Università degli studi di Torino,  
<http://ego.politico.it/map/tesi2/riccone.doc>.
- Rossi, M.  
1999 *La concertazione per lo sviluppo locale: il caso del Patto territoriale della zona ovest di Torino*, Tesi di Master in *Analisi delle politiche pubbliche* presso Università degli studi di Torino, <http://ego.politico.it/map/tesi2/rossi.doc>.
- Sclavi, M.  
2003 *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Mondadori, Milano.
- Sen, A.  
1999 *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford [trad. it.: *Sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000].
- Serpieri, R.  
2000 “La costruzione sociale della leadership”, in *Organizzare la scuola dell’autonomia*, a cura di L. Benadusi e R. Serpieri, Carocci, Roma, pp. 79-112.  
2003 *Leadership senza gerarchia. Riflessioni sul management scolastico*, Liguori, Napoli.
- Spagnolo, V., Candela, A.M. e Pezzuto, P. (a cura di)  
2001 *La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali*, Formez, Roma (*Quaderni Formez*, 2).
- Trigilia, C.  
1999 “Capitale sociale e sviluppo locale”, *Stato e Mercato*, XVIII, n. 57, pp. 419-440.  
2001 “Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura”, *Stato e Mercato*, XX, n. 63, pp. 359-368.
- Weick, K.E.  
1976 “Educational Organizations as Loosely Coupled System”, *Administrative Science Quarterly*, XXI, n. 1, pp. 1-19.
- Zucchetti, E.  
1996 *Politiche del lavoro e dimensione locale*, Franco Angeli, Milano.  
2001 “Le politiche del lavoro a livello regionale: il quadro in cambiamento e le esigenze di valutazione”, *Sociologia del lavoro*, XXIII, n. 77, pp. 71-88.







## Quaderni Pubblicati

1. Luciano ZANI  
*Fra due totalitarismi: Umberto Nobile e l'Unione Sovietica (1931-1936)*
2. Attilio TREZZINI  
*The economics of consumption as a social phenomenon: a neglected approach to the analysis of consumption*
3. Chiara AGOSTINI  
*Fra politiche e Istituzioni: quale eredità per i nuovi modelli di welfare?*
4. Leonardo DITTA  
*Benessere economico, utilitarismo, sviluppo umano: note su concetti e misure*  
[in corso di pubblicazione]
5. Guglielmo CHIODI and Peter EDWARDS  
*Economics as one of the Humanities, Ethics and the Market: Reflections on Issues Raised by Titmuss*
6. Andrea CIARINI  
*Per una modellistica delle forme partecipative alle arene deliberative*
7. Ernesto D'ALBERGO  
*The Glocal Mayor.*  
*The Politics of Rome's International and Transnational Agency*
8. Marco BOCCACCIO  
*Anatomia dell'Universal Basic Income*
9. Paolo RICCONI  
*L'integrazione lavorativa degli economic migrants nell'era del post-fordismo: il caso dell'Italia*
10. Stefania CAPOGNA  
*Strutture di mesoimplementazione tra nuove competenze e politiche a doppia polarità*
11. Anna Rita GERMANI  
*Environment and Development: a Law and Economics Approach*  
[in corso di pubblicazione]

