

## SAGGI

LA RAGIONEVOLEZZA INTERPRETATIVA DELLA PIANIFICAZIONE  
SOCIALE: IL VALORE DELLA RIFLESSIVITÀ

## PREMESSA

La connotazione della pianificazione come processo di costruzione sociale e la conseguente necessità di sostituire alla logica della standardizzazione l'«adeguatezza relazionale» (Donati 2001) delle pratiche d'intervento, subordinano al criterio della ragionevolezza la pertinenza e la 'bontà' delle scelte operate. A fronte di scenari programmatici ideologicamente ispirati a una 'naturale identità' di interessi e di bisogni<sup>1</sup>, la ragionevolezza postula una definizione culturalmente situata delle politiche che innova profondamente l'architettura tradizionale delle *policies* e sottopone la competenza tecnica alla valutazione di una comunità e alle esigenze del suo mondo vitale. In questa prospettiva, essa risponde all'istanza epistemologica di rivendicare la medesima legittimità e autorevolezza all'esperienza e alla conoscenza 'non esperta' e/o 'tacita' e di promuovere la negoziazione tra crediti e priorità alternative a strumento di facilitazione dei processi di apprendimento collettivo e di decostruzione dell'autoreferenzialità istituzionale. Detto altrimenti, la ragionevolezza invoca un principio di pluralismo 'comprendente' che rifugge dal determinismo delle procedure performative e, in nome dell'appropriatezza, ascrive all'interpretazione e dunque, alla «comprensione illuminata» dei contesti (Dahl 1998: 37), la ricerca dei nessi di 'causalità adeguata' tra problemi/bisogni, ambiti operativi e valori sottesi alle azioni implementate. Pertanto, essa ostracizza l'anonimato, la distanza e la «neutralità etica» (Donati 1997) delle politiche, tipici dei codici assistenziali, per avviare modalità di *caring* basate «sull'*empowerment* dei soggetti e delle loro reti relazionali, sulla creazione di servizi personalizzati e flessibili in cui gli utenti vengano coinvolti fin dalla fase di progettazione» (Carrà Mittini 2009: 22). Muovendo da un'analisi delle argomentazioni addotte a sostegno di nuove modalità di *governance* dei processi decisionali in cui la capacità ermeneutica della

<sup>1</sup> Si pensi alla logica dei modelli di *welfare* di tipo tradizionale (*lib/lab*), caratterizzata dalla definizione di politiche ispirate a criteri di riduzione delle 'devianze' da forme standardizzate di agire uniforme e 'normale' (Donati 2001).

pianificazione sembra emergere quale prerequisito funzionale alla «produzione di un benessere complessivo del soggetto nel suo contesto di vita, quindi nella rete sociale in cui l'intervento deve inserirsi» (Donati 2007b: 53), questo contributo cercherà di interrogarsi sulle ragioni che ne assumono la riflessività a valore distintivo. In quanto precondizione della ragionevolezza di una pratica 'consapevole', la riflessività rinvia all'esigenza di ispirare le politiche d'intervento a criteri di «*relazionalità* sociale» (Donati 2012) che all'integrazione sistemica del *welfare* tradizionale congiunga «i mondi della vita quotidiana, dove si realizzano gli scambi e le relazioni interpersonali» (ibid.: 20). In particolare, se la pianificazione sociale è assimilabile a un percorso *non lineare* di ricerca delle possibili soluzioni a problemi complessi che, in quanto tali, trascendono definizioni e modalità univoche di rappresentazione, la riflessività corrisponde ad uno stato di 'sospensione del giudizio' che esorcizza ogni tentativo di predeterminare stabilmente l'intera gamma delle preferenze e dei valori che presiedono alla legittimazione consensuale delle decisioni. Pertanto, oltre ad innescare meccanismi fiduciari e partecipativi che smantellano i monopoli di competenza e riconoscono al sapere 'laico' un enorme potenziale per l'avanzamento delle conoscenze, la riflessività recupera al *policy making* una fecondità creativa, essenziale alla contingenza e al radicamento contestuale delle misure d'intervento.

