



# INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>1</b>
CAPITOLO PRIMO	
<b>LO SCENARIO ISTITUZIONALE DELLE POLITICHE SOCIALI.....</b>	<b>8</b>
1.1. IL CONTESTO EUROPEO .....	8
1.2. IL CONTESTO ITALIANO .....	19
CAPITOLO SECONDO	
<b>I PRINCIPI DELLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE PUBBLICHE.....</b>	<b>33</b>
2.1. IL PROCESSO COSTITUTIVO DEI PRINCIPI.....	33
2.2. IL MODELLO DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI IN ITALIA .....	50
2.3. IL TERZO SETTORE: VERSO UNA NUOVA DEFINIZIONE .....	57
CAPITOLO TERZO	
<b>IL NEOISTITUZIONALISMO: LA PROSPETTIVA TEORICA DI RIFERIMENTO.....</b>	<b>73</b>
3.1. GLI APPROCCI ALLE ISTITUZIONI ED IL NEOISTITUZIONALISMO .....	73
3.2. IL NEOISTITUZIONALISMO E LA TEORIA DELL'AZIONE PRATICA.....	79
3.3. LA STRUTTURA FORMALE DELLE ORGANIZZAZIONI .....	86
3.4. L'ISOMORFISMO ISTITUZIONALE.....	92
3.5. IL SISTEMA INTERISTITUZIONALE, LE STRATEGIE E I GIOCHI .....	100
3.6. L'ANALISI DELLE POLITICHE SOCIALI ED IL NEOISTITUZIONALISMO .....	109

## CAPITOLO QUARTO

<b>IL DISEGNO DI RICERCA</b> .....	<b>122</b>
4.1. LA PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO NELLE PROCEDURE DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI: IL LIVELLO D'ANALISI PRIVILEGIATO .....	122
4.2. IL SIGNIFICATO SOCIOLOGICO DELL'AGIRE SOCIALE ED IL RUOLO DEL QUADRO NORMATIVO...	125
4.3. LA DEFINIZIONE OPERATIVA.....	130
4.4. LE MODALITÀ DI SELEZIONE E LO STRUMENTO DI RILEVAZIONE.....	132
4.5. LA STRATEGIA D'ANALISI.....	136

## CAPITOLO QUINTO

<b>I PROCEDIMENTI DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI</b> .....	<b>140</b>
5.1 LA FASE DI PROGRAMMAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI .....	140
5.2 IL CICLO DEI PROGETTI .....	147
5.2.1 <i>Dalla progettazione alla aggiudicazione dei servizi</i> .....	147
5.2.2 <i>Lo svolgimento del servizio e gli obblighi contrattuali</i> .....	157

<b>CONCLUSIONI: LA GOVERNANCE «INSOSTENIBILE»</b> .....	<b>173</b>
---	------------

<b>APPENDICE</b> .....	<b>183</b>
------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>184</b>
---------------------------	------------

## INTRODUZIONE

La politica regionale di coesione europea ha promosso, negli ultimi 30 anni, nuove modalità di attuazione delle politiche pubbliche. Le strategie delineate nell'ambito del Consiglio di Lisbona, del Consiglio di Göteborg, dell'Agenda di Lisbona e gli indirizzi e strumenti forniti dai Regolamenti delle ultime programmazioni dei Fondi Strutturali, hanno costituito e continuano ad essere il *framework* di riferimento non solo per l'attuazione di tale politica, ma anche per le procedure di programmazione, progettazione ed intervento inerenti le politiche pubbliche con risorse ordinarie dei singoli Stati membri.

Le amministrazioni, a tutti i livelli di governo, hanno profondamente modificato i loro assetti organizzativi; in particolare, gli Enti Locali hanno assunto un nuovo ruolo nei processi di attuazione delle politiche, in quanto sono stati rivestiti di nuove competenze e responsabilità, soprattutto per quanto concerne la gestione dei progetti.

Nel contesto italiano, le amministrazioni pubbliche a livello locale acquisiscono un ruolo centrale nella fase di programmazione, progettazione ed erogazione di prestazioni e servizi nell'ambito delle politiche sociali. Attraverso una serie di riforme vengono introdotti strumenti procedurali e nuove pratiche, volte al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione pubblica, derivanti dalla cultura d'impresa, come il controllo di gestione, il controllo strategico, l'analisi valutativa dei dirigenti e dei progetti; ciò rispondendo ad una logica di miglioramento del funzionamento complessivo della macchina amministrativa, nonché ad esigenze di adeguamento ai nuovi criteri di trasparenza, di rendicontazione sociale e quindi di *accountability*.

L'adozione di tali strumenti e pratiche è stata condizionata, ed in parte resa possibile, in questo come in altri ambiti d'intervento, dall'esperienza maturata dalle Regioni e dagli Enti Locali nella gestione della programmazione comunitaria. Infatti, le ultime tre programmazioni dei Fondi Strutturali per la politica regionale di coesione europea hanno profondamente modificato gli assetti organizzativi ed i rapporti tra i diversi livelli di governo, favorendo inevitabilmente il processo di decentramento verso gli Enti Locali, specialmente nella fase attuativa dei progetti.

In questo scenario prende forma, si consolida e si diffonde il modello teorico relativo alla *governance* delle politiche pubbliche, ovvero una modalità di governo delle politiche pubbliche, in cui le attività legate alla programmazione, progettazione ed intervento sono svolte in partenariato da più attori, pubblici e privati, aventi ciascuno proprie competenze e responsabilità.

Il principio guida prevalente nell'attuazione delle politiche sociali a livello locale è quello della *partnership* pubblico-privato; tale principio deriva da una «convinzione», generata inizialmente nell'ambito dell'attuazione della politica regionale di coesione comunitaria, che consiste nell'ipotetica relazione causale stabilita tra la *partnership* pubblico-privato da un lato e *l'efficacia* e *l'efficienza* dell'azione pubblica dall'altro. Il fondamento di tale ipotesi sembra risiedere soprattutto nei sentimenti di insoddisfazione, emersi negli ultimi venti anni, verso un intervento gestito e coordinato esclusivamente dall'Amministrazione pubblica. In tal senso, agli attori economici è stato attribuito un ruolo di primo piano sia nella fase di programmazione sia nella fase di erogazione degli interventi e/o servizi, concorrendo in questo modo a determinare gli interessi che devono considerarsi come «pubblici» e acquisendo un'ampia parte delle «responsabilità» degli esiti prodotti.

Sulla base di questi principi, il *contracting-out* e le procedure di affidamento di tipo competitivo (che prevedono quindi meccanismi di gara) costituiscono ad oggi le principali modalità attraverso cui le Pubbliche Amministrazioni in Italia esternalizzano/acquisiscono i servizi sociali. Tali modalità sono attualmente regolate dal D.lgs. 163/2006 - il codice dei contratti pubblici, che ha recepito i principi e le modalità ideate e sviluppate in ambito europeo. L'introduzione, nel processo di affidamento dei servizi, dei meccanismi della gara e quindi della logica della

concorrenza e della competitività provocò non pochi contrasti e resistenze da parte sia delle organizzazioni private, sia del livello politico e amministrativo.

Al fine di adottare pienamente gli strumenti di governo relativi alla regolamentazione comunitaria (sistemi di gestione e di controllo; monitoraggio; valutazione; ecc.), nonché quelli concernenti l'acquisizione dei servizi, gli Enti Locali hanno dovuto necessariamente intraprendere iniziative volte all'*empowerment* delle strutture organizzative ed avviare percorsi di sviluppo volti al miglioramento della *capacity building* delle amministrazioni; nel processo di trasformazione, l'obiettivo prioritario è stato tuttavia quello del pieno utilizzo delle risorse programmate (onde evitare il disimpegno automatico delle stesse), piuttosto che quello di garantire un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del processo di programmazione ed implementazione delle politiche.

Le ricerche sulle politiche sociali, fondate sull'analisi ed il confronto teorico tra i singoli modelli di governo e le diverse politiche sociali adottate dagli Stati, generate in contesti giuridico-istituzionali molto diversi, si sono concentrate sul ruolo strutturante delle istituzioni di welfare ed ai conseguenti effetti prodotti sulla dimensione politico-organizzativa della pubblica amministrazione, ai diversi livelli di governo, nella definizione ed implementazione delle politiche sociali; hanno sostanzialmente riguardato le misure legislative e la ripartizione delle risorse finanziarie e, proprio per raggiungere l'obiettivo della comparabilità, hanno tuttavia profondamente trascurato quelle che sono, al livello operativo e della concreta implementazione, le specificità delle singole soluzioni, le opzioni (culturali e politiche) costruite e i loro punti di forza e quelli di debolezza, ed i vincoli (e le possibilità) che tali configurazioni impongono sull'agire dei singoli attori ed al cambiamento. Gli studi condotti sull'Italia hanno qualificato il sistema di welfare italiano come un sistema misto: *universalistico*, per quanto concerne le prestazioni sanitarie; *selettivo*, per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni assistenziali; *particolaristico-clientelare*, in relazione alla sua strutturazione istituzionale.

Tuttavia, tali tipizzazioni, rischiano di sottovalutare una variabilità che ha origini più profonde di quelle che le dimensioni a cui ricorrono, per la classificazione

dei diversi regimi, riescono a cogliere. Attraverso la comparazione tra i singoli «modelli» di Stato e la definizione e classificazione delle tipologie di governo ed erogazione adottate, le analisi si sono incentrate sul ruolo che le strutture istituzionali giocano nel qualificare i servizi e le politiche implementate; ciò che risulta mancare è proprio l'analisi delle «modalità» attraverso le quali le differenti istituzioni di *welfare* assumono il carattere strutturante loro attribuito nei vari contesti.

Lo studio delle politiche sociali non può prescindere dall'analisi dei procedimenti di attuazione, a livello di gestione dei progetti, i quali rappresentano non solo il “luogo” in cui le stesse politiche prendono forma definitiva, ma anche contesti d'azione specifici, a partire dai quali è possibile operativizzarne la rilevazione empirica.

Se l'analisi sociologica del diritto ha posto una forte attenzione allo studio dei procedimenti amministrativi, mettendo in evidenza la relazione tra riforme e ridefinizione dei rapporti tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini, resta ancora poco esplorata, nello studio delle politiche sociali, l'analisi dei procedimenti come luogo nel quale ricomporre una teoresi sociologica empiricamente fondata sul rapporto tra norme ed agire sociale nel consolidarsi delle pratiche istituzionali che alle politiche stesse danno forma e contenuto.

Oggetto della presente ricerca è uno specifico procedimento, adottato in maniera diffusa dalle amministrazioni locali, concernente l'attuazione delle politiche sociali. Riguardo a tale oggetto, il riferimento rispetto al quale specifici eventi rappresentano e divengono per gli attori un procedimento sarà identificato e ricostruito nell'ambito della ricerca e successivamente sarà elaborato come componente di significato dei singoli corsi d'azione, rilevati empiricamente. L'incidenza di un insieme di norme (le quali costituiscono condizioni di possibilità) su uno specifico agire è sociologicamente descrivibile solo come elemento di senso dello stesso. I procedimenti costituiscono componenti culturali dell'azione, prodotto ed oggetto di attività di significazione; a differenza di altre componenti culturali, sono identificabili sia come prodotto di una specifica pratica istituzionalizzata, sia

come ambito di possibilità di determinate azioni per le quali si ipotizza che gli stessi procedimenti possano rappresentare un significato.

Nel presente lavoro di tesi, assume molta importanza l'analisi del quadro giuridico/normativo nel quale le procedure e le pratiche amministrative e professionali si inseriscono e trovano legittimazione; tale analisi non è orientata a fornire elementi per la comparazione con altri contesti normativi, ma costituisce un'operazione fondamentale per evidenziare il ruolo del quadro giuridico/normativo nella definizione degli attori, dei vincoli, delle opportunità e delle risorse a loro disposizione. Il quadro giuridico/normativo alla base di un sistema di politiche sociali non è da considerarsi come uno strumento che semplicemente dà forma alle politiche stesse, attraverso la definizione di obiettivi, strutture e procedure; esso può essere inteso come una componente intrinseca dei processi in cui si sostanziano le politiche, un *medium* di comunicazione di modelli culturali e pratiche sociali che definiscono i contenuti possibili delle politiche sociali.

Le domande di ricerca che ci si è posti, di seguito elencate, discendono direttamente da queste considerazioni e presupposti teorici:

- I) a quali condizioni il modello di governance delle politiche sociali, che si sta attuando negli Enti Locali, come effetto indotto dalla regolazione di livello europeo, favorisce un'evoluzione verso un più efficace ed efficiente modello di attuazione?
- II) a quali condizioni, in tale sistema, i partenariati tra gli attori pubblici e gli attori privati consentono di mantenere il carattere “pubblico essenziale”<sup>1</sup> dei servizi erogati?

Il presente lavoro di ricerca è finalizzato alla ricostruzione e all'analisi delle singole fasi del ciclo dei progetti, relativi alla realizzazione delle politiche sociali nella città di Napoli ed, attraverso queste, alla identificazione del modello di *governance* delle *partnership* pubblico-privato che potrebbero garantire la «sostenibilità» del welfare locale in trasformazione. Inoltre, ci si propone di individuare i meccanismi ed i nodi strutturali che, nell'ambito delle procedure di attuazione a livello della gestione dei progetti, si ipotizza ostacolino una piena

---

<sup>1</sup> Legge 146/90

valorizzazione della *partnership* pubblico-privato. L'obiettivo finale è quindi quello di contribuire alla ricostruzione del modello di *governance* pubblico-privato, specifico del contesto locale scelto, e delle sue condizioni di funzionamento, comprese quelle che minacciano la «sostenibilità» del modello stesso.

Il lavoro empirico si è svolto in due fasi distinte ma integrate tra loro; nella prima fase, si è proceduto alla ricostruzione delle procedure di attuazione delle politiche sociali, dalla programmazione al ciclo dei progetti, attraverso l'analisi del quadro normativo vigente (inteso come l'insieme delle leggi, dei regolamenti e delle linee guida); nella seconda fase, si è proceduto a rileggere questi atti procedimentali attraverso le interviste a testimoni privilegiati coinvolti a vario titolo nell'attuazione, ricostruendo inoltre il significato sociologico dell'agire di quest'ultimi.

La tesi è strutturata in cinque capitoli; in particolare, nel primo capitolo viene descritto lo scenario istituzionale delle politiche sociali, in ambito europeo e in quello italiano. Nello specifico, è stato analizzato il modello di politica economica europeo, il quale sostanzialmente costituisce ad oggi un punto di riferimento per i singoli paesi membri. Inoltre, vi si ricostruisce l'evoluzione del modello di governo delle politiche sociali in Italia e si passano in rassegna le modalità ad oggi adottate per l'affidamento dei servizi.

Nel secondo capitolo viene analizzato il modello teorico relativo alla *governance* delle politiche pubbliche, attraverso la ricostruzione del processo di istituzionalizzazione dei principi guida fondamentali e l'analisi dei cambiamenti indotti sull'organizzazione e sul funzionamento della Pubblica Amministrazione, attraverso la definizione del modello di attuazione delle politiche sociali italiano. Inoltre, viene analizzato il ruolo delle organizzazioni appartenenti al c.d. "Terzo Settore", le quali rappresentano - con la Pubblica Amministrazione - gli attori protagonisti del processo di cambiamento delle politiche sociali; oltre ad una rassegna delle principali teorie ricostruttive del ruolo degli enti non lucrativi all'interno delle maggiori economie contemporanee, viene presentata una nuova prospettiva d'analisi del fenomeno del terzo settore, strettamente connessa al ruolo che concretamente viene svolto da tali organizzazioni nell'ambito del processo di acquisizione dei servizi.

Nel terzo capitolo viene descritto il quadro teorico di riferimento della ricerca, ispirato al filone neoistituzionalista. Specifica attenzione viene dedicata ai risultati dei principali studi sulle politiche sociali ed ai modelli e alle tipizzazioni che hanno profondamente stimolato ed orientato la scelta della metodologia adottata in questa indagine.

Nel quarto capitolo viene illustrato il disegno di ricerca. Nella fattispecie viene specificata la scelta del livello di analisi adottato, identificato nei procedimenti attraverso i quali si stabilisce il partenariato pubblico-privato nell'attuazione delle politiche sociali; viene inoltre specificata le definizioni operative, le modalità di selezione, gli strumenti di rilevazione, nonché la strategia d'analisi adottata.

Nel quinto capitolo sono descritti i procedimenti legati all'attuazione delle politiche sociali nel contesto locale oggetto d'indagine; in particolare, viene ricostruito e descritto il ciclo dei progetti inerenti le politiche sociali, ripercorrendo le seguenti macro fasi: costruzione della domanda di servizio; progettazione dei Bandi di gara/Avvisi Pubblici; indizione della gara d'appalto e aggiudicazione; svolgimento del servizio, controlli sulle prestazioni e sui requisiti di carattere generale e pagamenti; conclusione del servizio, termine del rapporto contrattuale. Inoltre, viene analizzata la fase inerente la programmazione delle politiche, costituita sostanzialmente dal processo di concertazione che porta al profilo di comunità e all'elaborazione del Piano Sociale di Zona, in quanto idealmente connessa al ciclo dei progetti.

## **LO SCENARIO ISTITUZIONALE DELLE POLITICHE SOCIALI**

### **1.1. Il contesto europeo**

*“Il raggiungimento dell’integrazione del mercato, il successo dell’euro, la mobilità degli individui hanno creato opportunità straordinarie e “vincitori”, ma hanno anche creato difficoltà per molte regioni, hanno creato “perdenti”, hanno sollevato timori”<sup>1</sup>.*

In ambito europeo, il rapporto “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*” (comunemente conosciuto come il rapporto Barca) costituisce l’attuale base interpretativa della strategia politica ed economica adottata e promossa dall’Unione Europea in questi anni.

In questo rapporto viene definito un «modello di politica economica»; tale modello dovrebbe soddisfare tre esigenze:

- una concezione chiara, basata su una logica economica verificabile, che miri a obiettivi ben definiti e suscettibili di valutazione;
- una giustificazione politica esplicita e forte, radicata nell’attuale condizione dell’Europa e rispondente alle aspettative dei cittadini europei;
- un sistema di *governance* che possa credibilmente promettere un adeguato livello di prestazioni, apprendimento e partecipazione democratica.

Sostanzialmente, lo scopo di tale rapporto è stato quello di adottare questo modello come punto di riferimento per valutare l’efficacia della politica di coesione e per formulare concrete proposte su come riformarla.

---

<sup>1</sup> Rapporto Barca, p. 2

Questa scelta è stata fortemente orientata sia dal contenuto del Trattato UE sia dal paradigma di politica di sviluppo che nell'arco degli ultimi venti anni ha progressivamente ottenuto un forte consenso tra i singoli Stati membri ed a livello internazionale.

Il compito che è stato assegnato dal Trattato UE alla politica di coesione (in particolare, ai Fondi strutturali e ai Fondi di coesione) è quello di «promuovere uno sviluppo armonico». Il Trattato, con questa espressione, sintetizza, nel suo titolo «coesione», la combinazione di obiettivi economici/di efficienza/di crescita e obiettivi sociali/di equità indicati nei suoi primi articoli introduttivi. L'obiettivo di uno sviluppo armonico consiste nella riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e, in particolare, l'arretratezza delle regioni meno favorite.

Le dimensioni di efficienza e equità dello sviluppo sono così declinate, in relazione a tale obiettivo: “a tutte le regioni deve essere data l'opportunità di raggiungere il proprio pieno potenziale (efficienza) e a tutti i cittadini deve essere data l'opportunità di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal luogo in cui sono nati (equità)” (Barca, 2009, p. 3).

L'efficienza e l'equità rappresentano due missioni interdipendenti, ma assai diverse tra di loro; in merito a ciò, il rapporto sostiene vigorosamente che la «convergenza» del PIL medio pro-capite delle regioni sia un dato non particolarmente rappresentativo e che pertanto non costituisca una variabile esplicativa per nessuna delle due missioni. In tal senso, uno dei prerequisiti per migliorare l'efficacia della politica di coesione è la separazione tra le due missioni ed il loro perseguimento in modo trasparente, tramite interventi diversi nell'ambito di una strategia onnicomprensiva e unitaria.

La Coesione rappresenta “il mezzo attraverso il quale il Trattato impegna l'Unione a perseguire uno sviluppo equilibrato e la riduzione delle disparità. L'Unione deve rispettare questo impegno, come complemento rispetto alla «conduzione» e al «coordinamento» da parte degli Stati membri delle rispettive politiche economiche, sia tenendo conto di tali compiti in sede di formulazione e di attuazione di altre politiche e del mercato interno, sia, in modo diretto, attraverso l'utilizzo dei Fondi dedicati” (Rapporto Barca, 2009, p. 3).

Il riferimento generale all'azione e alla condizione di “unificazione” (inclusa implicitamente nel termine «coesione») viene definito dal Trattato attraverso un riferimento specifico a tre dimensioni: economica, sociale e territoriale.

Nel rapporto viene specificato che l'OCSE ha adottato i termini «politica di sviluppo territoriale», o «nuovo paradigma della politica regionale» per riferirsi a un approccio di politica per lo sviluppo volta ad accrescere «il benessere e il tenore di vita» in specifiche regioni, e a «generare e sostenere i vantaggi competitivi regionali» con un migliore e più completo utilizzo delle risorse esistenti. In tale approccio, le regioni non vengono definite sulla base dei confini amministrativi; “la strategia adottata è territoriale, multilivello, innovativa e adattata alle diverse tipologie di regioni, ed è finalizzata alla creazione/rafforzamento istituzionale, al miglioramento dell'accessibilità ai beni, ai servizi e alle informazioni, e alla promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità” (Rapporto Barca, 2009, p. 4).

Sulla base di queste considerazioni, il paradigma di sviluppo perseguito dall'Unione sarà una politica di sviluppo *place-based*, ovvero mirata a luoghi.

Questo indica il riferimento a tre particolari profili:

- la specificità territoriale delle risorse naturali e istituzionali e delle preferenze e delle conoscenze individuali;
- il ruolo svolto dai collegamenti (materiali e immateriali) tra luoghi;
- la conseguente necessità di interventi da adattare ai luoghi.

La politica di sviluppo *place-based* può essere definita come:

- una strategia di sviluppo a lungo termine il cui obiettivo è ridurre la persistente inefficienza (sottoutilizzazione del potenziale) e ineguaglianza (quota di individui al di sotto di un dato tenore di vita o di benessere, ovvero entità delle disparità interpersonali) all'interno di dati luoghi,
- un insieme di pacchetti di beni e servizi pubblici, progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche partecipative (componente endogena).

Ciò tramite una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di governance multilivello e da trasferimenti condizionati.

I finanziamenti condizionati propri delle politiche *place-based*, sono invece motivati da tre tipologie di “fallimenti” del mercato o dello Stato:

- le istituzioni economiche di cui necessitano un territorio non sono realizzate, in quanto sono contrarie agli interessi delle *élite* locali;
- le istituzioni economiche, formali e informali, non vengono sviluppate per la tendenza delle istituzioni a persistere nel tempo (*path-dependency*);
- l'azione pubblica esogena rappresenta una parte intrinseca dei processi di agglomerazione: gli interventi in cui la dimensione spaziale è esplicita tendono a essere più efficaci rispetto agli interventi che si auto-proclamano “indifferenti alla dimensione spaziale”.

Una delle logiche alla base dell'adozione delle politiche di sviluppo *place-based* è che possono aiutare a realizzare in singoli luoghi istituzioni economiche che le élite locali evitano intenzionalmente di realizzare perché a loro sfavorevoli. “Le istituzioni non vengono create necessariamente (o solitamente), per essere socialmente efficienti; al contrario, le istituzioni, o quantomeno le regole formali, vengono create per servire gli interessi di coloro che hanno il potere contrattuale di creare nuove regole” (Barca, 2009, p. 23).

In sostanza, il potere politico di scegliere le istituzioni economiche dipende dalle istituzioni politiche che sono in carica e dalla distribuzione di fatto del potere, la quale, a sua volta, dipende dalla distribuzione delle risorse. Le élite di potere, infatti, possono scegliere sistematicamente di non mettere in atto istituzioni più efficienti nel momento in cui esse riducono la loro quota distributiva. “Può allora sorgere una situazione in cui le istituzioni politiche ed economiche si tengono in piedi le une con le altre: il circolo vizioso può allora essere interrotto solo da una svolta endogena nell'equilibrio dei poteri su cui si basa la stabilità delle istituzioni politiche, o da un intervento esogeno volto a creare istituzioni economiche più efficienti” (Barca, 2009, p. 23).

Questa chiave interpretativa, adottata per analizzare il collegamento tra crescita e istituzioni economiche nazionali, viene utilizzata anche per i «luoghi». “Anche se le élite locali non hanno il potere di fissare le regole della democrazia rappresentativa, esse sono responsabili del modo in cui funziona il processo democratico locale. Ancora di più, esse tendono ad essere responsabili della creazione e della gestione di molte istituzioni economiche che influiscono sull'accessibilità dall'esterno, sulla destinazione d'uso del territorio, sui sistemi di

trasporto interni e l'erogazione dei servizi di base, incluso il modo in cui i servizi nazionali (istruzione, sanità e, spesso, la sicurezza) vengono attuati localmente. Le élite locali, per i motivi sopra descritti, possono scegliere le istituzioni economiche che meglio si adattano ai loro interessi, agendo in questo modo come “cacciatori di rendite”, sfruttando il proprio potere per trarre un guadagno di gran lunga superiore al proprio contributo al valore aggiunto. Si può così creare una “trappola” del sottosviluppo, dove si perpetuano istituzioni inadatte (in termini di efficienza). Ciò può accadere in qualsiasi territorio, a prescindere dallo stadio di sviluppo” (Barca, 2009, p. 23).

Il modello di politica economica promosso dall'Unione Europea, adotta un approccio neo-istituzionale che, se confrontato ai tradizionali modelli di federalismo fiscale, consente di scartare l'ipotesi (insostenibile) che i responsabili locali delle politiche siano per definizione «buoni», ovvero che operino nell'interesse generale. L'azione esterna ai “luoghi” che viene proposta in questo modello ha l'obiettivo di modificare l'equilibrio economico e politico locale e di promuovere la selezione di istituzioni economiche più efficienti. Perché ciò sia possibile non occorre assumere che i soggetti che attuano tale azione esterna siano a loro volta «buoni», in quanto la loro motivazione a promuovere la selezione di istituzioni adatte verrà dall'interesse condiviso a una maggiore crescita (stante le maggiori entrate tributarie che ne derivano o le minori tensioni sociali) e sarà tanto maggiore quanto più i loro interessi sono separati e lontani dagli effetti distributivi a livello locale.

L'analisi tradizionale della politica pubblica e del federalismo fiscale ha chiarito due questioni, in particolare:

- le carenze nella fornitura di beni e servizi pubblici (“fallimenti pubblici” a fronte dei fallimenti del mercato) risultavano determinate maggiormente a causa sia di informazioni incomplete sulle preferenze e conoscenze dei singoli individui, sia della mancanza di incentivi adeguati a motivare i responsabili della politica ad agire nell'interesse generale;
- il decentramento delle decisioni pubbliche rappresenta lo strumento primario con cui affrontare queste carenze: infatti, esso può consentire un maggiore controllo ai cittadini, sollecitando da un lato i responsabili della politica e i funzionari pubblici, dall'altro il confronto fra territori in merito

all'efficienza ed efficacia nella fornitura di beni e servizi pubblici; quest'ultima considerazione resta fondata nonostante i benefici originariamente attribuiti al decentramento (la possibilità di emigrare produrrebbe una pressione sugli amministratori tale da garantire una fornitura efficiente di beni pubblici a livello locale) si siano rivelati infondati.

In relazione a ciò, l'analisi delle istituzioni e della già citata «*path-dependency*» nei processi di agglomerazione, alla base del modello di politica economica dell'Unione, aggiunge all'analisi tradizionale una dimensione ulteriore. In particolare, le amministrazioni decentrate potrebbero non essere in grado di costituire istituzioni economiche appropriate, non solo perché agiscono badando ai propri interessi distributivi, ma anche perché non ne hanno le capacità, considerando la forte dipendenza delle istituzioni formali e informali dalle istituzioni del passato; tale insuccesso può essere tale da portare un territorio in una trappola di sottoutilizzo del potenziale o di esclusione sociale. Solo un intervento pubblico esogeno può migliorare le cose rovesciando l'equilibrio esistente; l'efficacia di tale intervento è strettamente connessa alla partecipazione attiva degli attori locali che consenta di aggregare conoscenze e preferenze locali.

Questa prospettiva adottata dall'Unione va chiaramente oltre il tradizionale dilemma del federalismo fiscale, del decentramento rispetto alla centralizzazione. “In passato, nella logica decentramento vs. centralizzazione, le domande rilevanti erano: Come assegnare la responsabilità per ciascun tipo di bene e servizio pubblico a livello locale e centrale? Come bilanciare da una parte il vantaggio di tenere conto delle preferenze locali consentendo un maggiore controllo dei cittadini e, dall'altra, i vantaggi delle economie di scala e delle esternalità transfrontaliere che derivano dalla centralizzazione? Con l'approccio *place-based* il problema diventa come mettere a punto un assetto di governance tale che i due (e più) livelli di amministrazione condividano la responsabilità di ciascun bene e servizio pubblico. Anziché assegnare a ciascuno livello un certo numero di servizi, diventa possibile un certo numero di compiti nella fornitura dei diversi servizi” (Barca, 2009, p. 44).

Quello che risulta essere centrale nella strategia di sviluppo adottata dall'Unione sono i concetti di Sussidiarietà dei compiti e *governance* multilivello.

L'assegnazione dei compiti in relazione al livello di *governance* (per ogni servizio) è risolto col metro della sussidiarietà, ovvero il principio generale secondo cui le autorità dovrebbero svolgere solo le attività che non possono essere svolte con efficacia a un livello più decentrato. In relazione alle politiche *place-based* la sussidiarietà è interpretata rispetto alla responsabilità non per settori complessivi ma per compiti complessivi.

L'architettura di questo nuovo modello di politica è stata denominata *governance* multilivello, ovvero un sistema che prevede la distribuzione delle responsabilità di attuazione tra diversi livelli di amministrazione e istituzioni locali specifiche (associazioni private, organismi locali di controllo in partecipazione, cooperazione transfrontaliera, partenariati pubblico-privato, ecc.).

Secondo tale modello, i livelli più elevati di governo definiscono gli obiettivi generali e gli *standard* di prestazione oltre a fissare e fare rispettare le «regole del gioco»; mentre spetta invece ai livelli più bassi la facoltà di perseguire gli obiettivi in base a quanto essi considerino rilevante. «Le istituzioni locali specifiche, tra cui figurano attori pubblici e privati con responsabilità di fornire specifici servizi o pacchetti di servizi, svolgono un ruolo decisivo nell'individuazione delle conoscenze e delle preferenze dei cittadini di specifici territori. Essendo costituite attraverso un processo politico, esse definiscono spesso l'identità stessa del territorio. In loro assenza la *governance* multilivello può degenerare in un sistema di negoziazione tra burocrazie rappresentative di diverse élite con un'autorità definita da confini meramente giurisdizionali» (Barca, 2009, p. 44).

La politica di coesione comunitaria ha rappresentato il momento istitutivo ed il luogo in cui maggiormente si è sviluppata la *governance* multilivello; questo è avvenuto in risposta sia a una forte tradizione culturale che sostiene il ruolo attivo delle amministrazioni e delle comunità locali sia alla consapevolezza dei limiti della Commissione nella gestione diretta degli interventi.

Possono essere evidenziati quattro aspetti fondamentali che insieme determinano la misura del successo della *governance* multilivello:

1. l'assegnazione dei compiti tra livelli di governo e il ruolo delle regioni giurisdizionali;
2. gli accordi tra livelli di governo;

3. i processi decisionali a livello locale;
4. il dibattito pubblico centrato sugli obiettivi, sull'apprendimento e sulla valutazione dell'impatto controfattuale.

Nella fattispecie, nell'assegnazione dei compiti si possono individuare due livelli: un livello basso che fa riferimento all'unità di intervento di una politica territoriale e un livello alto corrispondente all'autorità o alle autorità responsabili dell'intervento esogeno; quest'ultimo si identifica con organismi giurisdizionali (una Regione amministrativa, uno Stato nazionale, un organismo sopranazionale). Il primo, invece, viene definito dal processo politico e i suoi confini sono quelli al cui interno valgono una serie di condizioni che favoriscono lo sviluppo, in relazione a quanto già detto con la definizione di «luogo». Quindi il primo livello include quegli organismi pubblici di controllo locale e quegli attori privati che, attraverso funzioni condivise, sono in una posizione migliore per rispondere agli interventi.

In relazione al concetto di approccio *place-based*, il livello basso dovrebbe avere la responsabilità di progettare e attuare gli interventi, ovvero:

- individuare e aggregare le conoscenze e le preferenze dei cittadini;
- formulare progetti e valutarli per deciderne il finanziamento;
- attuarli gestendo un processo di apprendimento.

Invece, i livelli alti dovrebbero assumersi la responsabilità di:

- fissare le priorità, gli obiettivi generali e il quadro contrattuale per i livelli bassi;
- selezionare i progetti e/o allocare fondi ai territori nonché stabilire dei collegamenti tra di essi;
- promuovere la costituzione di istituzioni e l'apprendimento e il controllo dei risultati;
- garantire l'assistenza e le competenze tecniche (se necessario).

L'assegnazione dei compiti va ovviamente modellata rispetto alle specifiche aree di azione. “Un'altra questione riguarda l'esistenza di un ulteriore livello di governo tra quello “territoriale” e quello nazionale, ad esempio la Regione con la R maiuscola, cioè un organismo territoriale coerente che si collochi tra i livelli territoriale e nazionale e che abbia la capacità di prendere decisioni autorevoli” (Rapporto Barca, p. 45).

In merito a ciò, devono essere considerati alcuni importanti fattori tra cui le dimensioni del paese, la natura delle priorità politiche e l'esistenza di tradizioni culturali subnazionali; tali fattori ed altri ancora costituiscono dei forti impedimenti all'eventuale assegnazione ai livelli nazionali di compiti quali la selezione dei progetti; ciò rende inevitabile l'assunzione di un ruolo consistente da parte delle Regioni. Chiaramente, rispetto a ciò, assumono rilievo sia l'assetto costituzionale, sia la distribuzione dei poteri, ossia il numero dei diversi livelli di governo e il potere di ciascuno.

La tendenza alla regionalizzazione è stata un fenomeno che ha incominciato a svilupparsi complessivamente a livello internazionale dalla fine della seconda guerra mondiale, ma con particolare rilevanza in Europa.

Nondimeno, le Regioni giurisdizionali, qualunque sia il loro ruolo, non possono rappresentare le unità di intervento di politiche di sviluppo territoriali e neppure il «livello basso» della *governance* multilivello; ciò in quanto né i loro confini né la loro *governance* interna sono coerenti con lo specifico obiettivo della politica, in continuo mutamento.

Un altro fondamentale aspetto è quello che riguarda i processi decisionali a livello locale. Lo scopo principale dell'intervento esogeno è quello di indurre gli agenti privati (individualmente e attraverso «istituzioni autonome») e i governi locali a fare quello che non sono riusciti a fare, ovvero a innovare grazie all'estrazione e all'aggregazione delle conoscenze e delle preferenze locali in merito alla fornitura di beni e servizi pubblici. «Affinché ciò accada, gli attori pubblici e privati devono essere incentivati a partecipare all'intervento, il che richiede a sua volta un cambiamento di aspettative (rispetto alla situazione pre-intervento) e fiducia in merito alla contropartita del proprio impegno. La fiducia e l'incentivo necessari all'impegno dei soggetti locali può avvenire attraverso la creazione di istituzioni locali di scopo (reti, associazioni, distretti, convenzioni, agenzie, etc.) composte da attori pubblici e privati. Esse forniscono il quadro di riferimento per il coordinamento, per dare e ricevere garanzie, per diffondere informazioni, per sviluppare progetti e assumere impegni attraverso la stipula di «contratti». Il loro scopo si può concentrare su un solo servizio (trasporti, sanità, istruzione, smaltimento dei rifiuti, ricerca, etc.), oppure può coprire pacchetti di servizi. Possono

coinvolgere diversi livelli amministrativi (da quelli locali a quelli internazionali) determinanti per lo scopo prefissato. Queste istituzioni locali “mirate” non sono esenti da effetti negativi. Possono infatti diventare il mezzo con cui l’intervento esogeno viene catturato dalle élite del territorio a proprio esclusivo favore. Quando ciò avviene vengono scoraggiate le nuove idee e l’entrata nel processo di agenti innovatori, compromettendo i risultati dell’intervento esogeno. Anche ove nella fase iniziale dell’intervento si riesca a evitare una tale degenerazione, può accadere che una nuova élite si “impadronisca” di queste istituzioni di scopo rendendosi “indispensabile” per l’attuazione dell’intervento esogeno. Anche in questo caso, alla lunga, si hanno effetti negativi sul processo di innovazione” (Barca, 2009, p. 48).

La strategia di sviluppo socioeconomico dell’Unione punta inoltre al mantenimento della regola del disimpegno automatico, adottata nell’ambito dell’attuazione della programmazione comunitaria; tale istituto sarà costituito da scadenze di spesa flessibili e sarà applicato a livello di intero Stato membro (non di singoli Programmi operativi), così da assicurare che essa non scoraggi i progetti innovativi.

La regola del disimpegno automatico è uno strumento fondamentale proprio in un sistema di *governance* multilivello; ciò in quanto le decisioni richiedono l’accordo di molteplici attori e quindi stabilire scadenze e collegare sanzioni alla loro rispettiva violazione incentiva gli attori a concludere la negoziazione. Nondimeno, considerando i risultati delle precedenti programmazioni, tale regola ha finito per dare la priorità all’assorbimento finanziario a discapito della qualità dei progetti, inibendo l’innovazione ed erodendo la credibilità della Commissione come portatrice di qualità.

Per far fronte a queste problematiche, la soluzione promossa è stata quella di mantenere la regola del disimpegno offrendo, tuttavia, agli Stati membri la possibilità di applicarla a livello nazionale (oppure in relazione ai due blocchi di regioni in ritardo e non in ritardo di ogni paese).

Infatti, all’interno dei singoli paesi le diverse Autorità a cui compete l’attuazione e la gestione dei fondi potrebbero adottare diverse strategie di spesa rispetto alle priorità e alla complessità e innovatività dei progetti. Tale impostazione,

darebbe al sistema una maggiore flessibilità e permetterebbe di rendere conto delle diverse situazioni e propensioni al rischio, conservando comunque l'effetto generale di incentivazione dell'efficienza della negoziazione.

Secondo questa soluzione, lo Stato membro svolgerebbe “una funzione di coordinamento generale dei piani finanziari delle diverse autorità – come in un “mercato del credito”, in cui domanda e offerta devono essere equilibrate – così da assicurare sia la conformità con la scadenza generale che un sistema interno ordinato” (Barca, 2009, p. 83).

Riassumendo, il paradigma di sviluppo dell'Unione e quindi l'approccio basato sul territorio dipende, in definitiva, dalla capacità dell'intervento esogeno di sostenere (nelle Regioni obiettivo convergenza) processi endogeni di estrazione e aggregazione delle conoscenze e delle preferenze degli attori, di promuovere gli attori innovativi e progetti nuovi per la produzione di beni e servizi pubblici. Come già descritto, la motivazione alla base di tale approccio è rappresentata dal superamento delle trappole di sottosviluppo; in relazione a ciò, il miglioramento della politica di coesione proprio in questa direzione e quindi il pieno sfruttamento del suo potenziale costituisce un punto di riferimento per tale strategia di sviluppo. “Sono quindi necessari un maggior grado di sperimentazione, l'opportunità di testare nuove soluzioni esercitando al contempo un monitoraggio reciproco, e una maggiore capacità di promuovere gli innovatori evitando di favorire i cacciatori di rendite, vecchi e nuovi. Occorre trovare un maggiore equilibrio tra la creazione di incentivi capaci di spingere gli attori locali a rivelare informazioni, rischiare e investire, possibilmente per il tramite di “organismi ad hoc” (patti territoriali tra diverse autorità locali e partner privati, reti, agenzie locali), e il rischio che tali incentivi vengano “confiscati” da questi attori. E' questo un rischio che spesso la garanzia di un flusso certo di risorse slegate dai risultati può trasformare in realtà” (Barca, 2009, p. 84).

## 1.2. Il contesto italiano

Il modello di *welfare* italiano è caratterizzato da una forte prevalenza dei trasferimenti monetari, i quali assorbono una gran parte della spesa sociale, a discapito dei servizi alla persona. Tale squilibrio è collegato, da un lato, al forte peso del sistema previdenziale e, dall'altro, alla presenza di una serie di misure di sostegno al reddito (come ad esempio gli assegni di invalidità).

Per quanto concerne nello specifico le politiche socioassistenziali, esse hanno sempre rivestito un ruolo marginale. La minor rilevanza data all'assistenza nel contesto italiano è spiegata in parte dalla forte vocazione tipicamente familista del *welfare* nazionale. “La famiglia con in tutti i welfare mediterranei ha svolto un ruolo cruciale di ammortizzatore sociale, avvalendosi del ruolo tradizionale della donna come produttrice di servizi domestici. Soprattutto nelle regioni meridionali, dove più radicata è la cultura familista tradizionale, questo ha comportato uno sviluppo minimale di servizi socioassistenziali” (Bertin, Fazzi, 2010, p.46).

Il familismo ha rappresentato sostanzialmente un ostacolo per lo sviluppo di una rete di servizi articolata e complessa. Il principale paradosso del familismo è che alla centralità della famiglia non ha fatto da contrappeso ad esse di un corrispettivo in termini di risorse, riconoscimento e competenze per lo svolgimento delle proprie funzioni. “Fino a quando la famiglia era caratterizzata da una certa solidità (elevati tassi di fecondità, alto numero di membri per nucleo, stabilità delle relazioni coniugali, basso tasso di partecipazione lavorativa delle donne, ecc.) la domanda di servizi è stata assorbita in larga parte dalla capacità delle famiglie di produrre servizi” (Bertin, Fazzi, 2010, p.46).

Fino agli inizi degli anni '70 gli enti religiosi o parapubblici (le IPAB) rappresentavano i principali erogatori di servizi in ambito sociale; da quel momento in poi lo scenario incominciò a cambiare profondamente.

Infatti, a partire da quegli anni, i movimenti sociali e culturali del '68 sono stati promotori di forti istanze di partecipazione sociale, le quali trovarono un importante spazio nell'ambito dei servizi socioassistenziali. Furono così costituite le prime cooperative di solidarietà sociale e si avviarono una serie di iniziative associative orientate a fornire “risposte” a problematiche, fino a quel momento poco considerate, oppure non comprese e rese eleggibili nella sfera dei diritti di

cittadinanza (come ad esempio la disabilità, la malattia mentale, le esigenze dei minori in situazioni di difficoltà sociali).

Contestualmente furono avviate una serie di riforme che ristrutturarono radicalmente la cultura del *welfare* (come ad esempio la legge sul collocamento dei disabili; l'affidamento dei minori) e gli assetti istituzionali attraverso i quali operavano le Pubbliche Amministrazioni (in particolare lo spostamento del controllo delle politiche socioassistenziali dal livello centrale alle Regioni ed ai Comuni); ciò favorendo inevitabilmente la diffusione di una serie di nuovi servizi e di conseguenza una nuova architettura organizzativa degli stessi.

Tra gli anni '80 e gli anni '90 lo scenario delle politiche sociali era profondamente cambiato e i servizi socioassistenziali acquisirono progressivamente maggiore rilevanza.

Sempre in quegli anni, si registravano ampie differenze in termini di spesa sociale pro capite tra le Regioni del centro-nord e quelle del sud; “la mancanza di una legislazione organica in materia di assistenza incentiva una forte frammentazione degli interventi e favorisce la diffusione di rapporti corporativi e politico-clientelari tra pubblico e privato e l'istituzione di monopoli o quasi monopoli da parte dei soggetti con la maggiore capacità di rappresentanza o potere di influenza politica” (Bertin, Fazzi, 2010, p.47).

Per ovviare a tali questioni, si tentò con la legge 328/2000 di ridisegnare in termini organici le politiche socio-assistenziali in Italia; tuttavia tale tentativo, ancora oggi, riscontra non poche difficoltà nella fase di attuazione, legate maggiormente a problematiche specifiche di natura tecnico-organizzativa: “le regioni che prima dell'approvazione della legge quadro avevano già investito nella strutturazione di un sistema di governo e regolazione dei servizi hanno ottenuto una maggiore performance nell'attuazione delle riforme; quelle con una tradizione di governo più fragile sono rimaste invece invischiate in una serie di vincoli e laccioli di ordine sia gestionale che economico che hanno fortemente indebolito la capacità di innovare il sistema” (Bertin, Fazzi, 2010, p.48).

La piena attuazione della legge 328/2000 fu frenata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la quale ha conferito alla legge quadro il carattere di norma “cedevole”. Tale riforma costituzionale, a partire dal 2001, ha trasferito alle Regioni

la competenza primaria in materia di assistenza; in questo modo alle Regioni è stata concessa la facoltà di poter legiferare anche in difformità rispetto ai principi della 328/2000. Nonostante ciò, la gran parte delle Regioni ha prodotto leggi regionali<sup>2</sup> sostanzialmente allineate con tali principi.

Nondimeno, a livello attuativo le singole Regioni hanno intrapreso approcci diversi, ma che sostanzialmente si dividono in due grandi gruppi:

- quelle che hanno adottato un approccio regolativo in cui si prevede una forte predominanza del soggetto pubblico (Regioni del Centro-Sud);
- quelle che si sono focalizzate sul sostegno economico alla domanda e sulla liberalizzazione dei servizi (Regioni del Nord, in particolare la Lombardia).

La piena adozione di questi nuovi principi e modalità di governo delle politiche sociali è stata influenzata notevolmente dalle dinamiche inerenti la spesa sociale e i bisogni sociali. “La crescente distanza fra risorse disponibili e bisogni ha prodotto un aumento della pressione nei confronti degli enti pubblici; in particolare, la richiesta ha riguardato il fabbisogno assistenziale delle famiglie con persone non autosufficienti a carico. Molte amministrazioni hanno dirottato le nuove risorse per le politiche socioassistenziali verso il finanziamento di fondi regionali per la non autosufficienza, ridimensionando anche sensibilmente gli investimenti indirizzati ad altri settori di intervento” (Bertin, Fazzi, 2010, p.48).

La riduzione dei finanziamenti per gli interventi legati alle politiche sociali è un fenomeno che perdura sino ad oggi.

Uno dei principali soggetti colpiti dalle riduzioni di finanziamento è stato il terzo settore, le cui organizzazioni, negli ultimi anni, hanno registrato un forte calo degli utili; questa tendenza ha finito col dichiarare la forte dipendenza economica che queste organizzazioni hanno rispetto ai finanziamenti pubblici. In merito a ciò, secondo Bertin e Fazzi (2010, p.49) il ruolo attivo e propositivo del terzo settore ha assunto (con le dovute eccezioni) una posizione difensiva, la quale consiste nel mantenere lo *status quo* e preservare le posizioni acquisite nel tempo, più che collaborare per la costruzione di un sistema integrato dei servizi e, più in generale,

---

<sup>2</sup> La Regione Campania ha provveduto a legiferare in materia di politiche sociali soltanto nel 2007

contribuire alla definizione di politiche mirate a fornire specifiche risposte ai nuovi bisogni sociali.

Inoltre, l'approccio corporativista e politico-clientelare, nonostante l'introduzione della pianificazione e delle metodologie per la gestione provenienti dal mondo delle imprese, ha sempre finito col caratterizzare le relazioni tra il pubblico ed il privato. "Per molti aspetti, la recente stagione delle riforme in materia di assistenza ha prodotto dunque fino ad oggi cambiamenti marginali nella struttura e nelle modalità di funzionamento delle politiche socioassistenziali nazionali. In alcune aree del paese i processi di riforma sono stati più incisivi, ma in generale le problematiche storiche del welfare nazionale sono rimaste sostanzialmente immutate o solo parzialmente modificate" (Bertin, Fazzi, 2010, p.49).

Le problematiche legate alle politiche sociali, nonostante gli sforzi compiuti, sono ancora oggi per molti versi irrisolte; la transizione da un modello centralizzato ad uno decentrato e orizzontale di governo ha già determinato, per il prossimo futuro, gli assetti organizzativi-attuativi complessivi del sistema di *welfare* nazionale.

Nondimeno, questa transizione si scontra con una serie di ostacoli e insidie, di seguito sinteticamente descritte.

La prima problematica è quella a cui fa riferimento Kazepov (2009), secondo il quale il processo di "sussidiarizzazione" delle politiche sociali nazionali genera una doppia difficoltà di *governance*: a livello locale ed a livello nazionale. Nello specifico, la ricerca di modelli di politiche atte a valorizzare le specificità locali è avviata:

- nell'ambito di un contesto di profonde diseguaglianze socioeconomiche;
- con una prospettiva di orizzonte federalista non ancora articolata e definita.

