

# Governance e territorializzazione: il welfare locale in Italia tra frammentazione e innovazione

Lavinia Bifulco

## **Abstract**

*Briefly put, the territorialization is a puzzle. The concept covers two principal phenomena: the process of territorial reorganization which has affected different levels of public action and their relations; the trend of taking the territory as the reference point for policies and interventions. These phenomena are at the same time distinct but linked, and share the same consequences, mobilizing new actors / arenas and politicizing quite a wide range of issues. The aim of the paper is twofold: to outline an analytical scheme regarding the territory as the medium of the present relationship between citizenship and governance; to focus on problems and opportunities that are triggered by local welfare in Italy.*

**Keywords:** *governance; territorializzazione; cittadinanza; welfare locale; Italia*

## Introduzione

Dagli anni '80, l'azione pubblica in Europa è stata interessata da un processo di territorializzazione via via più esteso. In termini generali, la territorializzazione si riferisce a due fenomeni principali: il processo di riorganizzazione territoriale che ha toccato i diversi livelli di governo e i loro rapporti; l'orientamento ad assumere il territorio come riferimento di politiche e interventi. Il primo è collegato alle dinamiche di rescaling dello Stato (Brenner, 2004). Il secondo si riallaccia allo sviluppo di approcci e strumenti di policy che tendono a considerare i contesti in cui si sviluppano gli interventi come risorse, targets e attori (Bifulco et al., 2008). Si tratta di fenomeni distinti ma intrecciati fra loro che inducono come effetti comuni la mobilitazione di nuovi attori e la politicizzazione di un ventaglio abbastanza ampio di issues. E' diventato evidente, parallelamente,

il fatto che il territorio non è una realtà data e inerte ma è innervato di relazioni sociali, poteri e capacità di agency.

Occorre tenere conto, più precisamente, della compresenza di processi di de-territorializzazione e di ri-territorializzazione. Come è noto, lo Stato moderno ha preso forma in Europa attraverso la neutralizzazione delle dinamiche localistiche e la scala statale/nazionale è stata alla base della democrazia moderna (Ferrarese, 2010). Oggi il rapporto fra Stato e territorio è più complicato. La globalizzazione, infatti, dà luogo a nuovi assemblaggi fra territorio, autorità e diritti e i processi di de-nazionalizzazione in corso dischiudono nuove possibilità della geografia politica a livello sovra e sub-nazionale (Sassen, 2006). Perciò, la scala nazionale dell'azione pubblica è sotto pressione da un lato per l'intensificarsi dei processi di internazionalizzazione, dall'altro lato per il riemergere di dinamiche di differenziazione territoriale (Ferrarese, 2010).

In questo saggio prenderò in considerazione la riorganizzazione territoriale come una componente chiave della governance (Gualini, 2006). Consapevole dell'ambiguità di cui è imbevuta questa nozione, preciso che dalla mia prospettiva la governance non equivale alla scomparsa dello Stato ma è una categoria analitica utile per comprendere come si ridefinisce il ruolo dello Stato in concomitanza con il cambiamento dei rapporti fra pubblico e privato, e fra locale/centrale/sovranaazionale (Le Galès, 2002). Ciò non risolve, evidentemente, la questione dell'ambiguità. E' comunque vero che, mentre fino a qualche anno fa il concetto di governance era prevalentemente associato a orientamenti pro-mercato, il dibattito attuale mostra una maggiore focalizzazione su temi quali la partecipazione dei cittadini e delle comunità locali, la costruzione di partnership fra attori pubblici e privati, la diffusione di pratiche deliberative.<sup>1</sup> E' vero inoltre che la governance sottintende un nuovo modo di guardare alla ricostruzione delle strutture scalari dello Stato che "are now understood to be historically malleable; they may be ruptured and rewoven through the very political strategies they enable (Brenner, 2009, 126).

La governance, perciò, rende manifesta la valenza politica delle dinamiche che stanno forgiando l'organizzazione dello Stato, delle istituzioni, delle politiche, attivando e redistribuendo poteri.

Un campo di cambiamenti collegato è quello della cittadinanza. Secondo il modello classico, la cittadinanza is "a relationship between individuals and political authorities inside an undifferentiated state territory" (Bauböck, Guiraudon, 2009, 440). Per quanto non sia mai stato del tutto corrispondente al vero, questo modello ha dominato per una parte significativa della storia istituzionale europea. Oggi, grazie all'integrazione europea, i confini territoriali della cittadinanza sono più permeabili e le radici nazionali sono meno importanti di un tempo per l'esercizio di alcuni diritti (Ferrera, 2005). Parallelamente, prendono vita forme regionali e urbane di cittadinanza in concomitanza con la diffusione di strumenti di policy localizzati che mirano a coinvolgere cittadini e comunità nella vita pubblica (García, 2006). Questo può ovviamente giovare al processo democratico. Ma può anche concorrere ad accrescere le diseguglianze territoriali.

Il saggio affronta la relazione fra governance e cittadinanza mettendo a fuoco i processi di territorializzazione. L'obiettivo è duplice: delineare uno schema analitico relativa al territorio come medium della relazione attuale fra cittadinanza e governance; mettere a fuoco i problemi e le

opportunità che la governance e la territorializzazione – nel suo duplice senso- innescano in Italia, riferendomi in particolare al welfare locale.

Inizierò con il delineare il quadro interpretativo relativo al contesto europeo, illustrando il duplice significato di territorializzazione delle politiche e le geometrie variabili della cittadinanza che ne scaturiscono. Passerò poi ad analizzare il caso italiano presentando due strumenti di policy particolarmente significativi rispetto ai temi indagati: i Piani sociali di zona e i Contratti di quartiere. La chiave analitica principale che userò fa riferimento all'intreccio ambivalente di spinte all'innovazione e spinte alla frammentazione che dà forma al puzzle della territorializzazione.<sup>2</sup>

## 2. Il quadro europeo della territorializzazione

La riorganizzazione territoriale che ha avuto avvio circa trenta anni fa, in coincidenza con il varo della cosiddetta Europa delle regioni promossa dalla presidenza europea di Jacques Delors, ha prodotto una ricomposizione profonda dello spazio politico e delle politiche grazie alla quale “the nationalizing, spatially redistributive orientation of post-war urban and regional policies has been largely superseded” (Brenner, 2009, 128). Si è aperta da allora una fase di “re-invenzione del territorio” (Keating, 1997) durante la quale il significato stesso della nozione di territorio si è arricchito e complicato, identificando non più solo uno spazio amministrativo ma anche (o principalmente) un set di capacità di azione collettiva.

