

POLITICHE INTEGRATE COME CONTESTO DELL'APPRENDIMENTO ISTITUZIONALE¹

Carlo Donolo

[pubblicato in Battistelli, a cura di, *La P:A: tra innovazione e retorica*, Angeli, 2003]

1. la domanda di integrazione

2. la nozione di politica integrata

3. le logiche d'integrazione e l'apprendimento possibile

4. il futuro delle politiche pubbliche: verso politiche attive e strategie indirette

1. Poiché ci proponiamo di esplorare un insieme di politiche finora poco indagate nei loro presupposti e nei loro possibili esiti, premetto una definizione del nostro oggetto: *politiche integrate sono politiche che mirano a produrre, in parte per via attiva e in parte per impatti indiretti, effetti d'integrazione sulle materie trattate*. Nell'assunto che un approccio integrato sia possibile ed auspicabile, dato che molti dei dilemmi dello sviluppo contemporaneo (dalla risk society alla globalizzazione) richiedono effetti d'integrazione. E ciò almeno in due sensi: effetti d'integrazione sono desiderabili come valore aggiunto ad impatti settoriali e parziali di politiche in atto. Inoltre sono ritenuti indispensabili nei casi in cui (forse sempre più frequenti), se non c'è integrazione degli effetti delle *policies*, non è possibile evitare danni, rischi e costi sociali anche gravi.

L'integrazione delle politiche viene proposta come un imperativo dall'Ue. Si ritiene, infatti, che solo politiche integrate siano in grado di raggiungere obiettivi complessi, specie nel campo del welfare, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Lo stato dell'arte però è ben lontano dal soddisfare questo criterio. Si osservano certo notevoli variazioni tra i diversi paesi e in ognuno è possibile documentare buone pratiche sul terreno dell'integrazione. Ma per lo più le politiche sono tipicamente frammentate: divisioni tra materie, competenze, livelli, attori pubblici e privati. Tutta la sottile divisione tecnica del lavoro moderno – coniugata con la logica delle competenze del tradizionale modello ministeriale - ha prodotto costellazioni di

¹ Il testo amplia considerazioni espresse in occasione del Seminario sul mutamento amministrativo tenuto presso la Facoltà di sociologia di Roma il 20.10.2000 e organizzato da Fabrizio Battistelli. Prende anche lo spunto da riflessioni sulle politiche territoriali integrate svolte da chi scrive in occasione della Conferenza nazionale del territorio, Genova, 8-9 febbraio 2001 (cfr. www.inu.it). Aspetti dell'integrazione delle politiche sono stati da me analizzati in "Sviluppo: regimi locali di regolazione", in *Verso Sud*, Angeli 2001 e in *Disordine – sociologia e politica delle sregolazioni*, Donzelli 2001. Poiché considero il testo una prima approssimazione al tema, che richiede sviluppi più analitici di quelli qui possibili, mi limito a segnalare alcuni testi di riferimento per le problematiche considerate: Perulli P., *La città delle reti*, Boringhieri, Torino 2000, E. Ostrom, *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, E. d'Albergo, *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche fra mercato e comunità*, paper 2000; Haas P. e a., *Complex cooperation*, Scandinavian University Press, Oslo 1994; Castells M., *The rise of the network society*, Blackwell, Oxford 1996; Scharpf F. e a., *Games real actors play*, Westview Press, Boulder 1997; Kickert W. e a., *Managing complex networks*, Sage, London 1997; F. Battistelli (1998), *Burocrazia e mutamento*, Angeli, Milano 1998 e "Managerializzazione e retorica: un'introduzione", comunicazione al seminario "La pubblica amministrazione fra riforma e mutamento culturale", Facoltà di Sociologia dell'Università di Roma "La Sapienza", 20 ottobre 2000. Rilevanti sono i contributi della teoria dei giochi, per tutti: Baird D. e a., *Game theory and the law*, Harvard University Press, Cambridge 1994, e dell'economia delle istituzioni.

politiche solo blandamente connesse. La frammentazione delle politiche si riflette nel discorso pubblico e professionale. Gli specialismi fanno crescere la frammentazione su se stessa. Dal lato della domanda, il pubblico tende invece a elaborare valutazioni complesse per macro settori: scuola, sanità, assistenza. Con l'esperienza le valutazioni diventano più settoriali e specifiche, ma il pubblico connette i macrosettori, che sono costruiti in parte istituzionale e in parte cognitivi, a problemi che attengono a ampie sfere della vita: socializzazione, salute fisica e psichica, vivibilità, sicurezza ambientale.

Le ragioni dell'integrazione delle politiche sono spesso di natura diversa da quelle che riguardano l'integrazione degli impatti. Si integra per ridurre i costi del servizio, con la razionalizzazione delle organizzazioni, la riduzione degli sprechi derivanti da duplicazione e overlap, riduzione del personale. L'integrazione che si ottiene guardando ai costi e quindi ai mezzi è diversa in linea di principio da quella che si ottiene guardando ai fini, cioè agli effetti integrativi degli impatti delle politiche. Due fattori si muovono in senso opposto: a) La logica del professionismo che alimenta tematizzazioni più specifiche ed articolate e quindi produce una crescente differenziazione dell'offerta; b) L'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ambito di più ampie riforme amministrative: esso ridisegna la divisione del lavoro tra livelli di governo, strutture di governo, interazioni tra attori pubblici e privati, facendo evolvere l'intero sistema delle politiche verso strutture reticolari. Naturalmente gli stessi fattori e processi che producono differenziazione e quindi anche frammentazione, attivano risorse per l'integrazione. Essa è infatti inconcepibile senza livelli più avanzati di professionismo e di networking.