#### I - PENSIERO RIFLESSIVO E PIANIFICAZIONE: I PRODROMI DI UN DIBATTITO

Come afferma Donald Schön, «sebbene professionisti e studiosi cerchino sempre di formulare «modelli» che si prestino a essere comunicati e replicati con relativa facilità, la realtà è che una «pratica migliore» consiste spesso in un insieme di conoscenze e capacità *locali*, in genere *tacite* [...]. La sua abilità di ottenere gli esiti desiderati è spesso una funzione dello specifico ambiente locale nel quale si è sviluppata» (Schön 2006: 22). Implicitamente, tale asserzione evidenzia la necessità che la pianificazione delle politiche sia in primo luogo 'plasmata' dalle dinamiche sociali entro cui si realizza e prelude al compimento di «un grande balzo in riflessività» (Healey 1997: 244) nella valutazione ricorsiva delle problematiche e delle sfide poste in essere dalle cornici di riferimento entro cui si deliberano le scelte. Una tra le prove più ardue è probabilmente quella di ricercare gli approcci più idonei ad accumulare e tesaurizzare capitale sociale piuttosto che indebolire o, peggio, ignorare la valutazione degli impatti delle misure d'intervento progettate sulle *relazioni*: le persone «vogliono sapere se staranno bene con i loro vicini, se nel loro ambiente sarà possibile affrontare problematiche quotidiane complesse, quali tipi di mondi sociali incontreranno i loro figli» (Healey 1998: 4). Invero, la difficoltà di incorporare le componenti 'emotive' e culturali di una comunità in un processo di pianificazione è notevole: l'esigenza di individuare e analizzare problemi in natura qualitativi, a stento sintetizzabili in politiche o 'piani', cozza fortemente con un orientamento professionale alla progettazione che, assumendo l'*impersonalità* a valore chiave (Hibbard - Lurie 2000: 193), ha di fatto inibito la capacità delle reti intersoggettive di proteggere e *rigenerare* 'beni apprezzati' atti al soddisfacimento di 'interessi ultimi' (Donati 2006b). A ben vedere, si tratta della medesima difficoltà che

ha condotto agli esponenziali fallimenti delle linee di politica sociale ispirate alla cosiddetta *modernizzazione riflessiva*<sup>2</sup>. Qui, una presunta omologazione tra attori e strutture fa sì che, a prescindere dalle identità personali dei soggetti, siano interessi oggettivamente definiti nonché proprietà ‘strutturali’ a forgiare le situazioni problematiche da affrontare, costringendo a forme strategiche di riflessività *autonoma*, caratteristiche di un’integrazione *sistemica* fra ‘parti’ o ‘settori’ sociali<sup>3</sup>. A questo livello, afferma Donati, «il *welfare* viene gestito attraverso apparati impersonali e organizzazioni ‘automatiche’ che cercano di immunizzarsi dal loro ambiente umano (cioè dai comportamenti delle persone, con le loro soggettività). Sono perciò aperti a processi che alimentano forme standardizzate di agire uniforme e/o altamente anonimo» (Donati 2001: 44). Peraltro, lo stesso Autore mostra come il progressivo indebolimento o la sistematica esclusione del «variegato mondo delle formazioni societarie intermedie policontesturali» (Donati 2005: 70)<sup>4</sup> dagli scenari programmatici imperniati sull’asse Stato-mercato<sup>5</sup>, sia in buona parte dovuta a questa visione stereotipata e ‘ambivalente’ della riflessività: ad una maggiore consapevolezza di rischi e patologie sociali fa riscontro una *morfogenesì bloccata* che alimenta forme di riflessività ‘fratturata’ da tensioni e disorientamento, si interpone alla capacità di definire obiettivi sostenibili e, tra vincoli e facilitazioni, conduce a scelte deresponsabilizzate e ad una *mercificazione* del *welfare*<sup>6</sup>. In particolare, la riflessività *autonoma* del modello *lib-lab*, congeniale agli orientamenti teorici della scelta razionale, ha fortemente indebolito o sistematicamente escluso il valore proattivo della riflessività *relazionale* tipica delle reti di mutualità sociale. Contrariamente a quanto sostenuto dai teorici della modernizzazione<sup>7</sup>, dunque, «la riflessività non è solo un’esigenza indotta da un certo ambiente (rischioso) sui soggetti e sulle strutture sociali. Non è solo un’operazione reattiva che porta da una incertezza all’altra. Può anche essere una capacità di ri-orientamento, di progettualità, di formazione di nuove strutture sociali che gestiscono i rischi e le incertezze secondo nuovi modelli di razionalità, capaci di autogovernarsi, nonostante le avversità» (Donati 2010: 15). Agli scopi di questo lavo-

<sup>2</sup> Cfr. Beck - Giddens - Lash (1994).