Gli assi del cambiamento sono due. Uno è la regionalizzazione. Nell'analisi oramai classica di Michael Keating (1997), si tratta di una “nuova ondata di regionalismo” che, a differenza del passato, non ha luogo all'interno degli Stati ma ha come contesto l'Unione europea e il mercato globale. Al suo sviluppo concorrono tre fattori: il cambiamento funzionale (sollecitato dalla globalizzazione e dalla necessità di confronto con il mercato internazionale), la riorganizzazione istituzionale (in particolare il decentramento e l'integrazione europea) e la mobilitazione politica all'interno delle Regioni (ibidem).

Da questo punto di vista, la regionalizzazione ha come effetto principale quello di attivare insieme nuove arene politiche e nuovi attori della politica. Le Regioni giocano, infatti, una parte di primo piano nella politica nazionale e in alcuni casi in quella europea, sperimentando nuove forme dell'azione collettiva e della regolazione territoriale. Il che implica il tramonto definitivo dell'idea naturalizzata del territorio. Diventa evidente, infatti, che la regione non è un'entità naturale ma è una costruzione sociale e uno spazio politico (ibidem). Va detto, a questo proposito, che il decentramento in Europa è avanzato un po' dappertutto. In Italia c'è una versione parziale di devolution in attesa di completamento. Modelli federali sono applicati per esempio in Germania, Belgio, Austria, Spagna (García, 2006; Moreno, McEwen, 2005).

Insieme alle Regioni, le città sono attori di primo piano del nuovo ordine territoriale. Il protagonismo delle città in Europa va letto alla luce del ruolo giocato dall'Unione Europea. In effetti, l'Europa delle regioni è stata velocemente affiancata da un'Europa delle città. Sfruttando le opportunità offerte dall'Unione (in particolare dalle politiche dei fondi strutturali), le città sono diventate attori politici nello spazio europeo, alla ricerca di legittimazione e di luoghi di rappresentanza (Le Galès, 2002, 90). Grazie alle politiche urbane e regionali che ha sviluppato negli ultimi trenta anni, l'Unione europea ha modificato il contesto istituzionale ed economico nel quale le città sono inserite, istituzionalizzando alcuni parametri da cui dipendono le modalità della governance urbana (ibidem 85).

Uno degli aspetti più significativi di questo sviluppo delle città e delle Regioni come spazio politico è il cosiddetto welfare locale. Per l'essenziale, il welfare locale indica:

- il ruolo che nei processi decisionali assumono gli amministratori locali (regionali e municipali), le reti pubblico-private, le città stesse come attori collettivi riconoscibili all'esterno come tali;
- l'esigenza di prendere in conto l'interdipendenza fra i fattori da cui dipende il ben-essere, per esempio l'abitazione, il lavoro, l'accesso ai servizi sanitari;
- lo spostamento dell'attenzione pubblica dalla questione sociale alla questione urbana, identificata dal rilievo assunto dai problemi del lavoro, dell'insicurezza e delle minoranze etniche (Donzelot, 2006);
- l'idea che la scala locale favorisca la realizzazione di interventi integrati e più rispondenti ai bisogni e alle domande specifiche di una collettività (Benassi, Mingione, 2002).

Uno dei punti cruciali è, ovviamente, la disponibilità di un'adeguata dotazione di risorse e di meccanismi allocativi a livello nazionale, ma anche a volte sovranazionali, che sostengono le responsabilità locali. Molto frequente è la combinazione fra risorse scarse e responsabilità elevate. Una questione collegata è la struttura dei rapporti fra settore pubblico, famiglia, terzo settore – e mercato – riguardo all'erogazione di interventi di welfare e alle relative responsabilità (Saraceno, org., 2002). In molti paesi europei le riorganizzazioni recenti del welfare si sono ispirate al principio della sussidiarietà. Ma la sussidiarietà ha implicazioni diverse a seconda dei contesti. Nei welfare mediterranei, la sussidiarietà è associata a meccanismi regolativi che da un lato enfatizzano il ruolo della famiglia e, in una certa misura, del terzo settore, dall'altro lato sostengono poco e male le responsabilità cui questi soggetti fanno fronte (Kazepov, 2009).

Secondo Maurizio Ferrera (2005), un effetto importante della nuova fase delle relazioni fra centro e periferia concretizzata dal welfare locale è stato la crescente politicizzazione delle issues riguardanti i trasferimenti e le solidarietà interterritoriali. I governi sub-nazionali sono diventati, infatti, molto più attenti a questioni finanziarie nei loro rapporti con i governi centrali, e molto più propensi a mobilitarsi.

Da un punto di vista squisitamente sociologico, il welfare locale getta luce sui modi in cui le politiche interagiscono con i processi di organizzazione e riorganizzazione sociale (Bagnasco, 2003). Una volta riemerso il ruolo politico delle città, aumenta anche l'influenza che le politiche (locali)

possono avere sul grado di integrazione delle società locali. Tanto più se le politiche assumono esplicitamente il territorio stesso come target.

Veniamo in questo modo alle logiche della territorializzazione incorporate negli approcci di policy in diversi settori (lo sviluppo locale, le politiche contro l'esclusione sociale, la riqualificazione urbana). In questo caso si tratta della tendenza ad affrontare in modo integrato un complesso di problemi – di natura sociale, fisica ed economica – in aree circoscritte. Le formule sono varie. Abbastanza diffusi sono gli interventi che assumono come targets territori svantaggiati con l'obiettivo di redistribuire ed equalizzare le opportunità. Inoltre, la territorializzazione viene considerata una condizione favorevole alla realizzazione di politiche attive, un tema-chiave nell'agenda delle politiche sociali in Europa.<sup>3</sup> Si pensa che la scala circoscritta e la vicinanza fisica fra servizi e cittadini favoriscano processi di inclusione e di empowerment, così come auspicato da principi di sussidiarietà. Gli interventi sui quartieri sviluppati in molti paesi europei sono esempi abbastanza chiari di come il riferimento a un'area territoriale circoscritta si presti a enfatizzare obiettivi di attivazione e partecipazione.