La nascita di nuovi modelli di *governance* locale rischia di contribuire ad allargare ulteriormente il divario del grado di sviluppo delle politiche sociali a livello regionale. Infatti, secondo Kazepov (2009) questi modelli non dovrebbero rappresentare spazi di sperimentazione chiusi e autoreferenziali, ma basi conoscitive e fattori di stimolo all'apprendimento e all'innovazione tramite la collaborazione ed il trasferimento/diffusione/scambio continuo di buone pratiche. In sostanza, lo

sviluppo della *governance* locale dovrebbe essere contestuale alla definizione/realizzazione di un disegno di *governance* multilivello nazionale.

Una seconda problematica fa riferimento invece alla concreta capacità degli enti pubblici di assumere il ruolo di “regia” nel processo di attuazione delle politiche sociali; tale ruolo è fondato sull’accettazione di un nuovo principio di valorizzazione delle relazioni orizzontali tra i diversi attori. La piena assunzione di questo ruolo deve necessariamente far fronte e colmare una lunga tradizione di mancata programmazione e forte clientelismo che ha caratterizzato l’attuazione e, più in generale, la storia del welfare nazionale. In una prospettiva di *governance*, assumere il ruolo di “regia” significa che l’attore pubblico è in grado di facilitare i processi di interazione, negoziazione e collaborazione tra i diversi attori presenti in un territorio. “Questa prospettiva implica la ridefinizione delle responsabilità: chi assume la regia non può rispondere elusivamente del buon utilizzo delle proprie risorse, ma ha la responsabilità complessiva della ‘rappresentazione’. In altre parole, l’ente locale (e la Regione) deve assumersi la responsabilità dei risultati prodotti complessivamente dal sistema di welfare. L’obiettivo della *governance* è costruire un sistema di welfare che vada oltre il rapporto ambivalente tra Stato e mercato e tra relazioni burocratico-amministrative e relazioni di scambio tra equivalenti; la sfida è quella di portare dentro il welfare più società e di garantire una dinamica relazionale equilibrata tra i diversi attori” (Bertin, Fazzi, 2010, p.50).

Tali questioni richiederebbero necessariamente le seguenti operazioni:

- l’abbandono delle logiche burocratiche e professionali come criteri unici per la programmazione e la realizzazione degli interventi sociali;
- l’avvio e la gestione di processi di interazione tra diversi attori eterogenei tra di loro, i quali impattano inevitabilmente su aspetti di natura organizzativa, culturale e cognitiva.

Tuttavia, le difficoltà in cui versa la finanza pubblica nazionale (e in particolare quella locale) e le pressioni volte ad un maggiore contenimento della spesa spingono verso un ritorno ad un modello centralista e dirigista improntato su tecniche provenienti dal *management* di impresa.

Occorre specificare che il modello di *governance* delle politiche socioassistenziali, da un lato, è fondato su principi e meccanismi di massimizzazione

dell'efficienza; dall'altro promuove la dimensione del coordinamento e dell'interazione orizzontale tra i diversi attori. Questi due aspetti nell'attuazione delle politiche tendono di fatto ad essere dissonanti, in quanto il primo, nelle fasi concernenti la riduzione dei costi, tende a prevalere sul secondo; infatti, l'adozione di schemi unilaterali di regolazione economico-normativi si scontra con le esigenze di coordinamento orizzontale fondate sull'accettazione di un elevato grado di pluralismo, sia degli obiettivi prioritari da perseguire, sia delle metodologie da adottare per lo svolgimento delle attività.

In questa luce, le modalità e i problemi di finanziamento attuali delle politiche socioassistenziali (e non solo) “comportano per gli enti locali enormi difficoltà di gestione dei propri bilanci in modo propositivo. In questa prospettiva, coloro che, per ruolo e per responsabilità, sono chiamati a far quadrare i conti rischiano di diventare i veri protagonisti delle politiche. Il loro apporto alla costruzione e alla realizzazione delle politiche è di tipo prevalentemente contabile ma, per la posizione che essi rivestono, sono in grado di esercitare un forte condizionamento sul comportamento degli attori locali” (Bertin, Fazzi, 2010, p.51).

In merito a questi ultimi aspetti, l'adozione del modello di *governance* è ulteriormente frenata dai seguenti fattori:

- le risorse limitate che col passare del tempo tendono a diminuire;
- i vincoli normativi ed economici prestabiliti.

Una terza problematica è quella relativa all'assenza di una consolidata tradizione di collaborazione e valorizzazione delle singole autonomie degli attori presenti in un territorio.

Al di là delle singole eccezioni, il mancato consolidamento di un rapporto di collaborazione continuativo e diffuso tra i diversi soggetti è dovuto sia dall'assenza di una rete di servizi integrati, sia dalla presenza del clientelismo e del corporativismo.

Inoltre, anche le varie forme/modelli di collaborazione e gli strumenti per l'istituzionalizzazione dei partenariati risultano non applicati, oppure parzialmente adottati e, il più delle volte, gestiti con modalità di tipo burocratico, le quali contribuiscono a non valorizzarne le potenzialità.

I principali strumenti per l'istituzionalizzazione dei partenariati adottati nel contesto italiano nell'ambito delle politiche sociali sono:

- gli accordi di programma;
- i Piani Sociali di Zona;
- i Protocolli d'intesa;
- i Contratti pubblico privato per l'affidamento dei servizi.

Tuttavia, l'applicazione di tali strumenti non ha il più delle volte indotto un processo di costruzione di rapporti di partenariato; ciò sostanzialmente per i seguenti motivi:

- la persistenza di un livello informale parallelo di negoziazione che ha trasformato tali strumenti in meri adempimenti burocratici;
- la divergenza tra obiettivi, modelli di regolazione interni e logiche di funzionamento dei diversi attori coinvolti a vario titolo nell'attuazione delle politiche sociali.

Rispetto a quest'ultimo punto, ad esempio, le ASL hanno adottato un assetto organizzativo di stampo aziendalistico e logiche di funzionamento governate da obiettivi di controllo della spesa e di razionalizzazione delle prestazioni; invece, gli enti locali hanno solo parzialmente adottato questa logica, continuando, nonostante i forti vincoli di bilancio, ad operare sulla base di culture burocratico-amministrative tradizionali.

Alla stessa stregua, anche le organizzazioni del terzo settore, nonostante la loro evoluzione in chiave economico-impresoriale, risultano sempre ancorate a ideologie professionali e organizzative, che spesso non sono compatibili con le specifiche richieste di standardizzazione e razionalizzazione della spesa provenienti dalle amministrazioni appaltanti; il terzo settore, "in diverse sue articolazioni è inoltre un soggetto che rimarca l'importanza della dimensione corporativo-negoziale del rapporto con l'ente pubblico e che risponde spesso a istanze di innovazione legate alla scarsità di risorse con atteggiamenti difensivi e conservatori" (Bertin, Fazzi, 2010, p.52).

Nondimeno, occorre specificare che la costruzione delle reti di collaborazione territoriale non ha determinato la nascita di nuovi partenariati, comprendenti dunque soggetti diversi da quelli che tradizionalmente già erano coinvolti nell'attuazione dei

servizi. “Questo deficit è evidente nell’attuale fase di crisi economica e di espulsione di grandi numeri di lavoratori dal mercato, dove il ruolo dei servizi sociali e del terzo settore appare residuale e ancorato a una visione che fatica a integrare la dimensione sociale con quella delle esigenze del sistema economico produttivo. Di fronte alla crisi le cooperative di inserimento lavorativo continuano dunque ad accogliere i casi inviati dai servizi territoriali (sociali e sociosanitari), mentre faticano ad avanzare proposte di intervento anche a favore degli espulsi dal mercato del lavoro che non rientrano nelle categorie previste dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, sulla cooperazione sociale” (Bertin, Fazzi, 2010, p.53).

Anche i cittadini-utenti trovano uno spazio e un ruolo piuttosto marginale nell’ambito delle relazioni con gli altri attori e, più in generale, nell’attuazione delle politiche sociali.

Negli ultimi anni sono stati avviati provvedimenti e misure per migliorare il ruolo dei cittadini-utenti destinatari dei servizi, come ad esempio l’introduzione della *carta dei servizi* e le rilevazioni di *customer satisfaction*; tuttavia, nelle fasi di programmazione e progettazione degli interventi il livello di collaborazione è ancora molto basso.

Infine, un’altra problematica che mina l’attuazione della *governance* delle politiche socioassistenziali è legata all’infrastrutturazione e (soprattutto) all’uso delle tecnologie adeguate per affrontare i nuovi indirizzi legati ai cambiamenti in ambito socioeconomico e istituzionale; tale problematica riguarda non solo gli strumenti necessari per il governo del sistema delle politiche socioassistenziali, ma anche l’utilizzo efficace ed efficiente degli stessi. “Le tecnologie di per sé non costituiscono mezzi sufficienti per modificare un sistema produttivo, perché è il loro uso concreto a definirne il significato e la reale efficacia” (*ibidem*).

Per comprendere quali tecnologie sono necessarie per l’assunzione di una prospettiva di *governance* occorre necessariamente analizzare le modalità con cui queste sono concretamente adottate e gestite. “Da questo punto di vista quello che emerge molto chiaramente da una ricognizione anche sommaria della situazione nazionale è che, nonostante alcuni elementi di tecnologia di regolazione e *governance* siano stati istituiti (ad es. i piani di zona, i sistemi informativi, i contratti,

ecc.), il loro utilizzo è ancora spesso molto frammentato e non di rado poco efficace” (*ivi*, p.54).

In merito a ciò, in molti casi, l’adozione di tali strumenti ha prodotto risultati addirittura contrari rispetto a quelli auspicati: ad esempio la pianificazione si è ridotta spesso a un vincolo burocratico e uno strumento di controllo della spesa, invece di costituire uno strumento di governo del territorio atto a rispondere in maniera efficace ed efficiente ai bisogni dei cittadini in evoluzione. “A sembrare precaria e alle volte fragile è la consapevolezza di che cosa significhi introdurre nuove tecnologie in un sistema amministrativo e gestionale istituzionalizzato e di quali caratteristiche esse debbano disporre per raggiungere i risultati auspicati. La gran parte delle tecnologie della *governance* ha un grado di complessità esecutiva, organizzativa e gestionale molto alto. È un po’ come se un ciclo produttivo necessario a fabbricare un’autovettura degli anni sessanta dovesse essere sostituito da uno finalizzato a realizzare le macchine del nuovo secolo, ecologiche, personalizzate, competitive sul prezzo e al contempo veloci e confortevoli” (Bertin, Fazzi, 2010, p.54).

In relazione agli strumenti di *governance* delle politiche sociali, nel contesto italiano, la «programmazione», come strumento per il governo delle politiche sociali, ha avuto un riferimento normativo a partire dalla legge quadro 328/2000, che ha introdotto il c.d. Piano Sociale di Zona; a partire da questa legge, le Regioni hanno dovuto necessariamente produrre normative attuative sulla programmazione, coerenti sia con i processi di trasformazione dei sistemi di *welfare*, sia con gli strumenti del governo locale già esistenti. Tuttavia, le pratiche di governo avviate dai singoli contesti territoriali hanno assunto caratteristiche diverse; ciò in parte è stato causato da un’indeterminatezza della normativa quadro che, pur delineando una sorta di percorso culturale da intraprendere, non ha chiarito gli aspetti tecnici e i processi operativi/attuativi da adottare.

In merito all’adozione di tale piano, sono stati prodotti pochi lavori di ricerca e quindi risulta molto difficile comprendere se tale cambiamento culturale e normativo si sia tradotto in un concreto cambiamento dei processi di governo delle politiche sociali.

Dall'analisi di alcune pratiche avviate in diverse regioni italiane, Bertin e Fazzi (2010) hanno riscontrato che il ruolo svolto dai piani di zona nei primi due cicli è stato prevalentemente di tipo simbolico; l'adozione di tali piani ha infatti consentito il consolidamento di alcuni messaggi culturali, come ad esempio: l'integrazione sociosanitaria; la pari dignità fra gli attori; la partecipazione degli attori ai processi di governo; la coerenza tra i bisogni espressi e il sistema di offerta dei servizi. Tuttavia, nella maggior parte di casi studiati tali messaggi culturali hanno determinato solo una parziale rivisitazione dei processi di governo.

I piani di zona analizzati presentavano le seguenti caratteristiche:

- non sempre vi era una chiara definizione degli attori coinvolti nella realizzazione degli interventi previsti;
- le risorse finanziarie, necessarie per l'implementazione delle attività, erano solo in pochi casi dichiarate;
- per ogni attività programmata non erano mai previsti specifici risultati attesi.

Questo studio ha confermato sostanzialmente che “la prima stagione della programmazione partecipata ha svolto una funzione simbolica, di consolidamento culturale della necessità di introdurre logiche partecipative, a fronte di processi di governo che seguivano le prassi consolidate; le esperienze realizzate, pur se in modo contraddittorio, hanno comunque consentito di mettere a fuoco i nodi problematici dai quali partire per ricercare una coerenza fra un quadro teorico innovativo e una prassi di tipo burocratico-formale” (Bertin, Fazzi, 2010, p.85).

Dall'analisi delle diverse pratiche di governo regionali oggetto di studio è emerso che le singole esperienze si diversificano rispetto ai seguenti fattori:

- **Il significato da attribuire al concetto di piano**, in quanto alcune realtà hanno attribuito al termine un significato restrittivo, mentre altre un significato più ampio e omnicomprensivo; le prime hanno assegnato al piano il compito di governare l'innovazione, includendo solo i nuovi progetti da implementare, oppure quello di formalizzare gli interventi già consolidati, cioè quelli appartenenti storicamente al sistema di offerta; le seconde, invece, hanno inserito nel piano entrambe le tipologie di interventi, sia quelli consolidati, sia quelli innovativi.

- **La definizione dei confini del piano.** In questo caso si fa riferimento al grado di estensione del piano, in termini di attori coinvolti e di risorse da loro rese disponibili. In alcune realtà questo confine è stabilito dalle risorse direttamente erogate dal pubblico; ciò in quanto vi è il presupposto che il pubblico ha la responsabilità dei risultati prodotti dagli interventi direttamente gestiti e quindi effettua sostanzialmente la programmazione solo dei propri servizi. Altre realtà, invece, adottano il piano come uno strumento di governo complessivo e condiviso del sistema; il pubblico in questo caso assume la responsabilità del sistema, coordinando e integrando l'azione dei diversi attori che contribuiscono all'attuazione delle politiche sociali.
- **Le strategie adottate nel coordinamento istituzionale degli attori locali.** In questo caso, si sono riscontrate forti differenze tra realtà territoriali che hanno provveduto a delegare alle ASL la gestione dei servizi, ed altre che hanno istituito aziende sovraterritoriali orientate alla gestione degli interventi.
- **I rapporti tra il livello regionale e quello locale.** In questo caso i contesti territoriali si distinguono per il grado di autonomia in relazione alla definizione delle priorità d'intervento, alla distribuzione delle risorse e alla definizione dei documenti d'indirizzo.
- **I ruoli degli attori e organismi che contribuiscono alla costruzione del piano.** In tutte le realtà analizzate è riconosciuta l'importanza sia di un indirizzo politico e di un'approvazione politica dei documenti di pianificazione, sia dell'attivazione di un processo di partecipazione e condivisione delle strategie da intraprendere; ciò che diversifica le singole realtà è la diversa assegnazione dei ruoli e responsabilità ai singoli organismi (Comune e ASL) nella gestione e realizzazione della programmazione.
- **La durata dei piani.** Nella maggior parte dei casi analizzati la durata dei piani è di tre anni; alcuni contesti territoriali invece (come ad esempio il Veneto), in relazione alla complessità e alla durata dei processi partecipativi da avviare per la costruzione del piano, hanno prolungato la

durata a cinque anni (prevedendo in ogni caso una valutazione e una riprogettazione annuale).

Un altro fondamentale strumento per l'attuazione della *governance* delle politiche sociali è quello del contratto pubblico-privato (il c.d. *contracting-out*).

In Italia, il contratto inizia ad essere adottato, nell'ambito della produzione e della distribuzione dei servizi sociali, a partire dagli anni '80 e viene istituzionalizzato, assumendo sostanzialmente le forme attuali, alla fine degli anni '90; da quegli anni in poi, le amministrazioni locali incominciarono a stipulare convenzioni con il privato sociale al fine di regolare i rapporti di collaborazione che prima erano mantenuti al di fuori della sfera dello scambio economico.

Infatti, fino ad allora i rapporti tra il pubblico ed il privato, nell'ambito della produzione dei servizi sociali, erano basati sostanzialmente su forme di finanziamento indiretto o a fondo perduto. Le prime esperienze di erogazione di servizi sociali da parte del privato sociale consistevano sostanzialmente in iniziative autonome dal basso, autoregolate, basate su forme di autofinanziamento.

A partire dalla metà degli anni '80, il numero delle organizzazioni del terzo settore (in particolare le cooperative sociali), impegnate nella gestione di servizi sociali su base privata, crebbe in maniera rilevante; rispetto a ciò, in segno di riconoscimento *ex post* delle attività che il privato sociale aveva avviato autonomamente, le amministrazioni pubbliche, avendo compreso la necessità di regolare maggiormente la produzione di tali servizi, incominciarono ad adottare i contratti di convenzione stipulati attraverso affidamenti diretti che, rispetto ai contributi a fondo perduto, costituirono le prime forme più strutturate di collaborazione pubblico-privato. “Fino all'inizio degli anni novanta, l'uso dei contratti non ha avuto lo scopo di selezionare in base a criteri di merito (economico o sociale) gli erogatori dei servizi. L'approccio tradizionale del *contracting-out* nel settore dei servizi sociali è stato non competitivo, fortemente legato a rapporti stretti su base locale e incentrato esplicitamente sul principio del mutuo adattamento” (*ivi*, p. 123).

Dagli inizi degli anni '90, il modello di affidamento dei servizi tradizionale fu sostanzialmente modificato, in quanto le Pubbliche Amministrazioni introdussero il meccanismo della gara; questo cambiamento fu determinato dai seguenti fattori:

- il numero delle organizzazioni appartenenti al privato sociale aumentarono considerevolmente e quindi era necessario introdurre meccanismi di selezione dell'offerta su base concorrenziale;
- le misure di contenimento della spesa pubblica introdotte dal governo Amato nel 1991, comportarono, da un lato, un significativo rallentamento dello sviluppo dell'offerta pubblica dei servizi, dall'altro, un aumento dell'offerta privata promossa dalle stesse amministrazioni pubbliche;
- la circolare della Comunità Europea, emanata nel 1992, inoltre introdusse l'estensione del principio della gara anche per l'affidamento dei servizi sociali.

L'introduzione nel processo di affidamento dei servizi dei meccanismi della gara e quindi della logica della concorrenza e della competitività provocò non pochi contrasti e resistenze da parte sia delle organizzazioni private, sia del livello politico e amministrativo. “Per gli enti privati, la competizione significava la messa in discussione di prassi consolidate attraverso l'accumulo spesso inerziale di rendite di posizione e l'idea di dovere concorrere con altri soggetti incuteva il timore di perdere i vantaggi acquisiti e di vedere spazzato via lo sforzo di anni di lavoro e investimenti umani e organizzativi. Per fare fronte allo spettro della competizione molte organizzazioni iniziarono ad aggregarsi in forma consortile in modo da acquisire un maggiore controllo della concorrenza e un più elevato potere di pressione politica nei confronti degli amministratori pubblici. A livello politico, non di rado le lobby del terzo settore riuscivano a far eleggere propri rappresentanti che condizionavano a loro favore le politiche di esternalizzazione su scala locale” (*ivi*, p. 124).

Al termine degli anni '90, lo strumento delle gare d'appalto era quello maggiormente diffuso e adottato dalle diverse amministrazioni locali per avviare i processi di acquisizione dei servizi sociali.

In seguito all'approvazione della legge quadro, il DPCM del 30 marzo 2001, recante “Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla

persona previsti dall'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328” stabilì nuove regole concernenti il settore dei contratti pubblici, in particolare:

- l'introduzione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del massimo ribasso;
- l'applicazione del principio secondo il quale gli aggiudicatari non possono essere considerati mediatori di mano d'opera a minor costo, ma organizzazioni che hanno necessità di sostenere specifici costi di tecnostuttura ed esercitare capacità di progettazione e coordinamento autonome;
- la possibilità di sperimentazione di nuovi strumenti contrattuali fondati sul principio della coprogettazione pubblico-privato.

Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione e quindi con il trasferimento alle Regioni della competenza primaria in materia di assistenza, dal 2001 al 2007 quasi tutte le Regioni hanno prodotto leggi regionali sulle politiche sociali; nonostante ciò, in materia di contrattazione, salvo alcune difformità ed elementi di originalità, tutte le leggi regionali hanno sostanzialmente lasciato immutato l'impianto originario della 328/2000. “L'applicazione dei principi contenuti nella legge di riforma del 2000 è risultata tuttavia parziale e molti enti locali hanno continuato a esternalizzare i servizi seguendo pressioni in larga parte diverse da quelle previste dalle leggi quadro” (*ivi*, p. 126).

Le caratteristiche attuali delle procedure di gara, nonostante i cambiamenti dettati dalla riforma costituzionale del 2001, sono rimaste sostanzialmente le stesse di quelle previste dalla 328/2000. Il *contracting-out* e le procedure di affidamento di tipo competitivo (che prevedono quindi meccanismi di gara) costituiscono ad oggi le principali modalità attraverso cui le Pubbliche Amministrazioni in Italia esternalizzano/acquisiscono i servizi sociali. Tali modalità sono attualmente regolate dal D.lgs. 163/2006 - il codice dei contratti pubblici, che ha recepito (così come era accaduto per la 328/2000) i principi e le modalità ideate e sviluppate in ambito europeo.

## I PRINCIPI DELLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

### 2.1. Il processo costitutivo dei principi

In questa sede si è preferito adottare una definizione “essenziale” di *governance* delle politiche pubbliche; essa può essere definita come una modalità di governo delle politiche pubbliche, in cui le attività legate alla programmazione, progettazione ed intervento sono svolte in partenariato da più attori, pubblici e privati, aventi ognuno proprie competenze e responsabilità.

In questo capitolo si analizzeranno i principi che fondano il modello teorico relativo alla *governance* delle politiche pubbliche, che, specialmente negli ultimi decenni, ha acquisito una notevole importanza nelle amministrazioni pubbliche, appartenenti ai diversi livelli di governo e coinvolte a vario titolo nel ciclo di *policy*.

Infatti, negli ultimi anni, le Regioni e gli Enti Locali, rincorrendo questo modello, hanno profondamente modificato:

- il loro assetto organizzativo;
- le metodologie relative all’espletamento dei compiti istituzionali.

Il modello teorico di *governance* delle politiche pubbliche incomincia a prendere forma a partire dall’istituzione, in ambito europeo, della politica regionale di coesione. Tale politica, infatti, ha posto le basi di questo modello e ne ha promosso, a tutti i paesi membri, l’adozione.

Gli elementi costitutivi del modello teorico relativo alla *governance* delle politiche pubbliche possono essere sintetizzati e rappresentati sostanzialmente da 4 principi guida fondamentali: *partnership*, sussidiarietà, efficienza, efficacia.

Sia la «*partnership*» che la «*sussidiarietà*» sono considerati necessari per il sussistere sia «*dell'efficienza*» che «*dell'efficacia*». In questo modello teorico vi è fondamentalmente un'implicita relazione causale tra i primi due principi ed i secondi; questa relazione è alla base di una «convinzione», fortemente condivisa dalle amministrazioni pubbliche, ai vari livelli di governo, che per produrre *efficienza* ed *efficacia* dell'azione pubblica occorrono «*partnership*» e «*sussidiarietà*».

I principi fondamentali alla base del modello della *governance* delle politiche pubbliche furono ideati nell'ambito dell'attuazione della politica regionale di coesione comunitaria.

La politica regionale di coesione riguarda sostanzialmente una serie di attività che l'Unione europea promuove e coordina per la riduzione delle disparità di sviluppo regionali, tra i diversi Paesi membri; fu istituita di fatto nel 1975 con la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Il FESR fu, tra gli attuali Fondi strutturali, il primo strumento finanziario, gestito, in un primo momento, esclusivamente dagli Stati membri, finalizzato a “correggere i principali squilibri regionali della Comunità”<sup>1</sup>. All'interno della Comunità Europea si comprese che per avviare un processo di sviluppo economico (ed in seguito sociale) era necessario un riequilibrio ed una redistribuzione delle risorse nello spazio europeo; i Fondi strutturali possono essere considerati sostanzialmente come un trasferimento di risorse dalle regioni più ricche a quelle più povere, al fine di consentire a queste ultime il raggiungimento, nel medio - lungo periodo, di un certo livello di benessere (economico e sociale), analogo a quello già ottenuto dalle altre regioni dei paesi dell'Unione.

Questa necessità alla base della politica regionale di coesione inizialmente non era stata presa in considerazione nei Trattati istitutivi delle Comunità; le differenze in termini economici e sociali tra le varie regioni dei paesi membri non furono percepite come delle questioni politiche rilevanti di cui la stessa Comunità Europea doveva farsi carico.

Con il Trattato di Roma, in deroga alla logica del mercato comune, furono stabiliti “gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali”<sup>2</sup>, come strumento per far fronte a gravi condizioni economiche di determinate regioni; in

---

<sup>1</sup> Regolamento CEE 724/75, art. 1

<sup>2</sup> Trattato di Roma, art. 87

quel caso il ruolo della Comunità Europea, in particolare della Commissione, fu pressoché marginale e delimitato unicamente alla verifica della compatibilità degli aiuti di stato con il mercato comune<sup>3</sup>.

La politica regionale di coesione è diventata oggi uno degli obiettivi primari dell'Unione Europea; risulta possibile infatti ritrovare in diversi articoli del Trattato CE, qui di seguito elencati, gli elementi costitutivi di tale politica:

- Art. 158 - “Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali”;
- Art.159 - “Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 158. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 158 e concorrono alla loro realizzazione. La Comunità appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione orientamento, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti”;
- Art. 160 - “Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino”.

Inoltre, per quanto concerne il FESR, bisogna sottolineare che inizialmente la gestione delle risorse del fondo era di competenza unicamente dei singoli Stati membri, che definivano in maniera autonoma gli obiettivi da perseguire; successivamente, con il Regolamento 214/79, ci fu un forte cambiamento in tal

---

<sup>3</sup> Trattato di Roma, art. 88

senso, in quanto fu riconosciuto alla Commissione un parziale controllo sulle politiche nazionali, realizzate attraverso l'utilizzazione delle risorse FESR.

Nel 1984 fu effettuata la seconda revisione del FESR, che puntava non solo alla realizzazione di un sistema più efficiente di finanziamento, ma anche di un modello di attuazione maggiormente allineato alle iniziative comunitarie. Da quel momento in poi si avviò un forte processo di integrazione tra i diversi livelli di governo per la valorizzazione delle risorse comunitarie.

Nel 1986 venne introdotto il principio di *sussidiarietà* nell'Atto Unico Europeo (AUE); tale principio fu concepito inizialmente solo come una limitazione all'intervento dell'azione comunitaria rispetto a quella dello Stato membro.

In seguito, tale principio, fu inserito nel Trattato CE; di fatto l'articolo 5, al paragrafo 2, stabilisce che "Nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario". La *sussidiarietà* fu in seguito inserita nei diversi Trattati e nei Regolamenti delle varie programmazioni dei Fondi Strutturali come uno dei principi guida alla base del funzionamento della politica regionale di coesione; secondo tale principio, gli interventi sono condotti dagli Stati Membri al livello territoriale più adeguato.

La *sussidiarietà* è il primo tra i principi guida che viene enunciato nel Trattato dell'Unione Europea; infatti, l'art. 1 stabilisce che il Trattato "segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

In un secondo momento si comprese che per assicurare l'unitarietà della politica regionale di coesione era necessario una nuova modalità di attuazione che prevedesse una forte concertazione e coinvolgimento delle componenti pubbliche, economiche e sociali, interessate, a vario titolo, nelle diverse fasi legate all'implementazione degli interventi; fu così introdotto, nel processo di attuazione delle politiche strutturali ed, in generale, della politica regionale di coesione, il principio della *partnership*, che implica sostanzialmente la partecipazione, dal

processo di programmazione, a quello di erogazione, delle autorità regionali e degli Enti Locali, nonché delle parti economiche e sociali, della società civile, delle organizzazioni per la tutela dell'ambiente e delle pari opportunità.

Il principio della *partnership* fu considerato di fondamentale importanza per il funzionamento delle politiche strutturali, infatti, tale principio, fu introdotto nel Regolamento dei Fondi strutturali 1260/99 (art. 8). Il regolamento stabilisce che “Le azioni comunitarie sono concepite come complementari alle corrispondenti azioni nazionali o come contributi alle stesse. Esse si fondano su una stretta concertazione tra la Commissione e lo Stato membro”<sup>4</sup>; in più vengono individuati altri organismi, qui di seguito elencati, che vengono inclusi nel partenariato:

- “le autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti”;
- “le parti economiche e sociali”;
- “gli altri organismi competenti in tale ambito”.

Inoltre, al comma 2 dell'art. 8, si stabilisce che “Il partenariato riguarda la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi. Gli Stati membri assicurano che tutte le parti appropriate vengano coinvolte nelle varie fasi della programmazione, tenuto conto dei termini stabiliti per ciascuna fase”.

Sempre in questo articolo, viene richiamato nuovamente, in relazione alle attività di partenariato, il principio di *sussidiarietà*; infatti, il comma 3, stabilisce che “In applicazione del principio di sussidiarietà la responsabilità per l'attuazione degli interventi compete agli Stati membri, al livello territoriale appropriato, in base alla situazione specifica di ciascuno Stato membro, e salve le competenze della Commissione, segnatamente in materia di esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee”.

Il principio della *partnership* e quello della *sussidiarietà* hanno ottenuto nel tempo un riconoscimento sempre maggiore nei diversi Trattati e nei Regolamenti dei Fondi strutturali, nell'ambito dell'attuazione della politica regionale di coesione; l'importanza di tali principi è cresciuta in relazione sia all'espansione della stessa Unione Europea sia all'aumento delle risorse destinate alla politica regionale di coesione.

---

<sup>4</sup> Regolamento CEE 1260/99, art. 8, comma 1

Rispetto a ciò, si è assistito nel tempo (dal 1994 al 2007), con l'ampliamento del numero dei Paesi aderenti all'UE, ad una significativa rivisitazione degli obiettivi, al fine di realizzare quello della concentrazione dell'utilizzo delle risorse:

- per obiettivi (passati da 7 a 3)
- per territori (limitando le aree nelle quali si sarebbe potuto intervenire)
- per tipologie di attività (limitando le iniziative da promuovere)

Gli obiettivi assunti alla base della programmazione comunitaria nel corso dei vari periodi sono stati più volte revisionati. Qui di seguito sono riportati sinteticamente gli obiettivi dell'ultima programmazione comunitaria 2007-2013:

1. Convergenza: tale obiettivo è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Questo obiettivo costituisce la priorità dei Fondi;
2. Competitività regionale e occupazione: tale obiettivo è volto a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi;
3. Cooperazione territoriale europea: tale obiettivo è volto a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato.

Dalla costituzione del Fondo Strutturale per la politica regionale di coesione (FESR 1975), con l'ampliamento del numero dei Paesi aderenti all'UE e con il significativo ruolo assegnato dall'UE alle politiche di convergenza e di coesione, l'ammontare dei Fondi e la quota di bilancio UE, assegnati alla politica comunitaria per la coesione economica e sociale, sono aumentati considerevolmente.

Nell'arco temporale 2000-2006 la quota delle risorse del Bilancio comunitario assegnata alla politica di coesione ha raggiunto circa il 40% del totale delle risorse di bilancio.

Con il periodo 2007-2013, la Commissione Europea ha assegnato oltre 300 miliardi di Euro alla politica regionale di coesione (al netto dei Fondi destinati alla politica di sviluppo rurale che non è più inserita nell'ambito della politica di coesione), dei quali circa l'80% destinati alle Regioni dell'obiettivo "Convergenza" (Regioni in ritardo di sviluppo) nelle quali sono residenti oltre 140 milioni di abitanti (e cioè circa il 30% della popolazione dell'UE).

In termini *pro capite* lo sforzo per le Regioni dell'obiettivo "Convergenza" è pari a più di 10 volte quello effettuato per le Regioni dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

In Italia, nell'ambito del processo di programmazione ed implementazione delle risorse provenienti dai Fondi Strutturali e dalle risorse di cofinanziamento nazionale, si è registrata una sensibile variazione delle quote delle risorse assegnate alle strutture periferiche. Contro una quota pressoché pari al 100% di risorse destinate alle Autorità Centrali registrata nella fase di avvio delle politiche di coesione (nel 1975 e nei successivi anni), si è passati nel periodo di programmazione 1994-1999 ad una quota pari al 50% di risorse destinata agli Enti periferici; nell'attuale periodo di programmazione la quota per gli Enti periferici ha raggiunto circa i 2/3 delle risorse totali.

Nell'ambito della politica regionale di coesione, la gestione dei Fondi comunitari, secondo Di Palma (2008), "pone, su scala sovranazionale, la questione dei rapporti tra centro e periferia". Il ruolo degli Enti locali e delle Regioni, già dal periodo 2000-2006, fu profondamente modificato rispetto alle precedenti programmazioni, in quanto le procedure per l'attuazione dei programmi comunitari

prevedevano un forte coinvolgimento di tali attori nelle attività legate all'implementazione.

Dalla metà degli anni '90 fu avviato un processo di riduzione della discrezionalità della Commissione che portò alla nascita di un sistema orientato alle «conformità».

In quegli anni il potere della Commissione cominciò a essere percepito come eccessivo; le critiche maggiori erano incentrate sull'approccio verticistico e privo di flessibilità che non consentiva agli Stati membri e alle regioni di adattare la politica ai diversi contesti nazionali.

Allo stesso tempo le autorità nazionali e regionali (queste ultime rafforzate dalle tendenze al decentramento che si affermavano in Europa) avevano acquisito esperienza nella preparazione delle strategie per lo sviluppo e si mostravano meno pronte ad accettare il ruolo della Commissione, che veniva percepito come invadente.

In risposta a queste pressioni, il quadro regolamentare che fu adottato nel 1999 definì un nuovo equilibrio dei ruoli tra Commissione e Stati membri:

- la discrezionalità della Commissione fu ridotta decentrando la responsabilità dei contenuti e della gestione dei programmi agli Stati membri e alle Regioni;
- le informazioni dettagliate sugli interventi, ovvero l'elenco dei beneficiari finali, la sorveglianza sugli indicatori e sui piani finanziari per le cosiddette “misure” o gruppi di progetti, venivano trasferite a un “Complemento di programmazione” adottato dagli Stati membri e dalle Regioni;
- il ruolo della Commissione nei Comitati di sorveglianza veniva ridimensionato a quello di osservatore e nella fase di programmazione compiva un passo indietro. In merito a ciò, si verificò una drastica riduzione del numero di iniziative comunitarie (da 13 a 4) con un calo corrispondente della quota di risorse destinate (dal 10 per cento al 5 per cento).

Nondimeno, con la perdita di discrezionalità e con l'idea di controllare meglio l'efficacia della spesa, venivano introdotti nuovi requisiti cosiddetti “automatici”; furono introdotte le distinzioni formali tra valutazioni *ex-ante*, ad

*interim* ed *ex-post*, intaccando la natura unitaria del processo di valutazione; fu introdotta una «riserva di efficienza ed efficacia» in cui efficienza ed efficacia si intendevano rappresentate da traguardi rigidi. Fu incentivato l'assorbimento dei finanziamenti attraverso una ulteriore regola automatica (la regola dell'N+2).

Infine, nella seconda metà della programmazione 2000-2006, furono introdotte e applicate con rigore crescente condizioni di verifica contabile e controllo più severe, in parte come risposta alla crisi di gestione finanziaria che portò nel 1999 alle dimissioni della Commissione Santer.

La nuova programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali prevede un coinvolgimento sia degli Enti Locali che delle Regioni non solo nella fase di implementazione ma anche in quella di programmazione secondo i principi di *sussidiarietà e partnership*.

Le Regioni, infatti, “sono chiamate a combinare le istanze provenienti dalla Commissione Europea e dallo Stato Centrale (programmazione top-down) con le esigenze provenienti dal basso (programmazione bottom up) e costituiscono un momento di sintesi per l'assunzione delle decisioni di policy”. Secondo Di Palma (2008), la nuova programmazione 2007-2013 ha valorizzato le esperienze sviluppate nelle precedenti programmazioni, in quanto è stato reso possibile il superamento di:

- “logiche settoriali, che non sono integrate e non sono collocate in una strategia di sviluppo globale e unitaria;
- programmi per provenienza delle risorse finanziarie non collegati tra di loro in un approccio coordinato e integrato;
- programmi per le singole istituzioni non adeguatamente collocate in un disegno di integrazione tra istituzioni”.

Questo nuovo approccio ha determinato il superamento di alcuni limiti relativi alle precedenti programmazioni, prevedendo una realizzazione a «cascata» (sulla base di obiettivi e strategie comunitarie) di obiettivi specifici, operativi e attività di intervento. In tal senso, viene indotta una forte integrazione in relazione agli aspetti:

- finanziari, rispetto alle varie tipologie di fonti (risorse comunitarie, ordinarie, aggiuntive, ecc.);

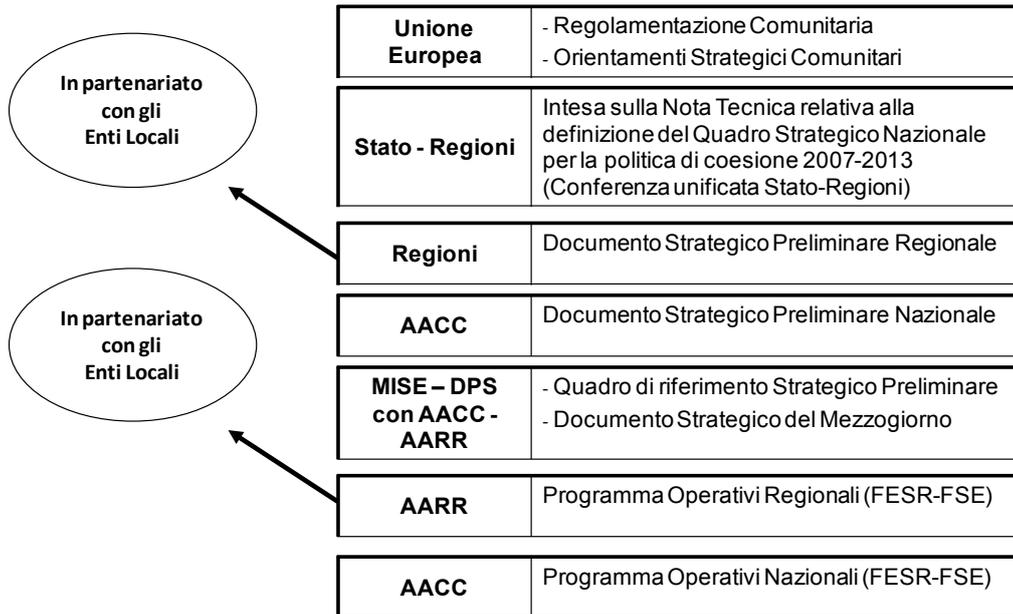
- istituzionali, riguardo allo stretto rapporto decisionale tra le varie istituzioni operanti in un determinato territorio.

Le strategie delineate nell'ambito del Consiglio di Lisbona, del Consiglio di Göteborg, della Agenda di Lisbona e gli indirizzi e strumenti forniti dai Regolamenti delle ultime programmazioni, adottati dalla Commissione per l'attuazione e la gestione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea, hanno costituito e continuano ad essere il *framework* di riferimento non solo per l'attuazione della politica regionale di coesione, ma anche per le procedure di programmazione, progettazione ed intervento inerenti le politiche pubbliche con risorse ordinarie dei singoli Stati membri. "Con tale nuovo approccio si favorisce il dialogo con le altre istituzioni coinvolte e la compartecipazione delle scelte. Si sostiene che il rafforzamento della *capacity building* degli Enti Locali è la condizione per garantire nel tempo un corretto processo di programmazione e il pieno utilizzo delle risorse programmate" (Di Palma, 2008).

Il processo di programmazione 2007-2013 in Italia ha realizzato nei fatti il coinvolgimento di istituzioni a livello centrale e locale, dove quest'ultime hanno avuto un ruolo determinante anche nelle attività di concertazione e di negoziato con la Commissione Europea.

In tale processo partenariale, ciascuna istituzione ha partecipato alla formulazione dei Documenti programmatici nel rispetto dei propri ruoli/funzioni e nell'esecuzione di decisioni/scelte operative per l'utilizzo delle risorse programmate. Nella Figura 1 saranno illustrate le singole fasi del processo di programmazione 2007-2013.

**Figura 1 - Fonte: Di Palma (2008)**



Le priorità ed i principi della politica regionale di coesione, nonché gli strumenti per la valorizzazione delle risorse dei Fondi strutturali sono stati definiti nel 2006 negli “Orientamenti Strategici Comunitari”; essi hanno delineato la base per la formulazione delle strategie nazionali, prima dei quadri strategici ed in seguito dei programmi operativi per l’individuazione dei settori prioritari d’intervento.

Sulla base delle Linee guida, approvate con l’intesa del 3 febbraio 2005, le Regioni, in stretta collaborazione con gli Enti Locali e le rappresentanze degli interessi privati, hanno avuto un ruolo fondamentale nella stesura del Quadro Strategico Nazionale (QSN); quest’ultimo rappresenta il documento programmatico che accoglie gli orientamenti suddetti e stabilisce, appunto, “la strategia” nazionale da adottare per l’utilizzo delle risorse comunitarie.

La consultazione partenariale è stata la metodologia comunitaria per la programmazione e l’implementazione dei Fondi strutturali, ma in generale di tutta la politica regionale di coesione.

Già dalla formulazione dei Documenti Strategici Preliminari, da assumere alla base della formulazione dei Programmi Operativi Regionali (POR), furono creati momenti di confronto tra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali; quest’ultime hanno fortemente indirizzato la programmazione regionale e nazionale

delle risorse comunitarie, in un ottica di compartecipazione delle scelte e contestualmente di corresponsabilizzazione nell'uso delle risorse programmate.

Nell'ambito della formulazione dei POR, per l'individuazione delle scelte prioritarie da assumere alla base dei programmi, la concertazione con gli Enti Locali ha reso possibile una definizione più accurata degli strumenti e delle misure da adottare in relazione alle esigenze locali.

Come è già stato accennato, il partenariato tra autorità centrali, regionali, Enti Locali e le parti economiche e sociali non avviene soltanto nella fase di programmazione dei fondi strutturali, ma anche nella fase di implementazione. Il partenariato tra i diversi livelli di governo ha luogo in relazione alle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie; nella Figura 2 sarà illustrato il processo di implementazione dei programmi comunitari, mettendo in evidenza quelle che sono appunto le fasi inerenti il partenariato con gli Enti Locali nell'ambito dell'attuazione.

**Figura 2 - Fonte: Di Palma (2008)**

<b>Regioni</b>	Predisposizione e pubblicazione di bandi a livello di ciascuna misura (attività) per l'individuazione e selezione di proposte finanziabili sui Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali.
<b>Enti Locali e Altri Soggetti</b>	Presentazione di proposte progettuali e richieste di finanziamento per operazioni ammissibili al bando.
<b>Regioni</b>	Istruttoria, valutazione e selezione delle proposte presentate dai soggetti ammissibili (tra questi, Enti Locali) al finanziamento del POR (Costruzione graduatoria dei progetti per livello di punteggio ottenuto).
<b>Regioni e Enti Locali</b>	- Comunicazione (Delega) della Regione agli Enti Locali ammessi a finanziamento per la proposta presentata. - Stipula della Convenzione.
<b>Enti Locali</b>	- Predisposizione della progettazione esecutiva (laddove non richiesta in fase di selezione). - Approvazione della Progettazione Esecutiva - Pubblicazione Bando per l'aggiudicazione dei lavori. - Selezione della società aggiudicataria della realizzazione dei lavori. - Stipula Convenzione (Contratto con la società aggiudicataria). - Apertura cantiere. - Sorveglianza sull'attuazione e sul collaudo finale dell'opera realizzata.

Il Regolamento dei Fondi strutturali - 1083/06, all'art. 2, comma 4, definisce «beneficiario» “un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; nel quadro del regime di aiuti di cui all'articolo 87 del trattato, i beneficiari sono imprese pubbliche o private che realizzano un singolo progetto e ricevono l'aiuto pubblico”. Anche gli Enti

Locali e le Regioni sono «beneficiari» (questi possono essere definiti anche «ultime stazioni appaltanti») delle risorse finanziate dai programmi comunitari.

Come abbiamo visto dalla Figura 2, il partenariato istituzionale tra gli Enti Locali e le Regioni interessa tutte le fasi di attuazione della programmazione dei Fondi strutturali; non solo la programmazione, ma anche la progettazione è integrata tra i diversi livelli di governo.

La valorizzazione delle risorse dei Fondi strutturali è un'operazione strettamente collegata al modo in cui dai Programmi Operativi vengono individuati e finanziati quei progetti che hanno un certo grado di coerenza ed efficacia in relazione agli obiettivi sia generali che specifici della strategia delineata all'interno del Quadro Strategico Nazionale; se tale coerenza non viene rispettata, tutte le spese sostenute per un determinato progetto non potranno essere rendicontate e quindi rimborsate attingendo dalle risorse dei Fondi Strutturali.

Le ultime tre programmazioni dei Fondi Strutturali per la politica regionale di coesione europea hanno profondamente modificato gli assetti organizzativi ed i rapporti dei diversi livelli di governo, favorendo inevitabilmente il processo di decentramento verso gli Enti Locali; per questi ultimi, infatti, c'è stato un forte trasferimento di *responsabilità*, secondo il principio di *sussidiarietà*, specialmente nella fase attuativa dei progetti.

Gli Enti Locali, per far fronte ai modelli di governo relativi alla regolamentazione comunitaria (sistemi di gestione e di controllo; monitoraggio; valutazione; ecc.), hanno dovuto necessariamente provvedere all'*empowerment* delle strutture organizzative e al rafforzamento della *capacity building* delle amministrazioni; ciò sia per garantire un corretto processo di programmazione, sia per utilizzare pienamente le risorse programmate ed evitare il disimpegno automatico delle stesse.

La *partnership* e la *sussidiarietà* rappresentano nell'ambito della politica regionale di coesione non solo i principi guida fondamentali ma soprattutto, come abbiamo visto, costituiscono le condizioni necessarie per il funzionamento e l'attuazione della Programmazione Comunitaria.

Le fasi relative alla programmazione, progettazione ed intervento sono legate inevitabilmente:

- alla *partnership* tra i diversi livelli di governo e tra quest'ultimi e le parti economiche e sociali;
- al rispetto della sussidiarietà per l'esercizio delle competenze.

La rivisitazione, rispetto a tali principi, degli assetti organizzativi delle amministrazioni, nei vari livelli di governo, fu avviata proprio in relazione alla valorizzazione delle risorse dei Fondi strutturali.

Nel contesto italiano sia il principio di *sussidiarietà* sia il principio di *partnership* furono, a partire dagli anni novanta, introdotti nell'ordinamento italiano, ed adottati dalle amministrazioni pubbliche, nei diversi livelli di governo, nelle attività legate ai loro compiti istituzionali; questi principi furono considerati di primaria importanza non solo per l'attuazione della programmazione comunitaria, ma anche per lo svolgimento delle attività legate all'attuazione delle politiche pubbliche nazionali, regionali e locali.

Ciò però richiedeva un cambiamento sostanziale nell'impostazione dell'attuazione delle politiche pubbliche. “Il ricorso al principio di sussidiarietà e alla necessità di un crescente coinvolgimento di attori della società civile e del «non pubblico» - contrapposto a un pubblico inteso come statale e burocratico - si è diffuso in maniera altrettanto capillare con diverse sfumature, attribuendo ai differenti attori nuovi ruoli” (Kazepov, 2008).

Questa trasformazione prese spunto sostanzialmente dal modello e dagli strumenti legati all'attuazione della programmazione comunitaria, che, come abbiamo visto, aveva già promosso:

- un forte decentramento verso le Regioni e, in particolare, gli Enti Locali;
- un forte partenariato nell'implementazione delle politiche sia tra i diversi livelli di governo sia tra quest'ultimi e le parti economiche e sociali.

Nel complesso, una serie di riforme costituirono la risposta soprattutto agli effetti prodotti dalla crisi dei partiti politici avvenuta nei primi anni novanta.

Infatti, in Italia, tra il 1992 e il 1994, le inchieste giudiziarie misero a nudo pratiche di corruzione tra politici ed imprese; molti esponenti politici di primo piano finirono sotto inchiesta e incarcerati; la classe politica non riuscì più a trovare la propria identità e un proprio ruolo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> cfr.: M. Cotta, P. Isernia (a cura di), (1996)

L'evidenza del coinvolgimento di personaggi politici di primo piano in pratiche di finanziamento illecito dei partiti e in episodi di corruzione, si tradusse in un'ondata di discredito di queste forze agli occhi di una opinione pubblica che diventò sempre di più sospettosa, indignata e poco ben disposta nei confronti della classe politica in generale.