Per capire come possa procedere - in questo quadro - l'integrazione delle politiche partiamo, per chiarirci le idee, dalla nozione di integrazione sociale. La modernizzazione produce squilibri e questi a loro volta situazioni di rischio e di svantaggio che si cumulano su settori della popolazione. Altri rischi invece hanno carattere generale. Nei regimi democratici si ritiene che situazioni di marginalità e rischi diffusi debbano essere corretti. Il catalogo dei diritti sociali registra e definisce quelli che saranno i compiti delle istituzioni, i diritti potranno essere meglio soddisfatti in un quadro di coesione mentre questa a sua volta riduce le aree di rischio ed il costo sociale. La coesione è uno stato finale elusivo, nel senso che non vi è una soluzione definitiva dato che le aree di rischio si riproducono in forme diverse e la stessa idea di coesione come principio guida diventa sempre più esigente. In particolare: la transizione da riduzione del rischio a potenziamento delle capacità, e da integrazione come assimilazione a valorizzazione delle differenze. Si cerca di eliminare dall'idea di coesione ogni componente paternalistica e di concentrare l'attenzione sulle capacità. Di conseguenza le politiche di coesione diventano politiche attive.

Politiche attive sono difficili da praticare in contesti istituzionali ed amministrativi frammentati e in cui prevale la programmazione condizionale. Quindi politiche di coesione hanno un diretto impatto riformatore sullo stato amministrativo e sociale. Riforme già avviate facilitano l'inserimento di politiche attive nelle pratiche correnti. Ma l'esito non è scontato in particolare perché le politiche sono costrette ad inseguire la velocità dei processi sociali. Oltre al tempo altre risorse scarse sono: professionalità per la gestione e la comunicazione, modelli organizzativi non gerarchici e burocratici, culture della cooperazione interistituzionale e capacità di networking. Problematica diventa la relazione tra domanda ed offerta: interpretare la domanda sociale, apprendere da errori, omissioni e critiche, dare radici sociali ai servizi che hanno rilievo diretto per la vita quotidiana, aprendosi a forme di economia sociale.

La coesione come principio guida porta a ridefinire sia la domanda che l'offerta. La domanda non viene più vista come stato di disagio da curare, ma come diritto e dovere degli individui e delle istituzioni di avere cura. Non si tratta di terapie per mali sociali, ma di rendere capaci tramite strategie di empowerment. La domanda deve diventare perciò più consapevole e attiva, mentre l'offerta deve passare dall'assistenza alla promozione. Solo così possono essere mobilitate risorse potenziali, conoscenza tacita e locale, processi di

apprendimento di preferenze migliori, forme di partecipazione che evitino l'isolamento nello stato di bisogno ed il rifugio nel privatismo. Solo la promozione delle capacità esige integrazione delle politiche, mentre solo pratiche di empowerment producono come effetto secondario la coesione sociale.

Alla luce di quanto detto con riferimento alle politiche di coesione sociale e quindi finalizzate all'integrazione si può fissare un punto: l'integrazione delle politiche è legata all'idea di *una possibile visione e tematizzazione integrata delle materie*. Ma le materie sono tipicamente complesse e articolate in discorsi pubblici e disciplinari differenti e divaricati, spesso inconciliabili. Inoltre un punto di vista integrato non sembra plausibile, una volta che si dia per accertata la "perdita del centro", l'indebolirsi delle forme statocentriche della sovranità, riassunte nell'immagine del Leviatano. Abbiamo vissuto una fase – quella deregolativa – in cui si è fatto ricorso alle più intricate miscele di risorse per politiche pubbliche. E la divisione tecnica del lavoro ha fatto il resto. La stessa crisi del welfare ha a che fare con la pluralità dei modi e dei mondi del welfare e con le specializzazioni crescenti introdotte nell'offerta sia dell'assistenza che della previdenza. Ma ora entriamo in una fase in cui – tra emergenze ambientali e tecnologiche, riduzione degli spazi di manovra macropolitici e correlativo aumento della domanda di politiche attive per macromaterie: mercato del lavoro, formazione, cicli di vita, pari opportunità – riappare il fantasma dell'integrazione. La stessa nozione di governance – che implica intreccio di processi plurali orientati a un orizzonte di scopi – rinvia ad una idea di complessità che implica sia differenziazione sia integrazione, se tutto si tiene sia pure in modo lasco. Ma soprattutto cresce la domanda di integrazione. Abbiamo già accennato al caso delle politiche sociali che rinviano a una nozione spessa di coesione sociale e quindi, pro-attivamente – di promozione delle capabilities. Ma pensiamo al territorio, altro grande materia che sembra esigere integrazione. Sul territorio insistono politiche di sviluppo locale, politiche urbane, politiche infrastrutturali, politiche dei beni culturali ed ambientali, politiche ambientali, e molto altro ancora. L'insieme assolutamente disparato degli interventi di policy ha prodotto disastri di vario genere: danni e degrado ambientali, rischi idrogeologici, saturazione del territorio, iperurbanizzazione diffusa, abusivismo, frammentazione delle reti infrastrutturali di base (un caso clamoroso: l'acqua). La "correzione" di questo stato di cose non sembra possibile con l'attuale frammentazione.

Ci sono dunque situazioni critiche sufficientemente oggettive e pesanti che attivano una domanda di effetti di integrazione, o almeno la pongono come esigenza. Occorre poi tener presente che le politiche nazionali o transnazionali operano entro il quadro costituzionale dell'Ue. Alcuni principi affermati con forza nelle politiche comunitarie portano a considerare l'integrazione come un fine precipuo di tutte le politiche. Ciò tende a diventare un imperativo per le politiche nazionali.

L'Ue in realtà è presente nei processi di governance e nelle strategie d'integrazione soprattutto in due forme:

- (a) in quanto forza tutti gli attori ad operare secondo una *logica di progetto e di risultato*, di esplicitazione degli scopi e di loro adeguata definizione, di calcolo dei mezzi, di valutazione degli impatti e delle esternalità. Ciò si riflette in uno stress sulle capacità di amministrazioni, imprese e professioni, che gradualmente le fa evolvere – sia pure non in modo omogeneo – verso livelli di prestazione più razionali, organici e complessivi, incentivandole e quasi costringendole ad adottare standard di condotta più rigorosi e una prospettiva d'azione strategica
- (b) in quanto propone alcuni *principi guida* dell'azione amministrativa ed economica che hanno valore costituzionale e che devono orientare ad ogni scala la progettualità ed anche l'assunzione delle responsabilità. Cito quelli essenziali:
 - **coesione** sociale e territoriale, da intendere come imperativo di compensare continuamente squilibri e marginalità prodotte dalla crescita economica, ed anche come valutazione anticipata di tali esternalità nelle scelte strategiche dello sviluppo