Nonostante una certa ridondanza di significati, la territorializzazione può essere sintetizzata in due nuclei fra loro intersecati: il territorio come posta in gioco di una riorganizzazione politica; il territorio come strumento di policy. Entrambi pongono una serie di questioni. Geografie localizzate della politica e delle politiche possono ridurre gli effetti equalizzatori, già deboli, dello Stato centrale e mettere alla prova sia l'integrità territoriale sia la responsabilità democratica (Keating, 1997). Questioni specifiche riguardano la cittadinanza, come vedremo nel paragrafo seguente.

### 3. Cittadinanza: geometrie variabili

In questo quadro si possono individuare quattro questioni principali relative alla cittadinanza:

- la differenziazione territoriale che mette in discussione il modello della cittadinanza come appartenenza alla comunità definita dallo spazio dello stato-nazione;
- l'aumento di persone che non godono di diritti o sono solo *denizens*<sup>4</sup> a causa della crescita dei processi migratori;
- un'embrionale europeizzazione dei diritti derivante dall'integrazione europea;
- lo sviluppo di nuove opportunità per i cittadini nei contesti della governance locale.

Come sostengono Bauböck e Guiraudon (2009), l'Unione Europea è diventata un laboratorio per la sperimentazione di una cittadinanza differenziata e "rialineata": "If citizenship is membership in a bounded polity, then the boundaries of polities in Europe have certainly not vanished but have become increasingly overlapping, nested and blurred. What we have called 'realignments of citizenship' refers both to macro level processes changing constellations of political boundaries and to the individual level of vertical relations with political authorities and horizontal ties among co-citizens" (ibidem, 440).<sup>5</sup>

L'analisi di Maurizio Ferrera (2005) sui confini del welfare approfondisce i cambiamenti che toccano in particolare la cittadinanza sociale. Il processo di integrazione europea ha ridefinito l'architettura spaziale della cittadinanza sociale provocando una parziale disgiunzione fra diritti sociali e territorio nazionale. Ma se guardiamo ai livelli sub-nazionali vediamo che in molti casi il rapporto fra diritti e territorio si rafforza. Per quanto queste dinamiche siano ancora in parte oscure, si può essere d'accordo sul fatto che non si tratta di un cambiamento radicale e che le nuove forme di cittadinanza si affiancano a quelle tradizionali senza sostituirle (Keating 2009, 511).

Uno degli effetti visibili è il rimescolamento dei confini fra la cittadinanza politica e la cittadinanza sociale. Più precisamente, il welfare locale è un terreno potenziale di coltura delle innovazioni della cittadinanza che vengono incoraggiate congiuntamente dalle dinamiche di riassetto territoriale e dalla diffusione di approcci di policy basati sul territorio. In alcuni casi queste innovazioni, oltre a potenziare l'accesso a servizi e interventi, accrescono l'agency e la voce nella scena pubblica (García, 2006; Bifulco, Centemeri, 2008; Newman, Clarke, 2009). Di conseguenza, la cittadinanza sociale tende ad assumere una valenza politica, implicando il diritto a partecipare al confronto democratico fra idee e interessi e la possibilità di influire sulle decisioni collettive.

Tuttavia, le pratiche locali si presentano abbastanza fragili e sono messe alla prova da diverse questioni. Una questione fa riferimento ai meccanismi di commercializzazione (marketization) che hanno preso piede nel solco del neo-liberismo. Il decentramento e la commercializzazione costituiscono in effetti il cuore dei progetti di riforma del settore pubblico avviati in Europa nella scia aperta dal Regno Unito. Progetti che hanno mirato alla riduzione o, al più, alla razionalizzazione della spesa, attraverso meccanismi talvolta abbastanza punitivi di scarico dei costi e delle responsabilità sulle autorità e le collettività locali. Inoltre, l'affermazione del mercato come modello regolativo e l'evoluzione in senso contrattuale della cittadinanza sociale hanno dato vita alla figura del cittadino/consumatore, poco protetto dal welfare pubblico e poco attrezzato a partecipare allo spazio pubblico delle decisioni collettive. Questa figura è infatti radicata in un rapporto di compravendita commerciale, perciò è priva delle prerogative e degli attributi che contraddistinguono formalmente il ruolo di cittadino.

La figura 1 sintetizza quanto detto fin qui. Nel modello del government, il territorio nazionale rappresenta il medium cristallizzato dei diritti, della solidarietà (e dei relativi meccanismi redistributivi) e della democrazia. La cittadinanza, nei termini teorizzati da Thomas H. Marshall (1950), è uno status basato sull'appartenenza alla collettività nazionale. Nel secondo modello, che ho definito "governance commercializzata" (marketized governance), il territorio rappresenta una dotazione di risorse da sfruttare, come accade nei meccanismi di scarico delle responsabilità, e la cittadinanza è concepita come un contratto. Nel modello della governance partecipativa, il territorio costituisce un sistema d'azione e una risorsa mobilitabile da una varietà di attori, inclusi i cittadini e, in alcuni casi, i denizens. La cittadinanza è un processo: si costruisce almeno in parte nella pratica e muta nel tempo e nello spazio. Oltre ai suoi confini spaziali, sono messi in discussione i confini che al suo interno tradizionalmente distinguono fra dimensione sociale e dimensione politica. Questo è evidente nelle esperienze che rafforzano contemporaneamente entitlements sociali e voice.

I tre modelli hanno, ovviamente, l'obiettivo di enfatizzare le differenze e le questioni. Nella realtà empirica troviamo combinazioni di problemi e opportunità abbastanza ingarbugliate anche nel caso di esperienze ispirate alla partecipazione dei cittadini, come vedremo di seguito.