Secondo Pavolini (2003), “una crisi di legittimazione sembra scuotere buona parte del sistema politico italiano, portando con se domande nuove di partecipazione e di re-impostazione dei rapporti fra cittadini elettori e partiti”; in tal senso, sul versante politico, furono adottate due riforme che recepirono queste istanze:

- l'elezione diretta dei sindaci (Legge 81/93);
- il passaggio ad un sistema elettorale di tipo maggioritario del consiglio comunale.

I primi anni '90 non solo stravolgono l'assetto della classe dirigente politica ma anche l'organizzazione delle amministrazioni, infatti, in quegli anni “vengono pertanto formulate strategie nelle amministrazioni pubbliche per tentare da un lato di coniugare logiche di azione di tipo burocratico con altre più attinenti alla dimensione del mercato, dall'altro di individuare e di separare i rispettivi compiti del corpo amministrativo-tecnico da quello politico” (Pavolini, 2003)

Nella fattispecie, gli Enti Locali, nei primi anni novanta, dalla Legge n. 142/90 alle Leggi Bassanini, acquisiscono nuove competenze e complessivamente un nuovo ruolo nella fase di programmazione, progettazione ed erogazione di prestazioni e servizi nell'ambito delle diverse politiche pubbliche.

In questa serie di riforme vengono introdotti, per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza, strumenti procedimentali e pratiche derivanti dalla cultura dell'impresa, come il controllo di gestione, il controllo strategico, le analisi valutative dei dirigenti e dei programmi e progetti. L'adozione di tali strumenti e metodologie fu condizionata, ed in parte resa possibile, anche in questo caso, dall'esperienza maturata dalle Regioni e dagli Enti Locali nella gestione della programmazione comunitaria.

Secondo Consoli (2001), in quegli anni con l'emanazione di una serie di interventi di riforma e riorganizzazione degli Enti Locali si cercò di affrontare i “cronici” problemi di inefficienza della Pubblica Amministrazione. “Le LL. 241/90 e

142/90 sul procedimento amministrativo e sull'ordinamento delle autonomie locali, il D.lgs. 29/93 sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni pubbliche, il D.lgs. 77/95 sulla riforma dell'ordinamento contabile e, infine, le due leggi «Bassanini» (L. 59/97 e L. 127/97) introducono modalità valutative dell'attività amministrativa, strutturando le basi per la partecipazione del cittadino all'attività amministrativa locale e per una migliore qualificazione tra questo e la Pubblica Amministrazione”.

Nella fattispecie, con la Legge 29/93 venne ridefinita la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, attribuendo ai dirigenti maggiori competenze, autonomia decisionale ed una forte discrezionalità nell'esercizio delle attività istituzionali.

Inoltre, con il D.lgs. n. 77/1995 fu prevista una nuova modalità di redazione del bilancio e fu prescritto la creazione, a partire dal documento finanziario, di un documento gestionale – il Piano esecutivo di gestione (Peg) – nel quale sono indicati in maniera analitica gli obiettivi, i programmi e i progetti dell'amministrazione, le singole responsabilità gestionali dei singoli dirigenti e le modalità di verifica dei risultati raggiunti. “Il Peg ha avuto un impatto positivo in termini di spinta ad una maggiore razionalizzazione e formalizzazione dei compiti<sup>6</sup> all'interno degli

---

6 Tale processo di razionalizzazione e formalizzazione dei compiti vede attualmente il suo proseguimento nel c.d. “Decreto Brunetta”; infatti, il D.lgs. 150/2009 stabilisce che ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e a valutare la performance dell'amministrazione nel suo complesso, dell'unità organizzativa e dell'area di responsabilità (performance organizzativa); tale valutazione si estende ad ogni singolo dipendente (performance individuale). Questo Decreto, infatti, ha richiesto l'effettiva implementazione di un Sistema di misurazione della performance; ciò principalmente per due motivi:

- la soddisfazione delle esigenze dei cittadini. Il Sistema di misurazione della performance delle pubbliche amministrazioni deve essere orientato principalmente al cittadino; la soddisfazione e il coinvolgimento del cittadino costituiscono, infatti, il vero motore dei processi di miglioramento e innovazione;
- la migliore capacità di scelta e di selezione da parte delle autorità competenti in ordine all'allocazione delle risorse. La misurazione della performance consente di migliorare l'allocazione delle risorse fra le diverse strutture, premiando quelle virtuose e di eccellenza e riducendo gli sprechi e le inefficienze.

Se appropriatamente sviluppato, un Sistema di misurazione può rendere un'organizzazione capace di:

- migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- informare e guidare i processi decisionali;
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- rafforzare l'accountability e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo (cfr.: Delibera CIVIT 89/2010).

Tuttavia, in relazione ai risultati ottenuti dalle analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance effettuate dalla CIVIT, è emerso che le Amministrazioni Pubbliche, in sede di prima adozione del Sistema – che costituisce lo strumento fondamentale per garantire il corretto funzionamento dell'intero ciclo di gestione della performance – hanno prestato maggiore attenzione al rispetto delle prescrizioni normative e alle delibere CIVIT, e

assessorati; il forte limite che incontra è quello di indicare obiettivi e responsabilità ai dirigenti e ai funzionari, quando allo stesso tempo, le risorse di bilancio per il conseguimento di tali obiettivi vengono stabilite a livello politico, talvolta indipendentemente dal rapporto fra mezzi finanziari ed obiettivi da raggiungere; l'introduzione quindi di uno strumento tipico delle imprese private in un contesto pubblico rischia di creare una situazione in cui diventa più facile individuare i responsabili di obiettivi e programmi in una situazione in cui però non vi è flessibilità nell'impiego delle risorse; ciò rischia di trasformare il dirigente o il funzionario in un «capro espiatorio» di una situazione in cui gli amministratori hanno definito gli obiettivi solo parzialmente raggiungibili con le risorse messe a disposizione” (Pavolini, 2003, p. 180).

Tuttavia, negli anni '90, la macchina pubblica generò forti dissesti finanziari legati ai debiti fuori bilancio nei vari livelli di governo; questa situazione produsse inevitabilmente una gestione dei servizi pubblici inefficace ed inefficiente.

Tali questioni, unite agli scandali degli episodi di corruzione, alimentarono ulteriormente il forte malcontento generale per le attività svolte esclusivamente dalla pubblica amministrazione.

Si diffuse così l'idea che tutto ciò che era prodotto unicamente dall'attore pubblico non rispecchiava i principi di efficacia ed efficienza; nella gestione della cosa pubblica dovevano essere coinvolti necessariamente gli attori privati e ciò rappresentava “un metodo utile a garantire la partecipazione attiva della cittadinanza ai processi di elaborazione e attuazione delle scelte collettive” (Kazepov, 2007).

La *partnership* non doveva costituirsi solo tra l'attore pubblico e quello privato ma anche tra le amministrazioni ai vari livelli di governo, nel rispetto del principio di *sussidiarietà*.

Nell'ordinamento italiano, l'adozione del principio di *sussidiarietà* ebbe anche un riconoscimento costituzionale con la riforma del Titolo V; nella fattispecie, secondo l'art. 118, vengono affidati ai Comuni tutte le funzioni amministrative, “salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città

---

hanno rinviato il potenziamento della qualità dei Sistemi adottati ad un momento successivo; per alcune Amministrazioni, tale processo di potenziamento appare attentamente pianificato, mentre in altri casi non è possibile rilevare una chiara pianificazione in tal senso.

metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”<sup>7</sup>. I principi di *differenziazione ed adeguatezza* sono di fatto delle condizioni per l’applicazione del primo e costituiscono degli elementi aggiuntivi che rafforzano ed amplificano le finalità del principio di *sussidiarietà*; ciò in quanto viene suggerita e promossa una nuova modalità per l’espletamento delle funzioni amministrative, attraverso il coordinamento e l’integrazione tra i diversi livelli di governo. Secondo Righettini e Arlotti (2009), “se da un lato l’applicazione del principio di sussidiarietà verticale conferisce agli enti locali una forte centralità nell’esercizio delle funzioni amministrative, dall’altro, attraverso i principi di differenziazione e di adeguatezza, vengono introdotte alcune ipotesi di collaborazione e integrazione tra i diversi livelli di governo territoriale”.

Sostanzialmente, il trasferimento delle funzioni amministrative dalle Regioni verso gli Enti Locali deve aver luogo tenendo conto:

- dell’effettiva capacità d’esercizio degli Enti riceventi, considerando quindi le caratteristiche e le capacità organizzative per lo svolgimento delle funzioni in questione (principio di adeguatezza);
- delle caratteristiche demografiche, territoriali, strutturali ed associative degli Enti riceventi (principio di differenziazione).

Sulla base delle configurazioni dell’Ente ricevente, in relazione ai principi suddetti, le funzioni oggetto di trasferimento possono essere svolte in coordinamento (oppure trasferite completamente) ad altri Enti oppure ad altri livelli di governo sovraordinati.

## **2.2. Il modello di attuazione delle politiche sociali in Italia**

I principi della *sussidiarietà* e dalla *partnership* sono stati adottati come principi guida anche nelle procedure di attuazione delle politiche sociali. Tali principi infatti furono introdotti nella Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/00).

Le procedure per l’attuazione delle politiche sociali si configurano sostanzialmente come quelle relative all’attuazione dei Fondi strutturali. Anche in

---

<sup>7</sup> cfr.: Costituzione Italiana, Titolo V, art. 118

questo caso abbiamo una forte integrazione tra i diversi livelli di governo sia per la programmazione degli interventi e dei servizi sia per il finanziamento degli stessi.

In particolare, la programmazione delle politiche sociali si basa su due strumenti programmatici, tra di loro congruenti:

1. Il piano sociale regionale;
2. Il piano sociale di zona.

Per la definizione e la stesura di entrambi occorre il partenariato sia tra i diversi livelli di governo sia tra quest'ultimi e le diverse parti economiche e sociali. In particolare gli attori economici sono stati rivestiti di un ruolo di primo piano non solo nella fase di programmazione ma soprattutto nella fase di erogazione degli interventi e/o servizi. Secondo l'art. 1, comma 4, della L. 328/00, dove vengono enunciati i principi guida della legge, si stabilisce che *“Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*<sup>8</sup>.

Bisogna precisare che il principio della *partnership* comprende implicitamente altri due principi guida: la *partecipazione* e la *responsabilità* (condivisa). Tali principi interessano fundamentalmente il partenariato costituito da un lato dall'attore pubblico e dall'altro dall'attore privato ed i cittadini (in forma associata)<sup>9</sup>. Per quanto concerne la *partecipazione*, l'attore privato dai cittadini prendono parte attiva al processo di attuazione, attraverso l'istituzione dei tavoli di concertazione, già dalla fase programmatica delle politiche sociali. Per quanto concerne invece la fase relativa all'erogazione dei servizi, per l'attore privato ed i cittadini sono previste differenti modalità di *partecipazione*, in quanto al primo viene affidata la gestione diretta dei servizi (secondo le modalità di seguito descritte), mentre ai secondi viene data la possibilità di partecipare attivamente alle attività

---

<sup>8</sup> cfr.: L. 328/2000, art. 1, comma 4.

<sup>9</sup> La partecipazione attiva dei cittadini viene promossa esplicitamente tra i principi della L. 328/00 (art. 1, comma 6)

delle amministrazioni locali inerenti i controlli sulla qualità dei servizi (secondo le modalità che vengono definite dalle stesse amministrazioni locali).

La *responsabilità* delle attività decise e degli esiti prodotti, nell'ambito dell'attuazione delle politiche sociali, non appartiene unicamente all'attore pubblico, ma viene in questo modo estesa a più soggetti che prendono parte, a vario titolo, alle diverse fasi del processo.

Bisogna sottolineare che, a differenza della programmazione comunitaria dove vi è anche una base di progettazione integrata, nelle politiche sociali la progettazione risulta essere un compito che viene svolto autonomamente dai singoli comuni.

Per quanto concerne le modalità di attuazione, gli interventi e/o servizi inerenti le politiche sociali, secondo il principio di *sussidiarietà*, vengono attuati attraverso le unità amministrative più vicine ai cittadini ed ai loro bisogni. Anche in questo caso, vi è un ruolo molto importante delle Regioni (in partenariato con gli Enti Locali e le parti economiche e sociali) nella programmazione delle politiche; ma soprattutto sussiste un forte decentramento verso i Comuni, che hanno molte competenze e responsabilità relative all'attuazione delle politiche sociali, sia per quanto concerne le fasi relative alla programmazione del Piano sociale di zona, sia per quanto riguarda tutte le attività legate alla gestione dei progetti (definizione della domanda di servizio; indizione della gara d'appalto; aggiudicazione del servizio; controlli e analisi valutative - *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* la stipula del contratto - sulle attività eseguite).

Inoltre, i Comuni, nella fase di programmazione, legata alla produzione del Piano sociale di zona, possono istituire dei tavoli di concertazione, oppure una conferenza dei servizi, con le ASL, ai fini di un'integrazione socio-sanitaria dei servizi, che saranno, in un secondo momento, oggetto di gara.

Come è stato già accennato, gli attori economici svolgono un ruolo molto importante nella fase di erogazione degli interventi e/o servizi nelle politiche sociali. In particolare, i Comuni possono scegliere tra due modalità di gestione per l'affidamento dei servizi:

- La stipula di contratti con gli attori economici. Con questa modalità i Comuni, in seguito alla fase di programmazione, rispetto alle priorità

d'intervento individuate, definiscono i Progetti relativi ai servizi e le singole attività da espletare. In un momento successivo, viene indetta una gara d'appalto dove gli attori economici possono presentare le offerte progettuali per concorrere all'affidamento del servizio in questione<sup>10</sup>. Il rapporto contrattuale tra i due attori è regolato principalmente dal Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 163/06)<sup>11</sup>.

- L'accreditamento. Con questa modalità i singoli utenti possono scegliere autonomamente il soggetto erogatore dell'intervento o del servizio tra diversi attori economici accreditati. L'accreditamento avviene in seguito ad un controllo dei requisiti di qualità da parte dei Comuni.

Tuttavia, la modalità adottata e promossa per l'erogazione dei servizi è principalmente quella relativa alla contrattualizzazione con gli attori economici.

Per quanto concerne invece il sistema di finanziamento delle politiche sociali abbiamo principalmente quattro fonti:

- le risorse trasferite dallo Stato attraverso il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS);
- le risorse stanziare dalle Regioni, relative al Fondo sociale regionale;
- le risorse stanziare nei bilanci degli Enti Locali;
- le risorse provenienti dalla programmazione comunitaria (principalmente FSE).

Il sistema di finanziamento delle politiche sociali è fortemente integrato; la maggior parte delle risorse, regionali e statali, sono trasferite ai Comuni, anche se il peso delle risorse provenienti dagli specifici bilanci di quest'ultimi equivale a circa il 50% delle risorse disponibili per l'implementazione delle politiche sociali. In questo modo, tuttavia, l'implementazione delle politiche sociali viene in parte limitata dalla disponibilità o meno delle risorse nelle casse comunali.

I principi della *sussidiarietà* e della *partnership* costituiscono sostanzialmente le modalità di organizzazione delle attività legate all'attuazione delle politiche sociali.

---

<sup>10</sup> Per un approfondimento si rimanda qui al Capitolo quinto.

<sup>11</sup> In merito a ciò, il Comune di Napoli ha avviato la sperimentazione di una nuova modalità per l'instaurazione di rapporti contrattuali ed economici fra gli operatori economici e l'Amministrazione Comunale, ma che tuttavia riprende gli elementi essenziali del codice dei contratti pubblici.

La *partnership* e la *sussidiarietà*, come abbiamo visto, sono due principi guida la cui applicazione avviene sempre in maniera contestuale; l'uno facilita l'applicazione dell'altro, e viceversa. La «convinzione», di cui sopra, presuppone che la *partnership* e la *sussidiarietà* produrrebbero l'*efficacia* e l'*efficienza* dell'azione pubblica, sostanzialmente, per le seguenti motivazioni:

- la *sussidiarietà* consentirebbe una rilevazione ed una successiva “risposta” più efficace dell'azione della pubblica amministrazione a determinati “bisogni” di uno specifico contesto territoriale; in questa relazione, quello che viene messo in risalto è la vicinanza in termini “fisici” tra l'ente pubblico ed i “bisogni” in questione.
- la *partnership*, sia tra i diversi livelli di governo sia tra quest'ultimi e le parti economiche e sociali, produrrebbe da un lato lo scambio di informazioni, soluzioni e best practice proprio per la strutturazione della “risposta” dell'azione della pubblica amministrazione, dall'altro una forte integrazione programmatico - progettuale e finanziaria (quest'ultima solo tra i diversi livelli di governo) che eviterebbe la costituzione degli interventi c.d. “a pioggia” e quindi lo spreco di risorse pubbliche.

Il discorso sulle motivazioni diviene molto più complesso quando facciamo riferimento all'applicazione della *partnership* pubblico/privato nell'ambito della gestione dei servizi.

Come abbiamo già detto, gli attori privati concorrono tra di loro per l'affidamento della gestione dei servizi inerenti le politiche sociali e la modalità di gestione principale è la gara d'appalto che viene indetta da un determinato Comune, successivamente all'individuazione di una sua domanda di servizio.

La procedura della gara d'appalto non è semplicemente una modalità di gestione per l'affidamento dei servizi ma rappresenta l'elemento propulsore del modello di attuazione delle politiche sociali; ciò in quanto la gara d'appalto produrrebbe una serie di condizioni che assicurerebbero un aumento nel tempo dell'*efficacia* e dell'*efficienza* nell'erogazione dei servizi.

Le procedure di gara d'appalto nelle politiche sociali osservano principalmente il criterio denominato «offerta economicamente più vantaggiosa»; tale criterio stabilisce che i parametri di giudizio delle offerte progettuali presentate

non si basano esclusivamente sul prezzo indicato nell'offerta economica ma lasciano, per l'assegnazione dei punteggi, una parte rilevante agli elementi di natura tecnica proposti in relazione a quanto richiesto dall'amministrazione appaltante (come le metodologie e gli strumenti adottati per lo svolgimento delle attività richieste, il modello organizzativo e le professionalità impiegate, ecc.).

Sostanzialmente, la percentuale maggiore di punteggio attribuibile è assegnata proprio agli elementi legati alla qualità delle offerte progettuali; quindi, ottenere un punteggio alto per l'offerta tecnica presentata aumenta la possibilità di vincere la gara.

Un operatore economico sa che per vincere una gara d'appalto deve necessariamente offrire un contributo tecnico qualitativamente superiore rispetto ad altri presentati; questa situazione genera una forte competizione tra i vari operatori economici che ambiscono ad aggiudicarsi il servizio oggetto di gara. Ogni operatore economico, per essere competitivo, lavorerà per offrire un contributo tecnico di qualità sempre più alta e maggiormente allineato, da un lato, rispetto a quelle che sono le esigenze delle amministrazioni appaltanti e, dall'altro, in relazione alle esigenze ed ai bisogni della società.

Questa competizione tra i diversi operatori economici diviene una sorta di "garanzia di qualità" delle prestazioni che saranno erogate in seguito all'aggiudicazione del servizio.

Tale "garanzia di qualità" delle prestazioni erogate, contiene implicitamente al suo interno altre considerazioni, qui di seguito elencate, riguardanti alcune qualità intrinseche dell'operatore economico aggiudicatario:

- maggiore capacità di individuazione ed analisi dei bisogni e delle esigenze<sup>12</sup>;
- maggiore capacità di risposta progettuale e di innovazione;
- maggiore capacità nell'organizzazione e nello svolgimento delle attività pratiche, grazie al possesso di particolari metodologie, strumenti e professionalità<sup>13</sup>;

---

<sup>12</sup> Anche in questo caso, secondo il principio di *sussidiarietà*, la vicinanza in termini fisici è una condizione necessaria per il possesso della capacità in questione.

<sup>13</sup> Formati attraverso l'esperienza maturata nella gestione di servizi analoghi o similari.

- maggiore capacità nella gestione finanziaria degli interventi e, in generale, sul contenimento dei costi da sostenere per lo svolgimento delle attività del servizio.

Sulla questione dei costi relativi al servizio oggetto di gara è necessario fare alcune precisazioni.

La logica alla base del funzionamento del *welfare state* era quella che lo Stato produceva dei beni e servizi, per il soddisfacimento di determinati bisogni legati a particolari contingenze sociali (malattia, disabilità, vecchiaia, disoccupazione, ecc.), al fine di garantire un certo livello di benessere ai cittadini nella società. Ciò in quanto tali servizi, che erano considerati di primaria importanza (rientrando tra i servizi pubblici essenziali), non erano prodotti liberamente dal mercato perché non generavano elevati profitti, oppure, proprio a causa di questi ultimi, erano venduti a prezzi elevati e quindi non potevano essere acquistati da ogni cittadino.

Nell'ambito dell'attuale modalità di attuazione delle politiche sociali, abbiamo già detto che la gestione dei servizi viene affidata, attraverso procedura di gara d'appalto, agli operatori economici. La partecipazione di questi ultimi alle gare è necessariamente condizionata dalla possibilità o meno di ottenere un certo margine di utile in relazione ai costi da sostenere per lo svolgimento delle attività del servizio oggetto di gara. Per poter garantire e rendere "allettante" la partecipazione alle gare d'appalto dei servizi inerenti le politiche sociali, i Comuni, nella definizione dei progetti, devono prevedere che gli importi stabiliti a base d'asta consentano agli operatori economici non solo di pareggiare i conti in relazione alle spese sostenute, ma anche di ottenere un certo guadagno.

In relazione a ciò, i comuni hanno sostanzialmente due alternative:

1. aumentare gli importi a base d'asta, rispetto a quelli relativi ad una gestione in *house* dei servizi;
2. lasciare inalterati gli importi, prevedendo una possibile diminuzione dei costi per lo svolgimento dei servizi, mantenendo inalterato i livelli di qualità delle prestazioni<sup>14</sup>.

La prima alternativa viene necessariamente esclusa in quanto un aumento degli importi a base d'asta richiede un impiego di risorse pubbliche maggiori,

---

<sup>14</sup> Tuttavia, sia nella fase di progettazione sia durante lo svolgimento delle attività la determinazione dei costi può non essere allineata ai livelli di qualità delle prestazioni richiesti.

producendo di fatto servizi inefficienti; inoltre, gli oneri di tale aumento delle spese pubbliche verrebbero scaricati indirettamente sui cittadini attraverso l'aumento delle imposte, oppure con una diminuzione della gamma dei servizi fruibili all'utenza.

La seconda alternativa risulta essere quella preferita dalle amministrazioni locali; queste ultime confidano nell'idea che gli operatori economici, in relazione alle capacità sopra evidenziate, siano in grado di erogare i servizi sostenendo costi minori rispetto a quelli ipotetici inerenti ad una gestione diretta della stessa amministrazione. Questa idea ha in parte una motivazione oggettiva, che fa riferimento ai costi fissi che gli operatori economici devono sostenere indipendentemente dalle commesse in essere; in questo modo, i costi relativi ad un singolo servizio oggetto di gara incidono in misura minore proprio in virtù dei costi fissi.

Inoltre, l'abbassamento dei costi per lo svolgimento dei servizi viene ulteriormente promosso attraverso la stessa procedura di gara; in particolare la competizione tra i diversi operatori economici si struttura non solo sul piano tecnico ma anche in base all'offerta economica, che rappresenta sostanzialmente il prezzo che lo stesso operatore economico chiede in relazione a ciò che ha indicato nell'offerta tecnica. Gli operatori economici si prodigheranno non solo nell'innalzare il livello tecnico-qualitativo delle proposte progettuali, ma tenderanno contestualmente a migliorare il loro grado di efficienza delle attività offerte.

### **2.3 Il terzo settore: verso una nuova definizione**

Il «terzo settore» rappresenta uno dei principali attori che contribuisce alla realizzazione del *welfare* nelle società moderne, partecipando, nell'ambito del sistema di *welfare*, a determinare il benessere ed i livelli di tutela e sicurezza sociale, individuale e collettivi. “Il terzo settore viene così a collocarsi in mezzo tra lo Stato, con cui condivide gran parte delle finalità, e il mercato, con cui lo accomuna la volontarietà dell'iniziativa e il controllo privato della stessa. Nei criteri che ne ispirano l'azione, esso è vicino alla famiglia, ma rispetto a questa può contare su una maggior divisione del lavoro e su una più ampia disponibilità di risorse” (Borzaga, Fazzi, 2005, p. 42).

La caratteristica che accomuna, definisce e che è capace di ricomprendere le varie forme di organizzazioni appartenenti al terzo settore (e che le distingue dalle altre organizzazioni private) è quella di essere non-profit; infatti, tali organizzazioni, operano perseguendo obiettivi diversi dal solo reddito monetario (profitto, salario) dei soci appartenenti all'azienda. "Si tratta, in generale, di quelle organizzazioni create e gestite da privati, la cui proprietà e controllo sono in mani private, ma la cui attività è finalizzata a rispondere a bisogni pubblici, ovvero della società, e non per accumulare ricchezza a favore dei proprietari" (Borzaga, Fazzi, 2005, p. 43).

I profitti, che vengono in ogni caso generati dalle attività che vengono svolte, sono reinvestiti completamente nelle attività che costituiscono la ragione sociale dell'esistenza delle organizzazioni in questione; inoltre, vige il vincolo di non distribuzione ai soci degli utili<sup>15</sup>.

La legislazione italiana non ha previsto ancora una legge quadro complessiva inerente il terzo settore; nondimeno, la normativa italiana prevede un riconoscimento delle singole forme organizzative.

Nel contesto italiano possono essere individuate le seguenti forme organizzative rientranti nell'ambito del terzo settore:

- Gli enti privati riconosciuti: sono un insieme di forme giuridiche differenti; quelle maggiormente presenti sono le persone giuridiche private e le istituzioni ecclesiastiche. Rientrano nel primo caso le istituzioni private che acquisiscono personalità giuridica tramite il riconoscimento pubblico, mentre rientrano invece nel secondo caso gli enti religiosi che ottengono riconoscimento civile in quanto esercitano attività di interesse pubblico a favore di laici. Queste realtà sono accomunate dalla loro capacità sia di fornire servizi rilevanti a livello quantitativo, sia di poter accedere a ingenti risorse finanziarie. In generale, si tratta di organizzazioni di ispirazione cattolica e costituiscono la forma più tradizionale di terzo settore in Italia; la loro origine è molto antica ed è espressione delle tradizionali modalità di intervento della Chiesa Cattolica nel campo socio-assistenziale.

---

<sup>15</sup> Per quanto concerne le cooperative sociali la situazione è piuttosto controversa; in merito a ciò si rimanda qui a Musella (2012, pp. 87-88)

- Le organizzazioni di volontariato: sono realtà organizzative regolate dalla legge 266/91. Tali organizzazioni fondano la propria azione principalmente sul lavoro volontario e gratuito dei propri membri. Ciò che caratterizza molte di queste organizzazioni è l'assenza o la limitata presenza di una stabile componente professionale.
- Le associazioni di promozione sociale e i gruppi di «self-help»: sono un insieme di realtà organizzative regolate dalla Legge 383/2000. Vengono considerate associazioni di promozione sociale tutte quelle associazioni aventi come finalità quella di svolgere attività di utilità sociale nei confronti di associati o di terzi. Queste organizzazioni tendono a tutelare e a promuovere forme di auto-aiuto fra i propri membri, sviluppando in ogni caso attività e servizi aventi finalità solidaristiche e quindi non la tutela degli interessi economici degli associati. La membership è intesa in senso allargato, coprendo categorie specifiche di utenti, che non necessariamente fanno parte delle singole organizzazioni; vi è la presenza sia di personale volontario, sia di personale retribuito. Tali associazioni si fondano sull'identificazione di bisogni e di patologie specifiche e sviluppano forme di pressione politica per l'ottenimento di agevolazioni o per il riconoscimento di diritti non sufficientemente garantiti.
- Le cooperative sociali: sono forme organizzative regolate in maniera specifica dalla Legge 381/1991. Tali organizzazioni condividono con altre realtà l'innovatività e la flessibilità degli interventi, ma si differenziano sostanzialmente per l'elevato livello di professionalizzazione, espresso sia dall'elevata presenza di personale retribuito che dal tipo di professionalità specifiche dello stesso. Nel mondo della cooperazione possono essere distinti due tipi di organizzazioni: le cooperative di tipo B, ovvero quelle che si pongono come obiettivo l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati; le cooperative di tipo A, ovvero quelle che gestiscono servizi sociali.
- Le imprese sociali: sono realtà organizzative introdotte con il D.lgs. n. 155/2006. Sono imprese che possono esercitare le proprie attività sotto una molteplicità di forme giuridiche, purché tali attività si collochino nei

settori di «utilità sociale» e siano volte a realizzare, senza scopo di lucro, finalità di «interesse generale». Il perseguimento di tali finalità deve essere garantito da una struttura organizzativa preposta a consentire lo svolgimento, in maniera stabile e continuativa, delle attività economiche volte alla produzione e/o scambio di beni e servizi.

Nelle economie di mercato occidentali, il terzo settore ha occupato, negli ultimi anni, uno spazio socio-economicamente via via più rilevante; le ragioni volte a giustificare l'esistenza e lo sviluppo di tali organizzazioni sono state a lungo oggetto di analisi e riflessioni specifiche.

In merito a ciò, Musella (2012), a partire dall'analisi della crisi del *welfare state* nella *golden age* dello sviluppo capitalistico, pone l'attenzione su quelle che sono state le principali caratteristiche che hanno contribuito all'evoluzione e ad un progressivo “coinvolgimento di realtà non appartenenti alla pubblica amministrazione – certo del *non profit*, ma anche del privato *for profit* – nella gestione (ma non solo di essa) di attività di pubblica utilità, trovando forme giuridiche, modalità economico-finanziarie per garantire efficienza, qualità, rispetto dei diritti delle persone più deboli, nella gestione concreta di iniziative di produzione di servizi alla persona” (Musella, 2012, pp.19-20).

In particolare, l'autore individua inizialmente due dimensioni afferenti alla crisi del modello tradizionale del *welfare state*: quella *economica* e quella *organizzativa*.

**La dimensione economica.** Tra la fine degli anni '60 ed i primi degli anni '70, il modello economico-sociale che aveva avuto successo negli anni precedenti entrò in crisi; gli *shock* petroliferi, la fine degli accordi di *Bretton Woods* ed il conseguente disordine monetario, i forti incrementi salariali, misero in questione le modalità attraverso le quali era organizzata l'attività produttiva, “con conseguenze rilevanti – nel breve e, soprattutto, nel lungo periodo – sulle tecnologie produttive, sui meccanismi di accumulazione del capitale, sulle forme della produzione e del consumo di beni e servizi, sugli equilibri sociali esistenti” (Musella, 2012, p. 12).

In una situazione economica sempre più dominata dalla stagflazione, entrò in crisi il modello keynesiano-fordista. La combinazione della crisi energetica-

petrolifera con l'opposizione dei lavoratori alla riduzione progressiva dei salari provocò, nel breve periodo, numerosi licenziamenti, la chiusura delle fabbriche e, nel lungo periodo, l'introduzione nelle stesse di tecniche produttive *labour-saving*.

Dall'inizio degli anni '70 in poi, i governi reagirono all'aumento dell'inflazione con politiche restrittive ottenendo scarsi risultati, accentuando invece le difficoltà inerenti l'occupazione e, nel lungo periodo (soprattutto attraverso alti tassi d'interesse), provocando rilevanti trasformazioni della struttura produttiva.

Tale crisi contribuì a fare emergere nel dibattito teorico posizioni di ispirazione monetarista e neo-liberista, che in quegli anni presero il sopravvento e furono all'origine di una svolta consistente nelle strategie di politica economica adottate dalla maggior parte dei Paesi occidentali. In quegli anni furono realizzate una serie di riforme orientate verso la logica di restituire al mercato il suo funzionamento automatico, attraverso l'eliminazione delle regole che irrigidiscono la libera contrattazione delle parti (nei rapporti di lavoro così come nel mercato dei beni e dei servizi).

Nell'ambito sociale iniziò, contemporaneamente, la c.d. fase del post-fordismo. "Per quel che riguarda le attività produttive, in conseguenza delle ristrutturazioni e della introduzione delle nuove tecnologie, si è progressivamente attenuato il peso sociale della grande fabbrica, con i suoi ruoli e i suoi tempi; si sono modificati lentamente, ma inesorabilmente, il ruolo della famiglia e della donna all'interno di essa; lo spazio del non-lavoro ha iniziato ad assumere nella società una consistenza quantitativa e qualitativa del tutto nuova; le stesse attività lavorative hanno subito una evoluzione rapida. Tutto ciò ha condotto a continui cambiamenti negli atteggiamenti, nelle opinioni, negli stili di vita e ad una progressiva modificazione del ruolo sociale e politico delle diverse formazioni sociali, delle organizzazioni collettive e dei corpi intermedi" (Musella, 2012, pp. 13-14).

In Italia, l'attacco alla politica fiscale e complessivamente alla strategia keynesiana del *deficit spending* determina l'adozione di politiche fiscali restrittive "che, nel nostro Paese, sono state attuate dagli anni '70 fino a tutti gli anni '80 in modo così incoerente e disarticolato rispetto alla politica monetaria da determinare una esplosione del debito pubblico. Quando, all'inizio degli anni '90 l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici diviene essenziale per una ricollocazione dell'Italia

nel quadro europeo e mondiale, salgono per prime sul banco degli imputati [...] le spese connesse con lo Stato sociale e la crisi del *welfare state*, in Italia più che altrove, diviene “crisi fiscale”, incapacità, cioè, della finanza pubblica di sostenere l’onere delle prestazioni assicurate nel campo sanitario, previdenziale e socio-assistenziale” (Musella, 2012, p. 14).

**La dimensione organizzativa.** Il *welfare state* in Italia, così come in altri Paesi occidentali, non si scontrò solo con una crisi finanziaria, che ne colpì duramente le fondamenta e ne compromise il funzionamento; proprio a partire dagli anni '70 emersero nuove forme di disagio sociale e nuove forme di povertà (immigrazione, tossicodipendenze, *homelessness*) che il modello di *welfare state*, con le sue modalità di organizzazione e gestione, non riuscì ad intercettare tempestivamente e contrastare in maniera adeguata.

Il sistema tutto statale di *welfare* fu incapace di garantire efficienza e *standard* qualitativi elevati nell'erogazione di servizi socio-sanitari e assistenziali, nonostante le ingenti risorse programmate ed impegnate.

La caratteristica costitutiva dell'offerta dei servizi della pubblica amministrazione, nei settori tradizionali del *welfare*, era la standardizzazione; quest'ultima interessava sia il campo delle prestazioni monetarie, sia l'ambito dei servizi e dipendeva fundamentalmente dalla burocratizzazione delle prestazioni.

La burocrazia rappresenta sostanzialmente una garanzia di corretto funzionamento del potere pubblico nell'esercizio delle sue funzioni e di rispetto delle norme; nell'ambito dei servizi sociali la burocrazia ha costituito una modalità di funzionamento che ha assicurato molti obiettivi rilevanti concernenti le attività previdenziali e assistenziali. “Ma la burocratizzazione, come ‘straripamento’ della burocrazia, tende a produrre guasti gravi: inefficienza, disparità di fatto dei trattamenti, lentezza delle attività della Pubblica Amministrazione. La burocratizzazione è, dunque, sempre una conseguenza negativa della azione dello Stato o nell'ente pubblico nella vita economica e sociale” (Musella, 2012, pp. 10-11).

Nelle politiche sociali, sottolinea l'autore, la burocrazia può generare ulteriori danni proprio a fronte delle nuove forme di disagio e povertà, ciò perché diviene incapace di adattare le «risposte» ai bisogni sociali in evoluzione.

La standardizzazione rese, quindi, il sistema di *welfare state* inadeguato rispetto alla società post-fordista, ciò in quanto “la crisi organizzativa e gestionale ha caratteristiche così estese e rilevanti che bisogna concludere che la vera origine delle difficoltà di una organizzazione dei servizi di *welfare state* tutta incentrata sugli apparati della Pubblica Amministrazione non è consistita tanto nella carenza di risorse, ma nella sclerosi dei meccanismi di rilevazione della domanda e nelle modalità e forme rigide di strutturazione dell’offerta” (Musella, 2012, p. 16).

In relazione a queste analisi, Musella chiarisce, in sostanza, che la “dimensione economica” della crisi avvenuta negli anni ’70, seppur consistente, non ha costituito la principale fonte delle problematiche di funzionamento del sistema di *welfare state*; inoltre, evidenzia, dal suo punto di vista, alcune questioni, di seguito sintetizzate, che hanno profondamente determinato la crisi del tradizionale sistema di *welfare state*:

- la scarsa propensione all’innovazione della Pubblica Amministrazione, in relazione alle sue modalità di decisione, di azione e soprattutto organizzative poco idonee a cogliere l’evoluzione di bisogni e problematiche sociali;
- l’incapacità dell’organizzazione del welfare di valorizzare le organizzazioni del privato sociale, alimentata da un’impostazione culturale e operativa degli enti pubblici, che adottavano di fatto una netta separazione tra pubblico e privato nella programmazione e gestione dei servizi sociali.

Alla luce di queste considerazioni, la via maestra, adottata dalla maggior parte dai governi politici nelle società moderne, per rispondere alla crisi del *welfare state* tradizionale, è stata la promozione di un sistema di *welfare mix*. Quest’ultimo rappresenta “un sistema di organizzazione della produzione e dell’offerta di servizi socio-assistenziali e sanitari incentrata sulla pluralità di soggetti di offerta; una pluralità che non è solo *numerosità* ma anche *varietà* di tipologie organizzative, *molteplicità* di prodotti offerti” (Musella, 2012, p. 17).

Sostanzialmente, il maggiore coinvolgimento del terzo settore, nella gestione ed implementazione delle politiche sociali, avrebbe costituito, per i governi politici,

una sorta di “antidoto” per le principali problematiche connesse al tradizionale sistema di *welfare state*; tale coinvolgimento, secondo l’autore, avrebbe prodotto i seguenti vantaggi:

- garanzie circa la copertura di un’ampia gamma di bisogni sociali, sia quelli legati a diritti sociali riconosciuti dalla legislazione e finanziati con risorse pubbliche, sia quelli che fanno riferimento a bisogni emergenti non ancora previsti dalla legge;
- adattamento circa le tipologie di offerta, capace quindi di fornire nuove risposte rapidamente in maniera efficace rispetto alla percezione di un mutamento nella domanda;
- miglioramento circa la qualità dei servizi offerti, ciò in quanto verrebbe stimolata la competizione, regolamentata da norme chiare ed efficaci, tra i diversi soggetti produttori non profit che operano a fianco del soggetto pubblico.

Oltre alle argomentazioni appena presentate (che sostanzialmente accomunano la maggior parte dei contributi inerenti il terzo settore e più in generale le politiche sociali) vi sono due importanti teorie, di seguito descritte, che più specificatamente possono essere qualificate come «spiegazioni classiche» dell’esistenza degli enti non lucrativi all’interno delle maggiori economie contemporanee.

#### **Il fallimento dello Stato e il modello dell’elettore mediano di Burton**

**Weisbrod**: la riflessione sviluppata da Burton Weisbrod si riferisce alle modalità di fornitura e finanziamento di beni e servizi pubblici da parte dell’attore pubblico. Egli formula, nel suo modello, specifiche ipotesi concernenti le modalità di finanziamento della spesa pubblica, assumendo, nello specifico, che per ogni cittadino-utente non possa esservi uguaglianza tra contributo marginale e beneficio marginale ottenibile dalla fruizione di un dato bene pubblico.

Weisbrod, inoltre, formula un’ulteriore ipotesi sostenendo che le decisioni pubbliche dipendono sostanzialmente dall’esito di processi politici guidati da meccanismi elettorali di tipo maggioritario, in cui quantità e qualità dei diversi beni sono funzione dell’esito del voto a maggioranza. Nell’ambito di un modello

economico di competizione elettorale di questo tipo, le preferenze dell'elettore mediano saranno allora determinanti, in quanto risulterà vincitore il candidato che riuscirà a conquistare il 50% più uno dei consensi.

Considerando l'impossibilità pratica di eguagliare, per ogni singolo cittadino che esercita il proprio diritto di elettorato attivo, contributo marginale e beneficio marginale associati al bene o servizio da produrre, si assisterà quindi, in equilibrio, ad un livello di fornitura del bene pubblico inevitabilmente valutato come troppo alto da alcuni (che saranno *over-satisfied*) e come troppo basso da altri (che risulteranno *under-satisfied*).

Attraverso il voto a maggioranza, solo l'elettore mediano risulterebbe perfettamente soddisfatto del livello di fornitura deliberato dal Governo. In un sistema politico-elettorale che elegge i suoi candidati a maggioranza semplice, la vittoria elettorale si conquista dunque tramite programmi politici il più possibile in linea con le preferenze dell'elettore mediano.

Per quanto concerne invece il resto della popolazione, diventa rilevante il suo grado di omogeneità / eterogeneità dal punto di vista culturale, etnico, religioso e socio-economico: ciò in quanto più una determinata popolazione è eterogenea in relazione ai succitati aspetti, tanto maggiore sarà l'insoddisfazione dei cittadini elettori rispetto alla quantità e alla qualità di un determinato bene o servizio fornito dal soggetto pubblico.

Partendo da questi assunti la teoria weisbrodiana risulta molto feconda ed appare di particolare attualità, "considerando che le società moderne sono sempre più connotate in senso multiculturale, a seguito di intensi e significativi flussi migratori, ed è plausibile ritenere che tale crescente complessità interna sul piano socioeconomico, etnico, religioso e culturale si traduca in un sempre più alto grado di eterogeneità anche in ordine alle preferenze individuali in merito a qualità e quantità dei beni pubblici da produrre" (Sacco, Zarri, 2006, p. 4).

In relazione a ciò, secondo Weisbrod, la risposta alle minoranze insoddisfatte dal livello di offerta del bene pubblico non può essere rappresentata dal ricorso alle imprese orientate al profitto e operanti sul mercato; ciò in quanto i beni privati prodotti dalle imprese for-profit non sono sostituti perfetti dei beni forniti dall'attore pubblico, perché presentano costi di fruizione per consumatore molto più elevati;

invece, le organizzazioni non profit, come soggetti di offerta dei beni pubblici richiesti dai consumatori insoddisfatti delle scelte politiche, rappresentano, secondo l'autore, una soluzione vincente.

Weisbrod sostiene che le organizzazioni non profit entrano in gioco proprio e si sviluppano a seguito del «fallimento dello Stato» (messo in evidenza dal modello dell'elettore mediano), in virtù della loro capacità di consentire un'organizzazione delle minoranze insoddisfatte finalizzata a produrre dal basso i beni pubblici desiderati a livelli quantitativi e qualitativi adeguati. Sostanzialmente, l'autore caratterizza tali organizzazioni come soggetti di offerta alternativi allo Stato, a favore delle minoranze che il meccanismo di scelta, inerente la fornitura di beni pubblici descritto, lascia insoddisfatte.

Inoltre, Weisbrod sostiene che l'ampiezza relativa del settore non profit è funzione del grado di insoddisfazione dell'utenza e quindi del grado di eterogeneità delle preferenze degli stessi, dal lato della domanda. Tale eterogeneità delle preferenze viene prodotta fondamentalmente da un complesso intreccio di fattori di ordine socioeconomico, etnico, religioso e culturale.

**L'asimmetria informativa ed il fallimento del contratto di Henry Hansmann:** l'autore sostiene che un ente non profit è fondamentalmente un'organizzazione caratterizzata dal vincolo di non distribuzione dei «guadagni netti» ai membri che esercitano il controllo su di essa. Con il termine «guadagni netti», l'autore fa riferimento ai profitti puri, ovvero alla differenza tra i guadagni complessivi (somma di ricavi derivanti dalla vendita dell'*output* prodotto, sussidi e donazioni) e l'ammontare necessario a remunerare gli *input* impiegati nell'ambito del processo produttivo; sostanzialmente, un'impresa non profit può ricompensare, secondo criteri di «ragionevolezza», ogni persona per il lavoro e il capitale prestati, indipendentemente dal fatto che questa eserciti qualche forma di controllo sull'organizzazione.

Non è infatti preclusa, ad un'impresa non profit, la possibilità di realizzare un profitto; la questione è che vige il divieto della distribuzione dei profitti. I «guadagni netti» devono essere necessariamente impiegati per finanziare la produzione di ulteriori quantitativi di beni e servizi.

In relazione a ciò, una organizzazione non profit si differenzerebbe da un'impresa for-profit principalmente per l'assenza di azioni o altri certificati di proprietà che conferiscano a chi li possiede una quota di partecipazione nei profitti e una quota nel controllo; per il resto, i loro statuti si avvicinano significativamente a quelli delle imprese for-profit.

La flessibilità degli statuti di impresa permette alle organizzazioni non profit di assumere una gamma potenzialmente ampia di forme. Hansmann, adottando come criterio classificatorio le modalità di finanziamento e di controllo delle stesse, ne propone una serie di tipizzazioni.

Per quanto riguarda la fonte di finanziamento prevalente, l'autore fa una distinzione tra *donative* e *commercial*:

- *donative nonprofits* sono quelle imprese non profit che ottengono la maggior parte o la totalità del proprio reddito sotto forma di sovvenzioni o donazioni. I principali finanziatori (*patrons*) sono i donatori dell'ente beneficiario;
- *commercial nonprofits* sono quelle imprese non profit che si finanziano essenzialmente grazie alla vendita dei servizi prodotti. I principali finanziatori sono i clienti/utenti dell'ente beneficiario.

Per quanto concerne, invece, le modalità di controllo, Hansmann fa una distinzione tra *mutual* e *entrepreneurial*: le prime sono le imprese subordinate al controllo dei loro *patrons*; le seconde invece sono svincolate da questo tipo di controllo, ma, sul piano formale, sono in ogni caso controllate da un consiglio d'amministrazione.

Inoltre, dall'incrocio tra le due dicotomie illustrate, considerando congiuntamente quindi la dimensione del finanziamento e quella del controllo, emergono quattro tipi di organizzazioni non profit: *donative mutual*; *donative entrepreneurial*; *commercial mutual*; *commercial entrepreneurial*.

Hansmann si focalizza, inoltre, sul ruolo economico delle organizzazioni non profit e delle imprese orientate al profitto, cercando di determinare analiticamente che cosa renda una determinata attività più adatta ad un'organizzazione non orientata al profitto piuttosto che ad un'impresa for-profit.

Per rispondere a questo interrogativo, l'autore sostiene che, nell'ambito della produzione dei beni e servizi, può capitare che a causa delle circostanze in cui il prodotto viene acquistato e consumato o per via della natura del prodotto stesso, gli utenti-consumatori potrebbero non essere in grado di valutare in modo preciso le caratteristiche e quindi trovarsi in una situazione di chiara asimmetria informativa rispetto ai produttori. In queste circostanze, questi ultimi potrebbero essere indotti, quindi, ad introdurre prezzi molto elevati per beni di scarsa qualità, con conseguenze molto negative per il benessere degli utenti-consumatori.

Proprio in tali circostanze gli utenti-consumatori potrebbero migliorare la propria condizione se avessero come interlocutore un ente non profit piuttosto che un'impresa for-profit; ciò in quanto il vantaggio assicurato da un produttore non profit è che alla disciplina di mercato si aggiunge un ulteriore strumento di protezione a favore del consumatore, riconducibile ad un'altra e più significativa forma di 'contratto': l'impegno legale dell'organizzazione a devolvere per intero i guadagni realizzati dalla produzione di servizi. Nondimeno, l'autore, pur riconoscendo che anche il fornitore non profit, al pari di quello for profit, potrebbe alzare i prezzi e ridurre la qualità del bene prodotto o del servizio erogato, sostiene che il primo non sarà incentivato a farlo grazie al vincolo della non distribuzione degli utili tra i soci.

In sostanza, Hansmann sostiene che l'organizzazione non profit rappresenterebbe una risposta ragionevole ad un particolare tipo di fallimento di mercato (che l'autore definisce come il «fallimento del contratto»), connesso all'impossibilità di controllare i produttori attraverso gli ordinari meccanismi di mercato.

Alla luce di quanto appena presentato occorre evidenziare che sia il modello dell'elettore mediano che la teoria del fallimento del contratto, sono entrambi caratterizzati da un approccio di tipo «residuale» alla tematica trattata: ciò in quanto l'esistenza del settore non profit viene spiegata solo a partire dal riconoscimento di un «fallimento» da parte di uno dei due soggetti economici implicitamente ritenuti gli attori primari: in particolare lo Stato (nella teoria di Weisbrod) o il mercato (nel contributo di Hansmann). In sostanza, questi contributi tendono a sostenere che se non si registrassero tali “fallimenti” nell'azione statale e nel meccanismo di mercato,

non vi sarebbero ragioni argomentative serie per giustificare l'esistenza del non profit all'interno delle moderne economie di mercato.

In altri termini, nell'ambito di cornici interpretative di questo tipo, il terzo settore viene concepito di fatto come un soggetto 'terzo' rispetto allo Stato ed al mercato; tuttavia, adottando tale prospettiva si rischia in questo modo di configurare tali realtà organizzative come una sorta di "anomalia istituzionale" il cui ruolo sarebbe da ricondursi esclusivamente alle specifiche difficoltà di funzionamento incontrate da un sistema imperniato sulla dicotomia Stato-mercato.