- **sostenibilità**: è forse il criterio più complesso e più difficile da definire in termini operativi. Ma esso a che fare intrinsecamente con le questioni e i dilemmi dell'integrazione: Per avere un quadro più completo di cosa stia arrivando dentro le politiche nazionali tramite la dimensione della sostenibilità è meglio vedere nell'insieme cosa significano:

> esigenze di coesione sociale (aldilà del welfare e con riguardo a mondi vitali sempre più complessi e differenziati)

> obblighi di ecocompatibilità per cui le attività umane devono calibrarsi in rapporto alle dinamiche ecologiche

> processi inarrestabili di devoluzione secondo il principio di sussidiarietà come modalità di "reggere" una complessità scalare a vari livelli e di trovare quindi anche nuovi equilibri tra regolazioni locali (dotate di crescenti autonomie) e autorità centrali (finora le sole in grado di attenersi a criteri universalistici e a pensare e ad agire globalmente); essi impattano su forme pregresse di governabilità che non sempre riescono a reggere il confronto con il carico decisionale che ne deriva

> imperativi di prudenza e self-control riguardo al patrimonio dei beni comuni per rispettare il diritto delle future generazioni e tener meglio presenti gli intrecci tra tempi sociali e tempi naturali, tra velocità tecnologica e capacità di elaborazione culturale e morale

> insomma: sostenibilità in senso lato come qualità che devono tendenzialmente acquisire tutti i processi: - sostenibilità in senso ecologico con riguardo a global commons e all'ecosistema come global common (che tra l'altro ingloba intensi tratti antropizzati); - sostenibilità riguardo a sottoinsiemi territoriali e a specifici ambiti di attività umana; - sostenibilità fiscale, sia sotto il profilo del carico che le attuali preferenze collettive impongono all'ecosistema (compresa la sua componente antropica), sia sotto quello della valutazione dei costi e benefici del modello di crescita praticato e dei suoi impatti redistributivi nello spazio nel tempo e per gruppi sociali; - sostenibilità dei processi politico-amministrativi (della quale poco o nulla sappiamo a parte generiche valutazioni sui "fallimenti dello stato") che devono essere tali da contribuire alla propria riproduzione nel tempo: sotto il profilo fiscale, organizzativo e gestionale, contribuendo anche a "chiudere il cerchio" con policies oculate e tali da attrarre anche le strategie di altri attori.

Le ultime due forme di sostenibilità (quella fiscale e politico-amministrativa) rinviano direttamente alla qualità delle risorse politico-amministrative disponibili nelle pratiche della governance locale. Si fa più forte da questo lato la pressione non solo per riforme dell'amministrazione o delle istituzioni, ma perché tali innovazioni assumano nettamente questi imperativi come carattere essenziale e non occasionale.

Dall'insieme di quelle esigenze (miscela di imperativi sistemici e di pretese normative) derivano conseguenze pratiche abbastanza nette:

- necessità di darsi limiti, di autolimitarsi, di dimensionare in modo prudente il "carico" imposto all'ecosistema; di selezionare le attività a seconda della loro capacità di contribuire ad aumentare tale carico o di attenuarlo; di introdurre complicati accorgimenti e sistemi d'incentivi mirati per ridurre le esternalità negative ed accrescere quelle positive e dirigere efficacemente quest'ultime verso i compiti più esigenti in termini di razionalità e di competenza; di operare continui riequilibri tra impatti e di introdurre risarcimenti non occasionali per impatti distorsivi e per le nuove ineguaglianze di fatto che ne derivano
- gli snodi del governo locale come governo del territorio devono attrezzarsi sempre meglio per un monitoraggio costante degli impatti e dei punti di crisi, questa diventa una funzione cardine della governance; un audit ambientale in senso lato che rientri sistematicamente nel processo di tematizzazione di presa delle decisioni, nelle policies e nelle strategie di tutti gli attori

- il regime locale sarà disseminato di segnali, di triggers, di canalizzazioni per guidare lo sviluppo su un sentiero di sostenibilità allargata (cioè in grado di autoriprodursi grazie alle risorse che risparmia e a quelle che fa accumulare); così che le imprese sempre più competeranno anche sul terreno della sostenibilità così come le amministrazioni.

Infine,

- **pari opportunità**: significa certo equità nelle prospettive professionali tra i sessi, ma sempre più – nelle politiche sociali integrate più aggiornate - potenziamento delle capacità umane, valorizzazione di tutto il capitale umano, nelle sue strette connessioni con quello sociale. Di conseguenza, pari opportunità (lo si può vedere nella impostazione dell’iniziativa comunitaria EQUAL) significa sempre più partire dai processi di formazione, riproduzione e valorizzazione delle *capabilities* (uso un termine di A. Sen²) umane; ma per implicazione anche dei potenziali di sviluppo insiti nelle culture organizzative, amministrative nelle culture civiche, nell’ambientalismo, nei legami tra società e territori che per tanti aspetti si possono cogliere in una nozione spessa di paesaggio. Pari opportunità rinvia a sviluppo locale e a sviluppo sostenibile, e questo nesso trova la sua condizione di fattibilità nelle pratiche d’integrazione anche, e forse oggi soprattutto, territoriale.

Si noti infine quanto i diversi criteri costituzionali richiamati – sebbene inizialmente distinti per materie e finalità – finiscano sempre più per convergere, integrandosi reciprocamente in una nozione qualificata di sviluppo e di governance delle risorse, specie di quelle radicate in territori specifici. Sotto questo profilo neppure dai distretti è stato colto ancora tutto il potenziale d’apprendimento per futuribili politiche integrate di sviluppo e governo dei territori. Su questo rinvio a recenti elaborazioni di Becattini³, che ci aiuta a fare il passo decisivo oltre il settorialismo degli interventi e la frammentazione degli approcci.

E’ bene sottolineare che questi criteri non sono optional, ma “*obbligator*”, in quanto scelte che fossero in contraddizione vistosa con essi equivarrebbero a un sabotaggio degli sforzi di unificazione, di perequazione e di coesione rivolta sia al raggiungimento di livelli più avanzati di giustizia sociale che di competitività globale della regione Europa.