Fig. 1 Governance, territorio e cittadinanza

Government	Governance commercializzata	Governance partecipativa
Territorio nazionale come medium cristallizzato dei diritti, della solidarietà e della democrazia	Territorio come risorse da sfruttare	Territorio come sistema d'azione e risorsa mobilitabile
Cittadinanza come status	Cittadinanza come contratto	Cittadinanza come processo

## 4. L'Italia: contesto e strumenti di policy

Passerò ora a illustrare il contesto italiano delineando prima la fase di policy change che ha preso avvio dalla metà degli anni 90 e analizzando successivamente due strumenti centrali in questa fase: il Piano sociale di zona e il Contratto di quartiere.

### 4.1 Il contesto

La stagione di rinnovamento dell'azione pubblica che ha accompagnato l'Italia verso il nuovo millennio ha visto l'affermazione di nuovi approcci e strumenti di policy. Come rilevato a più riprese da Luigi Bobbio (2000, 2006), crescono in particolare le pratiche negoziali, basate sulla stipula di accordi formalizzati e volontari che impegnano reciprocamente una molteplicità di attori, pubblici e privati, al perseguimento di un interesse collettivo. Una particolare attenzione è dedicata ad approcci negoziali che possano favorire le logiche integrative, fondate su comportamenti reciprocamente orientati, anziché quelle distributive, orientate alla spartizione di risorse. A sollecitare il cambiamento è un intreccio di fattori, esogeni ed endogeni. Nuovi "strumenti per governare" hanno trovato nello spazio europeo vettori abbastanza potenti che ne hanno aiutato la diffusione (Lascoumes, Le Galès, a cura di, 2004). A livello nazionale, si è fatta avvertire la necessità di lubrificare i meccanismi ordinari del consenso, pesantemente inceppati soprattutto nel caso degli interventi a largo impatto ambientale e sociale, e di far fronte alla crisi della rappresentanza democratica.

Una linea di cambiamento collegata rimanda al processo di rescaling. Questo processo in Italia segue la strada di una marcata localizzazione e investe contemporaneamente la politica, le politiche e la struttura dello Stato. Il ruolo giocato dalla politica è collegato soprattutto ai "nuovi

sindaci", i cui poteri sono cresciuti in modo decisivo a seguito del cambiamento del sistema elettorale e dei meccanismi della rappresentanza locale. Riguardo alle politiche, la scala locale è senz'altro un elemento chiave di questa stagione del rinnovamento. Due casi per tutti sono la riforma dei servizi sociali approvata nel 2000 (Bifulco, Centemeri, 2008; Bifulco et al. 2008) e le politiche per lo sviluppo basate sulla programmazione negoziata (Piselli 2005; Magnati et al. 2005; Trigilia 2005). Nell'importanza assunta dalla scala locale precipitano sia prospettive istituzionali di cambiamento che riflettono l'esigenza di valorizzare l'autonomia degli enti locali; sia la domanda diffusa di spazi decentrati di discussione e decisione; sia, infine, l'idea che le politiche debbano attivare le risorse di azione presenti o latenti nelle società locali e nei contesti territoriali. Va considerato poi il processo di decentramento che, attraverso il percorso avviato negli anni 70, è approdato nel 2001 nella riforma del titolo V della Costituzione, che introduce meccanismi di potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni su alcune materie (fra cui quelle socio-assistenziali, la salute, l'istruzione e la formazione professionale).<sup>6</sup> L'autonomia che, in grado diverso, hanno acquisito il livello regionale e quello municipale può favorire la sperimentazione di vie innovative dell'azione pubblica. Come è stato osservato a proposito delle politiche della programmazione negoziata, si tratta di opportunità di cambiamento situate a un livello "basso" della politica (anche spazialmente) che si contrappongono al quadro presentato dall'"alta" politica, fondato sull'assenza di confronto (Bobbio, 2006) ed esposto ai problemi della democrazia mediatica e del populismo (Crouch, 2003; Ginsborg, 2006). Da quest'autonomia trae alimento, d'altra parte, anche il rischio dell'esacerbarsi delle disparità. La regionalizzazione italiana di fatto resta in bilico fra la valorizzazione delle autonomie territoriali e l'aumento delle disuguaglianze. Inoltre, le sperimentazioni si presentano fragili e molto dipendenti dall'iniziativa politica locale.

Questo quadro spiega perché le opportunità di innovazione possono facilmente rovesciarsi in nuovi e più robusti meccanismi di frammentazione.

In realtà, si è discusso e si discute ancora su quali siano gli elementi effettivi di novità di questo quadro rispetto alla tradizione italiana, caratterizzata da una lunga storia di pratiche negoziali per lo più di tipo particolaristico. La differenza è – dovrebbe essere – principalmente la trasparenza: l'idea o l'intenzione è infatti che la negoziazione debba svolgersi non più all'ombra della gerarchia ma in piena luce e secondo principi di accountability che impongono di render conto di ciò che si fa e che si consegue (Bifulco, de Leonardis, 2003).

## 4.2 I Piani sociali di zona e i Contratti di quartiere

E' la riforma dei servizi sociali varata nel 2000, prima accennata, che introduce il Piano sociale di zona. Si tratta del perno principale del nuovo sistema di regolazione delle politiche socio-assistenziali, disegnato con l'intento di assicurare meccanismi di integrazione in verticale (fra il livello centrale, regionale e comunale di governo) e in orizzontale (fra amministrazioni, e fra amministrazioni e società locali). In particolare, questo strumento impegna i comuni a programmare e governare in



modo integrato il sistema territoriale dei servizi socio-assistenziali con il coinvolgimento di cittadini e terzo settore (Bifulco, Centemeri, 2008). Più precisamente, il piano di zona, normalmente adottato attraverso un accordo di programma dai comuni che rientrano nello stesso ambito territoriale ha il compito di individuare (Legge 328/2000, art. 19):

- a) gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti per la loro realizzazione;
- b) le modalità organizzative dei servizi, le risorse, i requisiti di qualità;
- d) le modalità per l'integrazione tra servizi e tra prestazioni;
- e) le modalità per il coordinamento dei comuni con altre amministrazioni;
- f) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con le organizzazioni del terzo settore e le comunità locali;
- g) le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale

Come recita testualmente la legge, il Piano sociale di zona è volto a «favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi» (art. 19).