Infatti, focalizzandosi soltanto su tale dicotomia, si finisce con il non riconoscere che il terzo settore possa svilupparsi in ragione di motivazioni ben più profonde che, a loro volta, rispondono, in ogni caso, ad esigenze funzionali della società, tali da essere paragonate a quelle che motivano l'esistenza sia dello Stato che delle imprese for profit.

Nell'ambito delle teorie richiamate, infatti, sia lo Stato che il mercato esistono per assolvere a compiti di estremo rilievo e non rappresentano delle realtà transitorie, ma costituiscono, invece, i due cardini fondamentali del sistema economico moderno.

Quindi, adottando forzatamente questo schema interpretativo, si rischierebbe di accogliere "un vero e proprio 'argomento evolutivo ingenuo': se in futuro Stato e mercato troveranno il modo di colmare le lacune rilevate (mettendo a disposizione della collettività beni pubblici la cui qualità e/o quantità non generi minoranze insoddisfatte e beni privati in merito alle cui caratteristiche domanda ed offerta possiedano lo stesso patrimonio informativo), il settore non profit sarà destinato a scomparire" (Sacco, Zarri, 2006, p. 13).

Fondamentalmente, una visione «residuale» del terzo settore non è sufficientemente in grado di:

- rendere giustizia alla complessità interna di tale ambito socio-economico;
- connettersi al ruolo che concretamente viene svolto da tali organizzazioni.

In questa sede, si intende presentare una nuova prospettiva d'analisi del fenomeno del terzo settore, nuove ragioni argomentative che, da un lato, provino a fornire elementi utili alla spiegazione dell'esistenza e dell'evoluzione di queste realtà

organizzative nelle società moderne; dall'altro possano fornire indicazioni che puntino, più in generale, ad una ridefinizione (ormai necessaria) dell'intero settore.

Occorre, innanzitutto, inquadrare tali realtà organizzative negli ambiti concreti delle attività lavorative da loro svolte; bisogna quindi prendere in considerazione l'intero processo di acquisizione dei servizi da parte del soggetto pubblico (così come descritto nel paragrafo precedente), nel quale il terzo settore rappresenta uno dei principali attori.

Nell'ambito del processo di acquisizione dei servizi, la definizione di «terzo settore», che viene generata dalla dicotomia «Stato-Mercato», perde senso e significato; ciò in quanto, tale processo, è attivato, fondamentalmente, solo da due soggetti: il «pubblico» ed il «privato».

Come già ampiamente descritto nel paragrafo precedente, il processo di acquisizione dei servizi prevede sostanzialmente che:

- il soggetto pubblico, in seguito alla definizione di una «sua» domanda di servizio, chiede al mercato delle imprese di servizi, attraverso l'indizione di una gara ad evidenza pubblica, una proposta progettuale specifica;
- le imprese rispondono a tale *call* competendo tra di loro dal punto di vista delle offerte (tecniche e economiche) presentate;
- la gara termina con l'aggiudicazione del servizio ad un'impresa che è risultata vincitrice, ovvero che ha ottenuto un punteggio maggiore (offerta tecnica + offerta economica) rispetto alle altre proposte progettuali.

Occorre qui fare una differenza tra le gare d'appalto riguardanti l'aggiudicazione di servizi inerenti le politiche sociali e quelle relative ad altri servizi pubblici.

In questa distinzione escludiamo chiaramente il contenuto tecnico delle due tipologie di servizi richiesti; quello che risulta evidente è che il prezzo a base d'asta per i servizi sociali è più basso rispetto a quanto non accada in altri servizi pubblici. Ciò che caratterizza i bandi relativi ai servizi sociali è che tale prezzo, che in ogni caso deve essere scontato rispetto ai prezzi concretamente offerti al ribasso, è uguale o poco superiore ai costi di produzione necessari per la gestione dei contenuti tecnici richiesti (e che saranno successivamente offerti).

Riassumendo, abbiamo quindi due categorie di bandi pubblici:

- quelli in cui il soggetto pubblico attribuisce un prezzo a base d'asta coerente rispetto ai contenuti tecnici richiesti;
- quelli in cui il soggetto pubblico attribuisce un prezzo a base d'asta «al limite» rispetto ai costi di produzione.

In relazione a ciò, avremo due tipologie di contratto: uno che prevede, per l'impresa aggiudicataria, un guadagno più alto ed un altro più basso.

Alla luce di questa prospettiva, non esiste un soggetto «terzo» rispetto allo Stato ed al mercato: tutt'al più vi è un soggetto pubblico ed un mercato costituito da un insieme di imprese che concorrono su diverse tipologie di contratti, che prevedono un determinato livello di guadagno, alto o basso che sia.

Inoltre, rispetto a ciò, anche l'aspetto «non profit» non può più rappresentare una caratteristica distintiva delle realtà organizzative del terzo settore; ciò in quanto il guadagno, nonostante sia minimo, comunque c'è, rappresentando, in ogni caso, l'elemento che spinge una determinata impresa a partecipare ad una gara d'appalto, senza, tuttavia, mettere in discussione le ragioni sociali di esistenza delle organizzazioni in questione. Infatti, ogni impresa, legata al sociale o meno, per poter continuare ad operare, evolversi e migliorarsi, deve necessariamente ottenere una determinata quantità di risorse finanziarie. I guadagni ottenuti dalla partecipazione alle gare d'appalto rappresentano il «carburante» necessario per mettere in moto l'intera macchina organizzativa; qualora un bando non garantisca una minima soglia di guadagno necessario che preservi il funzionamento della struttura organizzativa (e quindi la vita stessa di tale organizzazione), le imprese non saranno incentivate a partecipare.

In sostanza, il «terzo settore» (che di «terzo» non ha nulla) rappresenta un gruppo di realtà organizzative che competono per l'aggiudicazione di servizi «pagati male» dalle Amministrazioni Pubbliche. Queste competizioni infatti non sono accolte da tutte le imprese per via dei bassi guadagni, ma solo da un gruppo ristretto di forme organizzative le quali hanno una serie di strumenti (agevolazioni fiscali; flessibilità del lavoro), riconosciuti dalla legge, per poter sopportare il peso dei costi progettuali.

Chiaramente, queste osservazioni non fanno riferimento né alle organizzazioni che non operano a fianco dei soggetti pubblici, né a quelle che non

possono, per via della loro natura giuridica, partecipare alle gare d'appalto (in questi casi la definizione di «terzo settore» risulta decisamente appropriata).

In conclusione, rimanendo incastrati in una visione «residuale» del terzo settore, si alimenta una miopia verso le concrete dinamiche inerenti l'attuazione delle politiche sociali e sul ruolo che tali organizzazioni svolgono; allontanandosi dalla realtà empirica, si finisce in questo modo per avallare posizioni teoriche che rispecchiano «mondi ideali», ma che indeboliscono di fatto le possibilità di sviluppo concreto dell'intero settore. Tali approcci interpretativi facilitano indirettamente il posizionamento, di queste realtà socio-economiche, in settori di mercato, appunto «residuali», non consentendo, quindi, una piena valorizzazione delle loro potenzialità. La tipologia dei contratti sopra descritti, che sono definiti ed offerti al privato sociale, per via del loro squilibrio tra i costi ed i guadagni, rappresentano un ostacolo considerevole lungo il percorso per l'uscita dal c.d. “fallimento dello Stato e del mercato”. D'altro canto, una mancata equiparazione, sugli aspetti appena descritti, del privato sociale con le altre imprese, fa sì che le prime, impoverendosi non solo economicamente, ma soprattutto professionalmente, accettino, per motivi di sopravvivenza, un rapporto più defilato con le Amministrazioni Pubbliche (basato sul c.d. «mutuo accomodamento»), finendo, inoltre, per farsi travolgere da meccanismi e soluzioni inesorabilmente deresponsabilizzanti.

## **IL NEOISTITUZIONALISMO: LA PROSPETTIVA TEORICA DI RIFERIMENTO**

### **3.1. Gli approcci alle istituzioni ed il neoistituzionalismo**

I diversi approcci alle istituzioni, da un lato, convergono sulla convinzione riguardo l'importanza degli accordi istituzionali e dei processi sociali, dall'altro, rifiutano le spiegazioni di carattere atomistico dei processi sociali; i filoni più significativi sono quelli legati alla scienza economica e politica (*l'economia neoistituzionalista, la teoria positiva delle istituzioni* e quella relativa ai *regimi internazionali*) e quelli connessi alle discipline sociologiche e agli studi dell'organizzazione.

Secondo gli economisti istituzionalisti gli individui tendono a massimizzare il proprio comportamento in relazione ad ordini di preferenze stabili e coerenti avendo, tuttavia, limiti di natura cognitiva, scarse informazioni e difficoltà inerenti l'attuazione degli accordi; le istituzioni esistono e sono tenute in vita perché offrono vantaggi superiori ai costi di transazione tra le parti coinvolte in uno scambio, riducendo l'incertezza e garantendo modelli di scambio che limitano le opzioni possibili che i *decision makers* possono adottare.

La teoria positiva delle istituzioni, invece, si propone di spiegare la genesi delle decisioni politiche, prendendo in considerazione le modalità attraverso le quali le istituzioni influenzano le vicende politiche; questo approccio considera gli accordi istituzionali come la risposta alle problematiche legate all'azione collettiva che scaturiscono dagli elevati costi di transazione degli scambi politici. Anche in questo

approccio le istituzioni svolgono un ruolo molto importante nel difendere la stabilità della vita politica.

Infine, per quanto concerne i regimi internazionali, gli studiosi di questo approccio analizzano le condizioni che rendono possibile la nascita della cooperazione a livello internazionale, prendendo in rassegna le istituzioni che regolano i rapporti tra gli stati; in tale ambito le istituzioni rappresentano organizzazioni formali, insiemi complessi di norme e misure economiche che sostanzialmente creano un ordine internazionale costruendo, uniformando e riproducendo aspettative comuni. Così come per gli altri approcci appena presentati, anche per la teoria dei regimi le istituzioni a livello internazionale sorgono in quanto la cooperazione internazionale tra i diversi stati richiede costi elevati per le attività legate alla sua attuazione.

Gli approcci appena descritti presentano una serie di elementi di diversità; tra questi vi è in particolare una diversa definizione del concetto di “istituzione”. Per l’economia neoistituzionalista e la teoria positiva le istituzioni sono generate intenzionalmente dagli individui e sono il risultato di determinate azioni svolte in modo strumentale per uno specifico scopo; invece, per la teoria dei regimi le istituzioni sono generate dall’attività degli individui ma non rappresentano il risultato di attività svolte in maniera consapevole.

Per quanto concerne invece gli approcci alle istituzioni delle discipline sociologiche e degli studi dell’organizzazione, essi hanno alla base “il rifiuto dei modelli dell’attore razionale, un interesse nei confronti delle istituzioni in quanto variabili indipendenti, un’attenzione alle spiegazioni dei processi cognitivi e culturali e una curiosità nei confronti delle proprietà delle unità d’analisi sovraindividuali che non possono essere ridotte ad aggregazioni o a dirette conseguenze di caratteristiche o ragioni individuali” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 15).

Gli studiosi delle discipline sociologiche e degli studi dell’organizzazione hanno una concezione più restrittiva della definizione di “istituzione”, in quanto, a differenza delle scienze economiche e politiche, considerano istituzioni solo quelle che hanno una funzione normativa nell’ambito dell’azione sociale.

Inoltre, tali studi tendono ad analizzare le strutture e i processi organizzativi riguardanti il settore industriale sia a livello nazionale che internazionale, osservando

la persistenza delle procedure, delle pratiche e degli accordi (nell'ambito del mercato del lavoro, nelle scuole, nella pubblica amministrazione e nelle imprese); ciò in relazione sia alla loro caratteristica di essere dati per scontati, sia alla loro capacità di riproduzione in strutture che si autosostengono.

Vi sono delle differenze sostanziali tra gli approcci legati alle scienze economiche/politiche e tra quelli inerenti le discipline sociologiche e degli studi dell'organizzazione; una prima differenza consiste nel considerare le istituzioni come il riflesso di preferenze individuali o corporative oppure come esiti collettivi che non rappresentano la semplice somma degli interessi individuali. Per le scienze economiche e politiche gli individui generano quelle istituzioni che consentono loro di raggiungere determinati risultati; sostanzialmente le istituzioni vengono considerate come specifiche soluzioni di adattamento a particolari problematiche come l'opportunismo, la scarsità delle informazioni e gli elevati costi per le attività di monitoraggio.

Per le discipline sociologiche e degli studi dell'organizzazione gli attori non scelgono liberamente tra le diverse istituzioni, specifiche convenzioni, norme sociali e giuridiche; quello che viene analizzato non sono modelli di scelta ma modelli di aspettative date per scontate, partendo inoltre dal presupposto che gli individui collegano determinati comportamenti a specifiche situazioni grazie a regole prestabilite, acquisite attraverso la socializzazione, l'educazione, l'esperienza sul campo. "Gli individui affrontano continuamente delle scelte, ma nel far questo si affidano alla guida dell'esperienza che altri hanno vissuto in situazioni simili e a standard di obbligazione."(DiMaggio, Powell, 2000, p. 17). Le scelte e le preferenze degli individui non possono essere pienamente comprese senza considerare i modelli culturali e storici in cui sono inserite.

Una seconda differenza tra i due approcci riguarda la velocità di cambiamento delle istituzioni in relazioni ai mutamenti esogeni.

Per le scienze economiche e politiche le istituzioni vincolano il comportamento degli individui, limitandone le scelte e rendendo impraticabili determinati tipi di azioni, ma sostanzialmente costituiscono semplicemente delle tappe provvisorie e temporanee di un percorso che porta ad un equilibrio efficiente.

Per le discipline sociologiche e degli studi dell'organizzazione i mutamenti dei comportamenti e delle strutture istituzionalizzate avvengono molto lentamente. L'interdipendenza tecnica ed i costi fisici sommersi costituiscono solo in parte la causa dell'inerzia istituzionale, in quanto molto spesso le istituzioni si riproducono perché gli individui non riescono a concepire un'alternativa possibile; le istituzioni non solo vincolano le opzioni possibili ma determinano i criteri che utilizzano gli individui per stabilire le proprie preferenze. I mutamenti organizzativi si presentano in modo episodico e drammatico; i cambiamenti fondamentali si verificano quando gli accordi sociali che hanno sostenuto gli organismi istituzionali all'improvviso risultano problematici. “Mentre gli economisti e gli studiosi di scienza politica offrono spiegazioni funzionali di come le istituzioni rappresentino soluzioni efficienti a problemi di regolamentazione, i sociologi respingono le spiegazioni funzionali, per concentrarsi invece sui modi attraverso i quali le istituzioni complicano e definiscono i sentieri lungo i quali si ricercano le soluzioni”(DiMaggio, Powell, 2000, p. 18).

Il neoistituzionalismo costituisce un approccio alle istituzioni strettamente legato alla tradizione degli studi delle discipline sociologiche e degli studi dell'organizzazione; “questa prospettiva sottolinea le modalità attraverso le quali l'azione si struttura e l'ordine è reso possibile da sistemi condivisi di regole che da una parte vincolano l'inclinazione e la capacità degli attori di raggiungere l'ottimizzazione, e allo stesso tempo privilegiano alcuni gruppi i cui interessi sono garantiti dalla concessione di gratificazioni e sanzioni. Eppure il neoistituzionalismo sviluppatosi nell'ambito dell'analisi organizzativa non è semplicemente la vecchia sociologia riproposta in nuove vesti; al contrario, si differenzia in modo sistematico dai precedenti approcci sociologici alle istituzioni e alle organizzazioni” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 19).

Il neoistituzionalismo presenta una serie di affinità con il vecchio istituzionalismo, condividendo con quest'ultimo una serie di questioni, tra cui:

- una chiara posizione di forte scetticismo nei riguardi dei modelli organizzativi che si basano sul concetto di attore razionale, considerando il processo di istituzionalizzazione come dipendente dallo Stato che limita lo spettro di azioni possibili, rendendo le organizzazioni meno razionali da un punto di vista strumentale;

- l'enfasi sul rapporto tra le organizzazioni e gli ambienti in cui sono inserite, per sottolineare gli aspetti della realtà che contrastano con l'aspetto formale delle organizzazioni;
- il ruolo della cultura nella configurazione della realtà oggettiva.

Pur avendo una base di continuità con il vecchio istituzionalismo, il neoistituzionalismo presenta una serie di differenze; queste saranno qui di seguito elencate per punti per semplificarne l'esposizione.

**Conflitti d'interesse:** il vecchio istituzionalismo attribuiva molta importanza ai conflitti nei gruppi e alla loro strategia organizzativa; il neoistituzionalismo invece non considera centrali i conflitti intra-interorganizzativi, ma pone l'attenzione sugli aspetti delle istituzioni che limitano o impediscono agli individui di riconoscere e/o di agire in relazione ai propri interessi.

**Fonti di inerzia:** il vecchio istituzionalismo associa l'origine dei vincoli, che l'istituzionalizzazione pone sulla razionalità organizzativa, al consolidarsi degli interessi all'interno delle organizzazioni; il neoistituzionalismo attribuisce l'origine di questi vincoli ai rapporti tra stabilità e legittimità ed al potere delle conoscenze comuni non sempre articolate in modo esplicito.

**Enfasi strutturale:** il vecchio istituzionalismo enfatizzava gli aspetti della struttura informale e la sua capacità di porre limiti e vincoli alla struttura formale e alla sua razionalità organizzativa; il neoistituzionalismo invece pone l'attenzione proprio sulla struttura formale, collocando l'irrazionalità al suo interno ed attribuendo la diffusione di specifici uffici e procedure operative a determinate influenze interorganizzative, al conformismo e all'ambiente culturale.

**Ambiente e natura del radicamento:** il vecchio istituzionalismo descriveva organizzazioni radicate in comunità locali e la natura del radicamento era attribuita a sentimenti di fedeltà del personale e ai patti interorganizzativi di cooptazione generati attraverso processi di interazione diretta; il neoistituzionalismo pone l'accento sugli ambienti non strettamente legati ad un determinato luogo, come i settori o i campi organizzativi. "Gli ambienti, in questa prospettiva, esercitano un'influenza più sottile; più che essere cooptati dalle organizzazioni, essi la

compenetrano, andando a costruire le lenti attraverso cui gli attori vedono il mondo e le categorie stesse di struttura, azione e pensiero” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 22).

**Luogo dell’istituzionalizzazione:** le organizzazioni erano considerate dal vecchio istituzionalismo sia come il prodotto del processo di istituzionalizzazione sia come il luogo in cui si avviava il processo stesso; per il neoistituzionalismo il processo di istituzionalizzazione avviene prima a livello di settore o di società ed in seguito a livello interorganizzativo, ciò in quanto ad essere istituzionalizzate non sono determinate organizzazioni ma sono le forme organizzative, le regole e le componenti strutturali.

**Dinamica organizzativa:** secondo il vecchio istituzionalismo il mutamento organizzativo costituiva un processo necessario connesso all’evoluzione adattiva dell’organizzazione al suo ambiente locale; il neoistituzionalismo enfatizza la stabilità delle componenti istituzionalizzate, sottolineando inoltre l’omogeneità delle organizzazioni.

**Comportamento organizzativo e critica dell’utilitarismo:** per il vecchio istituzionalismo la questione non era incentrata sul presupposto che gli individui perseguono determinati interessi (materiali o ideali), ma sull’idea che queste azioni non portino alla razionalità organizzativa ma producano conseguenze inattese che non possono essere controllate; il neoistituzionalismo invece pone l’attenzione sulla natura non riflessiva e data per scontata della maggior parte dei comportamenti degli individui, considerando gli interessi degli stessi attori anch’essi determinati dalle istituzioni.

**Basi culturali o cognitive del comportamento istituzionalizzato:** il vecchio istituzionalismo considerava i valori, le norme e le predisposizioni come forme cognitive fondamentali, i quali venivano trasmessi all’interno delle organizzazioni attraverso il processo di socializzazione che conduceva all’interiorizzazione; il neoistituzionalismo considera l’istituzionalizzazione un processo cognitivo. “Le obbligazioni normative entrano nella vita sociale in primo luogo come fatti di cui gli attori devono tenere conto. Non norme e valori, dunque, ma copioni, regole e classificazioni date per scontate sono ciò di cui sono fatte le istituzioni. Più che

organizzazioni concrete che richiedono un'adesione affettiva, le istituzioni sono astrazioni di macrolivello, «prescrizioni razionalizzate impersonali», «classificazioni» condivise, indipendenti dalle particolari entità cui si potrebbe dovere una qualche fedeltà morale” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 24). Mentre il vecchio istituzionalismo si basava sulla Teoria della socializzazione e sulla sua immagine affettiva di identificazione e interiorizzazione, il neoistituzionalismo privilegia le teorie dell'apprendimento e dell'attribuzione.

La seguente tabella sintetizza le differenze tra il vecchio ed il neoistituzionalismo sopra descritte:

	Vecchio istituzionalismo	Nuovo istituzionalismo
<b>Conflitti d'interesse</b>	Centrali	Periferici
<b>Fonte d'inerzia</b>	Interessi acquisiti	Imperativo di legittimità
<b>Enfasi strutturale</b>	Struttura informale	Ruolo simbolico della struttura formale
<b>Organizzazione radicata in</b>	Comunità locali	Campo, settore o società
<b>Natura del radicamento</b>	Di cooptazione	Costitutivo
<b>Luogo dell'istituzionalizzazione</b>	Organizzazione	Campo o società
<b>Dinamica organizzativa</b>	Mutamento	Persistenza
<b>Basi della critica dell'utilitarismo</b>	Teoria dell'aggregazione degli interessi	Teoria dell'azione
<b>Prove per la critica dell'utilitarismo</b>	Conseguenze inattese	Attività non riflessiva
<b>Forme cognitive fondamentali</b>	Valori, norme atteggiamenti	Classificazioni, routine, copioni, schemi
<b>Psicologia sociale</b>	Teoria della socializzazione	Teoria dell'attribuzione
<b>Basi cognitive dell'ordinamento</b>	Adesione	Abitudine, azione, pratica
<b>Traguardi</b>	Rimossi	Ambigui
<b>Priorità in agenda</b>	Rilevanza politica	Disciplinare

*Fonte: DiMaggio, Powell, 2000, p. 21*

### 3.2. Il neoistituzionalismo e la Teoria dell'azione pratica

Nel precedente paragrafo sono state descritte le differenze sostanziali tra il vecchio ed il neoistituzionalismo che segnano un profondo mutamento tra i due filoni; le basi di questo mutamento possono essere principalmente attribuite al radicale cambiamento del modo in cui gli studiosi delle scienze sociali considerano le motivazioni ed i comportamenti degli individui.

Negli ultimi anni si è assistito ad una svolta cognitiva nell'ambito della teoria sociale, in quanto è avvenuto uno spostamento dalla teoria dell'azione di Parsons (basata sulla psicologia dell'io di matrice freudiana) ad una teoria dell'azione pratica

basata su una rivoluzione cognitiva, realizzata dall'etnometodologia e dalla psicologia.

Il vecchio istituzionalismo aveva una forte affinità con la teoria dell'azione di Parsons, la quale è principalmente ispirata alla teoria freudiana delle relazioni-oggetto ed attribuisce molta importanza all'interiorizzazione, all'adesione e all'infusione di valore negli oggetti. Gli individui attraverso le gratificazioni socio-emotive tendono a conformarsi alle aspettative altrui, ad interiorizzare gli orientamenti di valore e ad acquisire i modelli di valutazione delle *performance* di ruolo.

L'integrazione degli orientamenti di valore in una collettività è considerata come un imperativo funzionale, infatti i ruoli sono istituzionalizzati nel momento in cui sono sia coerenti con i modelli culturali prevalenti sia organizzati in relazione alle aspettative di conformità a modelli di orientamento dei valori che sono moralmente approvati e condivisi dai membri di una collettività. "Ciò che vale la pena di notare è che fondare il comportamento dell'uomo sul senso morale e sull'adesione, questa selettiva eredità freudiana, non è una conclusione che emerge naturalmente, come invece vorrebbe Parsons, dal modello di azione di riferimento; piuttosto, riflette una strategia riduttiva che minimizza gli elementi cruciali della definizione di cultura dello stesso Parsons." (DiMaggio, Powell, 2000, p. 28).

Nello schema tripartito di orientamento all'azione di Parsons, la cultura è composta da un piano cognitivo dove vi sono le idee e le credenze, da una dimensione affettiva/espressiva e da elementi valutativi; questo schema potrebbe costituire la base per un'analisi dei modi in cui il comportamento degli individui potrebbe essere influenzato dalle conoscenze, dalla componente affettiva e dai valori. "Sviluppando il modello, tuttavia, Parsons fa una serie di mosse che riducono drasticamente la portata della sua discussione. Di queste, tre sono cruciali. Primo, sostituisce una visione della cultura come oggetto di orientamento che esiste indipendentemente dall'attore con un'idea di cultura come elemento interiorizzato nel sistema delle personalità, bloccando così l'analisi dell'uso strategico della cultura nel perseguire i fini desiderati. Secondo, per quanto riguarda la modalità costitutiva della cultura, Parsons sposta l'attenzione dagli aspetti cognitivi a quelli valutativi, sottolineando l'interiorizzazione degli orientamenti di valore e collocando al centro

dell'analisi l'infusione di aspettative istituzionalizzate rispetto al ruolo. Infine l'atto cognitivo e quello catectico sono, per varie ragioni, fusi in un ibrido «orientamento catectico-cognitivo» nei confronti della situazione dell'azione che include sempre aspettative concernenti gratificazioni o le deprivazioni” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 28-29).

Nel suo modello di azione, Parsons focalizza l'attenzione sugli aspetti valutativi della cultura e dell'orientamento all'azione ed esclude quelli cognitivi; il suo distacco dall'utilitarismo è, tuttavia, solo parziale, in quanto l'azione rimane razionale poiché include la ricerca intenzionale di gratificazioni socio-emoive.

Come già accennato, l'etnometodologia e la psicologia cognitiva offrono un importante apporto per la ricerca di una teoria alternativa dell'azione sociale.

Contribuirono alla rivoluzione cognitiva la scuola di Carnegie, che enfatizzava gli aspetti routinari e dati per scontati della vita organizzativa; la teoria della burocrazia di Weber, che poneva l'attenzione sul ruolo delle regole calcolabili nel ridurre l'incertezza e nel razionalizzare i rapporti di potere. Ma furono gli studi di Herbert Simon e James March ad introdurre, nella teoria dell'organizzazione, la scienza cognitiva.

Questi studiosi elaborarono una serie di considerazioni fondamentali per l'analisi organizzativa, tra cui: “l'importanza dell'incertezza e della sua riduzione tramite la routine organizzativa; l'idea che l'organizzazione dell'attenzione sia un processo centrale dal quale nascono le decisioni; la preoccupazione per le conseguenze provocate sui processi decisionali quando le scelte sono compiute in condizioni di ambiguità riguardo le preferenze, la tecnologia e l'interpretazione; le molte intuizioni che scaturiscono quando si concepiscono i processi decisionali come processi politici che coinvolgono una molteplicità di attori caratterizzati da preferenze contrastanti” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 32).

Altre considerazioni ebbero una forte risonanza nell'analisi organizzativa, come l'importanza dell'abitudine, considerata come un mezzo attraverso il quale l'attenzione viene indirizzata su specifici aspetti di una situazione e non su altri che potrebbero influenzare la scelta in un'altra direzione (piuttosto che come una componente passiva del comportamento degli individui); il ruolo delle premesse nella strutturazione delle attività e quello delle percezioni; il considerare il

comportamento decisionale come determinato non dal calcolo delle conseguenze ma dall'adeguamento alle regole, dove i membri dell'organizzazione scoprono le loro motivazioni attraverso l'azione. "Tuttavia nell'evoluzione dell'analisi organizzativa da Barnard alla scuola di Carnegie assistiamo a uno spostamento parallelo alla transizione dal vecchio al neoinstituzionalismo, che consiste nel passaggio da un approccio all'azione di carattere normativo a uno di stampo cognitivo: dall'adesione alla routine, dai valori alle premesse, dalla motivazione alla logica dell'adeguamento alle regole" (DiMaggio, Powell, 2000, p. 33).

L'analisi degli aspetti cognitivi del comportamento degli individui e del ruolo degli elementi dati per scontati nell'atto cognitivo furono al centro degli studi di Harold Garfinkel, fondatore dell'etnometodologia.

Garfinkel si interessò della natura della conoscenza pratica e del ruolo dell'attività cognitiva nell'interazione faccia a faccia; non condividendo i modelli di valutazione e di ruolo sociale relativi al paradigma di Parsons, Garfinkel sosteneva che l'ordine sociale si costituisce in quanto attività pratica, durante l'interazione. Quest'ultima è un processo complesso in cui gli individui si avvicinano per dar vita a un'impressione reciproca di intersoggettività; gli individui che partecipano ad una conversazione, per produrre senso comune, fanno riferimento ad una conoscenza tacita di fondo, che Garfinkel nomina «fatti-della-vita-sociale-socialmente-sanzionati-che-qualunque-membro-della-società-in-buona-fede-conosce».

L'interazione elimina l'importanza del consenso normativo o cognitivo.

Rispetto al modello di Parsons, l'etnometodologia di Garfinkel non considera l'attività cognitiva un processo razionale e scientifico, ma un processo che si attua sotto il livello di conoscenza, una ragione pratica routinaria e convenzionale basata su determinate regole, riconosciute solo successivamente a quando sono infrante.

Nell'approccio etnometodologico, l'intenzionalità è definita solo a posteriori, in quanto l'azione viene codificata e giustificata in relazione a specifiche spiegazioni legittimanti messe a disposizione dalla cultura.

Diversamente dal modello di Parsons, anche l'approccio di Garfinkel fa riferimento alle norme; queste non sono considerate norme sostanziali ma sistemi cognitivi di riferimento, regole di procedura che gli individui adottano in maniera flessibile e riflessiva per rassicurare se stessi e coloro che li circondano sulla

ragionevolezza del proprio comportamento. Deviare da queste regole generali può provocare forti reazioni emotive, ma tali norme non sono articolate in valori “ne appaiono legate all’adesione, nel senso parsonsiano di attaccamento all’oggetto. Lungi dall’essere interiorizzato nel sistema della personalità, il contenuto delle norme viene esternato in giustificazioni” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 35).

Altre studi che contribuirono all’analisi dell’azione umana furono quelli elaborati in campo fenomenologico da Peter Berger e Thomas Luckmann.

Questi studiosi, così come Garfinkel, enfatizzarono la centralità della «conoscenza di senso comune» nell’ambito delle interazioni e per il superamento del dubbio.

Nelle loro analisi sottolineano i processi legati all’attività cognitiva, considerando le istituzioni come costruzioni cognitive, che hanno un forte potere nel controllare l’azione degli individui, indipendentemente da sanzioni prestabilite; hanno un carattere essenzialmente cognitivo anche le interiorizzazioni delle tipizzazioni, nonostante siano comunque legate ad una legittimazione normativa ed alla dimensione affettiva/espressiva.

Oltre agli studi appena descritti, anche importanti sviluppi della teoria sociale generale presentano molte affinità con il neoistituzionalismo.

Gli studi di Anthony Giddens integrano in un modello multidimensionale le idee prodotte dall’etnometodologia; “L’influenza di Garfinkel è evidente nella nozione di Giddens di strutturazione, la continua e necessaria riproduzione della struttura sociale nella vita di tutti i giorni a opera di agenti riconoscibili e la catalogazione reciproca delle azioni in un quadro di tipizzazioni condivise” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 38).

Inoltre, Giddens evidenzia il ruolo della routine nel sostenere la struttura sociale; la routine consentirebbe agli individui di controllare l’ansia e di sostenere gli incontri sociali. In questo modo, Giddens offre una teoria cognitivista dell’adesione ai comportamenti codificati, senza far riferimento alle norme e a sanzioni.

Altri autori come Erving Goffman e Randall Collins hanno contribuito invece ad elaborare alcune riflessioni sugli elementi affettivi dell’azione. In particolare, Goffman sostiene che nel gioco rituale è molto importante il rafforzamento del

proprio senso di sé, il senso di affermazione che i partecipanti allo scambio ricavano dagli scambi dai quali escono vittoriosi; in questo modo, l'adesione è rivolta a specifiche interazioni rituali piuttosto che a determinati valori, ad un oggetto di interazione esplicito o ad una particolare *performance* di ruolo.

Collins, invece, afferma che la struttura sociale è costituita da canali di interazioni rituali in cui gli individui (operando a livello di coscienza pratica) impiegano risorse culturali ed energie emotive in specifici scontri rituali che riflettono una situazione di gerarchia o di solidarietà (in relazione alle differenze di risorse culturali o energie emotive possedute). La società non è tenuta insieme da un consenso morale indispensabile da un punto di vista funzionale; essa viene considerata come un'unità, divisa in vari livelli da una solidarietà emotiva che viene generata non in relazione all'orientamento valutativo, ma dal senso di comunanza (oppure antagonismo) costituitosi da interazioni che vengono ripetute nel tempo. “La classe, il genere, l'istruzione o l'occupazione costituiscono gruppi che variano dal punto di vista della compattezza morale, del controllo delle risorse culturali e del numero e della dispersione delle interazioni. Queste caratteristiche a loro volta definiscono lo stile dei discorsi dei membri del gruppo, gli orientamenti nei confronti della devianza e della sanzione e la cosmopoliticità. La stabilità (nel senso dell'esistenza di robusti modelli di alleanza e separazione, più che di contrapposizioni politiche o ideologiche) nasce dal modellarsi di queste interazioni, rinforzati dai rituali ricorrenti di varia intensità, in cui la compattezza morale è maggiore” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 40).

Questi autori hanno avuto un ruolo fondamentale nello stabilire:

- la centralità dell'attività cognitiva;
- la natura pratica, semiautomatica e non calcolata della ragione pratica.

Inoltre, questi lavori respingono le assunzioni di coerenza intra e intersoggettiva appartenenti al paradigma parsonsiano.

Altri lavori si sono concentrati, invece, sulla teorizzazione delle basi sostanziali della valutazione pratica, nella fattispecie sul perché specifiche idee, immagini o simboli determinino particolari risposte affettive rispetto ad altre che invece operano solo a livello cognitivo. Un importante contributo è stato offerto da

Mary Douglas; ella sostiene che le convenzioni sono istituzionalizzate quando viene sostenuta da una convenzione cognitiva parallela, un'analogia naturalizzante che ne oscura le origini umane; tuttavia, solo le convenzioni che fanno riferimento ad una struttura di autorità possono sostenere un'analogia naturalizzante.

Ulteriori contributi hanno approfondito invece il mutamento delle valutazioni nei diversi contesti di condotta; tra questi vi è quello di Scott e Meyer e la loro distinzione tra la dimensione istituzionale e la dimensione tecnica degli ambienti organizzativi: più tecnicamente sviluppato è un ambiente, maggiore è il ruolo che ha l'attività cognitiva di tipo discorsivo e analitico; più è elevato il livello di istituzionalizzazione, maggiore sarà il ruolo rivestito della ragione pratica e della valutazione.

Un altro importante contributo per la svolta cognitiva della teoria sociale è stata la teoria dell'*habitus* di Pierre Bourdieu, che propone un'alternativa alla versione della teoria del ruolo di Parsons.

Bourdieu nella sua analisi sottolinea gli elementi dati per scontati dell'azione, della classificazione sociale e della coscienza pratica, enfatizzando, inoltre, la riproduzione situazionale e congenita della struttura sociale.

L'*habitus* è una costruzione analitica, che rappresenta l'interiorizzazione delle esperienze passate - a livello cognitivo, affettivo e valutativo - compiuta dagli individui sulla base di tipizzazioni condivise delle categorie sociali. Gli individui che condividono queste esperienze hanno un *habitus* simile, che genera predisposizioni, regolarità di pensieri, aspirazioni, modelli di valutazione e strategie d'azione connesse alle posizioni che gli stessi individui hanno nella struttura sociale, che riproducono continuamente. Le istituzioni, in quest'ambito, non possono essere separate dalla distribuzione delle predisposizioni.

Le analisi di Bourdieu forniscono alcuni contributi critici, tra cui:

- una spiegazione delle diverse attività cognitive e delle norme comportamentali che si sviluppa in senso sociostrutturale (che rappresenta, come già accennato, un'alternativa alla teoria dei ruoli);
- un'immagine alternativa dell'interiorizzazione, dove il comportamento strategico si fonda sul passato ma non è completamente determinato da esso;

- una teoria sostanziale della valutazione pratica strettamente connessa alle differenze di *habitus*;
- una spiegazione delle strategie d'azione razionali, che vengono considerate anch'esse come istituzionalizzate.

I mutamenti descritti, che si sono verificati nella teoria sociologica dell'azione, rendono intellegibili le differenze sostanziali tra il vecchio istituzionalismo ed il neoistituzionalismo.

“Lo spostamento dell'attenzione teorica dalle relazioni-oggetto alla teoria cognitiva, dalla *cathexis* all'ansia esistenziale, dalla ragione discorsiva a quella pratica, dall'interiorizzazione all'imitazione, dall'adesione alla fiducia etnometodologica, dalle sanzioni al caso per caso, dalle norme ai copioni e agli schemi, dai valori alle spiegazioni, dalla coerenza e dall'integrazione alla connessione lasca, dai ruoli alle routine, ha trasformato in modo abbastanza naturale le domande che gli studiosi di organizzazione si sono posti e il genere di risposte che hanno elaborato. Al tempo in cui si riteneva che le istituzioni si fondassero sui valori e sull'adesione a essi e l'organizzazione formale veniva identificata con il perseguimento relativamente razionale dei traguardi, aveva senso chiedersi come la «terra d'ombra» delle relazioni sociali informali facesse da contrappunto alla struttura formale. Per contro, se la legittimità deriva da spiegazioni a posteriori o da segnali simbolici, sembra più sensato rivolgere l'attenzione alle caratteristiche istituzionalizzate delle strutture formali stesse. In effetti, è l'enfasi posta su forme culturali standardizzate come le spiegazioni, le tipizzazioni e i modelli cognitivi che porta i neoistituzionalisti a identificare l'ambiente nei settori industriali, nelle professioni e negli stati-nazione più che nelle comunità locali studiate dai vecchi istituzionalisti, e a vedere l'istituzionalizzazione più come diffusione di regole e strutture standard che come adeguamento degli usi di particolari organizzazioni ad ambienti specifici” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 44, 45).

### **3.3. La struttura formale delle organizzazioni**

Le strutture formali delle organizzazioni vengono considerate come sistemi di attività coordinate e controllate, che vengono generate quando le attività lavorative

sono inserite in reti di relazione tecniche complesse e di scambi fuori o ai confini del sistema; nondimeno, le strutture formali sono inserite in specifici contesti altamente istituzionalizzati.

Contemporaneamente ai prodotti e ai servizi che devono essere realizzati, sono creati anche le professioni, le politiche ed i programmi; ciò permette la nascita di molte nuove organizzazioni e obbliga quelle che già esistono a incorporare nuove pratiche e nuove procedure. “Il che significa che le organizzazioni vengono indotte a incorporare i comportamenti e le procedure definiti dai concetti prevalenti di lavoro organizzativo istituzionalizzati nella società. Le organizzazioni che agiscono così aumentano la loro legittimità e le loro prospettive di sopravvivenza indipendentemente dall’efficacia immediata delle norme di comportamento e delle procedure acquisite” (Meyer, Rowan, 2000, p. 59).

I prodotti, i servizi, le tecniche, le politiche e i programmi istituzionalizzati operano come dei miti che le singole organizzazioni adottano in maniera cerimoniale; la conformità con questi miti si scontra spesso con i criteri di efficienza ed all’opposto quest’ultimi possono ostacolare da un lato il conformarsi delle organizzazioni ai miti e, dall’altro, la loro legittimità. Le strutture formali delle organizzazioni più che riflettere le necessità legate alle attività lavorative, sono strettamente connesse ai miti appartenenti ai loro contesti istituzionalizzati.

Occorre, tuttavia, fare una distinzione tra le regole istituzionalizzate e i comportamenti sociali prevalenti. Le regole istituzionalizzate sono classificazioni che vengono costruite all’interno della società come tipizzazioni oppure interpretazioni condivise; le regole istituzionalizzate possono essere date per scontate, condivise dall’opinione pubblica oppure sostenute dalle leggi giuridiche.

“Le istituzioni comportano inevitabilmente un insieme di obblighi normativi, ma spesso entrano nella vita sociale essenzialmente come fatti di cui gli attori devono tener conto. L’istituzionalizzazione implica processi mediante i quali i processi sociali, gli obblighi o le condizioni reali vengono ad assumere uno status di norma nel pensiero e nell’azione sociale. Così , per esempio, lo status sociale di un medico è allo stesso tempo una norma altamente istituzionalizzata (sia come regola di comportamento che come criterio di interpretazione della realtà) per la gestione della

malattia e un ruolo sociale fatto di comportamenti, relazioni e aspettative particolari” (Meyer, Rowan, 2000, p. 60)

Le regole istituzionali hanno la possibilità di influenzare le strutture organizzative ed il lavoro tecnico concreto dove le stesse regole sono adottate, con effetti diversi da quelli che vengono prodotti dalla rete dei comportamenti e dei rapporti sociali di cui è costituita un’organizzazione.

La struttura formale può essere definita come un piano delle attività che include innanzitutto l’organigramma, dove vengono definiti l’insieme degli uffici e delle posizioni occupate dai diversi membri dell’organizzazione; questi elementi costitutivi sono connessi tra di loro da politiche e obiettivi, che riflettono una teoria razionale riguardo le modalità e le motivazioni per cui le singole attività sono integrate tra di loro.

Secondo le teorie prevalenti della struttura formale, questi elementi e obiettivi hanno un carattere razionalizzato ed impersonale; inoltre, la struttura formale costituirebbe il modo più efficace per coordinare e controllare le molteplici e complesse reti di relazione connesse alle moderne attività lavorative e/o tecniche.

Quest’ultima convinzione deriva dall’analisi di Weber sulle burocrazie; queste sarebbero una conseguenza sia dell’economia di mercato sia della centralizzazione degli stati.

Quando i mercati si espandono, le reti di relazione divengono più complesse e più differenziate, aumentano le dimensioni delle organizzazioni e la dotazione di tecnologia; in questo modo si amplificano sia le interdipendenze interne che quelle esterne alle organizzazioni. In questi contesti, dove è maggiore la necessità di coordinamento, la struttura formale razionalizzata rappresenta una soluzione a tale necessità, in quanto il lavoro coordinato in maniera formale offre dei vantaggi competitivi.

Alla stessa stregua, vengono sviluppate le strutture formali anche quando le reti di relazione coinvolte negli scambi economici e nella direzione politica divengono più complesse; l’espansione degli stati centralizzati e dei centri di attività politica contribuisce alla nascita e alla diffusione delle strutture formali, che sono considerate il mezzo più efficace e razionale per la standardizzazione ed il controllo delle unità amministrative periferiche.

In sostanza, per le teorie prevalenti sulla struttura formale il controllo ed il coordinamento delle attività costituiscono le dimensioni fondamentali sulle quali le organizzazioni formali hanno basato il proprio successo. Questa convinzione si fonda sull'idea che le organizzazioni operano sulla base dei loro piani formali; le attività di coordinamento sono effettuate meccanicamente; le regole e le procedure sono seguite; le attività in generale riflettono esattamente la struttura formale. Tuttavia, tale convinzione è stata messa in dubbio da diverse ricerche, le quali hanno constatato che spesso le singole unità di cui sono costituite le organizzazioni formali non sono congiunte in modo rigido; infatti, gli elementi strutturali sono collegati tra di loro e con le attività in maniera approssimativa, le regole spesso non vengono rispettate, le decisioni spesso non vengono implementate oppure hanno delle conseguenze incerte, le tecnologie non risultano essere sempre efficienti, i sistemi di valutazione e controllo non consentono sempre di avere un pieno coordinamento delle attività.

“Le organizzazioni formali sono endemiche nelle società moderne. Non è possibile spiegare la loro nascita solo in base alla supposizione che, nella pratica, le strutture formali effettivamente coordinino e controllino il lavoro. Occorre invece spiegare l'elaborazione di scopi, posizioni, politiche e regole procedurali nelle organizzazioni formali senza presupporre che queste caratteristiche strutturali si traducano necessariamente nell'attività lavorativa di routine” (Meyer, Rowan, 2000, p. 62).

Le teorie prevalenti, concentrandosi solo sulle attività di controllo e coordinamento, come soluzioni organizzative connesse alle difficoltà legate alla gestione delle complesse reti di relazione, non hanno posto molta attenzione sulle fonti istituzionali delle strutture formali razionalizzate; ciò perché le norme di razionalità non possono essere considerate come semplici valori generali di una società, in quanto queste norme esistono in maniera più specifica e determinante, nelle regole, nei significati e nelle concezioni che vengono attribuiti alle strutture sociali istituzionalizzate.

Gli elementi della struttura formale razionalizzata sono fortemente radicati “in diffuse concezioni della realtà sociale e riflettono tali concezioni. Le posizioni, le politiche, i programmi e le procedure delle organizzazioni moderne sono imposte in gran parte dall'opinione pubblica, dal giudizio di importanti portatori di interesse nei

confronti dell'organizzazione, dalle conoscenze legittimate attraverso il sistema scolastico, dal prestigio sociale, dalle leggi e dalle definizioni di negligenza e di prudenza usate dai tribunali” (Meyer, Rowan, 2000, p. 63).

Come già accennato, gli elementi della struttura formale rappresentano delle manifestazioni delle regole istituzionali, che funzionano come miti vincolanti per le organizzazioni.

Questi miti, da un lato, sono delle prescrizioni razionalizzate che identificano particolari scopi tecnici e specificano, attraverso determinate regole, i mezzi necessari per poterli perseguire; dall'altro, essendo altamente istituzionalizzati (e quindi sottratti alla discrezionalità delle organizzazioni e dai singoli membri), sono dati per scontati in quanto legittimi, a prescindere dalle valutazioni circa il loro impatto sui risultati concreti ottenuti nell'ambito delle attività lavorative.

Questi elementi istituzionali hanno un forte impatto sulle organizzazioni e sulle loro modalità organizzative; le regole istituzionali definiscono nuovi problemi organizzativi e ridefiniscono quelli già esistenti, indicando sia i mezzi e gli strumenti per poterli affrontare sia specifiche condotte che i membri dell'organizzazione devono adottare.

Lo sviluppo delle strutture istituzionali razionalizzate nella società consente alle organizzazioni formali di diventare più comuni e più complesse. Bisogna sottolineare che queste istituzioni rappresentano dei miti che rendono le organizzazioni formali sia più semplici da creare sia più necessarie. “Dopo tutto, gli elementi costitutivi delle organizzazioni sono ammassati alla rinfusa nel paesaggio sociale e occorre soltanto un po' di energia imprenditoriale per metterli insieme e formare una struttura. E dato che questi elementi sono considerati adatti, appropriati, razionali e necessari, le organizzazioni devono incorporarli per evitare l'illegittimità. Pertanto, i miti espressi da elementi istituzionali razionalizzati creano la necessità, l'opportunità e l'impulso a organizzare razionalmente, al di sopra e al di là delle pressioni in questa direzione create dalla necessità di gestire reti di relazioni” (Meyer, Rowan, 2000, p. 65).

Meyer e Rowan (2000, p. 65) delineano due proposizioni sull'origine ed elaborazione delle strutture organizzative formali.

**Proposizione I:** Dato che in certi campi dell'attività lavorativa nascono regole istituzionali razionalizzate, le organizzazioni formali si modellano e si espandono incorporando queste regole come elementi strutturali.

In questa proposizione vengono implicitamente distinte due idee: la prima è che quando i miti istituzionali definiscono nuovi campi di attività razionalizzata, emergono, in questi campi, le organizzazioni formali; la seconda è che quando i miti istituzionali razionalizzanti nascono in campi già esistenti, le organizzazioni già esistenti allineano, in maniera isomorfica, le loro strutture formali con i nuovi miti.

**Proposizione II:** Più una società è modernizzata, più estesa è la struttura istituzionale razionalizzata in certi campi e maggiore è il numero dei settori che comprendono istituzioni razionalizzate.

Sostanzialmente, le istituzioni moderne sono completamente razionalizzate e gli elementi razionalizzati fungono da miti che determinano un maggiore numero di organizzazioni formali.

Da queste proposizioni emergono altre due idee: la prima è che le organizzazioni formali hanno più probabilità di sorgere nelle società moderne, indipendentemente dalla complessità delle reti di relazione; la seconda è che le organizzazioni formali in uno specifico campo di attività avranno strutture maggiormente elaborate nelle società moderne, indipendentemente dalla complessità delle reti di relazione.

In breve, secondo l'analisi di Meyer, le strutture organizzative formali nascono in quanto, da un lato, aumentano di numero e diventano più complesse le reti di relazione parallelamente alla modernizzazione della società; dall'altro le società moderne sono piene di regole istituzionali che funzionano come miti che indicano i mezzi considerati razionali per raggiungere determinati fini auspicabili.