La Ue, infine, preme perché le politiche producano effetti d’integrazione:

(c) in quanto sollecita processi di apprendimento, incentiva ad assumere un’ottica strategica e di insistenza, esige coerenze, trasversalità e interdipendenze tra progetti;

(d) in quanto sollecita i potenziali di sviluppo e di crescita, di innovazione e di disseminazione delle buone pratiche.

Bastano questi accenti per capire che l’Europa come quarto livello di governo, deve essere intesa non tanto come aggiunta di un livello gerarchico, sia pure delle fonti normative, quanto piuttosto come torsione del government verso forme di governance guidate da principi costituzionali e da saperi tecnici. Esse sono orientate sempre più alla cooperazione trasversale tra attori di tipo diverso, tra livelli di competenza diversa, tra settori di attività. La primazia di questa impostazione opera certo attraverso il condizionamento delle erogazioni finanziarie e quindi degli incentivi, ma i suoi effetti più intrinseci sono da ritrovare nel mutamento innovativo delle culture organizzative e professionali, e quindi dagli spazi aperti per pratiche cooperative, finalizzate all’integrazione dei mezzi e dei risultati.

Dunque: modelli d’azione (non solo pubblica), standard di efficienza, efficacia e qualità, imperativi di coesione e di competitività. Si noti che al livello territoriale, dove la

² Cfr. A. Sen, *Sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano 2000.

³ Cfr. G. Becattini, “Lo sviluppo locale nel mercato globale: riflessioni controcorrente”, *La Questione Agraria*, 1, 2000.

sfida dell'integrazione delle politiche per il territorio è più visibile, nei distretti o nei sistemi territoriali locali, equivalenti all'area vasta della progettazione territoriale, il conflitto tra coesione e competizione (anche nei loro termini strettamente territoriali) è insieme più evidente e più risolvibile. Lo sviluppo locale – quindi le politiche integrate del territorio – richiede sia la salvaguardia sia la valorizzazione dei potenziali dell'area. La competizione viene fatta dipendere sempre più (anche nelle elaborazioni della Banca mondiale o dell'OCSE, ma qui basti rinviare solo alle influenti ipotesi di A. Sen) dalla coesione, intesa sia come premessa favorevole dello sviluppo sia come forma di capitale sociale che viene riprodotta da “corretti”, adeguati, pertinenti processi di sviluppo territoriale. Questi evidentemente esigono a loro volta che si adottino, formulino ed implementino coerentemente politiche integrate, il che vuol dire anche politiche che al proprio interno siano in grado di integrare – certo a geometria variabile nei tempi e negli spazi – i criteri costituzionali ricordati.

Naturalmente la messa in opera dei nuovi approcci è graduale e problematica, anche se forse un salto decisivo è stato fatto – almeno a livello di formulazione – con l'ultima generazione di programmi, penso ai Por e ai loro documenti di programmazione. Consideriamo acquisito in via di principio lo standard progettuale implicito nei modi di operare delle istituzioni dell'integrazione europea. Si tratta di metterli in pratica con più ampia sistematicità e una più convinta insistenza.

2. Ci sono dunque pressioni, forse più che domande esplicite, verso l'integrazione che derivano dalle nuove forme della complessità ed interdipendenza sociale, economica e tecnologica, e dagli impulsi alla coesione e alla sostenibilità, oltre che alla competitività, che provengono dalla Ue. Temendo presente questo contesto, qualche parola su una nozione praticabile di politica integrata. Si tratta forse di banalità di base, ma in un campo in cui abbondano lessici e frames, retoriche appunto, ma nell'insieme c'è poca strutturazione dell'insieme dei problemi, non è male partire dai fondamentali. Come abbiamo anticipato: *politiche integrate sono politiche che mirano a produrre, in parte per via attiva e in parte per impatti indiretti, effetti d'integrazione sulle materie trattate*. Si parte dunque dall'idea che tra materie, tra dimensioni diverse della stessa materia, tra processi sociali a diversi livelli esistano connessioni. Queste possono essere di natura causale, funzionale o sistemica. Intorno a tali connessioni esiste un dibattito scientifico e una discussione pubblica. Infatti quelle connessioni “fanno problema” almeno nella misura in cui non si riesce a trattarle nelle politiche. Si teme, per converso, che politiche non integrate finiscano per produrre molti effetti perversi, lascino fuori controllo (leggasi: rendano opache e intrattabili) variabili cruciali, mentre si suppone che un intervento su tali snodi, se possibile, produrrebbe benessere, soluzione di problemi e comunque riduzione dei costi sociali.

Possiamo, produttivamente, intendere la domanda di integrazione come un'esigenza inerente alla natura dei problemi di governance, non solo territoriale, che abbiamo di fronte; come una norma costitutiva derivante dai criteri operativi dell'unificazione europea; come un'acquisizione, per quanto ancora incompleta, di discipline diverse, di attori istituzionali, di espressioni della società civile. Nell'insieme, è una spinta non trascurabile, che incorpora molta intelligenza dei processi, ma che deve confrontarsi con ostacoli preoccupanti.

Va, infatti, tenuto presente che:

- Le riforme della p.a., e in particolare il decentramento e la devoluzione di competenze non sono necessariamente coerenti con i bisogni e gli imperativi di integrazione delle politiche. Ciò va verificato in concreto. Certamente aprono nuovi spazi di manovra, ma sono stati pensati troppo finora come architettura per poter sciogliersi in processo. Ci vorrà del tempo per apprendere a farne buon uso.

- La frammentazione delle competenze non è superata al centro (quanto tempo richiederà un accorpamento efficace dei ministeri?), ed è aumentata tra livelli, che ora non sono più chiaramente gerarchizzati. Anche qui ci vorrà del tempo prima che si stabilizzi un sistema più coerente e più cooperativo.