Questo strumento è perciò candidato a promuovere modalità di programmazione integrate e inclusive. La sua importanza poggia, precisamente, su quattro idee-base: il riferimento al territorio come sistema di risorse da attivare e valorizzare; l'azione associata fra comuni, che richiede capacità di coordinamento inter-istituzionale;<sup>7</sup> la negoziazione, che valorizza metodi consensuali di presa delle decisioni e la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni di terzo settore; la regia, che sollecita i Comuni ad assicurare coerenza e continuità alla costruzione del sistema locale di servizi.

In linea generale, l'idea è che decisioni basate sulla costruzione di intese cooperative siano preferibili sia a quelle fondate sull'autorità sia a quelle basate sull'aggregazione di preferenze. Infatti, ne guadagnerebbero contemporaneamente la legittimità e la democraticità delle decisioni. In realtà, i Comuni si associano non per scelta ma per forza. L'alternativa, infatti, è l'esclusione dai finanziamenti nazionali. C'è d aggiungere che, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, gli attori politici principali sono le regioni. Al confronto sia lo Stato sia i comuni appaiono attori secondari.

Anche i Contratti di quartiere vanno collocati nella cornice dei processi di regionalizzazione. Introdotti alla fine del 1998 per iniziativa del Ministero dei lavori pubblici con l'obiettivo di riqualificare i quartieri di edilizia pubblica, questi strumenti rientrano nel filone dei programmi urbani complessi recuperandone come idea-chiave la necessità di superare la centralità dell'intervento urbanistico-architettonico a favore del trattamento integrato delle dimensioni fisiche, sociali ed economiche della ri-qualificazione (Bricocoli, 2007; Briata et al., 2009). Sono le stesse caratteristiche delle aree interessate dagli interventi di recupero a invocare modalità integrate di intervento. Si tratta, infatti, di contesti in cui il degrado fisico degli immobili e degli spazi pubblici e la scarsità delle infrastrutture si cumulano con condizioni di disagio e vulnerabilità sociale. Le tipologie progettuali più ricorrenti riguardano interventi su porzioni anche ampie di edilizia residenziale pubblica, cui normalmente si affiancano la realizzazione di infrastrutture e la costruzione e/o il recupero di spazi

collettivi, per la vita sociale e culturale, per attività commerciali e d'impresa. Fin dall'edizione del 1998, il meccanismo di finanziamento, a base concorsuale, fa leva sulle capacità progettuali delle amministrazioni locali privilegiando contemporaneamente la costruzione di un'architettura istituzionale di tipo partenariale. I Comuni sono infatti i soggetti titolati a presentare il progetto di recupero ma sono sollecitati a coinvolgere altri attori, pubblici e privati, nella realizzazione di una prospettiva di sviluppo complessivo del quartiere. Va aggiunto che l'impianto del primo programma, basato fondamentalmente su finanziamenti nazionali, attribuisce al livello centrale sia l'emanazione del bando sia i meccanismi di valutazione e selezione. La seconda edizione, lanciata ufficialmente nel 2001, apporta alcuni cambiamenti. Viene infatti rafforzato il ruolo dei cittadini, già a partire dalla definizione degli obiettivi del contratto. Parallelamente, crescono le prerogative delle Regioni. La terza edizione, lanciata nel 2008 e tuttora in corso, ha accentuato queste prerogative demandando le scelte più rilevanti ai bandi regionali.

Quanto alla filosofia dello strumento, la stessa denominazione ufficiale sottolinea gli elementi principali: la sottoscrizione di un accordo formalizzato e l'assunzione di impegni reciproci. Il contratto, da questo punto di vista, dovrebbe favorire la responsabilizzazione degli attori coinvolti e la trasparenza dei meccanismi decisionali. Inoltre, dovrebbe consentire il reperimento di risorse aggiuntive, private oltre che pubbliche. I criteri di finanziamento mettono comunque in luce una sorta di "doppia anima" della misura, legata alla compresenza di un approccio di discriminazione positiva, che attribuisce priorità alle aree svantaggiate, e procedure di ammissione ai finanziamenti basate sulla selezione a seguito di un bando (Bricocoli, 2007).

Essendo di fatto un obbligo, i Piani di zona, al contrario dei Contratti di quartiere, sono stati realizzati in tutto il territorio nazionale. Quanto ai territori di riferimento (i cosiddetti ambiti territoriali o sociali), nella maggior parte dei casi comprendono una popolazione compresa fra i 50.000 e i 100.000 abitanti (il 43,6%) (ISFOL, 2006). Per quanto riguarda i Contratti di quartiere, un primo dato significativo è l'incremento nel tempo delle proposte, sia di quelle presentate sia di quelle finanziate. Fra la prima e la seconda edizione si passa da 57 progetti ammessi ai finanziamenti (su 126 proposti) a 192 (su circa 500 proposti). Un secondo dato è l'accresciuto peso delle risorse regionali che, sostanzialmente assenti nella prima edizione, nella seconda edizione si attestano al 35% delle risorse complessive.

A prescindere dalle differenze, non solo di ordine quantitativo, l'importanza accordata al territorio e a modalità partecipate di progettazione è chiaramente riconoscibile come un nucleo cognitivo e normativo comune ai due strumenti. Vi sono, però, aspetti che complicano il quadro. Per quanto riguarda i Piani di zona, le modalità del coinvolgimento dei cittadini sono vaghe e la regia svolta dalle amministrazioni municipali può essere debole. Nei Contratti di quartiere un campo di tensione è quella doppia anima cui si accennava prima.

Per comprendere meglio questi e altri problemi passerò ora all'implementazione, concentrandomi sulle dinamiche di integrazione e quelle di partecipazione.

## Effetti di integrazione

Uno degli effetti 'virtuosi' dei due strumenti è l'istituzionalizzazione di spazi per il coordinamento. Nell'ambito dei Piani di zona, molti Comuni hanno investito sul fronte dei rapporti intermunicipali più di quanto richiedesse l'obbligo o la convenienza ad associarsi. Seppure in modo non lineare, hanno avuto luogo processi di apprendimento istituzionale grazie ai quali le aggregazioni intercomunali hanno cominciato ad agire e a essere riconosciute come nuovi attori politici.