Fonte: Meyer, Rowan, 2000, p. 66

### 3.4. L'isomorfismo istituzionale

Le cause della burocratizzazione e della razionalizzazione, secondo Weber, potevano essere attribuite a tre fattori specifici:

- la libera concorrenza tra le diverse aziende capitalistiche;
- la competizione tra i singoli stati e le conseguenti necessità dei governanti di controllare i cittadini e i dipendenti pubblici;
- la necessità di una particolare forma di tutela dei diritti dei cittadini attraverso la legge.

Il neoistituzionalismo, invece, sostiene che le cause della burocratizzazione e della razionalizzazione siano mutate; ciò in quanto il cambiamento strutturale delle organizzazioni risulta essere sempre meno provocato dalla concorrenza e dalla conseguente necessità di maggiore efficienza.

“La burocratizzazione e le altre forme di cambiamento organizzativo costituiscono il risultato di processi che rendono le organizzazioni senz'altro più simili tra di loro, ma non necessariamente più efficienti” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 89).

A differenza della moderna teoria organizzativa che ipotizza l'esistenza di un universo composito ed eterogeneo di organizzazioni - cercando di spiegare le differenze tra di esse - il neoistituzionalismo pone l'attenzione sull'omogeneità delle forme e delle pratiche organizzative.

L'unità d'analisi è il campo organizzativo: esso viene inteso come “un insieme di organizzazioni che considerate complessivamente, costituiscono un'area

riconosciuta di vita istituzionale” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 90). Questa tipologia di unità d’analisi permette di concentrare l’attenzione non solo sulle imprese in concorrenza tra di loro, ma sulla totalità degli attori rilevanti.

La struttura di un campo organizzativo deve essere necessariamente definita sulla base di un’indagine empirica e non può essere determinata a priori. I campi organizzativi possono esistere “solo nella misura in cui sono istituzionalmente definiti. Il processo di definizione istituzionale, o di «strutturazione», si compone di quattro parti: un incremento dell’interazione tra le organizzazioni del campo; l’emergere di strutture interorganizzative di dominio e di modelli di coalizione nettamente definiti; un incremento del carico di informazioni che ciascuna organizzazione del campo deve gestire; lo sviluppo, tra le singole componenti di un insieme di organizzazioni, della reciproca consapevolezza di essere coinvolte in un’impresa comune” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 91).

Dopo che le diverse organizzazioni, che operano nella stessa sfera di attività, arrivano a strutturarsi in un campo organizzativo, “si genera un insieme di forze irresistibili che le inducono a diventare sempre più simili le une con le altre. Le organizzazioni possono cambiare i propri obiettivi o sviluppare nuove pratiche, e nuove organizzazioni possono entrare nel campo; tuttavia, nel lungo periodo, gli attori organizzativi che assumono decisioni razionali si costruiscono tutt’attorno un ambiente che vincola la loro capacità di cambiare ulteriormente in futuro” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 91).

Raggiunto uno specifico stadio del processo di strutturazione di un campo organizzativo, nonostante le singole organizzazioni cerchino continuamente di apportare cambiamenti, l’effetto aggregato dei loro mutamenti rappresenta una diminuzione del livello di diversità all’interno del campo.

Il concetto che meglio spiega il processo di omogeneizzazione delle strutture organizzative è quello di *isomorfismo*. Secondo Hawley, l’isomorfismo è un processo costrittivo che induce una determinata unità di una specifica popolazione ad assomigliare ad altre unità che si trovano ad affrontare le stesse condizioni ambientali. Le caratteristiche organizzative delle singole unità vengono cambiate in relazione alle caratteristiche dell’ambiente istituzionale.

Il neoistituzionalismo sostiene che esistono due tipi di isomorfismo: quello competitivo e quello istituzionale; “Le organizzazioni competono tra di loro per ottenere non solo risorse e clienti ma anche potere politico e legittimità istituzionale, per conseguire benessere non solo economico ma anche sociale” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 94).

Il concetto di isomorfismo istituzionale rappresenta uno strumento fondamentale per la comprensione della politica e dei cerimoniali che sono adottati dalle organizzazioni.

Il neoistituzionalismo distingue tre meccanismi, qui di seguito elencati, tramite i quali si verifica il cambiamento isomorfico istituzionale, ognuno con delle specifiche cause.

**Isomorfismo coercitivo:** in questo caso, l’isomorfismo viene causato, da un lato, da pressioni formali ed informali che vengono esercitate sulle organizzazioni da parte di altre organizzazioni dalle quali le prime dipendono; dall’altro, dalle attese culturali che sono presenti nel contesto sociale in cui le stesse organizzazioni sono inserite.

Queste pressioni “possono essere percepite come manifestazioni di forza, tentativi di persuasione, o inviti a colludere” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 95); nondimeno, in molti casi può accadere che il cambiamento organizzativo sia una conseguenza, una risposta diretta a un imperativo governativo (Leggi, Regolamenti, Direttive).

Nonostante questi cambiamenti possano essere percepiti come dei semplici atti cerimoniali, essi generano non poche conseguenze; i membri di un’organizzazione “vengono progressivamente coinvolti nella difesa di quelle, tra le proprie funzioni, che nel lungo periodo possono influire sui rapporti di potere all’interno delle organizzazioni. L’esistenza di un ambiente legale comune ha ripercussioni su molti aspetti del comportamento e della struttura organizzativa” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 96).

Le strutture organizzative tendono a riflettere le regole istituzionalizzate e legittimate dalla pubblica amministrazione ai vari livelli di governo. “Di conseguenza, le organizzazioni situate in un dato campo sono sempre più omogenee e si strutturano sempre di più in base a rituali di conformità a istituzioni più ampie.

Nello stesso tempo, esse risultano sempre meno strutturalmente determinate dai vincoli posti da attività tecniche e sempre meno integrate al loro interno attraverso il controllo degli output; in simili situazioni, infatti, le organizzazioni tendono ad adottare controlli ritualizzati delle credenziali e della solidarietà di gruppo” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 96).

**Isomorfismo mimetico:** questo tipo di isomorfismo viene considerato come una risposta delle organizzazioni alle situazioni d’incertezza. Quest’ultima è un fattore fondamentale che incoraggia l’imitazione; tecnologie poco chiare, obiettivi ambigui, problemi le cui cause e soluzioni sono difficilmente identificabili possono costituire alcune delle motivazioni che spingono le organizzazioni in situazioni di incertezza ad adottare modelli o configurazioni esterni.

L’organizzazione che viene adottata come modello da seguire può non essere a conoscenza oppure non avere nessuna intenzione di essere copiata; essa è una fonte comoda, oltre che economicamente vantaggiosa, di pratiche da cui attingere. “I modelli organizzativi possono diffondersi sia in maniera involontaria e indiretta, magari mediante il trasferimento o il ricambio del personale, sia deliberatamente ed esplicitamente, attraverso l’attività di organizzazioni quali le società di consulenza o le associazioni di settore” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 98).

L’omogeneità tra le strutture organizzative può essere causata anche dalla mancanza di alternative, indipendentemente dall’operosità nella ricerca di modelli diversi da adottare.

Le organizzazioni che operano nello stesso settore di attività, tendono a modellarsi su organizzazioni analoghe e che considerano essere quelle che in qualche misura sono più legittimate e più prospere. “L’ubiquità di certi tipi di assetto strutturale è probabilmente da considerare più il risultato della pervasività dei processi mimetici che la dimostrazione pratica dell’efficienza di determinati modelli organizzativi” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 100).

**Isomorfismo normativo:** questo tipo di isomorfismo deriva essenzialmente dalla professionalizzazione. Quest’ultima può essere intesa come una lotta collettiva degli individui che hanno la stessa occupazione, per la definizione delle condizioni e

dei metodi lavorativi e per porre un fondamento cognitivo e uno statuto di legittimazione alla base della loro autonomia professionale.

Negli ultimi anni, si è assistito ad una crescita della professionalizzazione, soprattutto tra i professionisti che lavorano nell'ambito delle grandi organizzazioni (in particolare dirigenti e personale specializzato). Inoltre, tale crescita ha messo in discussione la dicotomia tra fedeltà all'organizzazione e attaccamento alla professione, che interessava i professionisti tradizionali nelle organizzazioni. “Le professioni sono soggette alle stesse pressioni coercitive e mimetiche che influenzano le organizzazioni; se da un lato è vero che i vari tipi di professionisti all'interno di un'organizzazione possono presentare caratteristiche assai diverse, dall'altro essi rivelano grandi affinità con le analoghe figure professionali che operano in altre organizzazioni” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 101).

Il potere professionale può essere conferito da un ente pubblico oppure può derivare direttamente dalle attività specifiche connesse alle professioni.

Nella fattispecie, costituiscono importanti fonti di isomorfismo due aspetti della professionalizzazione:

- l'istruzione formale e la legittimazione si fondano su una base cognitiva che è il prodotto di una istruzione universitaria specialistica;
- lo sviluppo e l'articolazione di reti professionali trasversali alle organizzazioni, attraverso le quali i nuovi modelli vengono diffusi.

Le università, gli istituti di formazione professionale, le associazioni professionali e di categoria, rappresentano dei centri di produzione e propagazione di norme organizzative e professionali condivise. “Un importante meccanismo in grado di generare isomorfismo normativo è il «filtraggio» del personale, che si verifica all'interno di molti campi organizzativi attraverso una serie di modalità: l'assunzione di lavoratori già impegnati in imprese dello stesso settore; il reclutamento di personale ad alto potenziale, proveniente da una rosa ristretta di istituti di formazione; le pratiche comuni di avanzamento [...]” (DiMaggio, Powell, 2000, p. 101).

Tuttavia, occorre sottolineare che tutti i processi isomorfici istituzionali, appena descritti, “si verificano senza che vi sia alcuna prova evidente che essi

accrescano l'efficienza organizzativa interna. Anche nei casi in cui si verifica effettivamente un aumento dell'efficacia organizzativa, ciò è più che altro da ricondursi ai benefici che le organizzazioni ricavano dal diventare sempre più simili alle altre organizzazioni del proprio campo: una maggiore conformità può infatti agevolare i rapporti con le altre organizzazioni, aumentare le possibilità di attrarre personale fortemente motivato, contribuire al perseguimento di livelli di legittimità e rispettabilità tali da consentire l'accesso a categorie amministrative che permettono l'ottenimento di finanziamenti o la stipula di contratti di diritto privato e pubblico. Nulla di tutto ciò, comunque, assicura che le organizzazioni più conformiste svolgano la propria attività in modo più efficiente dei loro concorrenti meno allineati" (DiMaggio, Powell, 2000, p. 104).

Le organizzazioni quando sono inserite in determinati contesti istituzionali e tendono a diventare isomorfe con questi, vanno incontro ad una serie di conseguenze, in particolare:

- incorporano specifici elementi strutturali, non per la loro efficacia, ma perché sono legittimati dall'esterno;
- adottano criteri di valutazione esterni o cerimoniali per la definizione del valore degli elementi strutturali;

Inoltre, la dipendenza delle organizzazioni dalle istituzioni, che sono consolidate all'esterno, riduce il grado di disordine e consente di mantenere la stabilità interna ed esterna delle relazioni.

L'isomorfismo istituzionale contribuisce "al successo e alla sopravvivenza delle organizzazioni. Incorporando strutture formali legittimate all'esterno si aumenta l'impegno dei partecipanti interni e dei portatori di interesse esterni. E l'uso di criteri di valutazione esterni - vale a dire l'assumere lo status di una sottounità nella società invece di quello di un sistema indipendente - può consentire all'organizzazione di continuare ad avere successo per definizione sociale, preservandola dal fallimento" (Meyer, Rowan, 2000, p. 70).

Quando viene progettata una struttura formale in modo conforme alle prescrizioni dei miti del contesto istituzionale, da un lato, l'organizzazione dimostra di operare in maniera appropriata ed adeguata in relazione agli scopi che sono

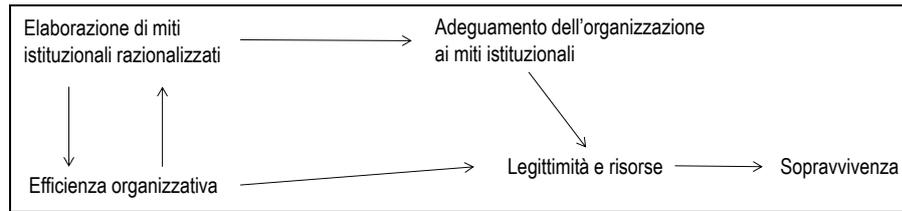
valutati positivamente dalla società; dall'altro, l'adozione degli elementi istituzionalizzati rappresenta una giustificazione, uno scudo che protegge l'organizzazione dalla possibilità che le proprie attività e la propria condotta vengano messe in discussione. In questo modo, l'organizzazione ottiene quella legittimità che le consente di avere maggiore sostegno e le garantisce la sopravvivenza, nel breve e nel lungo periodo.

Un altro aspetto fondamentale dell'isomorfismo con il contesto istituzionale riguarda l'evoluzione del linguaggio dell'organizzazione; il vocabolario adottato dalle organizzazioni per la definizione degli obiettivi, delle procedure e delle politiche corrisponde al vocabolario utilizzato per spiegare le attività degli individui. "Così come la gelosia, rabbia, altruismo e amore sono miti che interpretano e spiegano le azioni degli individui, i miti dei medici, dei contabili o della catena di montaggio spiegano le attività delle organizzazioni"... "Il vocabolario organizzativo isomorfo con le regole istituzionali fornisce spiegazioni prudenti, razionali e legittime. Si presume che le organizzazioni descritte con un vocabolario legittimato siano orientate verso fini definiti collettivamente e spesso collettivamente affidati" (Meyer, Rowan, 2000, p. 71).

All'opposto, se le organizzazioni non adottano gli elementi strutturali legittimati (realizzando strutture atipiche) non potranno fornire giustificazioni accettabili e legittimate per le loro attività e saranno maggiormente vulnerabili nei confronti delle accuse di irrazionalità, di negligenza, di inadempienza o, addirittura, di inutilità.

In sostanza, il successo e la sopravvivenza di un'organizzazione non dipende necessariamente dalle attività legate al coordinamento oppure dal controllo di efficienza ed efficacia delle attività svolte, ma dalla sua capacità di diventare isomorfa con i contesti istituzionali e quindi di ottenere la legittimità ed i mezzi necessari per operare.

La figura seguente sintetizza il processo di isomorfismo istituzionale appena descritto.



Fonte: Meyer, Rowan, 2000, p. 76

L'isomorfismo con le regole istituzionali comporta per le organizzazioni due difficoltà da affrontare, che rendono problematica l'attenzione all'efficienza, al coordinamento e al controllo delle attività:

- le attività tecniche e le esigenze di efficienza producono dei conflitti e delle incoerenze nelle operazioni che le organizzazioni istituzionalizzate percorrono per allinearsi alle regole cerimoniali dei miti istituzionali;
- le regole cerimoniali possono essere in conflitto o incoerenti tra di loro, in quanto la fonte di tali regole può essere più di una all'interno di un contesto istituzionale.

Ciò significa che le attività hanno un'importanza rituale; le apparenze vengono mantenute e l'organizzazione ne è convalidata. “Le regole categoriche sono in conflitto con la logica dell'efficienza. Spesso le organizzazioni affrontano questo dilemma: le attività che celebrano regole istituzionalizzate, anche se costituiscono effettive spese cerimoniali, sono costi puri e semplici dal punto di vista dell'efficienza” (Meyer, Rowan, 2000, p. 79).

Inoltre, le regole istituzionali si esprimono attraverso grandi generalizzazioni mentre le attività tecniche sono differenti in relazione a determinate condizioni (non standardizzate); considerando che le categorie cerimoniali standardizzate devono confrontarsi necessariamente con variazioni e anomalie tecniche, le regole generalizzate istituzionalizzate possono risultare non pienamente appropriate a specifiche situazioni.

Occuparsi dell'efficienza diviene una attività costante per le organizzazioni istituzionalizzate, che genera forti incertezze; la necessità concreta per le organizzazioni è quella di collegare, da un lato, le esigenze degli elementi cerimoniali alle attività di tipo tecnico, dall'altro, quegli elementi cerimoniali che sono tra di loro incoerenti.

### 3.5. Il sistema interistituzionale, le strategie e i giochi

Non è possibile comprendere i comportamenti degli individui e delle organizzazioni senza inserirli in un contesto societario; tuttavia, secondo Alford e Friedland (2000, p. 326), occorre considerare la società non in maniera funzionalista e determinista, ma come un «sistema interistituzionale potenzialmente contraddittorio».

Secondo Alford e Friedland (2000, p. 326) una teoria della società adeguata deve lavorare su tre livelli di analisi:

1. individui in competizione e negoziazione;
2. organizzazioni in conflitto e coordinamento;
3. istituzioni in contraddizione e interdipendenza.

Questi livelli di analisi sono indispensabili per comprendere la società. “Ognuno di essi è in egual modo un’astrazione e una reificazione; ognuno è implicato nell’altro; nessuno è più ‘reale’ degli altri. L’azione individuale può essere spiegata solo in un contesto societario, ma questo contesto può essere compreso solo attraverso la coscienza e il comportamento individuali”. Questi livelli sono “annidati l’uno dentro l’altro: in essi l’organizzazione e l’istituzione specificano progressivamente livelli superiori di vincolo e di opportunità di azione individuale” (Alford, Friedland, 2000, p. 328).

In relazione a ciò, la nozione di istituzione deve essere riconcettualizzata, enfatizzando i rapporti tra simboli e pratica; le istituzioni devono essere concepite come:

- modelli sovraorganizzativi di attività, rincorrendo i quali gli individui svolgono le proprie attività e organizzano il tempo e lo spazio;
- sistemi simbolici, modi di ordinare la realtà, attraverso i quali gli individui categorizzano tali attività e le caricano di significato.

Gli ordini istituzionali della società si basano su una logica centrale, ovvero “un insieme di pratiche materiali e di costruzioni simboliche che ne costituisce i principi organizzativi e che è soggetta all’elaborazione delle organizzazioni e degli individui” Queste logiche istituzionali “si fondano su basi simboliche, sono strutturate in organizzazioni, vengono difese dalla politica e si presentano vincolate

dal punto di vista tecnico e materiale, e sono pertanto caratterizzate da specifici limiti storici” (Alford, Friedland, 2000, p. 337-338).

In questo modo, le istituzioni costituiscono dei “sistemi simbolici che hanno referenti non osservabili, assoluti e transrazionali, e relazioni sociali osservabili che li concretizzano” (Alford, Friedland, 2000, p. 339). Tramite queste relazioni sociali concrete gli individui e le organizzazioni competono tra di loro per raggiungere i propri fini; contestualmente, essi attribuiscono un significato alla loro vita e riproducono quei sistemi simbolici. “I rapporti sociali hanno sempre un contenuto sia strumentale che rituale” (Alford, Friedland, 2000, p. 339).

I comportamenti degli individui hanno un senso solo per chi li mette in atto in relazione ai sistemi simbolici transrazionali e questi hanno senso solo nei termini di tale comportamento; ciò non vuol dire che vi è un rapporto biunivoco tra comportamento e significato, in quanto ogni comportamento può incorporare più significati.

Le routine di ogni istituzione sono connesse a rituali che stabiliscono l’ordine del mondo e la posizione di ciascuno al suo interno; attraverso questi rituali viene riprodotta la credenza nelle istituzioni. Tramite i comportamenti rituali quotidiani e in maggior misura istituzionalizzati gli individui “riproducono l’ordine simbolico dell’istituzione e dei rapporti sociali che legano questo mondo a un ordine transrazionale” (Alford, Friedland, 2000, p. 340).

Inoltre, bisogna sottolineare che le istituzioni non solo vincolano i fini verso i quali gli individui orientano il proprio comportamento, ma anche i mezzi attraverso i quali gli stessi fini possono essere raggiunti.

Le istituzioni offrono agli individui un vocabolario di motivazioni ed un senso di sé. “Creano non solo ciò che ha valore, ma le regole attraverso le quali tale valore si misura e si distribuisce. Le istituzioni stabiliscono i limiti della natura stessa della razionalità e, implicitamente, dell’individualità” (Alford, Friedland, 2000, p. 342).

Inoltre, gli ordini istituzionali possono essere utilizzati dagli individui e dalle organizzazioni a proprio vantaggio.

In merito a ciò, il neoistituzionalismo pone una forte enfasi sull’idea che gli individui abbiano la possibilità di manipolare o reinterpretare sia i simboli che le

pratiche; gli individui adottano determinate regole e mobilitano diverse logiche istituzionali per perseguire i loro scopi. “A volte regole e simboli vengono interiorizzati e conducono a un conformismo quasi universale, ma altre volte rappresentano risorse che possono essere manipolate dagli individui, dai gruppi e dalle organizzazioni” (Alford, Friedland, 2000, p. 346).

Il successo di un tentativo di mutamento istituzionale non dipende esclusivamente dalle risorse controllate dagli individui promotori di tale mutamento; esso dipende dalla natura del potere e dalle regole istituzionali specifiche con cui le risorse sono prodotte, assegnate e controllate.

La natura istituzionale del potere offre opportunità specifiche sia per la sua riproduzione, sia per la sua trasformazione.

“Il significato e la rilevanza dei simboli possono essere contestati, anche se sono condivisi. Gli individui, i gruppi e le organizzazioni lottano per trasformare i rapporti sociali sia all’interno delle istituzioni che tra di esse. Nel farlo producono nuove verità, nuovi modelli di comportamento e di pratiche materiali” (Alford, Friedland, 2000, p. 346).

Le strutture istituzionali della società, attraverso l’azione degli individui e delle organizzazioni, non sono solo riprodotte, ma anche trasformate.

Nel momento in cui le istituzioni entrano in conflitto, gli individui hanno due possibilità:

- difendere i simboli e le pratiche di una determinata istituzione dalle conseguenze dei cambiamenti che sono intervenuti in altre istituzioni;
- esportare specifici simboli e pratiche di un’istituzione per trasformarne un’altra.

Le fonti del cambiamento e della resistenza interne alle istituzioni sono insite nelle contraddizioni esistenti tra di esse. “Le basi dell’autonomia individuale e organizzativa, e alcune delle loro più caratteristiche tensioni interne, poggiano sulla contraddittorietà dei rapporti tra le istituzioni” (Alford, Friedland, 2000, p. 347).

I significati e la rilevanza dell’individualità e della razionalità dipendono dalla specificità del contesto istituzionale; in merito a ciò, “è necessario evidenziare le condizioni istituzionali entro le quali ha senso analizzare, in questi termini, il comportamento individuale” (Alford, Friedland, 2000, p. 347).

Considerando che i simboli e le richieste istituzionali possono essere manipolate e contestate, così come le loro implicazioni di significato e di comportamento, ogni attività può avere svariati significati e motivazioni.

I modelli astratti di comportamento individuale e organizzativo si scontrano con la natura ambigua e discussa dei simboli e delle pratiche. Inoltre, non esiste una relazione biunivoca tra una particolare istituzione e i significati impliciti delle pratiche ad essa connesse.

“Non appena ci si sposta dal livello di analisi societario a quello individuale o organizzativo, le immagini strumentali di un comportamento di razionalizzazione, massimizzazione, soddisfacimento o macchinazione *sono* più appropriate. I modi seguiti dagli individui o dalle organizzazioni per metterli in atto sono vincolati dal punto di vista istituzionale, ma non sono predeterminati” (Alford, Friedland, 2000, p. 348).

La combinazione di più livelli di analisi e di logiche istituzionali contraddittorie rende impossibile interpretazioni funzionaliste o consensualiste a priori.

Le istituzioni sono interdipendenti tra di loro ed anche contraddittorie; queste ultime rappresentano le basi fondamentali dei conflitti di natura politica della società. Attraverso tali conflitti le strutture istituzionali vengono cambiate; inoltre, queste contraddizioni plasmano l'azione individuale e quella organizzativa.

Molti dei più rilevanti scontri tra le organizzazioni riguardano, da un lato, la problematica inerente la congruità dei rapporti tra le singole istituzioni; dall'altro, l'individuazione della logica istituzionale (per la regolamentazione delle diverse attività) e delle categorie di persone cui queste attività si rivolgono. Le conseguenze di questi scontri alterano le relazioni interistituzionali.

Tramite politiche individuali e organizzative diviene possibile politicizzare le contraddizioni istituzionali e cambiare le istituzioni.

“Abbiamo generalmente un'immagine del tutto falsa dell'azione organizzata. Sopravalutiamo troppo la razionalità del funzionamento delle organizzazioni. Ciò ci conduce, da un lato, ad ammirare eccessivamente la loro efficacia o perlomeno a credere che sia scontata, dall'altro, a manifestare timori davvero esagerati davanti

alla minaccia di oppressione che esse farebbero pesare sugli uomini. I paragoni che ci vengono in mente sono di tipo meccanico. La nozione di organizzazione evoca prima di tutto un insieme di ingranaggi complessi, ma perfettamente congegnati. Questo meccanismo sembra ammirevole finché lo si esamina soltanto dal punto di vista del risultato da ottenere: il prodotto che esce finito dalla catena di montaggio. Esso cambia invece radicalmente di significato se si considera che gli ingranaggi sono costituiti dagli uomini. Diventa allora l'incubo dei «tempi moderni». Malgrado certi sforzi di visionari accaniti nel realizzare i loro sogni tecnocratici, la realtà non si è mai avvicinata, neppure da lontano, a questa immagine” (Crozier, Friedberg, 1978, p. 25).

La complessità del comportamento degli individui non può essere compresa attraverso i modelli semplicistici connessi al coordinamento meccanico oppure ad un particolare determinismo.

Gli individui - che agiscono in un contesto d'azione e che possiedono specifiche risorse, determinate dalla struttura organizzativa formale - hanno sempre un margine di libertà che utilizzano in maniera strategica nelle loro interazioni con gli altri, per soddisfare i propri interessi e raggiungere determinati scopi (entrambi istituzionalmente definiti); gli individui non si adattano passivamente alle circostanze, ma hanno la capacità di incidere su di esse e le utilizzano in modo attivo.

“Tale comportamento è sempre l'espressione e l'attuazione di una libertà, sia pur minima. Esso traduce una scelta attraverso la quale l'attore coglie le opportunità che gli si offrono nel quadro dei vincoli che gli sono propri. Non è dunque mai totalmente prevedibile in quanto non è determinato ma, al contrario, sempre contingente” (Crozier, Friedberg, 1978, p. 28).

Le caratteristiche strutturali di una organizzazione stabiliscono e delimitano i rapporti di potere tra gli individui e le condizioni in cui possono negoziare tra di loro; oltre a creare tali rapporti di potere, l'organizzazione pone le basi per la loro permanenza.

“Potere e organizzazione si trovano così inscindibilmente legati l'uno all'altra. Degli attori sociali possono raggiungere i propri obiettivi solo grazie all'esercizio di rapporti di potere; ma nello stesso tempo, possono disporre di potere gli uni sugli altri solo nel perseguimento di obiettivi collettivi i cui vincoli peculiari

condizionano in modo estremamente diretto i loro negoziati” (Crozier, Friedberg, 1978, p. 52).

Le strutture e le regole alla base del funzionamento delle organizzazioni stabiliscono i luoghi in cui potranno svolgersi i rapporti di potere; inoltre, definendo i settori in cui l'azione può essere meglio prevista rispetto ad altri, istituendo alcuni processi più o meno facili da controllare, tali strutture e regole creano e delimitano le zone di incertezza su cui i singoli membri dell'organizzazione tenteranno di esercitare un controllo per adottarle nel perseguimento delle loro strategie (intorno alle quali si costituiranno i rapporti di potere).

Il potere di un individuo all'interno di un'organizzazione è connesso al margine di libertà di cui dispone, alle zone artificiali di incertezza che l'imprevedibilità del suo comportamento gli consentono di controllare di fronte agli altri.

I rapporti di potere vengono regolarizzati attraverso la definizione dell'organigramma e dei regolamenti interni, che vincolano la libertà di azione dei membri e di conseguenza condizionano fortemente l'orientamento ed il contenuto delle loro strategie.

“Da un lato, l'organizzazione influenza la capacità dei suoi membri di giocare determinando gli atouts a disposizione di ognuno nei rapporti di potere. Dall'altro, condiziona la loro volontà di servirsi realmente di tali atouts nel perseguimento delle loro strategie, fissando le poste, cioè quello che ognuno può sperare di vincere o rischia di perdere impegnando le proprie risorse in un rapporto di potere” (Crozier, Friedberg, 1978, p. 53).

Inoltre, le organizzazioni determinano ineguaglianze strutturali che differenziano le possibilità d'azione dei singoli membri; in questo modo, le negoziazioni saranno sostanzialmente sovradeterminate da tali ineguaglianze. Le regole, i vincoli e le risorse attribuite ai singoli membri di una organizzazione non sono neutrali, in quanto strutturando il campo d'azione, avvantaggiano certi individui piuttosto che altri; inoltre, esse determinano le zone artificiali di incertezza che vengono utilizzate dai membri dell'organizzazione come strumenti per perseguire le loro strategie.

Riassumendo, “una situazione organizzativa data non vincola mai totalmente un attore. Egli conserva sempre un margine di libertà, una possibilità di negoziare. Grazie a questo margine di libertà (che significa una fonte di incertezza per i suoi partner e per l’organizzazione nel suo insieme) ogni attore dispone di un potere sugli altri attori, potere che sarà tanto più grande quanto più la fonte di incertezza che controlla risulterà pertinente per gli altri, cioè ne investirà in modo più sostanziale le capacità di giocare e di perseguire le proprie strategie. E il suo comportamento potrà e dovrà essere analizzato come l’espressione di una strategia razionale mirante a utilizzare nel miglior modo possibile il suo potere per aumentare le proprie «vincite» nella sua partecipazione all’organizzazione. In altri termini, cercherà in ogni momento di sfruttare il suo margine di libertà per negoziare la sua «partecipazione», tentando di «manipolare» i suoi partner e l’organizzazione nel suo insieme in modo tale che la «partecipazione» risulti per lui «pagante»” (Crozier, Friedberg, 1978, p. 61).

Nel realizzare le loro strategie, i membri dell’organizzazione cercheranno di vincolare gli altri membri per soddisfare le proprie esigenze (strategia offensiva) e contestualmente di sottrarsi ai loro tentativi di costrizione, difendendo i propri margini di libertà (strategia difensiva).

I limiti inerenti ciascun rapporto di potere sono speculari ai limiti ed ai vincoli imposti dalla struttura organizzativa formale che rendono possibile la sopravvivenza dell’organizzazione stessa; tali regole reggono e strutturano i rapporti e le contrattazioni tra i singoli membri e diventano vincolanti per ognuno di loro, in quanto si fondano su una fonte di incertezza che s’impone a tutti, cioè la possibilità di sopravvivenza dell’organizzazione e, quindi, la loro stessa possibilità di continuare ad agire.

Le analisi sull’autonomia individuale e organizzativa stimolano una critica verso la teoria dei ruoli e i modelli di attore razionale. La prima, “astrae il ruolo dalla persona e dall’appartenenza istituzionale che essa deve gestire” (Alford, Friedland, 2000, p. 347). Dal momento che gli esseri umani vivono in mezzo alle istituzioni, risulta essere necessario, contrariamente a quanto affermato dalla teoria dei ruoli, specificare le condizioni istituzionali all’interno delle quali il comportamento individuale può essere spiegato in base al ruolo che una persona ricopre. I modelli di

attore razionale, invece, generalizzano la teoria microeconomica estendendola a tutte le arene istituzionali; essi, inoltre, astraggono gli individui dal ruolo, presupponendo che ogni attore sia mosso da calcoli egoistici, “che possono essere specificati indipendentemente dalla molteplicità dei ruoli che ne costituiscono l’io” (Alford, Friedland, 2000, p. 347).

La problematica principale delle analisi organizzative sul carattere costrittivo delle posizioni organizzative, in termini di ruolo, e sui relativi ragionamenti deterministici dei comportamenti degli individui, si basa sulla questione dell’adattamento. Queste analisi tendono a ridurre il comportamento degli individui alle aspettative di ruolo; in questo modo, gli individui vengono considerati intrappolati in specifiche posizioni, inserite in un insieme di vincoli che determinano il loro comportamento, che sarà solo adattivo e passivo.

In contrapposizione con tale impostazione, Crozier e Friedberg (1978) elaborano il concetto di *gioco*, al fine di restituire ai membri dell’organizzazione il loro statuto di individui autonomi, il cui agire costituisce l’attuarsi di una, seppur minima, libertà.

Secondo Crozier e Friedberg, “non si tratta di scegliere una diversa terminologia ma di cambiare logica. Invece di centrare l’analisi su una serie di concetti ben delimitati”, rappresentati dalla struttura, ruolo, persona, occorre invece concentrarsi “sui meccanismi di integrazione di questi stessi fenomeni” (Crozier, Friedberg, 1978, p. 76).

Il *gioco* è un meccanismo concreto attraverso il quale gli individui strutturano le loro condotte ed i rapporti di potere. “Il gioco è lo strumento elaborato dagli uomini per regolare la loro cooperazione. È lo strumento essenziale dell’azione organizzata. Il gioco concilia libertà e costrizione. Il giocatore resta libero ma deve adottare, se vuol vincere, una strategia razionale in funzione della natura del gioco e rispettarne le regole. Ciò significa che deve accettare, per promuovere i propri interessi, i vincoli che gli sono imposti. Se si tratta di un gioco di cooperazione, come avviene sempre in una organizzazione, il prodotto del gioco darà il risultato comune ricercato dall’organizzazione. Questo risultato non sarà ottenuto su comando diretto dei partecipanti, ma grazie all’orientamento fornito loro dalla natura e dalle regole del gioco cui ognuno partecipa e nelle quali tutti cercano il proprio interesse. Così

definito, il gioco è un costrutto umano. È legato ai modelli culturali di una società e alle capacità dei giocatori, ma rimane contingente come ogni costrutto. La struttura è infatti un insieme di giochi. La strategia o le strategie di ognuno dei partecipanti sono solo la o le scelte che adottano nel gioco, ed è la natura del gioco a conferir loro una razionalità propria” (Crozier, Friedberg, 1978, p. 76 - 77).

L’integrazione dei singoli comportamenti dei membri dell’organizzazione non è intesa come la conseguenza diretta dell’apprendimento di un insieme di comportamenti interdipendenti con specifiche norme e valori; l’integrazione è considerata come una conseguenza indiretta dei vincoli formali che ogni individuo deve osservare per continuare a giocare.

I vincoli stabiliti dai giochi non generano comportamenti determinati ma una serie di strategie possibili che possono essere scelte dai membri dell’organizzazione. “È probabile che l’apprendimento dei vincoli del gioco si accompagni all’acquisizione di un sistema di norme e di valori corrispondenti alla strategia razionale scoperta e praticata. Ma è chiaro che il processo ha qui uno statuto e un senso diversi: non è più anteriore al gioco ma posteriore, e non costituisce una condizione automatica o anche necessaria per la sua prosecuzione” (Crozier, Friedberg, 1978, p. 79).

Sostanzialmente, la socializzazione non è considerata come il prodotto determinato anticipatamente di un adattamento passivo, ma è vista come un processo relativamente “aperto e pieno di sorprese a priori” nella misura in cui è costantemente mediato da individui attivi che mantengono una zona di libertà nell’ambito dei limiti del gioco cui partecipano.

Inoltre, i membri dell’organizzazione hanno la possibilità di ridefinire le loro strategie al fine di:

- ridurre la loro posta in gioco e quindi la loro possibilità di perdita;
- ristrutturare il gioco in relazione ad altre loro risorse, in modo tale che queste diventino pertinenti e che possano essere mobilitate.

### 3.6. L'analisi delle politiche sociali ed il neoistituzionalismo

Il dibattito nazionale ed internazionale che, dal dopoguerra ad oggi, ha orientato lo sviluppo dello studio e dell'analisi delle politiche sociali è stato storicamente caratterizzato da:

- una tensione verso gli obiettivi via via perseguiti con queste politiche;
- una riflessione sulle attività attribuite alle istituzioni statali e sulle modalità adottate, allo scopo di correggere e fronteggiare i rischi legati alla malattia, la disoccupazione e la vecchiaia.

“Sin dalla prima formulazione di welfare state, sia nella versione corporativista bismarkiana che nell'impianto universalistico delineato nel rapporto Beveridge, l'impianto di indagine e di analisi di questo settore di intervento statale è stato fortemente condizionato da ciò che, attraverso un insieme di programmi previdenziali, assistenziali e sanitari, si voleva raggiungere: la lotta e la liberazione dalla povertà, la garanzia di un reddito minimo e di interventi integrativi o sostitutivi della famiglia, un'assicurazione contro i rischi della disoccupazione e la malattia” (Consoli, 2001, p. 38).

In un primo momento, infatti, il dibattito, che orienta e stabilisce i temi e le priorità inerenti questo settore d'intervento pubblico è:

- modellato sui fini che sono perseguiti attraverso tali politiche;
- fondato sulla assunzione di un nesso standard e razionale tra conoscenza ed intervento;
- caratterizzato dalla forte collaborazione tra scienziati sociali e politici.

A partire dagli anni '60, in tutti i paesi occidentali, l'ampliamento dell'intervento pubblico rispondeva ad una logica di scelta, selezione ed individuazione delle tecniche migliori per la risoluzione di specifiche problematiche; ciò presupponeva un'analisi *problem-focused*, che veniva adottata al fine di fornire tutte le informazioni necessarie ai decisori politici per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali.

“Si tratta, in altri termini, di un riflesso della caratteristica strumentalità empirico-razionalista attribuita alla pratica scientifica nell'immediato dopoguerra sulle tecniche e le modalità erogative delle politiche pubbliche. In questa impostazione, il tipo di informazione mano a mano prodotta ruota attorno a tre ordini

di problemi: la identificazione di un insieme di *valori* il cui perseguimento garantisca legittimità alla politica prodotta, l'enunciazione di fatti che sottendano e garantiscano efficacia al perseguimento di quei valori e l'insieme di azioni da intraprendere per orientare e programmare l'evoluzione ed il mutamento nelle direzioni ritenute desiderabili" (Consoli, 2001, p. 38).

Questo approccio alle problematiche sociali includeva dei presupposti teorici e metodologici che sono facilmente rintracciabili nelle assunzioni inerenti la razionalità del processo decisionale e sul ruolo attribuito alle conoscenze scientifiche, nell'ambito delle prime indagini sulla povertà. In questi studi si presumeva di ottenere una informazione completa sui fatti che erano oggetto d'indagine, al fine di prevedere gli effetti prodotti da specifici interventi assumendo una relazione causa-effetto lineare. Sulla base di questi presupposti, nell'immediato dopoguerra, si svilupparono una serie di studi che adottarono metodi e tecniche di tipo deduttivo; tali studi si proposero di riuscire nell'individuazione delle migliori tecniche di intervento per la pubblica amministrazione, attraverso l'applicazione ed il perfezionamento delle metodologie di analisi e valutazione socio-economica.

"Durante gli anni '60, l'*evaluation reserch* visse una imponente fase di sviluppo e diffusione il cui fattore di maggior propulsione fu rappresentato proprio dalla concezione strumentale che derivava dalla assunzione di una diretta relazione tra il tipo di conoscenza prodotta e gli usi che, nel corso dell'azione politica, se ne potevano fare. L'elaborazione e l'applicazione di interventi di *social policy* venivano intese come un processo razionale che dalla semplice identificazione e «misurazione» del «problema sociale» evolveva verso la definizione delle alternative percorribili e la scelta verso la «migliore» tra queste" (Consoli, 2001, p. 39).

In base a questa logica, gli interventi e la loro valutazione si definiscono in maniera reciproca, costituendo "l'uno ambito di applicazione dell'altro. L'elaborazione degli strumenti e dei metodi della valutazione è, infatti, interna e radicata nel processo di elaborazione della politica ed il *social engeneering* è costituito proprio da questa reciprocità, dalla continuità che si profila tra analisi ed intervento, tra applicazione sistematica e strutturata di *tecniche* di intervento e *politiche* di intervento" (Consoli, 2001, p. 39).

In tal senso, le analisi delle politiche sociali venivano intese come un mero meccanismo informativo interno ad un processo di scelta razionale, nell'ambito del quale si presupponeva una definizione del contesto politico ed organizzativo come dato e costante.

Alcune delle critiche che emersero negli anni successivi nei confronti dell'orientamento interventista riguardarono sostanzialmente:

- i limiti che caratterizzavano le iniziative di welfare in relazione alle problematiche a cui dovevano far fronte, in quanto nonostante le ingenti risorse pubbliche impegnate, le prestazioni predisposte furono inadeguate per contrastare le situazioni di indigenza;
- il moltiplicarsi delle stesse iniziative di welfare e l'aumento dei costi che esse imponevano.

Infatti, le politiche sociali avevano prodotto, sia sul fronte politico che su quello economico, "più problemi di quanti se ne volessero risolvere, alimentando aspettative sociali crescenti ed innescando un circolo perverso di reciproco riconoscimento e legittimazione tra problemi e politiche destinato, inevitabilmente, ad autoalimentarsi" (Consoli, 2001, p. 40).

In più, nel corso degli anni '70 la crisi economica contribuì notevolmente alla riduzione della spesa pubblica e sociale; in quel periodo, furono messi in discussione i sistemi, le finalità e le strutture d'intervento pubblico impiantati dai paesi occidentali.

Furono evidenziate le incompatibilità economiche create dall'intervento pubblico, i relativi costi e i dissesti finanziari prodotti dall'orientamento interventista. L'architettura istituzionale e finanziaria inerente l'erogazione degli interventi pubblici rifletteva sostanzialmente le dinamiche economiche del primo periodo del processo di industrializzazione, dove vi era un circolo virtuoso costituito da piena occupazione e sviluppo, sul quale erano stati via via definiti ed implementati, in maniera progressiva, i servizi e gli interventi di politiche sociali.

Ciò che fu messo in discussione dell'orientamento interventista erano:

- i metodi di indagine elaborati;
- gli obiettivi perseguiti;
- i limiti analitici e concettuali del social engineering.

Queste critiche facevano riferimento sia all'efficacia di quelle politiche, sia al versante politico-istituzionale che le aveva legittimate. "L'orientamento interventista che caratterizzava le amministrazioni pubbliche trovava, infatti, nell'alleanza tra la conoscenza degli esperti e la strumentalità attribuita alle «politiche» ed al diritto che le statuisce, la sua maggiore forza, ma anche il suo più evidente limite" (Consoli, 2001, p. 41).

Infatti, attribuendo a priori questa strumentalità alle politiche e alla conoscenza si presupponeva:

- una congruenza tra la nostra rappresentazione dei fenomeni ed i fenomeni stessi;
- che l'agire sociale potrebbe essere compreso in termini di fatti tangibili e determinati.

Inoltre, secondo tale logica, i fenomeni sociali potrebbero essere naturalmente definiti, indipendentemente dalla dimensione politico-istituzionale che, di fatto, caratterizza, definisce e legittima le stesse iniziative di *welfare*.

Altre critiche nei confronti dell'orientamento interventista si concentrarono, invece, sulla dimensione processuale delle politiche e sull'importanza dei processi di implementazione.

Ciò che enfatizzavano queste critiche erano i processi tramite i quali si sviluppano le conoscenze e le regole all'interno delle organizzazioni burocratiche, evidenziando il ruolo fondamentale di quest'ultime "nel dare «contenuto» alla crescente varietà di obiettivi resi perseguibili" (Consoli, 2001, p. 42).

Nel complesso, ciò che emerge dalle critiche rivolte all'orientamento interventista sono una serie di considerazioni, qui di seguito descritte, che contribuiscono alla ridefinizione dei presupposti e dei criteri della conoscenza prodotta nell'ambito delle politiche sociali.

Gli interventi di politiche sociali non possono essere considerati come un semplice prodotto dell'applicazione di specifiche conoscenze ad una determinata problematica sociale; un intervento di politiche sociali rappresenta l'esito di un processo di interazione in cui intervengono diversi attori che ridefiniscono e rielaborano, secondo scopi e fini diversi, gli obiettivi in modo astratto collegati all'intervento stesso. "Le politiche d'intervento sono il frutto di questa continua

elaborazione, non muovono da uno specifico punto o momento storico, ma si innescano su aspettative di fatto pre-esistenti in un panorama di intervento statale reiterato” (Consoli, 2001, p. 43). L’analisi delle politiche sociali presuppone, quindi, la ricostruzione del contesto nel quale avviene questo processo; gli obiettivi che si perseguono attraverso tali politiche costituiscono delle risposte agli effetti che sono già stati determinati dalle stesse politiche, come conseguenza degli strumenti che vengono adottati e delle ridefinizioni che vengono elaborate rispetto al legame costituitosi tra le problematiche e gli strumenti adottati per risolverle.

Le istituzioni, che devono gestire l’implementazione delle politiche sociali ed attraverso le quali tali politiche si sostanziano, “assumono un ruolo ed una rilevanza strategica sia sul piano esplicativo dei risultati conseguiti e delle modalità elaborate, sia sul piano operativo della loro progettazione ed eventuale modificazione” (Consoli, 2001, p. 43).

Queste ultime considerazioni trovano in molte proposte del filone neoistituzionalista una tra le sintesi ed elaborazioni più feconde.

Il filone neoistituzionalista è orientato verso una ridefinizione del ruolo che hanno i differenti contesti istituzionali (dove determinate politiche sociali sono attuate) nel condizionare in parte i risultati conseguiti.

Il neoistituzionalismo pone una forte enfasi:

- sull’influenza delle caratteristiche storico-culturali dei vari contesti d’intervento;
- sulla configurazione istituzionale che gli interventi di welfare assumono nel loro ambito.

Le ricerche sulle politiche sociali, che rientrano in tale prospettiva teorica, attribuiscono un ruolo strutturante alle istituzioni di welfare ed ai conseguenti effetti prodotti sulla dimensione politico-organizzativa della pubblica amministrazione, ai diversi livelli di governo, nella definizione ed implementazione delle politiche sociali.

Sostanzialmente il *focus* di indagine ha riguardato la dimensione valoriale e strategica di redistribuzione delle *chance* di vita attraverso i modelli di copertura dai rischi e dalle vulnerabilità cui espone la regolazione prevalentemente economica

delle traiettorie sociali; quanto all'obiettivo d'indagine, esso si è rivolto alla definizione di griglie analitico-concettuali attraverso le quali analizzare la variabilità dei processi che strutturano le diverse configurazioni e i diversi modelli d'intervento in cui si sostanziano le politiche sociali nei differenti contesti istituzionali.

“Nelle analisi elaborate, la progressiva implementazione di politiche sociali viene interpretata come un processo che ha determinato la strutturazione di sistemi/modelli d'intervento, le cui dinamiche evolutive vengono analizzate e ricondotte a fattori comuni a tutti i paesi occidentali” (Consoli, 2001, p. 44).

Queste ricerche hanno inizio dalle interpretazioni del progressivo affermarsi del principio di cittadinanza, originariamente definito da T. H. Marshall in relazione alle sfide del progressivo processo di industrializzazione e di modernizzazione e poi sottoposto a tensioni e nuove sfide sotto la spinta dei processi di globalizzazione e di messa in questione dei confini statalistici nella regolazione dell'accesso agli *entitlements* e ai diritti.

Le analisi più recenti rientranti in questa tradizione di studi si concentrano su queste dinamiche evolutive, sulle sfide che queste prefigurano e sui fattori esogeni ed endogeni che vincolano ed orientano il processo ricostruito, individuando le caratteristiche ed i vincoli di ogni sistema di *welfare*.

“Queste dimensioni del dibattito neo-istituzionalista trovano, infatti, nella ricerca di modelli di welfare, nella ricostruzione e nella individuazione degli assetti caratteristici, nella distribuzione dei servizi e nell'allocazione dei costi degli interventi di politica sociale, la loro maggiore formalizzazione, favorendo l'uso di schemi comuni di interpretazione dei processi di mutamento in corso e lo sviluppo di una corposa corrente di ricerche comparate su nascita, evoluzione, sviluppo e classificazione dei differenti «sistemi di *welfare*» che caratterizzano le democrazie occidentali” (Consoli, 2001, p. 45).

Le istituzioni comunitarie hanno espresso, nel tempo, sempre maggiore interesse verso l'elaborazione di strumenti di ricerca e di metodi di comparazione riconducibili alla definizione di interventi comuni; ciò ha, in gran parte, determinato che la comparazione e le analisi delle caratteristiche dei differenti sistemi di *welfare* rappresentino gli elementi costitutivi dell'attuale dibattito, a livello internazionale, delle politiche sociali.

Per semplificare l'esposizione, di seguito saranno descritti sinteticamente per punti i modelli di tipizzazione dei sistemi di *welfare*<sup>1</sup> che hanno avuto maggiore risonanza tra gli studiosi di politiche sociali.

**I modelli di Titmuss.** L'autore distingue tre modelli di politiche sociali: *residuale*, *meritocratico occupazionale* e quello *Istituzionale redistributivo*.