In ogni caso si deve evitare una nozione sostanzialistica o naturalistica di integrazione. L'integrazione è uno stato di cose che approssima in modo soddisfacente lo standard d'integrazione migliore o la *best technology* disponibile. E' un processo orientato, in questo senso ricade sotto la logica della governance. Nella visione integrata, infatti, non si suppone che gli attori, i responsabili, o i processi oggettivi debbano operare per e solo per l'integrazione, ma che essi siano di fatto orientati (da norme, standard, culture, incentivi...) ad essere cointeressati agli effetti d'integrazione raggiungibili alla scala del loro operare ed anche oltre. Così anche la coerenza non è di tipo sinottico ed ex-ante, ma vale come convergenza verso una strategia dominante condivisa da un numero adeguato di attori e di giochi. Nel processo può crescere la compatibilità e la sostenibilità dei diversi processi che poi ritroviamo, nei loro effetti complessivi, come integrazione territoriale, come visione condivisa⁴, come affermazione di pratiche sostenibili.

Ma ci sono metodi per integrare politiche? Qualcosa si può ricavare dal confronto tra il modo in cui operano politiche disgiunte e frammentate e quello che caratterizza politiche integrate. Esistono senz'altro strumenti normativi che a tavolino ed ex-ante progettano l'integrazione. Il loro valore è relativo, se non modesto. Possono servire come riferimento orientativo, ma non possono fornire indicazioni dirette su come scegliere i dilemmi decisionali punto per punto. Siamo più interessati a sapere dall'analisi dell'implementazione se ci sono varianti significative.

Certamente pesa l'assetto istituzionale generale e di settore che ha logiche latamente politiche e non è aggredibile direttamente. Ma l'integrazione può essere vista come stato sottoprodotto (Elster), derivante da fasci di variabili, che poi a sua volta è un esito non facilmente reversibile, neppure da logiche di neo-feudalizzazione politica come quella che oggi oppone regioni e comuni in molti campi. Saranno le logiche organizzative e le buone pratiche a decidere. Per semplificarci la vita facciamo il confronto con questa tabella:

TABELLA: *Caratteri differenziali delle politiche non integrate/integrate*

Politiche non integrate	Politiche integrate
Coordinamento negativo	Coordinamento positivo
Tavoli spartitori	Tavoli di negoziato che producono impegni e condivisione di responsabilità.
Culture amministrative routiniere e deresponsabilizzanti	Culture amministrative del risultato e dell'attenzione agli impatti
Standard idiosincratici poco verificabili	Elaborazione di standard condivisi
Immagini parziali giustificatorie, non utili a programmare	Visione condivisa della coesione sociale
Egotismo e narcisismo organizzativo	Culture della cooperazione
Settorialismo e indifferenza per esternalità	Pianificazione strategica per progetti e incrementalismo disgiunto: valorizzazione delle buone pratiche
Procedure standard, nessun valore aggiunto cognitivo od organizzativo dalle miscele	Abitudine a una pluralità di forme dell'interazione: relazioni gerarchiche, contratto, comunicazione, quasi mercati, miscele pubblico-

⁴ Sul tema della visione condivisa, cfr. C. Donolo, "Verso la visione condivisa", in *Materiali per il piano strategico*, RomaProssima, 2000.

	privato
Poca trasparenza. Un-responsiveness. Microcorporativismi e fidelizzazione con scambi opportunistici	Disponibilità di miscele di exit e voice. Investimenti sulla lealtà interna ed esterna, ma verificata sui risultati
Appiattimento cognitivo e difese dal sovraccarico	Investimenti in capacità nelle organizzazioni e accettazione del sovraccarico da domanda
Scambi opportunistici con l'economia sociale	Promozione dell'economia sociale
Gestire l'esistente, ridurre la complessità, buon governo praticabile solo per frammenti	Radicamento sociale delle pratiche istituzionali e politiche di promozione delle capabilities sociali

La tabella può essere letta come una serie di passaggi dalla colonna di sinistra verso quella di destra. Naturalmente, si tratta di uno schema tanto per orientare il discorso. Ma è evidente il carico dei problemi posti dall'ipotetica transizione verso politiche attive ed integrate. La questione è ben nota nel caso delle politiche del lavoro. Comunque, va letta come transizione, non come implementazione di uno stato finale delle politiche. L'integrazione è uno standard che serve soprattutto a misurare quanto ne siamo lontani.

3. Le politiche di nuova programmazione (dai patti territoriali ai prusst, dai laboratori di quartiere ai pit..., ogni volta che è in gioco integrazione) prevedono:

- L'integrazione come intreccio delle materie e quindi delle competenze
- La concertazione tra *tutti* gli stakeholder (titolari di diritti e interessi legittimi)
- La creazione del consenso via partecipazione (in tutte le forme, quindi oltre i canali classici della rappresentanza politica)
- Strategie di ascolto attivo della domanda; non si può supporre che esista in astratto una domanda di territorio come progetto. La domanda si forma a fronte di emergenze, situazioni critiche, sollecitazioni, incentivi, progetti di sviluppo, decisioni d'investimento, infrastrutture ad alto impatto
- La sussidiarietà orizzontale e verticale tra poteri in un quadro di governance dei processi che non possono più essere diretti per via gerarchica o con riferimento a una figura unitaria di sovranità
- La centralità della dimensione cognitiva: basi di dati per la decisione, disseminazione delle informazioni e delle buone pratiche, comunicazione pubblica ed istituzionale, adozione di modelli di democrazia deliberativa e di advocacy, ruolo dei media.
- Assegnano un ruolo cruciale alla creazione di istituzioni nel processo di programmazione-progettazione: regole, procedure, standard condivisi; nuovi meccanismi deliberativi; nuove "sedi" per la deliberazione e la decisione (per es. un tavolo di negoziato ambientale); creazione di nessi istituzionali diversi da quelli classici, tali da superare anche i tradizionali confini amministrativi, cfr. le autorità di bacino o in Francia la nozione di pays. Rientra in questo aspetto la creazione di reti più o meno stabili tra attori istituzionali e non, e in genere l'attività di networking indispensabile per la mobilitazione del capitale sociale, dei saperi, dei potenziali.

Solo l'insieme di queste caratteristiche della nuova programmazione dà un'idea adeguata del carico di complessità che si riversa sui canali della rappresentanza, sulla comunicazione pubblica ed istituzionale, sugli attori pubblici e privati.