In alcuni casi Piani e Contratti danno prova di un'elevata capacità integrativa. Si è trattato delle coalizioni instaurate fra istituzioni e servizi come delle collaborazioni fra amministrazioni e terzo settore. Un risvolto di Piani e Contratti è poi la loro inclinazione a sostenere processi di organizzazione di parti più o meno ampie della società locale. In alcuni territori e in diversi quartieri si sono sviluppate dinamiche associative che hanno rianimato una società civile disgregata (Bifulco, Centemeri, 2008). La nascita di aggregazioni che riuniscono le organizzazioni operanti in un territorio (come i forum del terzo settore) è stata spesso voluta sia 'dall'alto' sia 'dal basso'.

Come è stato evidenziato a proposito di una sperimentazione in corso in alcune aree del Friuli-Venezia Giulia (de Leonardis, Monteleone, 2007; Bifulco et al., 2008), possono esservi effetti di integrazione sociale che riguardano direttamente gli abitanti di un quartiere. Questi effetti sembrano essere favoriti dalla contiguità fisica fra i servizi impegnati negli interventi e i loro destinatari, oltre che dal grado di articolazione delle attività. Nella sperimentazione in questione, gli interventi toccano sia l'elaborazione di progetti di intervento personalizzati, modulati sulle specificità della persona e del suo contesto di vita, sia l'organizzazione minuta della vita quotidiana in un quartiere (per esempio, l'organizzazione di corsi di ginnastica dolce e di cucina auto-gestiti dagli abitanti), sia la promozione di iniziative di una certa rilevanza collettiva (feste di quartiere, interventi di recupero su piazze e aree verdi, ecc.).

Naturalmente, possono anche prodursi e rafforzarsi frammentazioni. Nell'ambito dei rapporti fra municipalità, oltre ai cleavages dello schieramento politico, le frammentazioni ricalcano pratiche campanilistiche radicate nella struttura amministrativa italiana o riflettono il rapporto normalmente sperequato fra municipalità più grandi e più dotate di risorse, e municipalità più piccole e dipendenti.

## La partecipazione

Il tema della partecipazione è il banco di prova più controverso degli orientamenti in campo nei Piani e nei Contratti, in particolare per quel riguarda l'inclusività e l'incisività della partecipazione. Non sempre arene con un buon grado di coordinamento sono anche aperte e accessibili da parte di una varietà di attori. E non sempre gli attori che vi partecipano hanno il potere di influire sulle decisioni che vi vengono assunte.

Le ricerche realizzate in proposito evidenziano una varietà di pratiche che si differenziano fra loro per quanto riguarda gli attori chiave, l'oggetto, gli spazi e le regole della negoziazione (Savoldi, 2006; Bifulco, Centemeri, 2008; Paci, a cura di, 2008; Polizzi, 2008). Tale varietà rende manifesta l'interdipendenza fra alcuni fattori. Contano sia fattori di contesto, come le architetture politico-istituzionali e i modelli di organizzazione sociale; sia fattori che intervengono direttamente nei processi di policy, come le culture e la leadership politiche, il design e le regole della partecipazione. Contano anche, ovviamente, le basi sociali della partecipazione.

Un aspetto di base è la forza attrattiva esercitata dall'idea della partecipazione come pratica di rivitalizzazione della democrazia locale. Questa idea non ha una realizzazione univoca. Le interazioni fra istituzioni e società locale possono sfociare nella creazione di arene selettive che, sotto l'etichetta della partecipazione, rafforzano disuguaglianze e configurazioni elitarie dei processi decisionali. Ma possono anche implicare un coinvolgimento ampio di cittadini e organizzazioni di terzo settore, e un loro ruolo abbastanza incisivo da redistribuire il potere relativo alle decisioni pubbliche. In alcuni Contratti di quartiere questo significa, per esempio, che gli attori istituzionali promuovono interazioni assai frequenti e ravvicinate con gli abitanti già in fase di ideazione degli interventi, imparando a confrontarsi con una molteplicità di voci a volte confliggenti (Bricocoli, 2007). Un elemento che gioca a favore è la presenza nei quartieri di forme di organizzazione degli abitanti che attivano una pluralità di punti di vista senza pretendere di rappresentarla. In ogni caso l'esperienza dei Contratti documenta chiaramente l'importanza del ruolo che le amministrazioni comunali sono chiamate a svolgere nel sostenere, riconoscere e mediare questa pluralità (ibidem).

Occorre poi considerare che le politiche socio-assistenziali così come quelle di recupero urbano riguardano normalmente persone e contesti in condizioni di disagio, e situazioni in cui non possono essere date per scontate né le risorse che occorrono per partecipare né l'interesse a farlo (Borghi, 2006). Il coinvolgimento dei cittadini e il suo peso 'politico' dipendono in modo determinante dalle opportunità che le forme istituzionalizzate della negoziazione offrono allo sviluppo dell'agency e della voce. Il che significa avere accesso a quel tipo di risorse (risorse materiali, informazioni e conoscenze, diritti, legittimità) che consentono di esprimersi e contare nella scena decisionale pubblica. E' quanto mette in luce l'osservazione della sperimentazione in Friuli cui si accennava prima. In questo caso è la redistribuzione del potere di decidere relativamente alle proprie condizioni di salute e di vita a rendere incisiva la partecipazione. Una redistribuzione che è promossa e sostenuta dall'amministrazione pubblica principalmente in nome della effettiva realizzazione dei diritti alla salute dei cittadini.

La partecipazione sembra mantenere le sue promesse se e quando hanno luogo congiuntamente processi di apprendimento istituzionale e processi di apprendimento sociale. Rispetto ai Piani di zona, è stato messo in luce molto chiaramente che la leadership politica locale è decisiva perché ciò accada (Paci, org., 2008). In alcuni ambiti territoriali, la leadership ha enfatizzato la connotazione politica della programmazione sociale e la sua centralità rispetto a strategie di crescita della democrazia locale. Alcuni attori politici hanno visto in questo strumento l'opportunità per rinnovare la politica attraverso le politiche e hanno dato priorità alla costruzione di un sistema

organico di programmazione in grado di includere un platea ampia di soggetti. C'è da dire che si tratta solo di alcune esperienze, legate al ciclo politico del momento. Per quanto non siano isolate (in molte municipalità hanno preso piede pratiche di partecipazione di vario tipo, come i Bilanci partecipativi), costruiscono situazioni effimere. Tuttavia, bastano per gettare luce su una tendenza abbastanza inedita in Italia, che mette in campo un profilo attivo della leadership politica locale e la sua propensione a intraprendere cambiamenti per la democrazia. In termini più sfumati, è quanto risulta anche dalle ricerche condotte sui Contratti di quartiere. Nell'insieme, in questo modo si attivano dinamiche sociali e istituzionali che accrescono in modo interdipendente le condizioni di ben-essere (well-being) e le condizioni di esercizio della voice, rivitalizzando il rapporto fra giustizia sociale e democrazia.