- Nel modello residuale l'intervento pubblico è limitato e temporaneo, in risposta a determinati bisogni individuali ma solo nel caso in cui altre modalità di risposta (considerate da Titmuss il mercato e la famiglia) non erano sufficienti.
- Nel modello meritocratico occupazionale l'intervento pubblico svolge un ruolo complementare al mercato, fornendo livelli di protezione proporzionali ai rendimenti lavorativi degli individui. Solo gli individui che partecipano attivamente al mercato del lavoro (ed eventualmente ai loro familiari) rientrano tra i destinatari degli interventi pubblici di welfare.
- Nel modello Istituzionale redistributivo i programmi pubblici di welfare rappresentano una tra le istituzioni fondamentali della società. Questi programmi sono rivolti a tutti i cittadini, indipendentemente dal mercato e dal reddito.

**I modelli di Esping-Andersen.** L'autore distingue tre modelli di politiche sociali: *liberale*, *conservatore-corporativo* e *socialdemocratico*.

- Il modello liberale ha come fine ultimo la riduzione della diffusione delle povertà estreme e dei fenomeni di emarginazione sociale. I programmi di welfare sono raramente a carattere universale, in quanto sono strettamente connessi alle verifiche delle condizioni di bisogno. Il mercato rappresenta la principale agenzia di socializzazione dei rischi ed al welfare corrisponde solo la funzione di garantire il rientro nel mercato di chi ha perso l'autosufficienza.

---

<sup>1</sup> Per un maggiore approfondimento sui modelli presentati si rimanda qui a Titmuss (1976); Esping-Andersen (1990); Ferrera (2006); Naldini (2006).

- Il modello conservatore-corporativo prevede uno stretto collegamento tra le prestazioni sociali e la posizione lavorativa degli individui (sulla base dei contributi e/o del reddito) ed è basato sulla protezione dei lavoratori e delle loro famiglie per il soddisfacimento di determinati bisogni legati a particolari contingenze sociali (malattia, disabilità, vecchiaia, disoccupazione, ecc.). L'intervento pubblico è "sussidiario", cioè viene previsto soltanto quando altri attori (la famiglia, le associazioni intermedie) non riescono a soddisfare tali bisogni.
- Il modello socialdemocratico prevede ingenti risorse destinate al welfare e le prestazioni sociali vengono erogate in base al diritto di cittadinanza. I destinatari degli interventi sono tutti i cittadini in maniera indiscriminata. Inoltre, le prestazioni sono generose, a somma fissa, finanziate dalla fiscalità generale. Al mercato viene attribuito un ruolo marginale come fonte di risposta ai bisogni sociali.

**I modelli di Ferrera.** L'autore propone una nuova tipologia dei sistemi di *welfare* basata sul criterio relativo al «modello di copertura», ovvero le regole per l'accesso e l'affiliazione ai principali schemi di protezione sociale (prevalentemente pensionistici e sanitari). Queste avrebbero modellato le forme organizzative delle politiche sociali nei singoli paesi. Sulla base di ciò, vengono distinti due modelli: il modello *universalistico*, in cui gli schemi di protezioni sociale includono tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro posizione lavorativa; il modello *occupazionale* in cui gli schemi di protezioni sociale sono rivolti esclusivamente ai lavoratori.

**I modelli di Naldini.** L'autrice adotta una prospettiva di studio del welfare state che tiene conto delle relazioni, dei rapporti, delle dipendenze e delle interdipendenze familiari e parentali; nella fattispecie essi sono costruiti sulla base di come le politiche sociali, nei vari contesti territoriali, definiscono la famiglia, le responsabilità e le obbligazioni all'interno di essa. In relazione a ciò, vengono elaborati tre modelli "ideali": il modello *male breadwinner*; il modello *dual earner*; il modello delle *solidarietà familiari e parentali*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> I primi due modelli sono stati originariamente individuati da Lewis e Ostner (1994)

- Il modello *male breadwinner* si fonda su una chiara divisione dei ruoli all'interno della famiglia nucleare e sul presupposto della piena occupazione maschile. Il capofamiglia è principalmente l'unico all'interno del nucleo familiare che lavora e che contribuisce maggiormente alla costituzione del reddito dell'intera famiglia; essendo titolare di diritti sociali, egli è una sorta di mediatore di protezione sociale per tutti gli altri membri della famiglia. Le donne svolgono prevalentemente i lavori di cura (non retribuiti). Per quanto concerne i servizi per la prima infanzia e quelli destinati agli anziani, essi sono nella maggior parte dei casi poco sviluppati.
- Il modello *dual earner* è quello che fa riferimento a quei contesti nazionali che hanno adottato i principi di stampo universalistico. In questi contesti il mercato del lavoro è caratterizzato sia da una piena occupazione maschile sia da alti livelli di occupazione femminile, in particolare quest'ultima nel settore della pubblica amministrazione. I servizi pubblici e le misure sociali, come ad esempio la possibilità di lavori part-time e dei congedi genitoriali permettono di conciliare la vita professionale con la vita familiare della popolazione femminile (ma anche di quella maschile). Ogni individuo all'interno del nucleo familiare gode di propri diritti sociali, indipendentemente dalla posizione lavorativa del capofamiglia.
- Il modello delle *solidarietà familiari e parentali* prevede che il funzionamento del sistema familiare sia incentrato sull'esistenza di forti relazioni intergenerazionali e di parentela per tutto il ciclo di vita. Il mercato del lavoro è caratterizzato da una ridotta capacità di assorbire la domanda di lavoro maschile e da bassi salari; inoltre vi è un mercato del lavoro "informale" in cui trovano lavoro in particolare la popolazione femminile (occupazione a nero o saltuaria ma in ogni caso "sussidiaria" a quella maschile). Il capofamiglia in questi contesti non solo è il mediatore di protezione sociale per i membri della sua famiglia nucleare ma anche di tutta la famiglia in senso allargato. La forte aspettativa delle istituzioni pubbliche nei confronti della solidarietà familiare/parentale costituisce una sorta di giustificazione per l'assenza o l'insufficienza di alcune politiche

sociali, come ad esempio il sostegno al reddito e lo scarso sviluppo di servizi pubblici per l'infanzia e per gli anziani.

Altri studi sulle politiche sociali, nella definizione dei diversi modelli di *welfare*, hanno invece sottolineato lo sviluppo delle nuove forme di cooperazione tra l'attore pubblico e quello privato nella produzione dei servizi.

Su questa base, sono stati prodotti alcuni modelli<sup>3</sup>, qui di seguito descritti, che hanno sostanzialmente posto l'attenzione sul ruolo dei diversi attori coinvolti, sulle differenti relazioni e sui diversi obiettivi da loro perseguiti.

**I modelli di governance di DiGaetano e Strom.** Questi autori elaborano sei modelli riguardanti il rapporto tra il soggetto pubblico e le organizzazioni private: il modello *clientelare*, il modello *corporativo*, il modello *manageriale*, il modello *pluralista*, il modello *partecipativo* e quello *populista*.

- Il modello *clientelare* è caratterizzato da relazioni particolaristiche fra la classe politica e i diversi stakeholder. Gli interessi individuali e privati hanno maggiore importanza rispetto al perseguimento di obiettivi comuni per l'interesse pubblico e sono raggiunti tramite scambi di risorse materiali e simboliche. In cambio di supporto politico, la classe politica partecipa attivamente alle azioni di contrattazione tra i diversi interessi in campo e conferisce favori e risorse a gruppi specifici.
- Il modello *corporativo* è caratterizzato da una pari capacità contrattuale tra i diversi attori (pubblici e privati). Questi attori sono coinvolti in attività di negoziazione per il raggiungimento di compromessi tra interessi divergenti, attraverso la definizione di coalizioni esclusiviste. La presenza di soggetti privati dominanti può non lasciare uno spazio adeguato nell'arena rappresentativa agli interessi di attori più deboli.
- Il modello *manageriale* è strettamente connesso ai principi regolativi volti all'efficacia e all'efficienza nella gestione degli interessi pubblici. Ciò che caratterizza questo modello è la competizione tra i fornitori di servizi e la valorizzazione della scelta dell'utenza. La relazione tra la classe dirigente

---

<sup>3</sup> Per un maggiore approfondimento sui modelli presentati si rimanda qui a DiGaetano, Strom (2003); Pavolini (2003).

politica e gli interessi privati dei fornitori dei servizi si distinguono per la formalità e la dimensione contrattuale burocratica. “La capacità autoregolativa della domanda e dell’offerta dei servizi rischia, però, di relegare gli attori politicamente rappresentativi a un ruolo marginale, rendendo difficile il raggiungimento di un equilibrio fra interessi pubblici e privati” (Kazepov, 2007, p. 104).

- Il modello *pluralista* si caratterizza per l’elevata competizione fra i diversi interessi in campo con l’attore pubblico che svolge il ruolo di mediatore. Sono considerati aspetti fondamentali della cultura politica la volontà e la capacità di contrattazione. Gli attori chiave sono rappresentati dalla classe dirigente politica e dagli interessi privati che formano dei blocchi competitivi e/o alleanze per la strutturazione delle politiche.
- Il modello *partecipativo* si differenzia per una forte inclusione della società civile nell’attuazione delle politiche. Gli attori chiave sono rappresentati dalla classe dirigente politica e dagli attivisti appartenenti a particolari gruppi sociali che si mobilitano al fine di istituzionalizzare meccanismi di controllo popolare delle politiche.
- Il modello *populista* si distingue per la mobilitazione del supporto popolare nella definizione ed implementazione delle politiche. La logica di governo è anche in questo caso democratico-inclusiva, ma è orientata alla creazione di consenso. Gli attori chiave sono rappresentati dalla classe dirigente politica e dagli attivisti appartenenti a particolari gruppi sociali che si mobilitano al fine allargare il controllo popolare tramite meccanismi di creazione e gestione del consenso.

**I modelli complessivi di regolazione di Pavolini.** Concentrandosi sulla dimensione «locale» di attuazione delle politiche, l’autore individua quattro modelli riguardanti il rapporto tra l’attore pubblico e quello privato: il modello *vendor*, il modello del *mutuo accomodamento*, il modello della *negoziiazione* e quello dell’*accreditamento*. Tutti i modelli, di seguito presentati in dettaglio, si differenziano al loro interno in relazione alle diverse capacità e alle modalità di controllo da parte del soggetto pubblico (debole, forte).

- Nel modello *vendor* l'ente locale è l'unico responsabile della regolazione, non consentendo di fatto alle organizzazioni private di partecipare al processo di strutturazione delle politiche. Questo modello si fonda sull'impiego delle organizzazioni private, selezionate dall'ente pubblico attraverso meccanismi basati sulla competizione.
- Nel modello del *mutuo accomodamento* l'ente locale tende a non instaurare relazioni conflittuali con le organizzazioni private e, per l'affidamento dei servizi, adotta in misura limitata i meccanismi di selezione basati sulla competizione. L'ente pubblico si limita solo a finanziare i servizi, non prevedendo per le organizzazioni private forme di coinvolgimento concrete nel processo decisionale.
- Il modello della *negoziiazione* si caratterizza per una forte partecipazione delle organizzazioni private in tutte le fasi del ciclo di policy. Gli enti pubblici tendono a non favorire la concorrenza tra i diversi fornitori in base a logiche di efficienza di breve periodo, tentando invece di mantenere rapporti stabili nel lungo periodo.
- Nel modello *dell'accreditamento* l'ente locale tende ad instaurare solo rapporti indiretti con le organizzazioni private che non vengono coinvolte nel processo decisionale. Infatti, l'ente pubblico si limita solo alla costituzione di un elenco di potenziali fornitori (in base a determinati criteri di selezione), delegando ai cittadini-utenti il diritto di scelta diretta di quest'ultimi.

Il confronto teorico tra le diverse politiche sociali adottate dai singoli paesi, ad ogni livello di governo, generate in contesti giuridico-istituzionali molto diversi, ha sostanzialmente riguardato la ricostruzione delle scelte di bilancio e delle soluzioni legislative adottate; tuttavia, tali analisi hanno trascurato quelle che sono le specificità delle singole soluzioni, le opzioni costruite (culturali e politiche) e i loro punti di forza e quelli di debolezza, ed i vincoli che tali configurazioni impongono al cambiamento.

Sostanzialmente, gli studi condotti sull'Italia hanno qualificato il sistema di *welfare* italiano come un sistema misto, ovvero:

- universalistico per quanto concerne le prestazioni sanitarie;
- selettivo per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni assistenziali;
- particolaristico-clientelare in relazione alla sua strutturazione istituzionale.

Tali tipizzazioni, tuttavia, rischiano di sottovalutare una variabilità che ha manifestazioni più profonde di quelle che le dimensioni a cui ricorrono, per la classificazione dei diversi regimi, riescono a cogliere.

“La comparazione tra «modelli» di Stato e la definizione e classificazione del «tipo» di modello erogativo implementato mette a fuoco il ruolo che le strutture erogative giocano nel qualificare i servizi e le politiche implementate, ma manca proprio di tematizzare il *modo* (corsivo mio) in cui le differenti istituzioni di welfare assumono il carattere strutturante loro attribuito nei vari contesti, assumendo una uniforme ed impropria definizione di «politiche», una generica e variegata qualificazione di queste come «sociali» e un atteggiamento semplicisticamente «ricognitivo» nei confronti dei «problemi» cui esse sono indirizzate” (Consoli, 2001, p. 47).

Ne risulta ancor più accentuata la necessità di spostare il *focus* delle indagini dallo studio delle problematiche sociali (oggetto d'intervento) all'analisi delle soluzioni che, in relazione a queste problematiche, sono già approntate, disponibili ed adottate nell'ambito dei diversi contesti istituzionali.

“Il «contesto» dell'indagine assume, in questa luce, una rilevanza ed un significato espressivi ed indicativi di dimensioni dell'agire che non possono essere individuate in astratto, ma che devono essere ricondotte al quadro politico-culturale che ne definisce confini ed opportunità, che consente di attribuire a quell'agire un significato attraverso il quale interpretare e comprendere i risultati conseguiti” (Consoli, 2001, p. 36-37).

Sulla base di questa prospettiva d'analisi, lo studio delle politiche sociali non può prescindere dall'analisi degli strumenti attraverso i quali le stesse politiche vengono poste in essere, ovvero i procedimenti che regolano, orientano e governano l'attuazione e che di fatto “strutturano i percorsi lungo i quali questi significati prendono forma, prefigurando e legittimando gli esiti e le possibili alternative” (Consoli, 2001, p. 37).

## **IL DISEGNO DI RICERCA**

### **4.1. La partnership pubblico-privato nelle procedure di attuazione delle politiche sociali: il livello d'analisi privilegiato**

Alla base del processo di elaborazione del disegno di ricerca vi è il presupposto che i procedimenti legati all'attuazione delle politiche sociali, a livello di gestione dei progetti, rappresentano non solo il "luogo" in cui le stesse politiche prendono forma definitiva ma anche degli specifici contesti d'azione, a partire dai quali è possibile operativizzare una loro rilevazione empirica.

Tali procedimenti, se concettualizzati rispetto alle categorie sociologiche della teoria dell'azione, possono costituire oggetto d'indagine entro il quale identificare indicatori delle dimensioni strutturali, culturali e processuali dell'agire sociale di cui consistono. La ricostruzione delle connessioni tra queste dimensioni è affidata all'operativizzazione dei processi di mediazione giuridica e dei meccanismi di istituzionalizzazione attivi a livello locale.

La connessione tra le dinamiche dei processi sociali e i modelli culturali (sia cognitivi che normativi), con i quali vengono letti e orientati, rappresenta uno strumento fondamentale per la comprensione e la spiegazione di ogni specifico dominio d'azione; inoltre, tale connessione, "si pone come un passaggio analitico cruciale rispetto a processi storico-culturali nei quali la componente «istituzionale» viene assumendo un ruolo sempre più marcato" (Agodi, 2001, p. 72).

L'attenzione a questa connessione diviene necessaria se si vuole attribuire rilevanza al dato, meta-normativo e sociologicamente specifico, per il quale la regolazione e l'orientamento del mutamento nel dominio in questione sono affidati

dagli strumenti disposti dalla cultura giuridica (leggi, decreti, regolamenti, procedure, ecc.). In tale dominio, occorre considerare che “la connessione tra quelle dimensioni dell’agire risulta, storicamente ed empiricamente, affidata ai processi specifici della mediazione giuridica, ai suoi meccanismi di istituzionalizzazione, alle sue scelte tecniche e di valore” (Agodi, 2001, p. 72).

Questo aspetto assume una forte rilevanza non solo perché le norme giuridiche (che regolano le decisioni e gli eventi connessi ai procedimenti di attuazione) ed i principi (cui queste sono fatte risalire) sono prodotti culturali di specifici contesti istituzionalizzati; esso risulta rilevante perché le stesse norme conferiscono ai processi decisionali una particolare forma di autonomia rispetto ad altre relazioni sociali.

“Si tratta di una rilevanza che non può essere trascurata senza perdere di vista un processo storico che sembra investire la maggior parte dei sistemi di regolazione contemporanea, giuridici e non giuridici. È un processo che sta ridefinendo i contenuti di quelle che, utilizzando una categoria specificamente giuridica, ma di pregnante rilievo sociologico, vengono intese come «autonomie» sia nel senso giuspubblicistico che in quello privatistico. Si tratta di un profondo processo culturale e di redistribuzione di poteri sociali, compiuto attraverso le relazioni che, entro i più diversi tipi di procedimento, si instaurano tra contenuti attribuiti alle norme, decisioni pre-supposte e decisioni di cui gli attori del procedimento assumono la responsabilità. Categorie generali come responsabilità, controllo, programmazione, partecipazione, ma anche sussidiarietà e valutazione, soggetti o persona, stanno assumendo contenuti nuovi, ricombinando significati tradizionali, nuove esigenze regolative e di garanzia, investendo inaspettate aree di applicazione. Tutto ciò non avviene «in astratto», nelle elaborazioni della dottrina, né semplicemente, attraverso la stesura di documenti normativi. La possibilità che tali elaborazioni producano effetti normativi dipende dal loro porsi come riferimento per l’agire nei contesti che pretendono di regolare. Tale possibilità si manifesta e trova espressione nella minuta rete di rapporti sociali che si intessono intorno alle sequenze routinarie cui i processi istituzionalizzati di creazione di norme e di elaborazione dottrinale danno luogo, cui si riferiscono e nelle quali sono assunti – a vario titolo ed in diversa misura – a criteri di orientamento dell’azione” (Agodi, 2001, p. 73).

Il livello d'analisi scelto consente di avere un punto di vista privilegiato per affrontare, nei termini della ricerca empirica, anche alcune irresoluzioni della teoresi sociologica contemporanea concernenti la teoria dell'azione. Tali questioni interessano sostanzialmente il problema della costruzione dell'agire quale oggetto d'indagine ed il contributo che, a questa costruzione, offre la sua possibile riferibilità a norme sociali. Ciò che risulta essere centrale nella riflessione è la connessione concettuale ed empirica tra ciò che dell'agire si designa come «processo» e ciò che si designa come «struttura», tra i modi di riproduzione delle strutture sociali che si basano su processi d'azione, in senso proprio, e quelli che ricorrono ad uno o più veicoli di istituzionalizzazione (forme organizzative, schemi e modelli culturali).

Nella ricostruzione di un procedimento, il punto in cui si manifesta l'importanza teoretica della connessione tra struttura e processo è che sia dal punto di vista giuridico che da quello sociologico il contenuto degli schemi e dei modelli culturali che danno significato alle interazioni - ovvero le strutture regolative tramite le quali i precetti giuridici divengono risorse normative da usare nel procedimento - derivano dalla processualità stessa dell'agire. “Ma è la relazione tra quella processualità e gli schemi e i modelli culturali cui viene riferita che risulta diversamente qualificata, nell'una e nell'altra prospettiva. Dal punto di vista giuridico, sono le garanzie costituite dal procedimento (anche nel «processo») che ne risultano investite: si realizzano sistematicamente, nel compiersi dell'intera sequenza normativamente prevista; si svuotano nella riduzione alla rituale aderenza a questo o quel passaggio. Dal punto di vista sociologico, è la «osservabilità» del procedimento che entra in gioco. Esso risulta «osservabile», attraverso gli eventi che ne scandiscono la processualità, in quanto questi siano riferibili, in modo metodologicamente controllato, a regolarità opportunamente identificate: appunto, quelle identificate - ma non pre-definite - attraverso il riferimento alle procedure. È ad esse infatti che, entro il contesto concreto d'azione generato dal procedimento come specifica «istituzione», sono attribuite dagli attori conseguenze rilevanti” (Agodi, 2001, p. 74).

## **4.2. Il significato sociologico dell'agire sociale ed il ruolo del quadro normativo**

In seguito alla crisi dell'impianto teorico di derivazione parsonsiana, la riflessione sull'azione in ambito sociologico ed, in particolare, la reciprocità della relazione presupposta tra struttura e processo “rimane perlopiù una dichiarazione d'intenti piuttosto che l'esito di una efficace integrazione teoretica tra ciò che è concepito in termini di processualità – l'agire – e ciò che è concepito come struttura sociale” (Agodi, 2001, p. 77).

La tesi che ha orientato la presente ricerca è che la particolare connessione tra struttura e processo sociale può essere intesa soltanto riconoscendo il significato sociologico dell'agire sociale come costitutivo di quella connessione (in termini teoretici ed empiricamente rilevabili) “e perciò tale da qualificare la dimensione processuale dei fenomeni come «storicità»” (Agodi, 2001, p. 78).

Questa scelta determina alcune conseguenze, di seguito elencate, nella costruzione del disegno di ricerca:

- la considerazione di processo e struttura come concetti analitici (piuttosto che elementi reali dei fenomeni sociali) condizionati nella loro referenzialità alla formulazione di un determinato problema di ricerca;
- il ricorso alle dimensioni analitiche dell'agire come strumenti concettuali per la ricostruzione empirica della relazione tra aspetti strutturali e processuali nei contesti concreti d'azione. Tale relazione, inoltre, viene considerata storicamente ed empiricamente variabile, piuttosto che essere cristallizzata in una astratta teoria dell'azione.
- il recupero della distinzione tra prospettiva pragmatica dell'attore e piano analitico costruito dall'interprete (distinzione dissolta nella comune riduzione dell'attore a interprete dell'agire proprio e altrui).

“Se la materia prima di cui è fatta la realtà sociale sono quei particolari eventi che noi chiamiamo azioni o atti individuali, è tuttavia solo perché quegli eventi non ci appaiono staccati l'uno dall'altro, ma tendiamo immediatamente a ricollegarli tra loro secondo uno schema narrativo, che li rende rappresentabili e comprensibili

all'interno di un dato contesto, che possiamo effettivamente parlarne in termini di agire significativo" (Agodi, 2001, p. 78-79).

Gli eventi dell'agire e significati, attraverso la loro narrativizzazione, appaiono intrinsecamente uniti, come elementi costitutivi di ogni fenomeno sociale e della sua rappresentazione. La sequenza, entro cui gli eventi possono essere compresi come un corso d'azione, si riferisce a schemi interpretativi e a categorie concettuali che rendono conto della culturalità del rapporto che gli individui hanno quotidianamente con la realtà sociale in cui sono inseriti.

Gli schemi, le categorie e le attività interpretative influenzano il modo in cui il flusso dell'esperienza viene scomposto in eventi singolarmente identificabili, "ciò che viene incluso e ciò che viene escluso, come gli eventi vengono inseriti in un intreccio ed il significato che ad essi si attribuisce. Esprime la partecipazione a, e la messa in comune di, un modo di interpretare e dare conto di quella realtà che così acquista stabilità e reiteratività, come condizione di riproducibilità del nesso tra agire e i suoi effetti" (Agodi, 2001, p. 79).

Se interpretare un'azione significa inserirla in una sequenza di eventi che ne facciano una storia e darne conto attraverso una narrazione, l'azione stessa può essere intesa secondo il modello del testo: "comprensione e spiegazione dell'azione possono essere riformulate, riconducendole alla categoria della «leggibilità». L'azione diventa leggibile in relazione a tre condizioni fondamentali: il suo fissarsi o strutturarsi secondo una rete di concetti – soggetto, intenzione, motivo, circostanza, risultato voluto o non voluto, ecc. – che dà luogo a uno specifico dominio semantico; il suo atomizzarsi dal soggetto che la pone in essere lasciando le «tracce», un deposito documentario, variabile nei suoi elementi costitutivi al variare del tipo di azione, che ne consente la ricostruzione; la sua «apertura», cioè la possibilità di essere fatta oggetto di letture differenti" (Agodi, 2001, p. 79).

Tuttavia, considerando che la narrazione come genere testuale trae la sua particolarità proprio dal rinviare all'azione di cui narra, come altro da sé, l'azione non è riducibile alla propria narrazione, in quanto produce una sua specifica irreversibilità.

Questa irriducibilità dell'azione alla sua narrazione trae ulteriori argomenti dall'ambito della sociologia storica in cui la tensione tra descrizione, spiegazione e

narrazione di un corso di azioni è più evidente. “La rappresentazione della dimensione storico-processuale dei fenomeni indagati ne è direttamente investita. La concezione tendenzialmente lineare, strettamente unidimensionale, del tempo risulta sempre meno adeguata a rappresentare la «storicità». È così che, nella considerazione degli storiografi, il tempo storico ha raggiunto una caratterizzazione, sempre più largamente condivisa, che ne sottolinea lo «spessore», la profondità: sequenzialità, cumulatività, contingenza e prossimità sono le categorie secondo le quali la collocazione degli eventi nella dimensione temporale consente di recuperarne il significato e di ricostruirne le connessioni causali” (Agodi, 2001, p. 80).

Il problema della spiegazione storico-idiografica e del collegamento tra processualità storica e strutturazione della dimensione temporale trova spazio anche in ambito sociologico. Sono due gli aspetti della spiegazione storica e del modo in cui in essa rileva la dimensione temporale che hanno ottenuto una forte attenzione:

- l’aspetto sequenziale, in cui si fa riferimento alla singolarità del nesso di causalità tra eventi e si assume che a sequenze di eventi contingenti possa essere affidata (attraverso la riduzione che esse operano sulle alternative di possibilità per l’azione) la spiegazione delle azioni successive;
- l’aspetto congiunturale, in cui si fa riferimento alla possibilità, in uno specifico contesto spazio-temporale, che combinazioni definite di cause strutturali e di eventi singolari diano luogo a esiti che non obbligatoriamente si produrranno in altri contesti pur avendo le stesse condizioni.

Nella presente ricerca, il dibattito appena descritto, è stato valorizzato facendo riferimento al carattere processuale che assume, nell’agire pratico e nelle varie forme di conoscenza, ogni costruzione di significati. Ciò in quanto essi rappresentano e costituiscono le connessioni (di tipo empirico e di natura teorica e teoretica) tra azione, cultura e struttura che consentono sia all’attore che all’interprete di riconoscere la processualità sociale come storicità.

Inoltre, tali significati non solo legano il presente al passato, tramite la possibilità di re-identificare le esperienze precedenti, ma rappresentano soprattutto la condizione di possibilità per la progettazione dell’esperienza futura.

“Solo se non si sottovaluta il carattere reiterativo del processo di significazione può essere valorizzata l’adozione del procedimento di tipizzazione – risorsa cognitiva e pragmatica dell’attore – quale strumento metodologico per l’interprete, determinando la possibilità di definire l’agire oggetto di analisi sociologica come reiterazione osservabile di comportamenti che risultano comprensibili sulla base di un definito riferimento, attribuito all’attore, da parte dell’interprete, a significati e schemi culturali. Ne deriva anche la caratterizzazione empirica del significato ricercato dall’interprete per l’agire osservato: non si tratta di un attributo isolabile e astrabile dall’agire, indipendentemente dallo specifico contesto e dal processo d’azione all’interno del quale quell’agire è rilevato; né, d’altra parte, tale per cui quell’agire risulti sensatamente osservabile senza riferimento ad esso” (Agodi, 2001, p. 81).

Un determinato agire sociale, per l’interprete, è la reiterazione resa osservabile di comportamenti che risultano comprensibili in base ad uno specifico riferimento di senso attribuito dall’attore. Il significato di quell’agire può essere accessibile con ipotesi che individuano in quel riferimento di senso elementi cui è attribuita una determinata valenza culturale (ovvero di reiterazione e riproduzione di strutture di senso e modelli di significato) risultato di tipizzazioni degli attori stessi. La ricostruzione del significato dell’agire sociale è in sostanza una costruzione di secondo grado sul senso che gli attori attribuiscono a un dato agire, “che seleziona di quest’ultimo solo quanto ricostruibile come riferimento reiterato di comportamenti tipizzati e/o oggetto d’imputazione di eventi osservabili. Le «strutture di mediazione simbolica» sono modelli mentali condivisi che si riproducono attraverso l’agire e ne dipendono: la loro «contingenza» non sta tanto nella tendenza dell’agire a trascenderle, ma nel fatto che la loro stessa continuità dipende dall’essere ri-prodotte o meno nell’agire” (Agodi, 2001, p. 81-82).

Per poter rilevare l’agire come processualità e come storia (ovvero come una successione nel tempo di eventi casualmente connessi, in cui la connessione che consente il seguire di un evento ad un altro è una connessione di senso, contingente e soggetta a mutamento) bisogna far riferimento a persistenze o strutture, attraverso la cui riproduzione emerge la iteratività che connette le azioni ed i significati. “D’altra parte, anche la storicità di ciò che designiamo come «cultura» richiede a sua volta,

per essere accessibili a una conoscenza empirica, il riferimento a regole che possano essere date come (significati) preesistenti agli eventi la cui sequenza è identificata come processualità storica (e a cui questi si riferiscono come a componenti del proprio significato)” (Agodi, 2001, p. 82).

La produzione di regole ed il consolidamento (tramite il loro operare) di quelle persistenze che individuano strutture nei processi culturali sono attività storicamente affidati ad ambiti d’azione specificamente differenziati nell’ambito delle diverse società; inoltre, il loro controllo è potenzialmente oggetto di conflitti.

In relazione sia alla tipologia considerata sia allo specifico livello analitico considerato, le regole rappresentano le condizioni dell’agire e della sua conoscibilità; nondimeno, esse sono prodotti dell’agire e del processo conoscitivo di cui è oggetto.

Dal punto di vista dell’analisi sociologica le regole “sono istituzioni sociali o canoni metodologici, sono convenzioni, regolarità da spiegare o teorie sociologiche. E possono essere le une e le altre a seconda dello specifico problema conoscitivo, nella cui formulazione o soluzione intervengono: il punto è non scambiare i piani su cui intervengono in un senso o nell’altro, pena la incontrollabilità del processo conoscitivo e della conoscenza costruita” (Agodi, 2001, p. 82-83).

Rientrano tra queste regole le norme sociali, che per l’interprete costituiscono elementi di regolarità nei comportamenti osservabili; questi, possono essere interpretati grazie al riferimento a determinati modelli culturali a cui è stato attribuito uno specifico significato vincolante da parte degli attori. Tale significato rappresenta il riferimento rispetto al quale l’interprete può ricostruire sia la tipicità delle risposte corrispondenti agli scostamenti dalle regolarità comportamentali, sia la tipicità delle modalità e delle condizioni con cui questi scostamenti vengono realizzati.

Alla stessa stregua, le norme giuridiche sono norme sociali, un prodotto culturale di specifici ambiti d’azioni istituzionalizzati; la loro efficacia normativa è sociologicamente vincolata al loro divenire componenti di significato degli agire che vengono realizzati negli specifici contesti che le stesse norme sono preposte a regolare.

Ciò che definisce ulteriormente le condizioni di validità di alcune norme giuridiche è la loro capacità di funzionare come istituzioni nei confronti delle processualità dell’agire che consentono di essere, ad un livello ulteriore riguardo alle

norme cui quell'agire è direttamente orientato, condizioni di possibilità del significato delle norme in questione.

“Il superamento, non solo programmatico, delle oscillazioni e dei dualismi tra soggettività ed oggettivazione dei significati, da una parte, e, dall'altra, tra staticità ed invarianza come attributi delle strutture ed iteratività, contingenza e mutabilità, come attributi dei processi sociali [...] va cercato nell'accesso metodologicamente regolato della ricerca sociologica a questa multi-stratificata dimensione iterativa e processuale – più specificamente, storica – dei fenomeni sociali e delle dinamiche di strutturazione e istituzionalizzazione, di destrutturazione e de-istituzionalizzazione, che li investono” (Agodi, 2001, p. 83).

### **4.3. La definizione operativa**

In questa luce si è proceduto ad operativizzare, da un punto di vista sociologico, il concetto di procedimento.

I procedimenti legati all'attuazione delle politiche sociali, a livello di gestione dei progetti, non possono essere semplicemente ricostruiti attraverso la lettura dei testi normativi a cui fanno riferimento.

Secondo la dottrina giuridica, i procedimenti sono costituiti da una “stratificazione di processualità e contesti sociali concettualmente riconducibili a dimensioni analitiche dell'agire o a suoi ambienti” (Agodi, 2001, p. 84).

Inoltre, i procedimenti, come istituzioni, consistono di una forte connessione tra norme, significati, decisioni ed attività da cui viene riprodotto, la cui accessibilità empirica è condizionata a una adeguata concettualizzazione del loro svolgersi, del loro carattere sequenziale ed iterativo.

In relazione a ciò, l'obiettivo che ci si è posto nella presente ricerca è stato quello di far emergere le condizioni alle quali la componente istituzionale dei procedimenti in questione (come tipo di struttura di comunicazione tra ambiti di agire e di saperi differenti) divenga una sorta di filtro per l'agire, in cui si concretizza, nel complesso, il processo di attuazione delle politiche sociali.

Gli *output* connessi al processo di attuazione (Piano Sociale di zona, Profilo di comunità, Avviso pubblico, ecc.), così come le attività istituzionali di gestione

strettamente collegate ad essi (vedi Cap. 5), assumono significato solo se concepiti come fasi di un percorso e di una logica di attuazione tramite la quale divengono specificatamente gli atti dei procedimenti in questione. In base a questa ricostruzione risulta possibile ricomporre i nessi attraverso cui essi vengono prodotti e assunti, dagli attori chiave coinvolti, come atti dei procedimenti, tramite il riferimento agli schemi e modelli culturali (cognitivi e normativi) che costituiscono le fondamenta di tali nessi. Sullo sfondo della rappresentazione dei procedimenti che hanno gli attori chiave coinvolti, può essere ricostruito:

- la storia delle singole fasi dei procedimenti legati all'attuazione;
- il significato sociologico dei procedimenti in questione.

Il significato sociologico dei procedimenti legati all'attuazione delle politiche sociali non solo tiene conto delle rappresentazioni che hanno gli attori dei procedimenti, ma ridefinisce tali rappresentazioni rispetto ad un quadro di riferimento e ad un insieme di connessioni più ampie.

Inoltre, tale significato definisce “ciò che, dell'agire di cui i singoli procedimenti consistono, opera come struttura e come istituzione e ciò che è effettivamente oggetto di scelta e di azione, istituendo le connessioni empiriche tra ciò che si è ricostruito come struttura e ciò che si è ricostruito come azione” (Agodi, 2001, p. 85).

Le singole fasi di cui consistono i procedimenti – interpretati sulla base del riferimento a schemi e modelli di significato e all'uso di regole e risorse culturali che ne consentono la realizzazione – divengono in questo modo comprensibili come:

- l'esito di azioni definite in un contesto istituzionalmente strutturato da ambiti e domini di azione diversi;
- specifici enactment connessi ad alcune di queste istituzioni.

Le risorse culturali, le regole ed i significati rendono possibile una selezione sia degli altri agire rilevanti, sia degli stessi aspetti che qualificano la loro rilevanza in relazione all'agire; inoltre, contribuiscono a delimitare non solo i confini del contesto, ma anche le condizioni in cui esso viene prodotto e riprodotto.

Si è così proceduto, in un primo momento, alla selezione e all'analisi del quadro normativo vigente in modo da poter definire inizialmente quella che è la

struttura formale organizzativa, che comprende l'insieme dei procedimenti legati all'attuazione delle politiche sociali.

In un secondo momento, si è proceduto ad elaborare una rappresentazione dell'intero iter procedimentale, come risultato della sua ricostruzione narrativa, attraverso interviste mirate agli attori fondamentali coinvolti a vario titolo nell'attuazione delle politiche sociali; la ricostruzione narrativa dell'intero processo di attuazione è stata sollecitata richiedendo la identificazione e la descrizione (non necessariamente in ordine cronologico) delle singole attività/azioni che scandivano ogni procedimento.

L'intero processo di attuazione definito inizialmente sulla base del quadro normativo è stato rielaborato e reinterpretato attraverso le singole interviste, ricostruendo in questo modo il senso ed significato sociologico degli agire di cui è complessivamente l'esito.

Inoltre, attraverso tale rielaborazione, è stato possibile identificare le condizioni concrete di funzionamento della struttura formale organizzativa connessa all'attuazione delle politiche sociali; ciò ha consentito di porre maggiore enfasi su quelle norme giuridiche che «effettivamente» risultavano adottate come riferimento e condizione di possibilità nei procedimenti.

#### **4.4. Le modalità di selezione e lo strumento di rilevazione**

Le interviste sono state somministrate ad attori che rivestono ruoli significativi nel campo istituzionale della *governance* delle politiche sociali, sul versante sia delle amministrazioni (stazioni appaltanti), che rappresentano le domande di servizio, sia su quello degli operatori economici che concorrono per l'aggiudicazione dei servizi oggetto di gara, formulando le offerte progettuali di servizio.

Sono state dunque intervistate due categorie di soggetti appartenenti al campo in questione:

- Dirigenti responsabili di servizio;
- Rappresentanti legali del privato sociale.

Per la selezione dei soggetti intervistati sono stati adottati una serie di criteri, differenti per ciascuna delle due succitate categorie.

Per quanto concerne i Dirigenti responsabili di servizio, si è adottato il criterio sia della quantità di risorse assegnate all'area d'intervento di cui erano responsabili, sia quello del numero di gare indette e progetti gestiti; per quanto concerne invece i Rappresentanti legali del privato sociale, essi sono stati scelti sostanzialmente in base alla mole di progetti gestiti nell'ambito del Comune di Napoli, privilegiando gli operatori economici che avevano maturato una maggiore esperienza nella gestione dei servizi e nei rapporti istituzionali con le amministrazioni appaltanti.

La modalità di intervista adottata è stata quella «in profondità». Tale scelta si è dimostrata molto feconda in relazione ai fini conoscitivi che ci si era proposti, al tema generale indagato ed all'esigenza specifica di:

- comprendere il punto di vista dei soggetti intervistati e la loro posizione all'interno della struttura di governance locale;
- accedere alla loro «esperienza autentica»<sup>1</sup>;
- individuare attraverso le triangolazioni delle interviste ai soggetti con ruoli e posizioni molto diversi nel campo indagato, anche la configurazione dello stesso campo istituzionale.

Le Interviste strutturate avrebbero, al contrario, richiesto un'ipotesi di lavoro sulla struttura del campo istituzionale che si è preferito non incorporare nello strumento di rilevazione.

Sono state condotte in totale 20 interviste in profondità, in particolare:

- 10 interviste a Dirigenti responsabili di servizio;
- 10 interviste a Rappresentanti legali del privato sociale.

La tipologia delle interviste «in profondità» adottata è stata quella dell'intervista dialogica<sup>2</sup>.

Lo stile dialogico (adottato per dare vita alle interviste) può essere considerato come una particolare forma di relazione d'ascolto, in cui ogni singolo intervistato, quando viene invitato a raccontare di sé, “diventa un esploratore dei propri mondi, interni ed esterni” (La Mendola, 2009, p. 17).

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento si rimanda qui a Cardano (2011)

<sup>2</sup> Per un approfondimento si rimanda qui a La Mendola (2009)

Ciò che caratterizza questa tipologia è che l'intento primario dell'intervista non riguarda la raccolta delle opinioni e informazioni collegate a valori, norme ed a particolari condizioni. Invece, ciò che risulta essere lo scopo primario da raggiungere tramite tali interviste è quello di raccogliere rappresentazioni di esperienze e di relazioni, ed in particolare le rappresentazioni delle «cornici» entro le quali gli elementi/aspetti che vengono esplicitati nei racconti (ovvero le scelte, le opinioni, i valori perseguiti, le norme adottate) acquisiscono senso e significato.

Attraverso la conoscenza dei piccoli particolari di ogni specifica situazione ci si può accostare al senso attribuito dall'attore al proprio agire; “senza attenzione ai piccoli passi, ai singoli qui ed ora, o lì e allora, non possiamo entrare in contatto con l'altro, con il suo agire, perché «le attività sono risposte a situazioni particolari»” (cit. in La Mendola, 2009, p. 30).

La strategia che si è perseguita con tali interviste è stata quella di accompagnare l'intervistato nella “fatica di far emergere almeno il primo strato, la prima cornice, entro la quale prendono senso gli elementi che ci ha messo sul tavolo” (La Mendola, 2009, p. 31).

Adottando la prospettiva dialogica si è proceduto ad “accogliere ciò che l'altro costruisce da sé e sostenerlo in questa fatica di elaborazione delle forme, cercando di assecondarlo senza invaderlo, né rimanendo chiusi in una pretesa neutralità o oggettività” (La Mendola, 2009, p. 61).

Con le interviste dialogiche vengono accolte le opinioni, le valutazioni e le tipizzazioni elaborate dall'intervistato all'interno del suo racconto, ma la loro produzione non viene indotta con domande specifiche. “Seguire dialogicamente, e quindi né neutralmente né passivamente il flusso del racconto del narra-attore, significa lasciare scorrere anche eventuali valutazioni e tipizzazioni, non attaccandovisi: come quando si osservano le nuvole che corrono nel cielo, vederle, accorgersi delle forme a cui assomigliano, ma senza attaccarsi ad esse” (La Mendola, 2009, p. 61).

In relazione a ciò, è risultato più efficace puntare direttamente su domande connesse alle «cornici» piuttosto che alle singole informazioni.

Senza la comprensione delle «cornici» che hanno sostanzialmente generato quei succitati elementi/aspetti si finirebbe “con il proiettare i nostri assunti dati per

scontati, le nostre cornici di senso, i nostri criteri di rilevanza” (La Mendola, 2009, p. XIV) senza andare molto avanti nel processo di conoscenza. “Soltanto conoscendo la cornice entro la quale prende forma una data rappresentazione, un punto di vista del vivere personale e sociale, è possibile cercare di avvicinarsi, o meglio aprirsi, ai significati della rappresentazione” (La Mendola, 2009, p. XVII).

L’oggetto indagato attraverso le interviste è stato principalmente il ciclo dei progetti inerenti le politiche sociali, costituito dalle seguenti macro fasi:

- Costruzione della domanda di servizio;
- Progettazione dei Bandi di gara/Avvisi Pubblici;
- Indizione della gara d’appalto e aggiudicazione;
- Svolgimento del servizio, controlli sulle prestazioni e sui requisiti di carattere generale, pagamenti;
- Conclusione del servizio, termine del rapporto contrattuale.

Si è scelto di indagare anche sulla fase precedente l’affidamento inerente la programmazione delle politiche, costituita sostanzialmente dal processo di concertazione che porta al profilo di comunità e all’elaborazione del Piano Sociale di Zona, in quanto idealmente connessa al ciclo dei progetti.

Le suddette fasi hanno costituito sostanzialmente le domande della traccia di intervista; queste ultime sono state specificatamente adottate con l’intento di invitare l’intervistato a mettere in risalto solo alcune cornici di esperienza e di relazione, tra le tante possibili, della sua attività lavorativa quotidiana. Inoltre, tali domande formulate nelle interviste hanno costituito:

- “delle occasioni per far ripartire la narrazione una volta che questa si sia interrotta e nei racconti precedenti non sia più disponibile alcun frammento di esperienza per suggerire ulteriori approfondimenti” (La Mendola, 2009, p. 93);
- “una sorta di promemoria cui attingere temi e possibili formulazioni dei quesiti, ma senza lasciarsi imbrigliare dalle proprie prefigurazioni” (Cardano, 2011, p. 166).

#### **4.5. La strategia d'analisi**

La strategia d'analisi adottata consiste nell'aver posto l'attenzione sulla struttura delle norme che sottendono le procedure legate all'attuazione delle politiche sociali; inoltre, quest'ultime sono state assunte come il contesto specifico in cui le norme in questione assumono significato per i diversi agire che orientano.

In tal senso, diviene oggetto specifico di ricerca la prestrutturazione istituzionale degli ambiti strettamente connessi all'attuazione delle politiche, operativizzandosi nella ricostruzione dei processi e delle strutture d'azione tramite cui le stesse politiche si configurano e assumono significato.

Lo studio delle procedure di attuazione delle politiche sociali non può prescindere da un'analisi dei singoli ruoli coinvolti, prendendo in considerazione:

- i “dilemmi” che essi fronteggiano ed il quadro culturale ed istituzionale in cui si inseriscono;
- l'evoluzione nel tempo delle stesse procedure e del loro radicamento in un determinato contesto di strutturazione di pratiche amministrative e professionali;
- il quadro culturale, istituzionale e normativo all'interno del quale sono legittimate ad operare.

In questa prospettiva assume molta importanza l'analisi del quadro giuridico nel quale le procedure e le pratiche amministrative e professionali si inseriscono e trovano legittimazione; non al mero fine di una comparazione con altri contesti normativi, ma per evidenziare il loro ruolo nella definizione degli attori, dei vincoli, delle opportunità e delle risorse a loro disposizione.

Nella presente ricerca l'analisi della dimensione giuridico-istituzionale dell'implementazione delle politiche sociali, a livello della gestione dei progetti, ha assunto il significato di strumento di delimitazione dell'ambito fenomenico d'indagine.

Entro tale ambito si è proceduto ad identificare ed analizzare i processi ed i meccanismi istituzionali che sottendono le attività di gestione dei progetti, le modalità di elaborazione, modifica, interpretazione ed adattamento rispetto alle opportunità rese possibili in un particolare contesto storico, culturale e sociale.

Il punto fondamentale di questa strategia analitica è consistito nell'interrogarsi sulle potenzialità esplicative del riferimento dell'azione alla regolazione giuridica ed al quadro normativo che così scaturisce, per dar conto delle specifiche attività che, tra di loro collegate, costituiscono il processo di attuazione studiato.

In questo modo, viene enfatizzato il problema del ruolo istituzionale dei procedimenti legati all'attuazione delle politiche sociali, come quadro categoriale complessivo che può essere in grado di orientare il mutamento normativo nello specifico dominio di riferimento.

Inoltre, il quadro normativo alla base di un sistema di politiche sociali non è da considerarsi come uno strumento che semplicemente dà forma alle politiche stesse, attraverso la definizione di obiettivi, strutture e procedure; esso è stato inteso come una componente intrinseca dei processi in cui si sostanziano le politiche, un «*medium* di comunicazione» dei modelli culturali e di pratiche sociali che definiscono i contenuti possibili delle politiche sociali e i relativi modelli di attuazione.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, i procedimenti legati all'attuazione delle politiche sociali possono essere concettualizzati come una struttura di comunicazione modellata dalla cultura giuridica, amministrativa e professionale che si è via via formata negli ultimi anni; ciò tenendo ben presente i diversi processi di isomorfismo istituzionale, così come delineati nel capitolo precedente.

In relazione a ciò, è stata di fondamentale importanza la ricostruzione dell'evoluzione e delle caratteristiche dell'intervento pubblico ed in particolare dell'attività amministrativa e del ruolo degli attori istituzionali coinvolti nelle diverse fasi legate all'attuazione delle politiche sociali<sup>3</sup>.

Specialmente negli ultimi anni, le amministrazioni pubbliche a livello locale sono state investite di nuove competenze e responsabilità; complessivamente gli Enti Locali acquisiscono un ruolo centrale nella fase di programmazione, progettazione ed erogazione di prestazioni e servizi nell'ambito delle politiche sociali. Attraverso una serie di riforme vengono introdotti strumenti e metodologie, per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza, derivanti dalla cultura dell'impresa, come il controllo

---

<sup>3</sup> Per un maggiore approfondimento si rimanda qui al Capitolo 2.

di gestione, il controllo strategico, le analisi valutative dei dirigenti ma soprattutto quelle relative all'andamento dei progetti in tutte le fasi.

L'adozione di tali strumenti e metodologie è stata condizionata, ed in parte resa possibile, in questo come in altri ambiti d'intervento, dall'esperienza maturata dalle Regioni e dagli Enti Locali nella gestione della programmazione comunitaria. Le ultime tre programmazioni dei Fondi Strutturali per la politica regionale di coesione europea hanno profondamente modificato gli assetti organizzativi ed i rapporti dei diversi livelli di governo, favorendo il processo di decentramento verso gli Enti Locali; a favore di questi ultimi, infatti, c'è stato un forte trasferimento di responsabilità, secondo il principio di sussidiarietà, specialmente nella fase attuativa dei progetti.

Gli Enti Locali, per far fronte ai modelli di governo relativi alla regolamentazione comunitaria (sistemi di gestione e di controllo; monitoraggio; valutazione; ecc.), hanno dovuto necessariamente provvedere con iniziative volte all'*empowerment* delle strutture organizzative e alla *capacity building* delle amministrazioni; con l'obiettivo di utilizzare pienamente le risorse programmate ed evitare il disimpegno automatico delle stesse e poi con quello di garantire un corretto processo di programmazione.