Rileviamo alcuni aspetti salienti:

- (a) Il confronto tra interessi (e alternative progettuali) deve assumere la forma di un confronto tra dati, idee, criteri, argomenti. Rientra in questo aspetto la

necessità di monitorare e valutare i processi, prima, durante e dopo il progetto, l'opera, l'investimento. Nelle decisioni i rapporti di forza continuano a pesare come sempre, ma li si forza e incentiva a passare attraverso i canali del progetto razionale, della valutazione strategica, del confronto pubblico. In altri termini nei progetti per la e d'integrazione avviene una coniugazione produttiva tra forme di scelta razionale (fondata su logiche in sostanza ingegneristiche ed economiche) e forme di **democrazia deliberativa**. La convivenza tra queste miscele (instabili e spesso sperimentali) con gli istituti della democrazia rappresentativa non si può dare sempre per scontata. Ma lo si può leggere in positivo come coazione per tutti gli attori, specie istituzionali, a riposizionarsi strategicamente rispetto a questa logica di processo più complessa, che – almeno nelle intenzioni e nelle implicazioni – supera le pratiche consociative, spartitorie ed anche di codecisione, che specie nella storia italiana recente si sono mostrate troppo spesso delle trappole mortali.

- (b) Il consenso alle scelte non può ricavarsi direttamente dagli esiti della competizione elettorale. Sono necessari input cognitivi e informativi specificamente orientati ai fini dell'integrazione. Ma chi partecipa alle decisioni e alla deliberazione? Chi sono "gli interessati"? Il problema è cruciale sia per lo sviluppo locale che per il governo dei beni comuni. Una definizione ristretta, magari motivata da ragioni pratiche, può portare facilmente ad esiti corporativi e collusivi. L'esperienza con forme pattizie di programmazione mostra che gli interessi organizzati presumono di rappresentare troppo, e spesso nei contesti locali rappresentano troppo poco. Troppi interessi e troppi obiettivi d'interesse generale in tal modo rischiano l'esclusione dal processo decisionale. Si stanno esplorando molte vie⁵, ma una cosa sembra certa: il consenso (al programma di sviluppo, all'opera, all'area protetta) deve essere **consenso informato** (in analogia con le scelte di tipo clinico). Il ruolo dell'informazione consiste nell'indurre eventualmente un mutamento delle preferenze e in ogni caso di favorire l'apprendimento di pratiche migliori. Perciò non è un consenso che possa essere ottenuto e registrato via referendum, ma solo dentro forme molto variegata di formazione del consenso e quindi, appunto, di democrazia deliberativa. Come sempre, sono sufficienti buone approssimazioni del modello normativo, ma gran parte delle pratiche attuali appare ancora troppo al di sotto del livello di consenso informato necessario.
- (c) Di conseguenza: va ripensato il ruolo delle **comunicazione: pubblica e istituzionale**⁶. Partecipazione e consenso avrebbero poco senso, se non potessero contare su efficienti canali di comunicazione con la pubblica amministrazione. Da un lato, il flusso comunicativo contribuisce alla trasparenza dell'azione amministrativa, dall'altro contribuisce a formare un cittadino più informato, e quindi anche più motivato a partecipare. Si deve tener presente che anche il singolo cittadino o le sue forme di associazionismo non sono immuni da opportunismo. L'informazione diffusa e attendibile rende possibili a tutti il controllo reciproco delle plausibilità delle posizioni, delle opzioni, delle alleanze. In piccolo non a caso i laboratori di quartiere sono stati pensati tanto come scuola di cittadinanza che come verifica dei poteri istituti,

⁵ Per brevità rinvio alle analisi contenute in: Ministero Lavori Pubblici – INU, *Programma URBAN-Italia*, 2000; e idem, *Programmi di riqualificazione urbana*, 2 voll., 2000.

⁶ G. Arena, *La comunicazione d'interesse generale*, Il Mulino, Bologna 1995.

oltre che elaborazione del consenso informato e scelte di recupero e di riqualificazione urbana. A una scala maggiore, nelle concertazioni per patti o contratti d'area si è cercato di far assumere ad agenti idiosincratici una prospettiva strategica e forme embrionali di cooperazione e di networking. Anche in questo caso, o almeno nei casi più riusciti, il flusso di comunicazioni è stato intenso: dalle istituzioni agli attori e viceversa.

- (d) In definitiva, le sperimentazioni con la nuova programmazione e i progetti integrati mettono in discussione (cioè: forniscono un contesto per discutere):
- i corpi separati
 - gli interessi “forti”, autolegittimanti, compresi quelli dell'impresa (al centro dello sviluppo locale è la rete, non la singola impresa)
 - le preferenze correnti dei cittadini-consumatori, soprattutto quelle centrate su ottiche a breve termine e su elevati saggi di sconto del futuro
 - le separatezze istituzionali (come possono sussistere a fronte dell'esigenza di sussidiarietà verticale?)
 - la suddivisione delle competenze rispetto a materie catalogate ex-ante, che nel progetto a consenso informato risultano non solo intrecciate di fatto, ma da intrecciare sempre più (le politiche integrate hanno obiettivi integrati, cioè complessi, multidimensionali, a scala variabile...).

Come procedere? Si tratta di interpretare anche il decentramento e la *devolution* nell'ottica dell'integrazione delle politiche. In tal caso apparirà di tutta evidenza il carattere strategico, non meramente strumentale ed occasionale, dei caratteri finora rilevati. Costruire il consenso informato intorno e sui caratteri del progetto diventerà presto una buona abitudine, se si riuscirà a consolidare le acquisizioni recenti e a capitalizzarle su scala più vasta.

L'accresciuto fabbisogno di informazioni e di comunicazione dentro i progetti integrati ha il suo corrispettivo nella crescente centralità dei saperi e dei corpi tecnici. Ciò assume varie forme: dal ruolo di agenzie e istanze neutre o terze (per es. nella valutazione), a quello di comunità epistemiche centrate sulla ricerca indipendente, chiamate a compiti di analisi e di costruzione di basi di dati per la decisione, a una nuova centralità dei corpi tecnici dell'apparato statale nel passaggio dallo stato che amministra a quella che regola e valuta.