## 5. Conclusioni

Benché forse abusata, l'immagine delle geometrie variabili esprime efficacemente la mobilità e l'incertezza che contrassegnano le dinamiche attuali della governance, della territorializzazione e della cittadinanza. Dopo aver presentato caratteristiche e problemi principali di queste geometrie mi sono concentrata su alcuni casi di governance locale in Italia particolarmente significativi rispetto al duplice fenomeno implicato dalla territorializzazione: la riorganizzazione territoriale fra scale di governo; l'ancoraggio di politiche e interventi al territorio.

L'analisi fa intravedere la coesistenza fra opportunità di innovazione e rischi di ulteriori frammentazioni. Più precisamente:

- Come abbiamo visto a proposito dei Contratti di quartiere e dei Piani sociali di zona, prende vita una varietà di arene istituzionali. In questa varietà si esprimono i processi di institution building che dinamizzano il disegno e l'implementazione delle politiche nei contesti locali. L'alimento principale è la capacità di stabilire cornici normative e visioni condivise in grado di supportare le interazioni cooperative intra e inter-istituzionali attorno a problemi comuni (Donolo, 1997). Per molti aspetti, si tratta di "quasi-istituzioni", dal momento che la loro esistenza è condizionata dalla volontà dei diversi partners che concorrono alla loro costruzione (Vino, 2003).

- Grazie alle pratiche innovative della cittadinanza che si sviluppano localmente, le questioni di giustizia sociale assumono un peso decisivo rispetto al processo democratico. Queste pratiche, però, si sviluppano in modo disomogeneo nel territorio nazionale e hanno ricadute poco generalizzabili. Il problema è che il riferimento alla scala locale – come tutti i riferimenti territoriali – ha un potere inclusivo ma ha anche effetti di esclusione. Inoltre, la partecipazione è tanto promettente come principio quanto complicata come pratica. Perciò, l'apertura, l'inclusività e la pluralità delle sedi decisionali e progettuali sono dimensioni da indagare da vicino e con attenzione.

- Riguardo alla redistribuzione del potere, i risultati più innovativi – in termini sia di nuovi attori legittimati a partecipare alla negoziazione, sia di logiche ed effetti della negoziazione – sono

rilevabili dove l'attore pubblico tende a esercitare un ruolo di promozione e mediazione. Talvolta è la leadership politica a dominare la scena sostenendo in modo esplicito un'opzione di miglioramento della democrazia che punta su una declinazione partecipata della programmazione.

- I meccanismi della localizzazione da un lato creano un terreno favorevole alle innovazioni, dall'altro lato rischiano di rafforzare antichi problemi italiani quali la frammentazione istituzionale, l'incertezza dei diritti e l'autarchia locale. I problemi possono essere particolarmente acuti quando mancano meccanismi redistributivi inter-territoriali. Per di più, in alcuni casi i governi locali finiscono con l'aver maggiori responsabilità ma in assenza di un'adeguata dotazione di risorse, secondo i meccanismi tipici del "decentramento della penuria" che vanificano qualsivoglia attribuzione di libertà di azione.

La territorializzazione è un puzzle e occorrerà del tempo per capire meglio come vi si combinano problemi e opportunità. Ricordando che un eccesso di individuazione nello spazio sfocia nel localismo (Bagnasco, 2003), il più insidioso dei problemi.

### **Lavinia Bifulco**

Insegna Sistemi locali di welfare e Politiche Sociali presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Milano-Bicocca. I suoi interessi di ricerca riguardano le teorie e l'analisi dell'azione pubblica, le politiche sociali, le organizzazioni pubbliche, la governance locale e i processi di partecipazione. [lavinia.bifulco@unimib.it](mailto:lavinia.bifulco@unimib.it).

- (1) Come osserva Janet Newman (2005), soprattutto le versioni della teoria della governance emergenti nell'Europa continentale sono in generale molto attente al "sociale" e tendono a concettualizzare modelli di governo e di regolazione basati sull'interazione stato-società.
- (2) I Piani sociali di zona sono stati indagati nel corso del lavoro collettivo di ricerca svolto in vari anni (finanziamenti MIUR) nell'ambito del Laboratorio Sui Generis, dell'Università di Milano-Bicocca, coordinato da Ota de Leonardis. Più precisamente, sono stati analizzati 2 Piani di zona in Campania, nel sud dell'Italia, 2 Piani di zona in Lombardia, nel nord dell'Italia, e 2 distretti socio-sanitari in Friuli-Venezia Giulia, nel nord-est. La scelta delle tre regioni ha preso in conto la combinazione fra tre dimensioni: la macro-area territoriale; il modello di governance regionale; la dotazione di risorse pubbliche di welfare. Per una presentazione più sistematica dei risultati di ricerca si veda Bifulco (a cura di, 2005); Monteleone (a cura di, 2007). Quanto ai Contratti di quartiere, si tratta di analisi di tipo secondario che fanno riferimento principalmente all'insieme delle esperienze lombarde realizzate nell'ambito del secondo bando.
- (3) Un tema tanto importante quanto ambiguo. L'attivazione infatti può essere intesa in modi differenti: come partecipazione al mercato del lavoro; come empowerment; come cittadinanza attiva (van Berkel, Møller, eds., 2002).
- (4) Cioè stranieri che godono solo di una parte di diritti.
- (5) In questo quadro la duplice dinamica di de-territorializzazione e ri-territorializzazione si manifesta molto chiaramente nell'emergenza di un regime che assicura libertà di movimento ai cittadini dell'Unione Europea mentre rafforza i controlli sui migranti (Bauböck, Guiraudon, 2009).