È alla ricostruzione dei modelli di governance che ne sono scaturiti nelle specificità dei contesti istituzionali (fatti non solo di norme, ma anche di modelli di pratiche) che va finalizzata un'analisi di come vengono "formulate strategie nelle amministrazioni pubbliche per tentare da un lato di coniugare logiche di azione di tipo burocratico con altre più attinenti alla dimensione del mercato, dall'altro di individuare e di separare i rispettivi compiti del corpo amministrativo-tecnico da quello politico" (Pavolini, 2003, p. 23).

In questa chiave, il lavoro empirico programmato si è svolto in due fasi distinte ma integrate tra loro; nella prima fase, si è proceduto alla ricostruzione delle procedure di attuazione delle politiche sociali, dalla programmazione al ciclo dei progetti, attraverso l'analisi del quadro normativo vigente (inteso come l'insieme delle norme, dei regolamenti e delle linee guida); nella seconda fase, si è proceduto a rileggere questi atti procedurali attraverso le interviste a testimoni privilegiati

coinvolti a vario titolo nell'attuazione, ricostruendo il significato dell'agire di quest'ultimi.

Nella ricerca, sono stati presi in considerazione solo i procedimenti di affidamento dei servizi per i quali è prevista la gara d'appalto; ciò in quanto tale modalità non solo rappresenta quella principalmente adottata dalle direzioni delle amministrazioni locali, ma è quella a cui si ricorre per quei servizi sui quali sono impegnate le risorse più ingenti sul totale di quelle programmate, cui è stata dunque data centralità nelle scelte programmatiche sottese al Piano Sociale di Zona. L'unità amministrativa scelta per lo svolgimento della ricerca è stata il Comune di Napoli.

La strategia analitica adottata non si è basata unicamente sulla ricostruzione dei processi di attuazione e delle strutture d'azione; l'aspetto più innovativo di tale strategia consiste nell'aver focalizzato l'attenzione sulle condizioni concrete di funzionamento della struttura formale organizzativa connessa all'attuazione delle politiche sociali, comprese quelle che, al suo interno, minacciano la «sostenibilità» del modello di *governance* specifico del contesto locale scelto; ciò è stato reso possibile grazie all'individuazione dei meccanismi e dei nodi strutturali che, nell'ambito delle procedure di attuazione a livello della gestione dei progetti, ostacolano una piena valorizzazione della *partnership* pubblico-privato.

## **I PROCEDIMENTI DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI**

### **5.1 La fase di programmazione delle politiche sociali**

La fase relativa alla Programmazione è rappresentata sostanzialmente dalla elaborazione di due documenti: il profilo di comunità e il Piano sociale di zona.

Il profilo di comunità più che essere prettamente uno strumento di programmazione rappresenta uno strumento di analisi territoriale “per leggere e conoscere la città, per delineare e cogliere le complessità, per individuare e quantificare i suoi bisogni ma soprattutto per definire e localizzare le sue tante diversità”<sup>1</sup>.

Nell’ambito del Comune di Napoli, il Profilo di Comunità viene realizzato ogni tre anni da un Gruppo di Lavoro Interistituzionale, composto da tecnici dell'Assessorato alle Politiche Sociali ed Immigrazione, dell'Assessorato alle Statistiche Demografiche e Censimenti del Comune di Napoli, del Dipartimento Socio-Sanitario dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 centro, dell'ISTAT Ufficio Regionale della Campania , Dipartimento Giustizia minorile - Centro per la Giustizia Minorile della Campania, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Napoli, con il coordinamento del Centro Studi Interistituzionale per l'Integrazione Socio-Sanitaria Comune di Napoli / ASL Na 1 centro.

---

<sup>1</sup>Profilo di comunità della città di Napoli 2006

Il profilo di comunità rappresenta sostanzialmente una base di dati da cui partire per la definizione successiva del Piano sociale di zona<sup>2</sup>, che costituisce il principale strumento di programmazione delle politiche sociali del Comune.

Sulla base dell'art. 19 della Legge Quadro 328/2000 il Piano sociale di zona, è definito dal Comune d'intesa con le aziende sanitarie locali; esso stabilisce principalmente<sup>3</sup>:

- gli obiettivi strategici e le priorità di intervento;
- gli strumenti ed i mezzi per la relativa realizzazione;
- le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali;
- le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con organismi non lucrativi di utilità sociale.

Sulla base dell'articolo 27 della Legge n. 142 dell'8 giugno 1990 e successive modificazioni, il piano sociale di zona è attuato attraverso un accordo di programma, al fine principalmente di favorire la formazione di sistemi locali di intervento assicurando inoltre l'adeguato coordinamento delle risorse umane e finanziarie, anche per quanto concerne la partecipazione non solo dei soggetti pubblici ma anche degli organismi non lucrativi di utilità sociale; ciò adottando inoltre altri strumenti come la conferenza di servizi, che più che essere uno strumento di concertazione rappresenta meramente un istituto di semplificazione amministrativa.

A monte della costruzione del profilo di comunità e successivamente per la definizione del Piano sociale di zona vengono attivati i c.d. tavoli di concertazione; questi rappresentano dei momenti di confronto tra i diversi soggetti coinvolti a vario titolo nelle fasi di programmazione, gestione ed infine quella relativa all'esecuzione di un determinato servizio.

I soggetti coinvolti nei tavoli di concertazione sono principalmente:

- il comune;
- le ASL;
- le associazioni di categoria;
- i Centri Servizi Sociali;

---

<sup>2</sup> Il profilo di comunità rappresenta una base informativa anche per i Programmi delle Attività Territoriali (PAT) e i Piani locali degli interventi e dei servizi sociali (PLISS).

<sup>3</sup> Per una completa articolazione del contenuto del Piano sociale di zona, si rimanda qui all'art. 19, comma 1, della L. 328/2000

- le organizzazioni di volontariato.

Nei tavoli di concertazione vengono sviluppate quelle che sono le basi sia per l'avvio delle analisi territoriali (che poi produrranno come *output* il profilo di comunità) sia per la formulazione del contenuto del Piano sociale di Zona.

Dall'analisi della fase programmatoria è emerso che la concertazione tra il soggetto pubblico e quello privato (quando viene attivata) non è considerata un momento di «confronto» ma solo di «ratifica» di decisioni già adottate dal soggetto pubblico. Ciò in quanto l'integrazione pubblico-privato sociale è unicamente di tipo strumentale e non si fonda invece sulla possibilità di integrare competenze diverse.

“Il partenariato pubblico-privato sociale non sempre è fondato su .... un rapporto di collaborazione non strumentale, non fondato sulla convenienza. In genere è fondato, al contrario, sull'interesse della pubblica amministrazione di risparmiare...anche se non ricorre più allo strumento delle gare a massimo ribasso... e quindi rivolgersi alle organizzazioni del terzo settore è giudicato economicamente più conveniente per la pubblica amministrazione. L'integrazione pubblico-privato sociale quando è fondata sulla maggiore convenienza e non sulla possibilità di integrare competenze diverse, insomma, introduce un elemento perlomeno fuorviante, insomma, che fa correre il rischio perlomeno di fondare l'ingegneria, l'architettura delle...della scelta stessa dei criteri di selezione della pubblica amministrazione su ben altri requisiti, su ben altri principi. Questo elemento fuorviante ha fatto sì ... negli anni più recenti, forse anche in corrispondenza con la riduzione delle risorse economiche pubbliche a disposizione, di aver definito questi impianti sulla base ... più su una base quantitativa che non su quella qualitativa. Le gare d'appalto.. come dire.. sollecitano l'erogazione delle prestazioni, hanno un impianto di controllo delle prestazioni che tiene scarsamente conto degli esiti di queste prestazioni, si è poco scarsamente sviluppato una cultura dei risultati insomma, che doveva essere alla base di questo rapporto di collaborazione...e quindi il risultato che ne è venuto fuori è che essendo soprattutto fondato sul rapporto strumentale, anche gerarchicamente subordinato insomma, con la scusa e il pretesto che la pubblica amministrazione ha compiti di programmazione e di indirizzo, non si può mai fino in fondo parlare di vero e proprio partenariato ma di un rapporto che vede la presenza di due soggetti: uno è il committente e l'altro è il gestore insomma...che è un canone, diciamo, che si applica meglio insomma ad altro genere di categoria insomma...appunto il costruttore che deve costruire la scuola e il committente pubblico che ne definisce il progetto. Nel caso del rapporto pubblico-privato, la 328 raccomandava, per esempio, che la definizione dei

cosiddetti profili di comunità, quindi la valutazione e l'analisi dei fabbisogni fosse fatto d'intesa insomma con la pubblica amministrazione ed il terzo settore. Ora non sempre si è riusciti a mantenere con buona prassi la consuetudine di lavorare bene anche alla definizione del [...] gli strumenti di programmazione sono anche in questo caso fondati su una preliminare, quando non esclusiva, valutazione della parte pubblica e vede sempre troppo più spesso le organizzazioni del terzo settore relegate nella esclusiva funzione dell'esecutore delle progettualità pubbliche. Il che riduce anche gli spazi di capacità creativa, di fornire risposte innovative per soddisfare i bisogni delle persone; cioè il rapporto tra pubblico e terzo settore è troppo spesso relegato nell'angusto spazio di chi è tenuto ad eseguire una progettualità tutta pubblica, nella quale non si tiene conto.. e quindi gli spazi di capacità di fornire risposte innovative per soddisfare quei bisogni da parte del terzo settore sono state drasticamente ridotte insomma. Non si analizzano insieme i bisogni, non si tiene conto della capacità innovativa del terzo settore di fornire risposte”<sup>4</sup>

In questo modo, la concertazione finisce col diventare una semplice adempimento burocratico degli Enti Locali, i quali per procedere all'attuazione delle attività programmate necessitano della ratifica delle organizzazioni del terzo settore.

“Quando questa c'è stata [la concertazione] si è avuto l'impressione di una maggiore attenzione al profilo burocratico insomma della concertazione, vale a dire io penso e tu ratifichi insomma... essendovi l'obbligo di prevedere che la programmazione fosse sottoscritta anche dalle organizzazioni del terzo settore... si è magari talvolta rispettato quest'obbligo, ma insomma è stato sempre un obbligo piuttosto burocraticamente rispettato mai sostanzialmente rispettato”<sup>5</sup>

Per quanto concerne invece la tipologia dei soggetti coinvolti, è emerso che nell'ambito di tale concertazione non sono definite le regole e modalità concernenti la selezione dei soggetti privati, che stabiliscano quale «tipologia» possa essere inclusa o meno, in riferimento quindi alla loro possibilità di partecipare alle gare d'appalto successive; inoltre, le imprese/cooperative sociali appartenenti alle associazioni di categoria<sup>6</sup>, presenti nei tavoli di concertazione, a volte non risultano essere le stesse che in sede di gara, per l'affidamento di determinati servizi relativi alle politiche sociali, presentano i progetti.

---

<sup>4</sup> Intervista a Sergio D'angelo

<sup>5</sup> Intervista a Sergio D'angelo

<sup>6</sup> Si fa riferimento come soggetti privati solo agli operatori economici appartenenti alle associazioni di categoria e non alle organizzazioni di volontariato in quanto quest'ultime di fatto non possono partecipare alle gare d'appalto.

“Ci sono alcuni soggetti privilegiati che vengono sentiti anche in maniera interlocutoria, vengono sentiti in maniera interlocutoria... è chiaro [...] il terzo settore... ci stanno conflitti d’interesse ... se mi siedo a quel tavolo è ovvio che farò stendere quel capitolato secondo il mio vestito, secondo la mia esigenza”<sup>7</sup>

Tale questione compromette la concorrenza e la *par condicio* in sede di gara e causa inevitabilmente uno sfasamento della continuità programmatica/progettuale dell’intero ciclo, in quanto da un lato abbiamo una serie di imprese/cooperative sociali che hanno una conoscenza del territorio, in termini di bisogni ed i relativi strumenti e mezzi per affrontarli (o meglio vengono coinvolti nella fase relativa alla programmazione proprio perché viene loro riconosciuta questa tipologia di *expertise*) di fatto però non sono gli stessi soggetti che competono<sup>8</sup> tra di loro per l’affidamento dei servizi. Dall’altro abbiamo una serie di imprese/cooperative sociali che non hanno preso parte ai tavoli di concertazione ma partecipano alle gare, cui vengono affidati i servizi, e quindi sostanzialmente realizzano quanto progettato nel contenuto del capitolato d’oneri o Avviso pubblico che, a sua volta, fa riferimento a quando delineato nella fase di programmazione a cui gli stessi soggetti non hanno preso parte; ciò dimostra non solo la limitata continuità programmatica/progettuale nell’ambito dell’attuazione dei servizi, ma anche il cattivo utilizzo dello strumento di concertazione, che diviene in questo modo un momento separato dalla fase esecutiva, così come anche tutti i documenti programmatici di cui sopra.

“Il portatore d’interesse va sempre sentito, cioè se un comune decide di fare una ristrutturazione di una zona urbana io non credo che non vada ad ascoltare gli architetti ...o gli urbanisti, no? Se io devo fare la passeggiata al mare ... voglio bonificare la zona portuale io penso che gli urbanisti me li vado ad ascoltare. Non posso essere io Pubblica Amministrazione «tuttologa!»”<sup>9</sup>

L’istituto della concertazione tra il soggetto pubblico e quello privato previsto per la fase programmatoria non è previsto dal legislatore nella fase di progettazione; eppure, tale concertazione, se regolamentata anche nella fase della definizione del progetto relativo al servizio oggetto di gara, potrebbe costituire un fattore determinante per la formulazione di una domanda di servizio più mirata, che tenga

---

<sup>7</sup> Intervista a Ornella Scognamiglio

<sup>8</sup> Si sottolinea ciò perché la competizione dei soggetti privati per l’affidamento dei servizi rappresenta uno dei principi fondamentali di tutta la normativa vigente in materia e soprattutto del complesso di letteratura dedicata alla tematica sulla governance.

<sup>9</sup> Intervista a Ornella Scognamiglio

conto, da un lato, delle esigenze delle amministrazioni appaltanti (tra cui risorse disponibili, tempi di consegna e cantierabilità, bisogni sociali specifici, ecc.); dall'altro dell'esperienza dei soggetti privati che possiedono quelle conoscenze tecniche e gli strumenti adeguati, acquisiti proprio durante lo svolgimento di servizi analoghi, per poter gestire ed affrontare determinati bisogni sociali. Il risultato di tale concertazione sarebbe un capitolato d'oneri più efficace in tutte le sue parti costitutive (oggetto di gara, durata del servizio, importo a base d'asta, descrizione delle attività, ecc.).

“Non c'è tanto ascolto...questo è un male perché si evidenzerebbero prima delle problematiche e delle criticità e si potrebbe porre rimedio anche rispetto a delle programmazioni che non sono coerenti con i servizi che si vanno ad affidare. Questo comporta in buona sostanza che data la scarsità delle risorse e data comunque l'esigenza delle pubbliche amministrazioni di voler rispondere ai bisogni di tutta la cittadinanza ...con poche risorse si vogliono affidare servizi stratosferici... che però non ce la si fa con i prezzi [...] quando escono i bandi già ci sono i primi problemi ...perché escono diciamo con dei prezzi che non sono sostenibili per le aziende che ci vanno a partecipare. [...] la prima analisi che facciamo è quella lì del costo quindi il prezzo che viene posto a base d'asta. Dove manca questo elemento si scarta immediatamente”<sup>10</sup>

Il cattivo utilizzo della concertazione anche nella fase di progettazione acuisce di fatto la limitata continuità programmatica/progettuale di cui sopra. Nondimeno, questa modalità di utilizzo della concertazione potrebbero, anche in questo caso, compromettere la concorrenza e la *par condicio* proprio in sede di gara; ciò in quando tale problematica causa inevitabilmente un paradosso: la partecipazione alle gare d'appalto di soggetti privati coinvolti nella progettazione, che sostanzialmente hanno in qualche misura contribuito alla costruzione del relativo capitolato d'oneri/avviso pubblico.

Nondimeno, nella fase relativa alla progettazione, le amministrazioni appaltanti possono adottare l'istituto del “dialogo tecnico”; tale strumento è previsto dalla Direttiva 2004/18/CE – Ottavo considerando, e recita testualmente: “Prima dell'avvio di una procedura di aggiudicazione di un appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono, avvalendosi di un “dialogo tecnico”, sollecitare o accettare consulenze che possono essere utilizzate nella preparazione del capitolato d'oneri a

---

<sup>10</sup> Intervista a Giancarlo Cacciapuoti

condizione che tali consulenze non abbiano l'effetto di ostacolare la concorrenza" (principio analogo contenuto anche nella direttiva 2004/17/CE – quindicesimo considerando).

Il dialogo tecnico<sup>11</sup> non rappresenta uno strumento di concertazione ma un rapporto di consulenza che le amministrazioni appaltanti possono attivare con il mondo delle imprese quando le stesse amministrazioni nella fase preliminare alla gara hanno difficoltà nel costruire il progetto, in relazione alle loro necessità: per ricercare soluzioni efficaci, acquisire dati ed informazioni, ecc.

Il dialogo tecnico attualmente non è stato ancora completamente recepito dal legislatore italiano<sup>12</sup>; l'utilizzo dello strumento in questione per questo motivo è adottato con un elevato grado di discrezionalità, sia per quanto concerne le condizioni di attivazione, sia per quanto riguarda la possibilità da parte di una determinata impresa di prendere parte al dialogo tecnico e successivamente di partecipare alla gara.

Anche questo strumento se non regolato compromette la concorrenza e la par *condicio* in sede di gara; infatti, potrebbero costituirsi delle "relazioni informali" tra le amministrazioni appaltanti e le imprese interessate, in quanto, in sede di dialogo tecnico, entrambi soggetti avrebbero la facoltà di disegnare "a tavolino" i capitolati, il cui contenuto potrebbe rispecchiare le rispettive esigenze/interessi, oppure, nella migliore delle ipotesi, le amministrazioni appaltanti avrebbero la facoltà di includere in sede di dialogo tecnico più imprese possibili solo per non incorrere in specifiche contestazioni dopo la pubblicazione del bando di gara.

La questione sulla continuità programmatica/progettuale è cruciale, in quanto tutti gli sforzi sostenuti nei tavoli di concertazione potrebbero risultare non pienamente produttivi proprio durante la fase di definizione dei contenuti del servizio oggetto di gara.

"Un arretramento della qualità del sistema di relazioni pubblico-privato sociale, che non è dipeso, che dipende a mio avviso solo dalla contrazione delle risorse pubbliche a disposizione che pure sta facendo molti danni, perché la contrazione delle risorse pubbliche sta determinando una sempre più marcata

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento sul tema del Dialogo Tecnico si rimanda qui al testo R. Garofoli e M. A. Sandulli, *Il nuovo Diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/CE e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Milano, 2005

<sup>12</sup> Il dialogo tecnico viene solo menzionato nel codice dei contratti pubblici ed è definito in modo approssimativo nel Regolamento d'attuazione.

rinuncia ai profili qualitativi insomma. E quindi si riesce meno a collaborare e più ad ordinare ed eseguire insomma. Si preferisce, si è costretti a preferire una dimensione di relazioni, un sistema di relazioni sempre più gerarchicamente subordinato: io penso tu esegui [...] ..che è un po' diciamo la tomba del partenariato pubblico-privato.”<sup>13</sup>

Inoltre, un'impresa può svolgere in maniera corretta le attività del servizio aggiudicato in relazione al capitolato d'oneri, rispettandolo in tutte le sue parti; tuttavia, questo sforzo però potrebbe risultare inefficace in relazione alle finalità programmatiche, di cui l'operatore economico aggiudicatario ha una cognizione di fatto parziale.

## **5.2 Il ciclo dei progetti**

### *5.2.1 Dalla progettazione alla aggiudicazione dei servizi*

Nella fase di progettazione vengono stabilite le modalità di svolgimento delle singole attività dei servizi oggetto di gara.

Il contenuto del capitolato d'oneri recepisce dalla fase programmatica di fatto solo il contributo dell'amministrazione appaltante, rappresentato principalmente dalla figura del dirigente responsabile. Quest'ultimo infatti rappresenta l'unico soggetto che nella fase progettuale definisce il contenuto del capitolato d'oneri, sulla base delle sue competenze ed esperienze maturate in servizi analoghi (al di là dell'adozione o meno del dialogo tecnico che come abbiamo visto è uno strumento che produce un forte rischio per la perdita della concorrenza e della par condicio in sede di gara), determinando in sostanza le diverse tipologie di attività, la tempistica e la base d'asta oggetto di ribasso.

Una volta determinata quindi una domanda di servizio viene nominato il responsabile unico di procedimento (d'ora in poi RUP) e si avviano le attività legate alla costruzione del progetto.

Il RUP, durante la progettazione, attesta la copertura finanziaria dell'intervento e provvede a richiedere le autorizzazioni amministrative dei diversi enti che sono a vario titolo coinvolti nel servizio, individuati dallo stesso RUP; a tal

---

<sup>13</sup> Intervista a Sergio D'Angelo

scopo può essere convocata una conferenza dei servizi, finalizzata appunto all'acquisizione dei pareri dei vari soggetti che intervengono nel procedimento.

Risulta chiaro che gli interessi dei vari enti che partecipano alla conferenza dei servizi sono contrapposti, e pertanto ricercare una soluzione che tenga conto di tutti gli interessi stessi risulta essere una attività lunga e complessa.

Il RUP coordina questi momenti di confronto ed, in relazione a questi, il progetto viene più volte modificato; il progetto che sarà approvato non sarà il progetto tecnicamente più valido ma quello amministrativamente approvabile, perché contempera le esigenze di tutti gli enti coinvolti nel procedimento.

In seguito all'approvazione del progetto, il RUP trasmette all'ufficio Gare d'appalto la determina con la quale sempre il dirigente responsabile rende pubblico la sua volontà di indire una gara e contestualmente approva il bando di gara ed il capitolato d'onori. L'ufficio Gare d'appalto provvede ad un controllo del rispetto della normativa (in particolare del codice dei contratti pubblici - Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163) e provvede agli obblighi di pubblicità in relazione agli importi dei bandi.

Nell'ambito del Comune di Napoli, con Deliberazione n. 8 del 20 maggio 2008 il Consiglio Comunale è stato approvato il "Regolamento in materia di rapporti con il terzo settore e di affidamento dei servizi in ambito sociale", che disciplina i rapporti tra il Comune di Napoli ed il Terzo Settore nell'ambito del complessivo processo di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche sociali cittadine; con tale regolamento è iniziata la sperimentazione di una nuova modalità di gestione dei servizi sociali, che prevede l'istituzione del Registro Cittadino delle Organizzazioni del Terzo Settore (RECO), l'iscrizione alla quale costituisce un requisito necessario per candidarsi all'affidamento dei servizi sociali di competenza del Comune di Napoli.

Il Capo II del Regolamento, invece, disciplina le modalità di affidamento agli enti iscritti al RECO dei servizi sociali di cui alla L.328/2000 di competenza dell'Amministrazione Comunale e previsti all'interno del Piano Sociale di Zona. In questo modo si è provveduto a definire una nuova modalità di individuazione dei soggetti chiamati a gestire i servizi sociali per conto del Comune di Napoli, che tiene conto:

- sia della specificità dell'ambito di intervento (i servizi sociali);
- sia degli attori coinvolti (organizzazioni del Terzo Settore).

Per quanto concerne il primo punto occorre specificare che i servizi socio-assistenziali e socioeducativi sono contemplati all'interno dell'Allegato II B del D. Lgs. 163/06, il quale contiene l'elenco dei servizi che risultano esclusi dall'ambito di applicazione del Codice dei Contratti tranne che per quanto concerne l'articolo 68 (specifiche tecniche), l'articolo 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento), l'articolo 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati). In tal senso la normativa nazionale, nel recepire il diritto comunitario, afferma la specificità di tale settore di intervento e induce le pubbliche amministrazioni a individuare forme differenti di affidamento dei servizi pur nel rispetto dei principi di trasparenza, uguaglianza di trattamento e non discriminazione.

A tal proposito la Circolare interpretativa dell'Unione Europea (GUUE 1 agosto 2006 n. C 179) chiarisce ulteriormente che nel caso di servizi esclusi dal Codice degli appalti, le norme del Trattato CE relative al mercato interno (in particolare in riferimento alla libera prestazioni di servizi, diritto di stabilimento, libera circolazione delle merci) si applicano soltanto “nelle aggiudicazioni di appalti che hanno sufficiente rilevanza per il funzionamento del mercato interno”, lasciando alle pubbliche amministrazioni il compito di decidere se un determinato appalto, in considerazione dell'oggetto, del suo importo e delle particolari caratteristiche del settore in questione, possa essere di interesse per altri operatori economici situati negli Stati membri.

Ad ogni modo la stessa Circolare – nel fornire indicazioni circa le modalità con cui procedere nel caso di servizi esclusi dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti ma considerati rilevanti per il mercato interno – ha previsto la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di “applicare sistemi di qualificazione, vale a dire la redazione di un elenco di operatori qualificati mediante una procedura trasparente e aperta oggetto di adeguata pubblicità”, provvedendo poi ad aggiudicare i singoli appalti attraverso una selezione non discriminatoria nell'ambito dell'elenco degli operatori qualificati.

La nuova modalità di affidamento, anticipando al momento dell'iscrizione al RECO la verifica dei requisiti soggettivi e di alcuni requisiti tecnico-organizzativi,

persegue l'obiettivo di semplificare il più possibile le procedure in direzione di una maggiore flessibilità e celerità da parte del Comune e di una facilitazione della partecipazione alle selezioni delle organizzazioni appartenenti al privato sociale. L'ambito di applicazione è quello dei servizi sociali di cui alla L.328/00, così come programmati all'interno del Piano Sociale di Zona; nondimeno è prevista la possibilità di procedere secondo modalità diverse nel caso di servizi che per importo e caratteristiche assumano una particolare rilevanza per il mercato interno così come anche specificato nella Circolare esplicativa dell'Unione Europea.

La nuova procedura per l'affidamento dei servizi sociali agli enti iscritti al RECO è entrata in vigore a partire dal 1 aprile 2010; essa prevede che i Dirigenti dei Servizi dell'Area Sociale (centrali e municipali), ciascuno per la propria area/territorio di competenza, ai fini dell'affidamento di un servizio, provvedono alla predisposizione di un Avviso Pubblico sotto forma di lettera di invito destinata agli enti iscritti all'interno dell'area del RECO pertinente con l'oggetto del servizio.

I contenuti di tale Avviso pubblico sono sostanzialmente simili a quelli relativi a quelli presenti nei classici capitolati; tale procedura quindi finisce sostanzialmente col rappresentare un intervento volto alla semplificazione amministrativa, piuttosto che una nuova modalità di affidamento.

Il capitolato d'oneri/avviso pubblico rappresenta la base progettuale dei servizi oggetto di gara, sul quale le imprese concorrenti dovranno calibrare la loro offerta per poter aggiudicarsi la gara.

Il capitolato d'oneri/avviso pubblico contiene principalmente i seguenti elementi:

- Durata del contratto e importo: in questa sezione vengono indicati la durata del servizio e l'importo a base d'asta oggetto di ribasso. Per la determinazione della base d'asta si applica un computo metrico, cioè la somma dei prezzi delle singole attività, i cui relativi prezzi fanno riferimento ad una determinata tariffa, moltiplicati per le quantità richieste; ciò quando si conoscono le attività e si possono applicare delle tariffe, altrimenti si effettua un'analisi dei prezzi ad hoc, in relazione quindi alle specificità del servizio richiesto dall'amministrazione appaltante.

- **Descrizione delle attività:** in questa sezione vengono descritte le singole attività richieste dall'amministrazione e le modalità di esecuzione, nonché le prestazioni tecniche, le metodologie, il cronoprogramma; in molti casi l'amministrazione indica il punteggio massimo attribuibile in sede di gara alle singole attività richieste (ciò per quanto concerne l'offerta tecnica, mentre per l'offerta economica il punteggio si attribuisce secondo la seguente formula:  $\text{punteggio attribuito} = \text{punteggio massimo attribuibile} \times \frac{\text{Cmin}}{\text{Coff}}$ , dove Cmin è il compenso minimo richiesto e Coff è il compenso richiesto dal concorrente in esame. L'aggiudicazione viene effettuata a favore del concorrente che ottiene il punteggio complessivo più vicino al punteggio massimo attribuibile; inoltre i punteggi attribuibili vengono suddivisi tra quelli per l'offerta tecnica e quelli per l'offerta economica, che solitamente sono rispettivamente 80%-70% e 20%-30%).
- **Le risorse umane e strumentali:** in questa sezione vengono specificate le figure professionali da impiegare, rispettivamente per le attività da svolgere, il numero delle unità di personale da preporre al servizio, le modalità organizzative e quindi la struttura del gruppo di lavoro. Sempre in questa sezione vengono richiesti gli strumenti da adottare per l'espletamento delle attività, come la dotazione informatica, la sede operativa di cui si richiedono determinate caratteristiche oppure semplicemente la prossimità con la sede dell'amministrazione appaltante.
- **Requisiti di ordine generale:** in questa sezione vengono indicati i requisiti di ordine generale necessari che devono possedere, a pena di esclusione, gli enti interessati per essere ammessi a presentare le offerte. Sulla base di quanto indicato all'art. 38 del decreto legislativo 163/2006, qui di seguito verranno elencati alcuni requisiti, che sono stati selezionati in quanto collegati alle priorità d'analisi individuate; l'art. 38 recita testualmente: "Sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti:

a) che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;

b) nei cui confronti é pendente procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; il socio o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico, se si tratta di altro tipo di società;

e) che hanno commesso gravi infrazioni, debitamente accertate, alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;

f) che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante;

g) che hanno commesso violazioni, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti;

i) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti.”

In un capitolato d'oneri/avviso pubblico, la durata, l'importo, le attività e gli strumenti rappresentano gli elementi variabili quando si bandisce una gara; essi rappresentano il cuore del progetto.

Questi elementi, come già detto, vengono definiti dal RUP in relazione ad una domanda di servizio precedentemente individuata; questi elementi costituiscono i parametri per i controlli, da parte del RUP, sull'andamento del servizio aggiudicato.

Invece, per quanto concerne i "Requisiti di ordine generale", essi rappresentano gli elementi costanti, cioè che sono presenti in ogni capitolato d'oneri/avviso pubblico; essi sono i requisiti che ogni impresa/cooperativa sociale deve possedere necessariamente per poter partecipare a qualsiasi gara d'appalto. Il possesso di tali requisiti viene comunicato in sede di gara, attraverso l'utilizzo delle autodichiarazioni.

Questi elementi sono oggetto di controllo, da parte del RUP, non solo in fase di gara ma anche durante lo svolgimento del servizio, quindi sono requisiti che l'aggiudicatario deve conservare per non incorrere inevitabilmente in una recessione del contratto.

In seguito alla scadenza della presentazione delle offerte, viene nominata la Commissione giudicatrice; come recita l'art. 84, comma 2, del codice, essa è "nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, è composta da un numero dispari di componenti, in numero massimo di cinque, esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto".

La commissione è composta da un presidente che di norma è una figura ricoperta da un dirigente, che nella maggior parte dei casi è lo stesso RUP, e da altri commissari, che sono funzionari selezionati; tutti decisi dalla stazione appaltante.

"C'è la cattiva consuetudine di prevedere che il responsabile di procedimento stia anche nella commissione: il che significa te la canti e te la suoni! Nel senso che a quel punto non c'è nemmeno la possibilità che la commissione di valutazione ...non risenta troppo, eccessivamente del condizionamento di chi ha avuto la responsabilità di definire il procedimento. Altre volte ancora trovi nelle commissioni profili di competenza più di tipo amministrativo che non specialistici insomma. Nel senso che magari non trovi l'esperto sugli anziani e trovi il burocrate che conosce alla perfezione il codice

degli appalti insomma, il che non va bene, non aiuta. È piuttosto frequente che accada questo.»<sup>14</sup>

La composizione della Commissione giudicatrice rappresenta un fattore decisivo per la procedura di gara; dall'analisi del processo di nomina della commissione è emerso che una delle principali problematiche riguarda (oltre quella relativa alla terzietà dei soggetti nominati, al centro di un forte dibattito in ambito giuridico) le modalità relative all'accertamento dell'esperienza maturata dei membri della commissione.

Tale esperienza viene accertata dalla amministrazione appaltante, che risulta di fatto l'unico controllore.

Negli ultimi anni, nelle procedure di gara, si sta adottando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa piuttosto che l'offerta al massimo ribasso; non basandosi esclusivamente sul prezzo indicato, l'offerta economicamente più vantaggiosa tiene conto della qualità e del livello di sofisticazione ed adeguatezza degli elementi tecnici offerti dagli operatori economici per rispondere a quanto richiesto dal capitolato d'oneri.

Tuttavia in molti casi il processo di nomina della commissione giudicatrice non viene avviato in modo coerente rispetto alle specificità tecniche del capitolato d'oneri; ciò in quanto non sono previste attività specifiche per il controllo e la verifica delle competenze e delle esperienze maturate dei membri. Infatti, tale processo di selezione avviene con un elevato grado di discrezionalità della stazione appaltante e non può rappresentare oggetto di ricorso da parte degli operatori economici.

“Chi gareggia non ha nessun potere di valutazione dei componenti della commissione, noi dobbiamo assolutamente subire il giudizio della commissione. Adesso se la commissione è fatta da gente che non ne capisce niente di politiche sociali, di servizi e di ... è assolutamente nel potere dei comuni [...] è assolutamente a discrezione della stazione appaltante...può mettere chiunque, cioè chi partecipa alla gara non ha nessun potere di contraddittorio con la commissione.»<sup>15</sup>

Può essere infatti nominata una commissione giudicatrice che non possiede le conoscenze ed i mezzi tecnici per poter valutare le differenze delle singole offerte

---

<sup>14</sup> Intervista a Sergio D'angelo

<sup>15</sup> Intervista a Ornella Scognamiglio

presentate. Le valutazioni risulterebbero in questo modo non adeguate e produrrebbero un'alterata assegnazione dei punteggi alle proposte progettuali presentate.

Tale problematica potrebbe presentarsi in misura maggiore proprio nei servizi inerenti le politiche sociali, dove le modalità organizzative e di espletamento delle attività dei servizi emergono in tempi relativamente recenti, specialmente se messi a confronto con altri servizi pubblici più specialistici dove vi è una più diffusa conoscenza riguardo lo svolgimento dei servizi all'interno delle amministrazioni; tuttavia da parte degli operatori economici si sta assistendo ad un aumento delle capacità di elaborazione delle offerte tecniche (che di fatto divengono sempre più simili nel contenuto) che rende ancora più arduo il compito di comparazione/valutazione delle proposte.

“In un bando complesso in cui praticamente ci stava la rappresentazione anche proprio di un progetto architettonico per la gestione di un appartamento per minori e un appartamento per anziani...che cosa succede che tu devi rappresentare anche... quindi ti fai carico con un architetto, con un geometra con un'impresa di andare a fare il sopralluogo della struttura messa a bando dal Comune [...] dopodiché praticamente prendi le planimetrie e sviluppi un intervento di questo tipo....chiaramente cosa succede però, che quando poi presenti l'offerta... insomma nella complessità dell'appalto ci stava anche questo pezzo...chiaramente scopri che nella commissione non c'è né un architetto né un geometra. Per cui che cosa succede... chi lo legge quel progetto?[...] un errore eclatante perché è proprio palese! Se tu lo metti poi come elemento di valutazione e quindi si valuterà qual è il migliore progetto che ha ristrutturato ecc...e poi non ci metti nessuno che lo possa valutare, significa che praticamente prima me lo chiedi ma poi non lo guarderai neanche!”<sup>16</sup>

La concreta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure di gara viene minata fundamentalmente da due problematiche, concernenti sia la fase di formulazione dei paragrafi del capitolato d'oneri/avviso pubblico, sia la fase di valutazione delle proposte da parte della commissione di gara.

Per quanto concerne la prima, come già specificato, il contenuto tecnico dei paragrafi del capitolato d'oneri/avviso pubblico soffre di un *deficit* relativo agli

---

<sup>16</sup> Intervista a Massimo De Benedictis

aspetti meramente legati alle attività pratiche dello svolgimento dei servizi; questo determina di fatto uno iato tra gli aspetti puramente teorici e le concrete modalità di esecuzione/attuazione, causando inevitabilmente, nel complesso, un inefficace impiego di energie durante lo svolgimento delle attività.

Per quanto riguarda invece la fase della valutazione delle proposte, la Commissione di gara tende a dare un maggiore peso, nell'assegnazione dei punteggi, alle proposte migliorative e/o aggiuntive richieste dal capitolato/avviso, finendo così col rappresentare il principale elemento di valutazione, determinate per l'aggiudicazione del servizio. Tali valutazioni finiscono col dare per scontato che le proposte migliorative e/o aggiuntive siano sempre elementi positivi ovvero indispensabili, trascurando in questo modo invece quegli elementi che potremmo definire di "base" che assicurano almeno lo svolgimento del servizio oggetto di gara. Inoltre, la sollecitazione di tali proposte migliorative e/o aggiuntive si traduce sostanzialmente nella implicita richiesta di ulteriori attività, prestazioni o risorse umane e/o strumentali a carico dell'aggiudicatario, il quale deve dichiararsi pronto a offrirle senza costi aggiuntivi per l'amministrazione.

"Gli elementi di valutazione dell'offerta tecnica in genere sempre più sono limitate alle cosiddette proposte migliorative o aggiuntive. E questo si tratta insomma [...] quando trovi, peggio ancora, la sollecitazione per le proposte aggiuntive anche lì talvolta ti vengono fornite persino indicazioni, cioè quanti mezzi di trasporto in più mi dai insomma, che, significa insomma, anche qui ridurre ulteriormente lo spazio di manovra che può averci l'organizzazione del terzo settore. E di più, è persino un modo ingannevole per ritornare ad agire sull'offerta economica insomma [...] cioè non fai più l'offerta al massimo ribasso ma diciamo il trucco di sollecitare proposte aggiuntive in realtà, come dire, costringe nuovamente il terzo settore a ritornare ad agire sulla dimensione del prezzo, insomma, perché se aggiungo delle cose devo sostenere più costi"<sup>17</sup>

Tutti gli aspetti che in fase di definizione dei paragrafi del capitolato/avviso ne hanno determinato (e di fatto alterato) il contenuto si ripercuotono poi nella fase di valutazione delle proposte; non solo il più delle volte i membri della Commissione giudicatrice potrebbero non essere pienamente a conoscenza delle materie oggetto di valutazioni, ma queste ultime potrebbero produrre dei giudizi basati su parametri di

---

<sup>17</sup> Intervista a Sergio D'Angelo

qualità richiesti dal capitolato a sua volta inadeguati, sfasando completamente il criterio stesso dell'offerta "economicamente più vantaggiosa".

L'assegnazione dei punteggi potrebbe così premiare offerte ed operatori economici piuttosto che altri non sulla base di un'offerta che sia oggettivamente risultata qualitativamente migliore rispetto ad altre, in quanto la condizione stessa di "oggettività" nella espressione dei giudizi viene più volte compromessa sin dalle prime fasi del ciclo.

"La maggior parte del punteggio è rispetto alla qualità che è assolutamente non contestabile. Perché molti punti vengono attribuiti per la qualità del servizio, per la qualità del progetto. Quindi è assolutamente soggettivo, cioè non ci sono assolutamente i criteri oggettivi. Allora, mi piace di più il tuo progetto, io faccio parte della commissione, e quindi do un punteggio al tuo progetto e ti faccio vincere la gara d'appalto.... Cioè mentre ci sono dei dati oggettivi, quelli sul curriculum della società, il fatturato della società, il curriculum degli operatori, quindi sono dei dati oggettivi e quindi possono essere calcolati, ci sono i dati soggettivi che non possono essere calcolati. [...] Nelle politiche sociali tu stai valutando un servizio che è assolutamente immateriale e una progettazione assolutamente immateriale perché la qualità dei servizi è assolutamente immateriale [...] ma comunque stiamo valutando opere immateriali non materiali [...] i bandi e i capitolati dovrebbero dare più punteggio all'oggettività che alla soggettività."<sup>18</sup>

### *5.2.2 Lo svolgimento del servizio e gli obblighi contrattuali*

In seguito alla valutazione delle offerte presentate, il Presidente della Commissione indica il vincitore ed aggiudica la gara in via provvisoria; il RUP, dopo l'aggiudicazione provvisoria, provvede a richiedere le attestazioni degli Organi competenti, per verificare la veridicità delle autodichiarazioni relative ai requisiti di ordine generale, sia del primo che del secondo in graduatoria, nonché provvede alla verifica della congruità tra le offerte tecniche e quelle economiche presentate.

Il RUP da questa fase in poi diviene ancor più una figura centrale, in quanto, come verrà approfondito di seguito, gli competono molte attività e responsabilità nell'ambito del processo di acquisizione dei servizi.

---

<sup>18</sup> Intervista a Ornella Scognamiglio

La figura del RUP è stata prevista per la prima volta dalla Legge n. 241/1990 ed ha avuto piena cittadinanza nel codice dei contratti pubblici e nel relativo Regolamento di esecuzione e attuazione; i principali compiti del RUP, secondo il codice dei contratti pubblici all'art. 10, sono:

- in ciascuna fase di attuazione degli interventi, cura il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi;
- cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure;
- segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi.

Il Regolamento di esecuzione e attuazione inoltre prevede altri compiti del RUP: esso infatti “predisporre ovvero coordina la progettazione curando la promozione, ove necessario, di accertamenti ed indagini preliminari idonei a consentire la progettazione”; inoltre “svolge, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, le attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione, fornendo all'organo competente dell'amministrazione aggiudicatrice dati, informazioni ed elementi utili anche ai fini dell'applicazione delle penali, della risoluzione contrattuale e del ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie, secondo quanto stabilito dal codice, nonché ai fini dello svolgimento delle attività di verifica della conformità delle prestazioni eseguite con riferimento alle prescrizioni contrattuali”<sup>19</sup>.

Per quanto concerne i procedimenti relativi alle politiche sociali, più delle volte la figura del direttore dell'esecuzione coincide con quella del RUP, ampliando, di conseguenza, la sfera dei compiti e delle responsabilità.

In breve, il RUP deve svolgere molti compiti di notevole importanza; già dalla fase di programmazione, come già accennato, è in prima linea nella definizione dei punti principali del capitolato d'oneri/avviso pubblico; non solo ne determina il contenuto principale (descrizione delle attività richieste; durata del servizio; strumenti e risorse da adottare/impiegare), ma anche gli elementi del servizio che saranno oggetto di controllo durante lo svolgimento del servizio.

---

<sup>19</sup> DPR del 05/11/2010 N. 207, Art. n. 273, comma 1, lett. a); g)

Durante il percorso di formulazione del contenuto del capitolato d'oneri/avviso pubblico, come già accennato, il RUP potrebbe subire delle ingerenze, legate da un lato all'impossibilità di una "onniscienza" da parte del stesso RUP e dall'altro alla reale possibilità da parte di quest'ultimo di essere più o meno "consigliato" da altri soggetti portatori di interesse; in relazione a ciò, tutte le attività di controllo potrebbero sostanzialmente limitarsi alla mera verifica di elementi già concordati o magari che fondamentalmente non salvaguardano le finalità e gli obiettivi del servizio oggetto di gara.

Questa situazione paradossale è accentuata e resa in parte possibile in quanto, nella fase di svolgimento del servizio, il RUP è di fatto l'unico soggetto istituzionale che effettua tutti i compiti, finora menzionati.

Nonostante ciò, il RUP è a sua volta un controllore parzialmente controllato, in quanto non sono stabilite modalità di controllo e verifica specifiche rivolte alle attività di competenza del RUP; oltre agli obblighi legati alla pubblicità, il RUP è tenuto a comunicare all'Autorità di vigilanza, quando richiesto, "documenti, informazioni e chiarimenti relativamente ai lavori, servizi e forniture pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione, agli affidamenti"<sup>20</sup>. Questa tipologia di richiesta che viene effettuata dall'Autorità di Vigilanza è direttamente collegata al suo fine ultimo che è quello di "garantire il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara"<sup>21</sup>.

L'Autorità di Vigilanza non effettua quindi per tutti i servizi attività di controllo diretto sull'esecuzione degli stessi, specialmente in relazione al grado di efficacia rispetto alle finalità e nel complesso a quanto prefissato nel capitolato d'oneri; l'Autorità di Vigilanza infatti si limita ad un controllo della documentazione di cui sopra che non fa riferimento in nessun caso al controllo e alla verifica delle prestazioni eseguite.

Solo qualora ci siano specifiche segnalazioni su determinate irregolarità da parte del RUP, l'Autorità di Vigilanza applica le dovute sanzioni e, secondo l'art 6, comma 13 del codice, "Qualora accerti l'esistenza di irregolarità, l'Autorità trasmette

---

<sup>20</sup> cfr.: D.Lgs. 162/06, art. 6, comma 9, lett. a)

<sup>21</sup> cfr.: D.Lgs. 162/06, art. 6, comma 5

gli atti e i propri rilievi agli organi di controllo e, se le irregolarità hanno rilevanza penale, agli organi giurisdizionali competenti. Qualora l’Autorità accerti che dalla esecuzione dei contratti pubblici derivi pregiudizio per il pubblico erario, gli atti e i rilievi sono trasmessi anche ai soggetti interessati e alla procura generale della Corte dei conti”.

La stessa tipologia di controlli può essere in qualche modo avviata in seguito alle richieste dell’Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture<sup>22</sup> (d’ora in poi Osservatorio), in quanto, in base all’art 7, comma 8 del Codice, le amministrazioni appaltanti e gli enti aggiudicatari sono tenuti a comunicare all’Osservatorio, per i contratti di importo superiore a 150.000 euro, dati riguardanti il contenuto dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l’importo di aggiudicazione, il nominativo dell’affidatario e del progettista; e solo per i settori ordinari, gli stati di avanzamento (solo per appalti con importo superiore a 500.000 euro) l’ultimazione dei servizi, l’effettuazione del collaudo e l’importo finale.

Entrambe le eventuali richieste, sia quelle relative all’Autorità di Vigilanza sia quelle dell’Osservatorio, devono essere necessariamente soddisfatte per non incorrere in sanzioni amministrative. Tuttavia, queste ultime possono essere sostanzialmente eluse, in quanto lo stesso RUP può “per un giustificato motivo oggettivo” non fornire le informazioni e la documentazione richiesta. In merito alle richieste, quindi, il RUP gode di altrettanta discrezionalità durante lo svolgimento del servizio; ciò in quanto lo stesso RUP può giustificare per svariati motivi (come la mancanza di risorse, ritardi di altre amministrazioni, ed altri fattori esterni che incidono sul servizio) non solo il ritardo e quindi la mancata consegna della documentazione richiesta, ma anche il suo contenuto.

Quanto ai controlli sulle conformità delle dichiarazioni sostitutive, le risposte alle richieste del RUP che vengono effettuate presso i vari enti competenti pervengono in tempi spesso lunghi, rallentando di conseguenza la procedura; il RUP allo stesso tempo però gode di un certo grado di discrezionalità nel procedere anche senza le eventuali risposte da parte degli enti competenti, rimandando la verifica dei requisiti di ordine generale di cui sopra, giustificando in ogni caso tale scelta. Gli

---

<sup>22</sup> Per un approfondimento sui compiti istituzionali dell’Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, si rimanda qui al D.Lgs. 162/06, art 7.

stessi requisiti vengono richiesti e verificati dal RUP sempre in relazione ai pagamenti agli operatori economici durante lo svolgimento del servizio.

Per quanto concerne la verifica della congruità tra l'offerta tecnica e quella economica, il RUP anche in questo caso gode di una forte discrezionalità nell'ambito dell'individuazione delle offerte anormalmente basse; secondo l'art. 86 del codice dei contratti, “quando il criterio di aggiudicazione é quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte in relazione alle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara”. Quando la stazione appaltante evidenzia tale anomalia, provvede a richiedere ai concorrenti specifiche giustificazioni. Tuttavia, anche la verifica e la valutazione di tali giustificazioni è di fatto effettuata in piena autonomia dal RUP; ciò in quanto non sono previste modalità di verifica oggettive, che non prescindano quindi da valutazioni soggettive.

Tale discrezionalità è ancora più evidente durante lo svolgimento del servizio; il RUP può applicare le varianti in corso d'opera, le quali possono essere adottate qualora sussistono i seguenti motivi:

- “per cause impreviste e imprevedibili accertate o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;”
- “per la presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale;”
- “per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione”<sup>23</sup>.

Le varianti in corso d'opera, pur rappresentando uno strumento per consentire una modellizzazione dei contratti, più adeguata alle esigenze che cambiano durante

---

<sup>23</sup> cfr.: D.Lgs. 162/06, art. 132, comma 1, lett. b); c); e)

lo svolgimento dei servizi, vengono utilizzate meramente al fine di eludere gli obblighi contrattuali previsti.

Il RUP è una figura centrale nei processi di governance, ma allo stesso tempo il suo potere decisionale è limitato nella misura in cui l'assessorato di riferimento è in grado a sua volta di imporre le proprie disposizioni; il RUP potrebbe costituire sostanzialmente un mero strumento per l'esecuzione di decisioni politiche prese in altri contesti.