Nei casi riusciti di integrazione delle politiche non solo c'è stata intensa comunicazione ed interazione, ma anche un ruolo cruciale dei saperi e dei ruoli tecnici: non solo in ordine alla fattibilità delle scelte alternative, ma anche come fornitura di quadri di riferimento (informazioni, semantiche, retoriche, comparazioni, criteri di valutazione) che sono potuti transitare tra le varie componenti degli stakeholders. In via generale, si possono prospettare due rischi ben diversi: da una parte, l'accresciuta domanda di saperi e skills potrebbe incontrare un'offerta inadeguata (non sarebbe l'unico caso in Italia). Si pensi solo alle carenze nelle statistiche territoriali e alla scarsa affidabilità (finora) delle basi di dati per la decisione e di sistemi esperti disponibili. Per contro, si potrebbe dare un'abbondante di competenze senza mercato, o se vogliamo di saperi eccedenti il fabbisogno, o ancora un'ipertrofia nel ruolo di corpi tecnici che finiscono per configurare un rischio tecnocratico. Esso oltre tutto contraddirebbe la logica di democrazia deliberativa che abbiamo rilevato più sopra come caratteristica emergente della programmazione integrata.

Va sottolineato che programma integrato non vuol dire confusione di tutti i progetti – di tutti gli obiettivi, di tutte le materie - in uno unico. Ma implica una gerarchia – cognitiva prima che decisionale – dei quadri di riferimento. Questo è probabilmente il senso di molte richieste degli operatori, che lamentano l'indeterminatezza dei contesti, e di conseguenza l'incontrollabile spillover delle materie che si intrecciano in una complessità inestricabile e politicamente esiziale. Deve però essere chiaro un punto, per evitare di ricadere negli

autoinganni di una pianificazione sinottica o di un centralismo surrettizio. I diversi quadri di riferimento ai vari livelli e scala hanno funzioni diverse. Per approssimazione, si potrebbe immaginare una struttura ad imbuto che va dal generale al particolare, dal globale al locale.

I quadri più generali hanno un'essenziale funzione cognitiva, di orientamento delle scelte, incidono sulla formazione delle preferenze, possono fissare degli standard e dei limiti, che guidano le scelte e non le prefigurano. Lavoro difficile, non impossibile. Man mano che si scende di livello e di scala i frames assumono una crescente determinatezza fino all'incorporazione dei saperi locali alla scala più prossima al territorio e al sistema locale considerato. C'è paradossalmente una crescita di complessità verso il basso, nel senso che le intersezione tra quadri di riferimento settoriali (per esempio: rischi, ambiente, beni culturali, piani di settore, piani di bacino...) assumono una crescente operatività aumentano le interferenze, che non possono più essere risolte in immagini come ai livelli superiore ma devono potersi tradurre in coerenze decisionali (sempre nei limiti di una prospettiva soddisfacente e di razionalità limitata), in cui veramente i saperi tecnici non possono che incrociarsi con l'ermeneutica dei territori come si esprime dentro processi più o meno formalizzati di democrazia deliberativa.

A livello delle politiche c'è il problema della cooperazione interistituzionale e tra attori di tipo diverso; a livello progettuale e cognitivo c'è il concorso di saperi diversi, spesso molto distanti e non abituati a sviluppare insieme gli argomenti migliori. Possiamo cercare di riassumere questa problematica dicendo che le politiche integrate sono cognitivamente esigenti e che nel costruire i tanto desiderati quadri di riferimenti occorre muoversi sullo stretto sentiero tra migliororia del senso di orientamento delle strategie e caduta in nuovi equivoci pianificatori ex ante e dall'alto. Non di questo abbiamo bisogno: ma certo di una più riconoscibile gradazione delle progettazioni. Ciò pone in primo luogo problemi istituzionali e di *institution building*. I livelli di competenza politico-amministrativi non corrispondono quasi mai all'ottica delle materie, così come i confini amministrativi non coincidono quasi mai con i territori che possono e devono essere "progettati".

4. I compiti dell'integrazione e il regime regolativo che plasma le politiche pubbliche, cioè la governance, mutano tendenzialmente sia la funzione pubblica, che la natura delle politiche. Un modo per chiarire questo aspetto è richiamare due possibili prospettive che si stanno delineando. Miscelate variamente costituiscono gran parte della "nuova programmazione", e sembrano anche tra le poche formule in grado di garantirci effetti d'integrazione. Chiamiamo *strategie indirette* attività di problem solving che operano per vie traverse, o su variabili intervenienti e di contesto. Hanno senso in rapporto a questioni socio-istituzionali complesse, di cui non conosciamo bene la struttura e la logica. La correzione normativa da apportare a fatti sociali che spesso sono sotto-prodotti (Elster) non riesce, dato che per definizione si tratta di stati del mondo non producibili o decostruibili direttamente. Potremo riassumere nell'idea di strategia indiretta ogni cura rivolta al contesto che genera i problemi da trattare con la policy, ed anche ogni cura rivolta a rendere più performanti gli operatori delle regole. Deve essere chiaro che la cura non è mai solo rivolta "all'esterno" verso o contro l'oggetto sociale problematico, ma sempre anche all'interno, nei confronti dei regolatori e dei controllori. Non è possibile governare il traffico urbano solo con la repressione dei comportamenti che violano il codice della strada, ma anche e di più con la riqualificazione delle capacità del corpo dei vigili urbani e con il concorso di altre politiche urbane, per esempio la politica dei tempi.

Le *politiche attive* sono note soprattutto nel campo delle politiche del lavoro. In verità il legislatore, almeno in Italia, chiama attive politiche che invece sono del tutto tradizionali, per esempio politiche d'incentivo. Attiva è una politica che oltre a porsi chiaramente nella logica di una programmazione di scopo magari anche con la quantificazione dei risultati che si intende raggiungere mette all'opera per lo scopo

dichiarato tutti gli strumenti disponibili: politiche regolative e redistributive, investimenti e riforme istituzionali, formazione e standard setting. In particolare, però, è attiva una politica nella misura in cui mobilita le strutture istituzionali e i potenziali locali e, mentre persegue l'obiettivo, si autoriforma in itinere. Non è questo il caso per esempio delle attuali politiche del lavoro, sia per il loro elevato grado di frammentazione, sia perché la struttura stessa del ministero competente e dei suoi organi periferici rende inconcepibile ogni forma di attivismo. Non è escluso però che alcune delle attuali riforme parziali possano costruire nel medio periodo condizioni più favorevoli per politiche attive del lavoro degne di questo nome. Anche qui si vede quanto deve essere invocata una razionalità di processo e una prospettiva strategica orientata all'insistenza, a fronte di una frammentazione occasionalistica degli interventi.