- (6) Attualmente è in via di definizione un sistema di federalismo fiscale.
- (7) Nella maggior parte dei casi, infatti, il compito di elaborare il Piano è affidato alle associazioni fra Comuni e non ai Comuni singoli.

## Riferimenti bibliografici

- BAGNASCO, A. (2003). *Società fuori squadra*, Bologna, Il Mulino.
- BAUBÖCK R., GUIRAUDON, V. (2009). Introduction: Realignment of Citizenship: Reassessing Rights in the Age of Plural Memberships and Multi-level Governance. *Citizenship Studies*, vol. 13, n. 5, pp. 439 - 450.
- BENASSI, D., MINGIONE, E. (2002). Welfare locale, lotta all'esclusione sociale e riforma dell'assistenza in Italia. *Economia & lavoro*, vol. 36, n.1, pp. 79-95.
- BIFULCO, L. (org.) (2005). *Le politiche sociali*, Roma, Officina.
- BIFULCO, L., BRICCOLI, M., MONTELEONE, R. (2008). Activation and Local Welfare in Italy: Trends, Issues and a Case Study. *Social Policy & Administration*, n. 2, pp. 143-159.
- BIFULCO, L., CENTEMERI, L. (2008). Governance and Participation in Local Welfare. The Case of the Italian Piani di zona (Area Plans), *Social Policy & Administration*, n. 3, 211-227.
- BIFULCO, L., DE LEONARDIS, O. (2003). "Partecipazione o partnership. Una conversazione sul tema", in Karrer F., Arnofi S, (org.). *Lo spazio europeo fra pianificazione e governance*. Firenze, Alinea.
- BOBBIO, L. (2000). Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana. *Stato e Mercato*, n. 1, pp. 111-141.
- BOBBIO, L. (2006). "Le politiche contrattualizzate", in Donolo C (org.). *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori.
- BORGHI, V. (2006). Tra cittadini e istituzioni. *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, pp. 147-182.
- BRENNER N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- BRENNER, N. ( 2009). Open Questions on State Rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, n. 2, pp. 123–139.
- BRIATA, P., BRICCOLI, M., TEDESCO, C. (2009), *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*. Roma, Carocci.
- BRICCOLI, M. ((2007), "Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane", in Monteleone R. (org). *La contrattualizzazione nelle politiche sociali*. Roma, Officina Edizioni.
- CALISE, M (2006), *La Terza Repubblica*. Roma-Bari, Laterza.
- CROUCH, C. (2003). *Postdemocrazia*. Roma- Bari, Laterza.
- DE LEONARDIS, O., MONTELEONE, R. (2007). Dai luoghi della cura alla cura dei luoghi, in Monteleone R. (org.). *La contrattualizzazione nelle politiche sociali*. Roma, Officina Edizioni.

- DONOLO, C., (1997). *L'intelligenza delle istituzioni*. Milano, Feltrinelli.
- DONZELOT, J. (2006). *Quand la ville se défait*. Paris, Le Seuil.
- FERRARESE M.R. (2011). "La governance e la democrazia postmoderna", in Pizzorno A. (org). *La democrazia di fronte allo Stato*. Milano, Feltrinelli.
- FERRERA, M. (2005). *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford, Oxford University Press.
- GARCÍA, M. (2006). Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. *Urban Studies*, vol. 43, n. 4, pp. 745–765.
- GINSBORG, P. (2006). *La democrazia che non c'è*. Torino, Einaudi.
- GUALINI, E. (2006). The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. *European Planning Studies*, vol. 14, n. 7, pp. 991-904.
- ISFOL (2006). *Il monitoraggio dei Piani di zona: prime evidenze*, Roma, www.isfol.it.
- KAZEPOV, Y. (2009). "La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia". in. Kazepov Y. (org.). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Roma, Carocci.
- KEATING, M. (2009). Social Citizenship, Solidarity and Welfare in Regionalized and Plurinational States. *Citizenship Studies*, vol. 13, n. 5, pp. 501- 513.
- KEATING, M. (1997). The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. *Environment and Planning C*, vol. 15, n. 4, pp. 383-398.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (org.). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- LE GALÈS, P. (2002). *European Cities*. Oxford University Press, Oxford.
- MAGNATTI, P., RAMELLA, F., TRIGILIA, C., VIESTI, G. (2005). *Patti territoriali*, Bologna, Il Mulino.
- MARSHALL, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, CUP.
- MONTELEONE, R. (org.) (2007). *La contrattualizzazione delle politiche sociali*. Roma, Officina.
- MORENO, L., MCEWEN, N. (2005). "Exploring the Territorial Politics of Welfare". in. McEwen N, Moreno L. (org.). *The Territorial Politics of Welfare*. London, Routledge.
- Newman, J. (2005). *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere.*, Bristol, Policy Press.
- NEWMAN, J., CLARKE, J. (2009). *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. London, Sage.
- PACI, M. (org.) (2008). *Welfare locale e democrazia partecipativa*. Bologna, Il Mulino.
- PICHIERRI, A. (2001). Concertazione e sviluppo locale, *Stato e mercato*, n. 62, pp. 237-266.
- PISELLI, F. (2005). Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale. *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 455-485.
- POLIZZI, E. (2008). Programmazione locale e piani di zona. Costruire le politiche sociali con la società civile, *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, n. 3, pp. 437-456
- PURCELL, M. (2006). Urban Democracy and the Local Trap. *Urban Studies*, vol. 43, n. 11, pp. 1921-1941.



- SARACENO, C. (org.) (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*. Bristol, Policy Press.
- SASSEN, S. (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press.
- SAVOLDI, P. (2006). *Giochi di partecipazione*. Milano, Franco Angeli.
- TRIGILIA, C. (2005). *Sviluppo locale*. Bari-Roma, Laterza.
- VAN BERKEL, R., MØLLER, I. H. (org.) (2002). *Active Social Policies in the EU*, Bristol, Policy Press.
- VINO, A. (2003). *Progettazione delle politiche pubbliche e progettazione istituzionale: su di alcune competenze emergenti della dirigenza pubblica*, mimeo.