In sostanza la figura del RUP risulta possedere una duplice fisionomia: da un lato è una figura nella quale si accentrano molte responsabilità e compiti istituzionali, in tutte le fasi del ciclo; dall'altro è una figura autorevole e separata dal controllo di altri enti, con un forte potere discrezionale riguardo alle sue attività, specialmente per quanto concerne lo svolgimento dei controlli, sia in relazione all'andamento del servizio e sulla conformità a quanto prefissato nel capitolato d'onori/avviso pubblico, sia in relazione alla verifica dei requisiti di ordine generale degli operatori economici aggiudicatari. Quelli appena descritti non possono che essere considerati come due aspetti connessi, in quanto entrambi possono generare, alimentare e perpetuare le condizioni che ne definiscono le caratteristiche principali. Nondimeno, il coinvolgimento di altri enti, suddividendo quelle che sono le responsabilità ed i compiti del RUP, potrebbe favorire un miglioramento dell'efficacia circa le attività da portare a termine; alla stessa stregua, la compresenza di più soggetti preposti allo svolgimento delle attività legate ai controlli e alle verifiche delle prestazioni eseguite in relazione ai capitolati, costituirebbe un prerequisito necessario per il raggiungimento di una maggiore organicità e sistematicità della gestione complessiva degli interventi.

La questione legata alla figura del RUP, in relazione sia a quelle che sono le sue responsabilità e i suoi compiti istituzionali, sia al suo margine di discrezionalità nell'esecuzione di quest'ultimi risulta essere centrale se considerata per l'intero processo di acquisizione dei servizi; ciò in quanto tali aspetti potrebbero minare alla base la concorrenza e la *par condicio* tra gli operatori economici. Infatti, durante lo svolgimento del servizio il RUP ha rilevanti margini di manovra per far emergere o penalizzare un operatore economico, indipendentemente dalla qualità dichiarata e soprattutto dimostrata da quest'ultimo.

Partendo dalla fase di definizione del capitolato d'oneri/avviso, essendo di fatto l'unico soggetto istituzionale che effettua la progettazione, il RUP potrebbe attivare una serie di dialoghi tecnici "informali" con determinati operatori economici piuttosto che con altri, allo scopo di concordare e disegnare il contenuto del capitolato d'oneri/avviso pubblico su "misura" delle possibilità tecniche e risorse strumentali possedute dallo stesso operatore economico.

Tutto ciò causerebbe inevitabilmente sia una perdita della concorrenza e della *par condicio*, sia la perdita del senso stesso di applicazione della procedura di gara per l'affidamento di un determinato servizio, in quanto venendo meno la concorrenza tra i diversi operatori economici, gli stessi non competono e non si avvicinano per offrire proposte progettuali qualitativamente migliori rispetto alle altre per un costo al di sotto della base d'asta. In questo modo, perdono di oggettività proprio i parametri stessi della qualità e dei criteri da adottare per valutare le proposte progettuali presentate, in quanto tutto ciò che da un lato viene richiesto e dall'altro viene considerato con giudizio positivo potrebbe essere concordato nella fase di strutturazione del capitolato d'oneri/avviso pubblico.

La fase di strutturazione del capitolato d'oneri/avviso pubblico, potrebbe rappresentare la base di una problematica che si sostanzia durante lo svolgimento del servizio aggiudicato.

Nell'ambito dello svolgimento del servizio, come si è detto, il RUP effettua i suoi compiti relativi fondamentalmente al controllo sull'andamento del servizio, in relazione al contenuto del capitolato d'oneri/avviso pubblico, e alla verifica dei requisiti di ordine generale degli operatori economici aggiudicatari.

Per quanto concerne i primi, il RUP potrebbe finire per verificare, senza utilità oggettiva, la conformità delle prestazioni in relazione agli elementi richiesti dal capitolato d'oneri, in quanto quest'ultimi potrebbero essere già stati concordati in fase di definizione del progetto da bandire; inoltre sia il RUP che l'operatore economico aggiudicatario del servizio potrebbero decidere di mettere in risalto nell'esecuzione alcuni aspetti piuttosto che altri, o addirittura lo stesso RUP potrebbe non verificare elementi invece fondamentali per il corretto funzionamento del servizio.

Per quanto concerne la verifica dei requisiti di ordine generale, il RUP riveste ancora una volta un ruolo decisivo nello stabilire il livello di possesso di questi requisiti da parte degli operatori economici aggiudicatari. Ciò in quanto, come già si è detto, il RUP potrebbe rimandare o giustificare le operazioni di verifica, avvantaggiando in questo modo un determinato operatore economico, non solo in sede di gara ma anche durante l'erogazione del servizio aggiudicato; allo stesso modo però il RUP ha di fatto la possibilità di determinare, in buona parte, il destino imprenditoriale di un operatore economico, in quanto, qualora il RUP accerti ad esempio delle manchevolezze o irregolarità nell'esecuzione del servizio, può applicare le penali previste nel capitolato di riferimento oppure avviare una contestazione per poi procedere in entrambi i casi ad un eventuale recessione del contratto. Gli inadempimenti delle obbligazioni contrattuali, in relazione alla loro gravità, costituiscono la causa principale della perdita da parte dell'operatore economico dei requisiti di ordine generale e di conseguenza della facoltà di partecipazione alle gare d'appalto.

L'utilizzo delle penali consente in primo luogo al RUP, ma nel complesso all'amministrazione appaltante, di limitare le possibili inadempienze durante l'erogazione del servizio dell'operatore economico aggiudicatario, perché quest'ultimo si avvicinerà in ogni modo per rispettare tutte le condizioni del contratto, per non incorrere in una risoluzione dello stesso e in una conseguenziale perdita dei requisiti di ordine generale, i quali gli consentono di sopravvivere nel mercato.

Nella fase relativa allo svolgimento del servizio sostanzialmente vi sono quindi una serie di attività che l'operatore economico aggiudicatario esegue, in relazione a quanto definito in sede contrattuale con l'amministrazione appaltante, ma in ogni caso secondo quanto indicato nel capitolato d'oneri/avviso pubblico.

Tra l'operatore economico aggiudicatario e l'amministrazione appaltante, ad intervalli concordati, hanno luogo una serie di incontri – una sorta di stati d'avanzamento - (i cui temi trattati possono essere raccolti in un apposito documento) in cui si discute delle attività svolte, dei costi sostenuti, delle criticità sopraggiunte e delle attività da svolgere; durante questi incontri, in relazione ai costi

sostenuti, il RUP rilascia il certificato di pagamento all'operatore economico che ha eseguito le attività.

Le attività di un servizio sono svolte sostanzialmente con risorse anticipate da parte dell'operatore economico aggiudicatario, che verranno liquidate dopo la presentazione delle fatture, in seguito al completamento delle attività in questione; questa sequenza è necessaria per la conduzione non solo delle singole attività che vengono rendicontate ma, nel complesso, dell'intero servizio.

La copertura finanziaria è una condizione fondamentale per decidere se un determinato servizio può essere attivato o meno; infatti, la copertura finanziaria è già accertata e stabilita dal RUP durante la fase di formulazione del progetto, antecedentemente alla pubblicazione della gara.

La maggior parte dei servizi oggetto di gara rientranti nell'ambito degli interventi di politica sociale sono considerati servizi pubblici essenziali, la cui erogazione non può essere in nessun caso interrotta.

In maniera implicita, così come molte volte specificato esplicitamente nel contenuto del capitolato d'onori, in tutte le procedure di affidamento dei servizi l'amministrazione appaltante può effettuare i pagamenti con un breve ritardo a causa di eventi improvvisi che hanno determinato una temporanea mancanza di risorse disponibili nel breve periodo; ciò senza comportare la sospensione delle attività del servizio, che l'operatore economico aggiudicatario ha l'obbligo in ogni caso di portare a compimento, nel rispetto degli obblighi contrattuali.

In molti capitolati/avvisi questa condizione è stabilita esplicitamente ed è inserita in un paragrafo che solitamente riguarda l'obbligo di continuità del servizio, che riporta il seguente contenuto: "L'impresa aggiudicataria è obbligata ad assicurare comunque ed in qualsiasi evenienza l'espletamento del servizio in parola, rientrando lo stesso tra i servizi pubblici essenziali. Eventuali ritardi nel pagamento delle fatture emesse o il vantare crediti nei confronti dell'Amministrazione Comunale non costituiscono per l'impresa aggiudicataria validi motivi per sospendere o ritardare il servizio cui afferisce il presente capitolato. Per tali inadempienze l'Amministrazione Comunale potrà rivalersi su tutto il deposito cauzionale definitivo, fermo restando ogni altra azione o risarcimento del maggior danno".

Tuttavia questa condizione relativa alla continuità del servizio si scontra purtroppo con una delle problematiche sostanziali che numerose amministrazioni locali (tra cui quella del Comune di Napoli) stanno affrontando da molti anni: la mancanza di risorse disponibili delle casse comunali.

Questa situazione comporta che i pagamenti agli operatori economici sono effettuati con molto ritardo; il ritardo dei pagamenti registrato nel contesto comunale napoletano è di circa 3 anni.

Gli operatori economici si trovano quindi a svolgere necessariamente le attività del servizio aggiudicato anticipando le risorse per molto tempo; nel momento in cui anche le risorse proprie vengono completamente utilizzate, gli operatori economici chiedono prestiti e/o anticipazioni, sulle attività fatte e liquidate, agli istituti bancari. Quando però le somme prestate non vengono restituite a breve termine, gli istituti bancari non solo non concedono più prestiti e/o anticipazioni ma applicano forti interessi alle somme già date.

“Noi imprese sociali siamo diventati...potremmo aprire delle filiali bancarie perché...personalmente ho passato due o tre anni ad indebitare la cooperativa, nel senso...cercando continuamente fidi bancari per le promesse delle amministrazioni.”<sup>24</sup>

Dal momento in cui non sono più concessi prestiti e/o anticipazioni sulle attività fatte e rendicontate, ha luogo un paradosso che compromette non solo l'erogazione del servizio, ma anche la sopravvivenza degli operatori economici sul mercato.

Come abbiamo già detto, tutte le attività previste per lo svolgimento di un determinato servizio hanno una copertura finanziaria prestabilita; quando le risorse per portare a termine le attività in questione vengono a mancare, l'operatore economico aggiudicatario non è più in condizione di poter operare e, di conseguenza, il servizio non può essere più erogato all'utenza.

L'operatore economico che partecipa a gare d'appalto per l'affidamento dei servizi si basa a livello finanziario principalmente sugli importi accumulati in relazione alle gare vinte; rispetto alle risorse delle commesse aggiudicate, l'operatore economico definisce e sostiene la sua struttura organizzativa e, quindi, le risorse

---

<sup>24</sup> Intervista a Gianni Esposito

umane e strumentali necessarie per l'espletamento di quello che potremmo definire il *core business* aziendale.

Quando l'operatore economico non ottiene i pagamenti per le attività che ha già svolto e non ha più accesso ad altre risorse economiche, si verifica una sequenza di problematiche, qui di seguito elencate, che si intrecciano tra di loro e che nel complesso segnano il destino di una determinata azienda:

- i dipendenti che devono svolgere le varie attività legate all'espletamento del servizio non ricevono le retribuzioni dovute, causando a lungo termine un inevitabile malcontento che a sua volta si ripercuote sulla qualità del lavoro prestato;
- i dipendenti che non ricevono nel lungo periodo le retribuzioni dovute lasciano l'azienda per ricercare un'altra occupazione in un altro contesto lavorativo;
- non sono pagati regolarmente i contributi previdenziali e assistenziali dei dipendenti;
- non sono pagati regolarmente i tributi locali (ICI, TARSU, COSAP);
- non sono garantite e preservate le risorse strumentali (come il mantenimento della sede organizzativa, gli strumenti legati alla professione, ecc.).

Tutte queste problematiche determinano di conseguenza un'interruzione del servizio da parte dell'operatore economico, che non possiede neanche più le risorse umane e strumentali che erano state inizialmente offerte in sede di gara, necessarie per l'aggiudicazione del servizio.

Verificatesi le inadempienze e le interruzioni del servizio, scaturite principalmente dai ritardi dei pagamenti, indotti a loro volta dai ritardi nei pagamenti da parte dell'amministrazione appaltante, il RUP ha la possibilità di applicare le penali o addirittura procedere alla recessione del contratto.

L'operatore economico si ritrova quindi in una situazione paradossale, in quanto da un lato l'amministrazione appaltante gli impone la continuità del servizio anche a costo di un forte indebitamento (che conduce inevitabilmente al fallimento) e, dall'altro, è impossibilitato di fatto nel procedere con l'esecuzione delle attività.

“Eludendo quella voce che loro richiedono nei bandi ...che chiedono la capacità economica, si è sempre confuso che noi dovessimo anticipare tutti i due anni di servizio.”<sup>25</sup>

La situazione diviene ancora più paradossale, in quanto, in seguito all'applicazione delle penali, l'operatore economico perde quei requisiti di ordine generale, necessari per la partecipazione ad altre gare; sia non aver condotto le attività previste con regolarità, sia non essere in regola con il pagamento dei contributi e dei tributi locali sono sostanzialmente problematiche che l'operatore economico non ha causato intenzionalmente, ma che hanno origine da una condizione esterna, in parte permessa dalla stessa amministrazione appaltante.

Durante l'esecuzione del contratto, la perdita dei requisiti di ordine generale, ed in particolare la regolarità dei pagamenti dei contributi e dei tributi locali, costituiscono una causa ostativa per la liquidazione delle somme spettanti successive al periodo del ritardo; ciò costituisce un'ulteriore aggravio a sfavore dell'operatore economico. L'operatore economico in questa situazione non solo rischia costantemente di perdere l'affidamento del servizio che gli è stato aggiudicato, ma allo stesso tempo viene spinto fuori dal mercato, in quanto non potrà più partecipare alle gare d'appalto; ciò indipendentemente dalla qualità del servizio effettivamente reso.

Considerando il grado di discrezionalità nell'applicazione o meno delle penalità, il ruolo del RUP si rivela decisivo per la sopravvivenza o meno di un operatore economico sul mercato. Inoltre, la posizione del RUP diviene in questo modo predominante rispetto a quella dell'operatore economico, proprio perché quest'ultimo è consapevole del suo essere sempre a rischio di eventuali rivendicazioni e/o contestazioni da parte dell'amministrazione.

“Diciamo che questi aspetti qua poi escono fuori quando tu cominci nei confronti dell'ente pubblico a rivendicare i tuoi diritti..vieni visto quasi come il «cattivo» ...e quindi in quel momento devi essere maggiormente controllato [...] quando ci sono un po' di screzi, quando ci sono un po' di rivendicazioni .. devi essere sempre bravo e ligio a quelle che sono le richieste [...] flessibile rispetto alle loro richieste, perché se l'organizzazione è data tu non mi puoi chiedere di fare cose che non stanno scritte nel progetto di fare diversamente!”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Intervista a Gianni Esposito

<sup>26</sup> Intervista a Giancarlo Cacciapuoti

In questa situazione l'operatore economico può essere costretto di fatto a portare a termine anche altre attività richieste dal RUP non rientranti tra gli obblighi contrattuali stabiliti.

“Un primo problema è di tipo culturale, cioè il responsabile dei servizi dovrebbero conoscere meglio la materia delle imprese. Poiché conoscono solo il procedimento amministrativo ...talvolta fanno difficoltà a capire che l'impresa appunto ha altri oneri, altri costi, le difficoltà gestionali e spesso si mettono in chiave positiva rispetto a quelle che poi sono le esigenze dell'appalto. Un esempio pratico: ci sono delle richieste che vanno al di là di quelle che sono le previsioni del bando, proprio perché a volte all'interno del bando non è che puoi scrivere determinate cose. Ci sono dei limiti. E quindi ci sono delle richieste che vanno un po' oltre. Oppure c'è l'idea che in quel momento stai pagando una impresa e quindi quell'impresa è a tua completa disposizione, al di là degli obblighi contrattuali. Quindi basta che alza il telefono e devi dare l'assistenza a una data persona e in un dato modo...se ci sono dei problemi da parte della pubblica amministrazione ..si può passare sopra... se ci sono dei problemi da parte delle imprese invece bisogna essere sempre ligi al dovere.”<sup>27</sup>

In questi meccanismi così strutturati, i criteri di qualità (che già in fase di programmazione si imbattono nelle problematiche di cui sopra) ma in generale tutti gli elementi che sono prescritti in un capitolato d'oneri/avviso pubblico non saranno pienamente rispettati. Per restare sul mercato, un operatore economico è costretto ad effettuare “compromessi informali”, anche con la parte “politica” dell'Amministrazione, per poter continuare a svolgere le proprie attività, al fine di evitare che gli venga stroncata definitivamente la possibilità di sopravvivenza; tali compromessi, che finiscono inevitabilmente per incidere negativamente sulla qualità del servizio erogato, riguardano sostanzialmente la tipologia delle risorse strumentali e umane da impiegare e le attività aggiuntive da svolgere.

“Il «compromesso» lo si trova sempre per due motivi: uno perché si vuole lavorare e far conoscere in territori nuovi...e ... diciamo sa [l'operatore economico] che la politica si interessa a te. Allora se noi non ci interessiamo della politica...allora dico che questo compromesso viene fatto per noi operatori economici e per migliorare i servizi alla persona.”<sup>28</sup>

Un operatore economico che si avvicinda in questi meccanismi, prima di partecipare e magari vincere una gara d'appalto deve già presupporre una gestione

---

<sup>27</sup> Intervista a Cacciapuoti Giancarlo

<sup>28</sup> Intervista a Gianni Esposito

del servizio che non risenta di un ritardo dei pagamenti di circa 3 anni. L'operatore economico, a cui l'amministrazione non provvede a liquidare le fatture di attività già portate a termine, potrebbe attivare la procedura del decreto ingiuntivo prevista dal codice di procedura civile; tuttavia tale procedura non viene solitamente presa in considerazione sostanzialmente per due motivazioni:

- tale comportamento causerebbe una rottura dei rapporti con l'amministrazione e quindi l'esclusione da future gare per l'aggiudicazione dei servizi;
- la durata di tale procedimento è considerevole e, inoltre, comporta forti spese da sostenere, le quali aggravano inevitabilmente la già negativa condizione finanziaria dell'operatore economico.

“Se fai il decreto ingiuntivo vieni visto...vieni visto come il cattivo [...] e significa comunque aggravio per l'impresa perché significa ... avvocati...significa...spese.”<sup>29</sup>

Tali problematiche interessano anche un operatore economico c.d. “forte”, cioè coperto a livello finanziario per i primi momenti e che ha maggiori possibilità rispetto ad altri nel fronteggiare lunghi periodi di mancati pagamenti; ciò in quanto con il passare del tempo tutte le regole del *management* non contano più ed i criteri di qualità non potranno essere rispettati nell'esecuzione dei servizi, in quanto l'operatore economico si ritrova costantemente in bilico tra il fallimento ed una gestione affannata, senza risorse economiche disponibili, nel breve e nel lungo periodo.

In questo contesto anche un operatore economico con un ricco portfolio e forti basi economiche alle spalle viene scoraggiato nel procedere a partecipare alle gare d'appalto, in quanto i rischi ed i presupposti che sa di dover fronteggiare sono molteplici e così pesanti da arrivare a comprometterne perfino la permanenza sul mercato. D'altra parte, anche partecipare e vincere le gare è un presupposto per sopravvivere sul mercato. Allo stesso modo, quindi, se gli operatori economici propensi a partecipare alle gare si assottigliano sempre di più, si impoverisce nel complesso l'intero tessuto imprenditoriale, in quanto sopravvivranno sempre meno operatori economici e diminuirà di conseguenza anche la concorrenza, che rappresenta il principio alla base delle procedure delle gare d'appalto.

---

<sup>29</sup> Intervista a Gianni Esposito

Con la perdita della concorrenza, anche la competitività tra gli operatori economici in gara viene compromessa; nella definizione delle proposte progettuali da presentare (in termini di attività, metodologie, strumenti), la qualità dei servizi offerti così come le eventuali proposte migliorative costituiranno sempre di meno degli elementi su cui gareggiare.

Nelle procedure di gara la competitività tra gli operatori economici è vitale. In base ad un progetto definito in un capitolato d'oneri/avviso pubblico a cui corrisponde un determinato costo, i concorrenti competono per offrire sostanzialmente una serie di attività/azioni, metodologie e strumenti ed un prezzo a ribasso per realizzarlo; la competizione spinge gli operatori economici ad un costante miglioramento dei propri *standard* di qualità e ad una diversificazione delle offerte progettuali, ricercando soluzioni e proposte sempre più vicine alle esigenze delle amministrazioni appaltanti.

In un contesto caratterizzato da molteplici meccanismi del tipo descritto, essere competitivi è una capacità che non sempre premia chi la possiede; nelle gare d'appalto viene valorizzato un tipo di operatore economico che, più che essere competitivo rispetto ad altri, ha una capacità finanziaria tale da poter gestire un servizio e contestualmente la sua stessa struttura organizzativa per tutta la durata prevista contrattualmente, senza l'utilizzo nel breve termine degli importi di gara spettanti.

Anche quest'ultimo tipo di impresa incontra nel lungo termine non poche difficoltà nel reperimento di risorse, in quanto per avere una capacità finanziaria tale da consentire anticipazioni per 3 anni un determinato operatore economico deve necessariamente possedere altre fonti di finanziamento che corrispondono sostanzialmente ad altre commesse che coprono a livello finanziario i lunghi periodi dei ritardi dei pagamenti di un solo cliente; tuttavia la problematica relativa alla mancanza di risorse disponibili sta investendo un numero sempre maggiore di amministrazioni pubbliche, e, quindi, un operatore economico che gestisce molte commesse invece di avere esponenzialmente più entrate che gli garantiscono una forte capacità finanziaria, si ritrova esponenzialmente più indebitato e più a rischio di fallimento (essendo una realtà organizzativa più complessa e strutturata con maggiori costi fissi da sostenere).

Nondimeno, un'altra tipologia di operatore economico che ha da un lato una forte capacità finanziaria di base e dall'altro una scarsa attenzione ai ricavi nel breve periodo, è quella controllata dalle organizzazioni criminali. Per quest'ultime, i periodi di mancato pagamento molto lunghi, costituiscono un fattore di guadagno, in quanto per gli importi non ricevuti in relazione alle scadenze contrattuali sono applicati gli interessi. Nel complesso la partecipazione indiretta alle gare da parte delle organizzazioni criminali è sostenuta essenzialmente non solo per il riciclaggio di denaro sporco, ma anche per l'ottenimento degli interessi che costituiscono di fatto una sorta di investimento nel lungo periodo.

## CONCLUSIONI: LA GOVERNANCE «INSOSTENIBILE»

Attraverso l'analisi dei procedimenti di attuazione delle politiche sociali nel contesto del Comune di Napoli si è provveduto a ricostruire il modello di *governance* pubblico-privato adottato; i risultati della ricerca conducono a un bilancio complessivo che descrive un modello di *governance* che può essere definito «insostenibile», bilancio di cui le specifiche modalità di costruzione dei procedimenti di attuazione da parte dei responsabili pubblici e la complessiva concezione residuale del terzo settore – che ne risulta confermata come “profezia che si auto-avvera” – appaiono come modelli culturali generatori di pratiche sociali sociologicamente esplicativi. Tale modello di *governance* pubblico-privato risulta essersi strutturato in modo tale da svuotare di contenuto il nucleo costitutivo (fatto di principi, logiche e metodi) di quello promosso in ambito europeo. Nel corso della ricerca, sono stati identificati ed analizzati i processi, i meccanismi istituzionali ed i nodi strutturali che, entro il contesto d'azione individuato dal procedimento, ostacolano una piena valorizzazione della *partnership* pubblico-privata nell'attuazione delle politiche sociali.

I principali risultati ottenuti dalla ricerca entrano – sociologicamente - nel merito dei seguenti aspetti del contesto d'azione disegnato dai procedimenti di attuazione delle politiche sociali e di affidamento dei progetti alle imprese del terzo settore, mostrando alcuni meccanismi perversi ed esiti (apparentemente) paradossali del disegno istituzionale all'opera:

- a) la concertazione ed il dialogo tecnico;
- b) l'*expertise* delle commissioni per le gare d'appalto;

- c) la figura del Responsabile Unico del Procedimento;
- d) il controllo sui requisiti e sulle prestazioni;
- e) il difficile equilibrio delle imprese, in bilico tra fallimento e affanno di gestione;
- f) la concezione “residuale” del terzo settore.

### **a) La concertazione ed il dialogo tecnico**

L’istituto della concertazione tra il soggetto pubblico e quello privato è previsto dal legislatore solo per la fase programmatica; ma, quando viene attivata, la concertazione si configura, piuttosto che come un’occasione di «confronto», come un momento di «ratifica» di decisioni già adottate dal soggetto pubblico.

Nell’ambito di tale concertazione non sono definite regole e modalità concernenti la selezione dei soggetti privati partecipanti, che stabiliscano quali «tipologie» possano essere incluse o invece escluse – con evidenti limiti per la continuità programmatica/progettuale e rischi di trasformazione della discrezionalità delle amministrazioni in ostacolo alla libera concorrenza e alla *par condicio* nella fase successiva di gara tra le imprese.

L’istituto della concertazione non è invece previsto dal legislatore per la fase di progettazione. Viene invece introdotto, come strumento a disposizione delle amministrazioni appaltanti, l’istituto del dialogo tecnico; si tratta non di uno strumento di concertazione ma di un vero e proprio rapporto di consulenza con il mondo delle imprese quando le stesse amministrazioni nella fase preliminare alla gara abbiano difficoltà nel costruire il progetto. L’oggetto della consulenza può essere estremamente ampio: si va dall’acquisizione di dati ed informazioni, alla ricerca di soluzioni efficaci rispetto alle esigenze, sino alla specificazione delle effettive attività da svolgere. Il dialogo tecnico, attualmente non ancora completamente recepito e regolamentato dal legislatore italiano, è tuttavia adottato dalle amministrazioni, prestandosi, dunque, a un elevato grado di discrezionalità, sia per quanto concerne le condizioni di attivazione, sia per quanto riguarda la possibilità

da parte di una stessa impresa di prendere parte al dialogo tecnico e successivamente di partecipare alle gare collegate, compromettendo la concorrenza e la *par condicio* in sede di gara.

#### **b) L'expertise delle commissioni giudicanti**

La Commissione giudicatrice è nominata – tenendo conto della competenza e della specifica esperienza maturata dai potenziali membri - dalla stazione appaltante competente per effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto; l'esperienza dei membri della commissione viene accertata dalla stazione appaltante, che risulta di fatto anche l'unico controllore. Negli ultimi anni, nelle procedure di gara, viene adottato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa piuttosto che quello dell'offerta al massimo ribasso; non basandosi esclusivamente sul prezzo indicato, il criterio adottato tiene conto della qualità e del livello di sofisticazione ed adeguatezza degli elementi tecnici offerti dagli operatori economici per rispondere a quanto richiesto dal capitolato d'oneri/avviso pubblico. Tuttavia, in molti casi, il processo di nomina della commissione giudicatrice non prevede attività specifiche per il controllo e la verifica delle competenze e delle esperienze maturate dei membri. La nomina comporta di fatto un elevato grado di discrezionalità della stazione appaltante e non può rappresentare oggetto di ricorso da parte degli operatori economici. Può essere dunque nominata una commissione giudicatrice che non abbia le competenze e gli strumenti tecnici per valutare le differenze rilevanti tra le singole offerte presentate, in relazione alle specificità tecniche del progetto. In assenza di competenze specifiche che possano sostenerle e motivarle, le valutazioni risulterebbero in questo modo non adeguate rispetto al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, svuotandolo di significato specifico e rendendolo una formula che, piuttosto che discrezionalità in senso tecnico, introduce veri e propri margini di arbitrarietà nella valutazione delle offerte.

### **c) La figura centrale del Responsabile unico di procedimento (RUP)**

Il Responsabile unico del procedimento (RUP) risulta avere una duplice fisionomia: da un lato è la figura su cui si accentrano responsabilità e compiti istituzionali, in tutte le fasi dell'iter procedimentale; dall'altro, il RUP è una figura autorevole non soggetta al controllo di altri soggetti.

In particolare, sono responsabilità del RUP: la progettazione; i controlli delle dichiarazioni sostitutive; i controlli dei requisiti di ordine generale; le attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione; le attività di verifica della conformità delle prestazioni eseguite con riferimento alle prescrizioni contrattuali; l'applicazione delle penali e della risoluzione contrattuale.

Il forte potere discrezionale riguardo alle modalità di svolgimento delle proprie attività, risulta non controbilanciato dalla responsabilità nei confronti di un organo o di un soggetto terzo. La discrezionalità rileva specialmente in relazione allo svolgimento dei controlli, sia riguardo all'andamento del servizio ed alla conformità a quanto prefissato nel capitolato d'onori/avviso pubblico, sia riguardo alla verifica del possesso dei requisiti di ordine generale da parte degli operatori economici aggiudicatari (di cui al successivo punto d) ).

La questione legata alla figura del RUP, in relazione sia a quelle che sono le sue responsabilità e i suoi compiti istituzionali sia al suo margine di discrezionalità nell'esecuzione di questi ultimi, risulta essere centrale se considerata per l'intero ciclo dei progetti. Ancora una volta, ad essere messe in questione, sono la concorrenza e la *par condicio* tra le imprese potenzialmente interessate.

### **d) Il controllo sui requisiti di ordine generale e sulle prestazioni**

I requisiti di ordine generale, di cui all'art. 38 del decreto legislativo 163/2006, rappresentano i requisiti necessari che gli operatori economici devono possedere per essere ammessi a presentare le offerte progettuali. Tali requisiti stabiliscono, principalmente, che non possono partecipare alle gare d'appalto coloro che secondo motivata valutazione della stazione appaltante: 1) hanno commesso gravi negligenze

o inadempienze nell'esecuzione delle prestazioni affidate; 2) si trovano in stato di fallimento; 3) hanno commesso violazioni rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse; 4) hanno commesso violazioni alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali.

Tali requisiti rappresentano gli elementi costanti, presenti in ogni capitolato d'onere/avviso pubblico; essi sono i requisiti che ogni operatore economico deve possedere necessariamente per poter partecipare a qualsiasi gara d'appalto. Tali requisiti sono oggetto di controllo, esclusivamente da parte del RUP, non solo in fase di gara ma anche durante lo svolgimento del servizio; l'aggiudicatario è obbligato a conservare tali requisiti per non incorrere nella recessione del contratto, ma anche per poter partecipare ad altre gare d'appalto. Oltre ai controlli sul possesso dei requisiti di ordine generale, il RUP è responsabile anche del controllo sull'andamento del servizio; le operazioni di verifica, nonché l'accertamento degli inadempimenti rispetto alle obbligazioni contrattuali, sono svolte con un ampio margine di discrezionalità da parte del RUP, il quale ha di fatto la possibilità di determinare, in buona parte, il destino imprenditoriale di un operatore economico. Qualora il RUP accerti ad esempio delle manchevolezze o irregolarità nell'esecuzione del servizio, può applicare le penali previste nel capitolato di riferimento oppure avviare una contestazione per poi procedere, in entrambi i casi, alla eventuale recessione del contratto, con tutte le conseguenze che ne derivano per l'impresa appaltatrice. Il nodo problematico che ne deriva è connesso al carattere di questi controlli ed alla contestuale assenza di altre forme di verifica dei risultati e degli obiettivi di servizio.

Sia i controlli sul possesso dei requisiti di ordine generale che le operazioni di verifica sull'andamento del servizio costituiscono infatti le principali tipologie di controllo e verifiche adottate dalla stazione appaltante (ma di fatto dal RUP) dei singoli servizi esternalizzati. Tali tipologie di controllo sono spesso presentate come attività di valutazione dei servizi, ma costituiscono di fatto delle parziali attività di monitoraggio di progetto. Negli ultimi anni, anche in concomitanza con la riduzione delle risorse economiche a disposizione, la pubblica amministrazione ha definito un insieme di criteri di selezione ed un sistema di controlli delle prestazioni sostanzialmente fondati su aspetti quantitativi piuttosto che qualitativi. Tali sistemi

sono strutturati in modo da non consentire la misurazione e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi stabiliti, degli esiti delle prestazioni effettuate e, in generale, dei risultati prodotti rispetto alle concrete esigenze degli utenti; ciò che viene di fatto svuotato di senso è l'obiettivo dell'adeguamento delle prestazioni rispetto ai bisogni che doveva essere il riferimento centrale del partenariato pubblico-privato, il quale diviene semplicemente un rapporto di tipo strumentale.

#### **e) Il precario equilibrio delle imprese tra rischio di fallimento e gestione affannata**

L'impresa aggiudicataria è obbligata ad assicurare in qualsiasi evenienza l'espletamento dei servizi (rientrando quelli inerenti le politiche sociali tra i "servizi pubblici essenziali"). Tuttavia questa condizione relativa alla continuità del servizio si scontra purtroppo con una delle problematiche sostanziali che numerose amministrazioni comunali (tra cui quella del Comune di Napoli) stanno affrontando da molti anni: la mancanza di risorse disponibili nelle casse comunali. Quando l'operatore economico non ottiene le risorse si verificano una sequenza di problematiche, tra cui i mancati pagamenti: degli stipendi dei dipendenti; dei contributi previdenziali e assistenziali; dei tributi locali (ICI, TARSU, COSAP). Ciò non solo va a compromettere l'andamento delle attività, ma verificatesi le inadempienze e le interruzioni del servizio possono essere applicate le penali o addirittura la recessione del contratto, causando la perdita dei requisiti di ordine generale necessari sia per l'ottenimento dei pagamenti delle attività portate a termine sia per la partecipazione ad altre gare d'appalto. In questo contesto un operatore economico viene scoraggiato a partecipare, in quanto i rischi ed i presupposti che si dover fronteggiare sono molteplici e così pesanti da arrivare a comprometterne perfino la permanenza sul mercato. D'altra parte, anche partecipare e vincere le gare è un presupposto per sopravvivere sul mercato; in sostanza, se gli operatori economici propensi a partecipare alle gare diminuiscono, si impoverisce nel complesso l'intero tessuto imprenditoriale, si riduce il numero degli operatori economici e diminuisce di conseguenza anche la concorrenza e la competitività, che rappresentano i principi che sono alla base delle procedure delle gare d'appalto.

## **f) La visione «residuale» del terzo settore**

Le principali teorie economiche che hanno sviluppato le ragioni argomentative dell'esistenza e dello sviluppo delle organizzazioni del terzo settore si caratterizzano come approcci di tipo «residuale»: l'esistenza del settore non profit viene spiegata solo a partire dal riconoscimento di un «fallimento» da parte di uno dei due soggetti economici implicitamente ritenuti gli attori primari: in particolare lo Stato (nella teoria di Weisbrod) o il mercato (nel contributo di Hansmann). Questi contributi teorici finiscono per sostenere che se non si registrassero tali “fallimenti” nell'azione statale e nel meccanismo di mercato, non vi sarebbero ragioni argomentative serie per giustificare l'esistenza del non profit all'interno delle moderne economie di mercato. Per tali ragioni, il terzo settore viene concepito come un soggetto “terzo” rispetto allo Stato ed al mercato; tuttavia, adottando tale prospettiva si rischia inevitabilmente di concepire ed allo stesso tempo rappresentare tali realtà organizzative come una sorta di “anomalia istituzionale” dovuta alle difficoltà di funzionamento incontrate da un sistema fondato sulla dicotomia Stato-mercato.

Tale visione «residuale» del terzo settore non appare adeguata a rappresentare la complessità interna ed il ruolo di tale ambito socio-economico. Nell'ambito del processo di acquisizione dei servizi, la definizione di «terzo settore», generata dalla dicotomia «Stato-Mercato», perde di fatto senso e significato; il processo, è attivato, fondamentalmente, solo da due soggetti: il «pubblico» ed il «privato». Ciò che caratterizza sostanzialmente il rapporto tra il privato *sociale* e la pubblica amministrazione è la tipologia dei contratti offerti per l'erogazione dei servizi; nei bandi relativi a servizi sociali, la base d'asta non è sostanzialmente congrua rispetto alla domanda di servizio espressa dalla stazione appaltante. Nello specifico, tale prezzo, che in ogni caso deve essere scontato rispetto ai prezzi concretamente offerti al ribasso, è uguale o poco superiore ai costi di produzione necessari per la gestione dei contenuti tecnici richiesti. Questo tipo di contratti, la cui specificità si riduce alla esiguità del margine previsto tra costi e ricavi, ridefinisce nei fatti il settore come economicamente debole, in termini di capacità di autonoma sopravvivenza delle imprese sul mercato, e dipendente, per la stessa sopravvivenza di ciascuna impresa, dalla continuità del rapporto con la pubblica amministrazione.

### *Epilogo*

Alla luce di questi risultati, è possibile giungere alla conclusione che l'adozione dei principi propri del modello teorico della governance delle politiche pubbliche, originato nell'ambito dell'attuazione dalla politica regionale di coesione europea, di modalità organizzative e procedure ad esso ispirate, da un lato, ha garantito una ricollocazione delle pubbliche amministrazioni locali nel quadro europeo, aumentandone la legittimità e le capacità di spesa delle risorse programmate; dall'altro, non ha sempre determinato un miglioramento sostanziale dell'efficacia e delle efficienze del processo di attuazione delle politiche sociali.

In particolare, nel contesto locale oggetto della nostra indagine, i principi e gli istituti propri del modello europeo della governance delle politiche pubbliche operano come dei miti che vengono adottati in maniera cerimoniale; la struttura procedimentale secondo cui si muove l'amministrazione solo idealmente risulta connessa a quei miti istituzionali. Questi miti, da un lato, rappresentano delle prescrizioni che identificano particolari obiettivi e specificano, attraverso determinate regole, i mezzi necessari per poterli perseguire; dall'altro, essendo altamente istituzionalizzati (e quindi sottratti alla discrezionalità delle organizzazioni e dei singoli membri), funzionano da strumenti di legittimazione dei procedimenti che da essi vengono fatti derivare, a prescindere da ogni analisi circa l'effetto di tali procedimenti sui risultati concreti ottenuti nell'ambito del processo di attuazione. Inoltre, l'adozione degli elementi istituzionalizzati rappresenta una giustificazione, uno scudo che protegge l'amministrazione comunale dalla possibilità che le proprie attività e la propria condotta vengano messe in discussione.

Il processo di riforma e rinnovamento che ha interessato non solo il contesto locale scelto ma, in generale, tutta la pubblica amministrazione locale, si è trasformato sostanzialmente in un processo di isomorfismo istituzionale, sia di tipo coercitivo che di tipo mimetico. Nel primo caso, l'isomorfismo è stato causato da pressioni formali ed informali presenti e promosse nel contesto sociale dell'Unione Europea, con particolare riguardo al complesso di normative riguardanti il funzionamento e l'attuazione della Programmazione comunitaria, specialmente quelle concernenti l'utilizzo delle risorse europee (in particolare dei fondi strutturali).

Nel secondo caso, l'isomorfismo è stato una risposta dell'attore pubblico ad una situazione d'incertezza provocata:

- dalla nascita delle nuove forme di disagio sociale e le nuove forme di povertà;
- dalla inadeguatezza del modello di welfare locale adottato rispetto a tali bisogni;
- dalle richieste, motivate in maniere eterogenee e a volte tra loro contrastanti, di maggiore coinvolgimento di attori della società civile e del «non pubblico»;
- dalle difficoltà di spesa pubblica determinata dai forti dissesti finanziari legati ai debiti fuori bilancio nei vari livelli di governo;
- dai rendimenti fortemente decrescenti e dalle estese inefficienze<sup>1</sup> della spesa pubblica;
- dalla conseguente riduzione delle risorse destinate agli interventi pubblici, specialmente quelli relativi alle politiche sociali.

La modalità mimetica di adozione del modello europeo della *governance* delle politiche sociali fa sì che, nel contesto napoletano, la partnership pubblico-privato invece di costituire una modalità di confronto, di scambio di informazioni, soluzioni e *best practice* per la strutturazione di una “risposta” più efficace ed efficiente dell'azione della pubblica amministrazione – come vuole la retorica che si accompagna all'adozione del modello - si riduca sostanzialmente a un insieme di soluzioni *ad hoc* per agire sul contenimento dei costi e per scaricare, sui soggetti che partecipano alla concertazione e quelli cui viene appaltata l'erogazione dei servizi, la responsabilità delle attività decise e dei risultati prodotti.

La riduzione dei costi può rappresentare solo la conseguenza di un buon disegno organizzativo, non la sua premessa (Perrone, Soda, 2012). Il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza di quel modello di *governance* non può prescindere da un'analisi dei meccanismi istituzionali e dei nodi strutturali che ostacolano una

---

<sup>1</sup> L'aumento della spesa pubblica può essere considerato un'inefficienza “quando discende da una discrasia congenita tra scelte collettive e scelte individuali, ovvero da scelte politiche che contrastano con le scelte dei cittadini sul mercato dei beni privati” (Reviglio, 2010, p. 46).

piena valorizzazione dei principi ordinativi modello stesso. In questa direzione si auspica possano risultare di qualche utilità i risultati dell'indagine sin qui svolta.

## APPENDICE

<b>Elenco delle interviste condotte</b>		
<i>N.</i>	<i>Nominativo</i>	<i>Ruolo ricoperto</i>
1	Sergio D'Angelo	Presidente Consorzio di cooperative sociali "Gesco"
2	Giulietta Chieffo	Dirigente Politiche di inclusione sociale del Comune di Napoli
3	Giovanni Attademo	Dirigente Politiche per i minori, l'infanzia e l'adolescenza del Comune di Napoli
4	Pasquale Angelo	Presidente Cooperativa sociale "Alisei"
5	Annella Cognamiglio	Presidente Consorzio di cooperative sociali "Proodos"
6	Massimo De Benedictis	Presidente Cooperativa sociale "Il Calderone"
7	Lucia Di Micco	Dirigente servizio Amministrazione risorse umane del Comune di Napoli
8	Umberto Persico	Dirigente del servizio gare d'appalto del Comune di Napoli
9	Renato De Michele	Presidente Cooperativa sociale "L'Aquilone"
10	Gianni Esposito	Presidente Consorzio di cooperative sociali "Confini"
11	Carlo De Marino	Dirigente del servizio gare d'appalto della Provincia di Napoli
12	Gennaro Piccolo	Dirigente del servizio gare d'appalto del Comune di Napoli
13	Francesco Schiattarella	Direttore Centrale Lavori Pubblici del Comune di Napoli
14	Filippo Diasco	Dirigente Area 12 - Sviluppo Economico della Regione Campania
15	Giancarlo Sarno	Dirigente del servizio gare d'appalto della Provincia di Napoli
16	Cacciapuoti Giancarlo	Presidente Consorzio di cooperative sociali "Solco"
17	Antonio Oddati	Dirigente delle Politiche Sociali della Regione Campania
18	Giampaolo Camino	Presidente Cooperativa sociale "Pianeta Terra"
19	Patrizia Papa	Presidente Cooperativa sociale "Girasole"
20	Rosalba Moccia	Presidente Cooperativa sociale "La Gioiosa"

## BIBLIOGRAFIA

- Agodi M. C., Pennisi C., Consoli T., Scuderi M., (2001), *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Giuffrè editore, Milano.
- Agodi M. C., *Procedimenti amministrativi e professioni sociali nel mutamento delle politiche di sostegno ai redditi*, in Quaderni di Sociologia, Volume XLVII, n.31 (I/2003).
- Amaturo E., Gambardella D., Morlicchio E. (a cura di), (2007), *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Edizioni Libreria Dante & Descartes, Napoli.
- Ascoli U., Ranci C., (2003), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Barca F., (2009), Rapporto “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*”.
- Barbera F., Negri N., (2008), *Mercati, reti sociali, istituzioni*, Il Mulino, Bologna.
- Bertin G., Fazzi L., (2010), *La governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Borzaga L., Fazzi L., (2005), *Manuale di politica sociale*, F. Angeli, Roma
- Caputo F. A., (2008), *Vademecum sugli appalti pubblici*, C&C Communications, Roma.
- Cardano M., (2011), *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna.

- Colasanto M., Lodigiani R., (2008), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Vita e Pensiero, Milano.
- Colozzi I. Bassi A., (2003), *Da Terzo settore a Imprese sociali*, Carocci, Roma.
- Colozzi I., (2002), *Le nuove politiche sociali*, Carocci Editore, Roma.
- Crozier M., Friedberg E., (1978), *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*, ETAS libri, Milano.
- De Ambrogio U. (a cura di) (2005), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci Faber, Roma.
- De Leonardis O., (2001), *Le istituzioni: come e perché parlarne*, Carocci, Roma.
- De Lillo A. (a cura di), (2010), *Il mondo della ricerca qualitativa*, Utet, Torino.
- Di Gennaro G., (2007), *Il welfare state tra storia, modelli, criticità attuali e prospettive*, in "oggi domani anziani", 1, pp. 13-68
- Di Palma M., (2008), *Le procedure per l'attuazione del Programma comunitario 2007-2013 tra centro e periferia*, estratto da *Economia italiana*, n. 2, maggio - agosto
- Donati P., (2006), *Fondamenti di politica sociale*, Carocci, Roma
- Donati P., (2006), *Welfare, famiglia e sussidiarietà: verso nuove politiche sociali che possono generare benessere comunitario*, in "Libertà e Laicità", Cantagalli, Siena
- Esping-Andersen G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Oxford.

- Ferrera M., (1984), *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., (2006), *Le politiche sociali*, Il Mulino
- Garofoli R. e Sandulli M. A. (2005), *Il nuovo Diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/CE e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Milano.
- Girotti F., (1998), *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Carocci
- Guidicini P., Landuzzi C., (2006), *I territori del welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Hansmann H., (1980), *The Role of Nonprofit Enterprises*, The Yale Law Journal, vol. 89, no. 5, A-pril, pp. 835- 901.
- Hansmann H., (1996), *The Ownership of Enterprise*, Londra, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Kazepov Y., (2007), *Che cos'è il welfare state*, Carocci, Roma.
- Kazepov Y., (2008), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia. Attori, processi ed impatto*, Carocci, Roma.
- La Mendola S., (2009), *Centrato e aperto. Dare vita a interviste dialogiche*, Utet, Torino.
- Lewis J., Ostner I., (1994), *Gender and Evolution of European Social Policies*, ZeS-Arbeitspapier, n. 4, Centre for Social Policy Research, University of Bremen.
- M. Cotta, P. Isernia (a cura di), (1996), *Il gigante dai piedi d'argilla*, Bologna, Il Mulino
- Magatti M., (2005), *Il potere istituyente della società civile*, Laterza, Bari.
- Monti L., (1996), *I fondi strutturali per la coesione europea*, Roma

- Monti L., (2003), *L'Europa delle Regioni*, Roma,.
- Morlicchio E., (1999), *L'irrilevanza dei legami deboli e l'importanza dei legami forti*, in Laville J L, Mingione E., (a cura di), (1999), *La nuova sociologia economica. Prospettive europee*, Franco Angeli, Milano.
- Musella M., Santoro M., (2012), *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino.
- Naldini M., (2006), *Le politiche sociali in Europa*, Carocci, Roma
- Negri N., Bosco N., *Spazi discorsivi e pratiche decisionali: il corto circuito tra politiche di assistenza e politiche di inserimento lavorativo a Torino*, in Quaderni di Sociologia, Volume XLVII, n.31 (I/2003).
- Pavolini E., (2003), *Le nuove politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Pennisi C., Consoli T., *Mediazione giuridica e politiche negli interventi a sostegno del reddito in Sicilia*, in Quaderni di Sociologia, Volume XLVII, n.31 (I/2003).
- Perrone V., Soda G., (2012), *Riorganizzare per riformare. Il disegno di una PA efficace ed efficiente*, in *Economia & Management* N.6 - 2012
- Pierucci A., (2008), *Il futuro dell'Europa: antagonismo, innovazione e strategie dell'Unione Europa*, Bologna, Pendragon
- Powell W. W., DiMaggio P. J., (2000), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di comunità, Torino.
- Ranci C., (1999b), *Oltre il Welfare State*, Il Mulino, Bologna.
- Regini M., (2007), *La sociologia economica contemporanea*, Laterza, Bari.
- Reviglio F. (2010), *Goodbye Keynes? Le riforme per tornare a crescere*, Guerini e associati, Milano.
- Ritter G. A., (1991), *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Bari.

- Sacco P. L., Zarri L., (2006), *Perché esiste il settore non profit?*, Working Paper n. 29 – Febbraio, Facoltà di Economia di Forlì - Corso di Laurea in Economia delle Imprese Cooperative e delle ONP
- Saraceno C., (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Sennett R., (2004), *Rispetto*, il Mulino, Bologna.
- Spanò A., (2001), *Tra esclusione e inserimento*, Franco Angeli, Milano.
- Weisbrod B.A. (1975), *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-sector Economy*, in Phelps E.S. (a cura di), *Altruism, Morality, and Economic Theory*, New York, Russell Sage Foundation.
- Weisbrod B.A. (1977), *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Mass., Lexington Books.
- Weisbrod B.A. (1988), *The Non Profit Economy*, Cambridge MA, Harvard University Press.