Gli assetti istituzionali e l'ordinamento ereditato, appena scalfiti dalle recenti riforme, sono un ostacolo all'adozione sia di strategie indirette che di politiche attive. Si tratta di costrutti improbabili, eppure gli unici che disegnerebbero una curva di apprendimento istituzionale. Nel quadro di una razionalità soddisfacente (Simon) tuttavia sarebbe possibile (è sempre possibile, Hirschman) un'opera di valorizzazione degli spunti innovativi disponibili nella legislazione ed anche nelle culture di organizzazione per approssimare almeno quella razionalità istituzionale più ricca suggerita dalle strategie indirette e dalle politiche attive.

C'è un aspetto a questo punto che non può essere ignorato. Ogni politica pubblica orientata al risultato ed efficace richiede elevati livelli di cooperazione tra gli attori. Ma sembra che nell'universo istituzionale prevalga la frammentazione, e tra gli attori economici la collusione o la defezione. Ci sono certo infinite sfumature, e mentre per la produzione di un bene pubblico o comune di qualità è richiesta una cooperazione assai fine e ben temperata - orizzontale e verticale -, nella maggior parte dei casi è sufficiente un'approssimazione o un livello minimo. In parte si tratta di problemi di coordinamento, in parte di cooperazione in senso proprio, cioè di razionalità nella divisione del lavoro e di raccordo funzionale tra le parti. Nelle riforme amministrative in atto, e anche in politiche pubbliche recenti (per esempio, politiche ambientali) sono richieste (dalle norme) o previste (come dato organizzativo) forme intense di cooperazione interistituzionale, ed anche attori privati sono attivamente coinvolti nella produzione di beni pubblici (o nel raggiungimento di fini istituzionali). La cooperazione è frutto di un opportuno disegno istituzionale ed organizzativo, di standard condivisi, di visione condivisa (proprio come nella pianificazione strategica urbana, Donolo 2000, op. cit.), di reticoli d'implementazione continuamente monitorati, di etiche di ruolo capaci di socializzare (permeare) effettivamente le azioni istituzionali. Anche la cooperazione è un bene sotto-prodotto che richiede molti passi e interventi preliminari e intermedi, e quindi rinvia ancora alla praticabilità di politiche attive e di strategie indirette.

Dovrebbe essere più chiaro, liberandoci da luoghi comuni, che cosa stiamo cercando di apprendere: linguaggi ricchi e spessi per interpretare le materie, una nozione di politica pubblica decisamente orientata all'interazione tra molti attori e interessati, che si svolge in contemporanea su più materie e su più livelli, in presenza di uno scarto sistematico tra procedure formali, confini, competenze formali e processo reale socioeconomico da governare. La gestione di questo scarto è parte integrante della missione delle politiche "amiche" dell'integrazione.

L'insieme rinvia però a un fattore residuale: l'entrepreneurschumpeteriana del processo. Essa non può essere presupposta. In qualche caso esiste un luogo deputato (per es. i nuovi sindaci, un'agenzia di sviluppo, un ministro...un assessore...), in altri potrebbe nascere dal contesto stesso dei giochi avviati dalla politica integrata (dal processo di integrazione delle politiche). Nessuna delle soluzioni è stabile. O prefigurabile. La questione però non è

aggirabile con la formula della governance, che sia di fatto sia teoricamente pone più problemi di quanti presuma di risolvere. Sappiamo che la governance non può essere fatta coincidere, né con il processo, né con i suoi esiti senza molte qualificazioni. In altri termini: quando parliamo di politiche complesse non stiamo osservando un processo quasi-naturale, come fosse la formazione del prezzo d'equilibrio in mercati contendibili. Al contrario: governance è pur sempre perseguimento di scopi, e precisamente si scopi collettivi che sono formulati tramite momenti deliberativi e scelte tecniche. Certo, non per via gerarchica, o sulla base di una nozione unitaria di sovranità decisionale, ma sulla base della natura interattiva e contrattuale del processo decisionale, eppure anche con il limite di non coincidere con forme di codecisione. La sovranità come potere di decisione in ultima istanza emerge dal processo. Si legittima sul campo. Fluttua, ma non fino al punto da sparire dentro poteri di veto incrociati o co-decisioni fatali.

Effetti di governo sono co-prodotti: dal grado di cooperazione e d'integrazione e quindi "processualmente" e dalla forma della leadership schumpeteriana di processo. Il leader può essere collettivo o istituito. Il leader è come un direttore d'orchestra. Non esiste una formula generale per definirlo, tanto meno per produrlo. Ogni caso è veramente singolare. Certamente, le politiche riescono ad integrarsi e quindi a produrre i desiderati effetti quando anche questo nodo gordiano dei processi integrativi si scioglie nella pratica. Si può solo cercare di facilitarlo con processi selettivi della classe dirigente e con il consolidamento di culture organizzative, che premino l'innovazione orientata ad effetti d'integrazione pertinenti.

*

Carlo Donolo è docente di sociologia del diritto presso la Facoltà di scienze statistiche, Università degli Studi "La Sapienza" di Roma. Tra le sue ultime pubblicazioni: *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1997; *Questioni Meridionali*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 1999; *¿Como gobernar mañana?*, Galaxia Gutenberg, Barcelona 1999; *Disordine – sociologia e politica delle sregolazioni*, Donzelli, Roma 2001; (con altri) *Verso Sud*, Angeli, Milano 2001; "Ripartire dal territorio: note sugli effetti d'integrazione", Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio, vol. II, Dicoter-INU, 2001. Fa parte della direzione di *Politica del diritto*; è coordinatore scientifico di *FORMAURBIS* e presidente di *EUTROPIA ONLUS*.