<sup>3</sup> L’attenzione di Donati è rivolta specificamente a quella che egli stesso definisce una ‘sinergia perversa’ tra la logica politico/sistemica, che assegna allo Stato una sorta di primato funzionale nella definizione, eticamente indifferente, di un benessere ‘pubblico’ e la logica dell’integrazione perseguita da una società ‘(in)civile’ che, pur reclamando una ‘umanizzazione’ dei servizi, insegue finalità particolaristiche e comportamenti sgravati da ogni responsabilità soggettiva (Donati 2001).

<sup>4</sup> In linea con i più approfonditi e documentati dibattiti sul tema (Teubner 1999; Donati 2005; Donolo 2006), la *policontestualità* sociale si riferisce a un ‘pluriverso’ di *identità* e *discorsi* compresenti in un sistema e non mutuamente riducibili.

<sup>5</sup> Nelle configurazioni tradizionali del *welfare*, il sistema di promozione e tutela del benessere oscilla tra i modelli *residuale* (*lib*) e *universalistico* (*lab*). Nel primo, il criterio regolativo delle politiche è affidato alle istituzioni fondamentali del mercato. Nel secondo, orientato all’uguaglianza sociale, le politiche si ispirano all’idea di de-mercificare le relazioni: lo Stato ritiene di essere l’unico soggetto titolato a rispondere ai bisogni dei cittadini, lasciando pochissimo spazio all’iniziativa privata (Carrà Mittini 2009; Donati 2011b).

<sup>6</sup> Si pensi alle forme di assistenza (*entitlement*) concesse agli utenti secondo standard e parametri universalistico/selettivi, senza attenzione alla qualità relazionale dei contesti in cui il beneficiario è inserito.

<sup>7</sup> Alcuni autori (Beck et al. 2003) introducono un’accezione negativa e regressiva della riflessività, concepita come modalità disincantata di guardare ad un sistema *incapace* di riscattarsi da una ciclica inadeguatezza nella gestione di emergenze complesse e non governabili.

ro, si ritiene che, a livello teorico/metodologico, le principali implicazioni sottese alla prospettiva della riflessività *relazionale* siano almeno due, egualmente importanti. La prima rinvia alla connotazione della pianificazione sociale come *pratica storica*, contingente e, in quanto tale, inscindibile dalla concretezza e dall'elevata *articolazione locale* dei contesti in cui si svolge (Innes - Booher 1999); la seconda assegna alla riflessività il valore di una *capability*<sup>8</sup> ovvero di una capacità reale di *resilienza*, riconosciuta a ciascun individuo nella valutazione e nella tutela delle risorse materiali e immateriali necessarie alla determinazione di uno stato di benessere. È ormai noto che la pianificazione sociale non è assimilabile ad un «blocco monolitico di assiomi» e, tanto meno, ad un «freddo e sicuro calcolo» (Brand - Gaffikin 2007; Scaglia 1999) di mezzi funzionali alla gratificazione di valori astrattamente e universalmente definiti. Al contrario, qualsiasi politica di sviluppo è assimilabile a un «evento discorsivo» (Studer et al. 2010: 253) in contesti territoriali specifici dotati di capacità di auto-organizzazione. Ciò esige un superamento della concezione che assimila gli spazi e i tempi della pianificazione a mere coordinate geometriche ovvero a «recipienti esterni» della vita sociale: pur caratterizzandosi per «frammentazione, incertezza e complessità, molto spesso ai margini del caos» (Innes - Booher 2003: 10), i «luoghi» della pianificazione sono costrutti sociali e «superfici di identità in relazione» (Hillier 2001). Se, dunque, «la qualità del welfare sta nelle relazioni interumane che esso implica e realizza e consiste nell'operare attraverso le relazioni sociali in cui il portatore del bisogno è inserito» (Donati 2007b: 50), ciò non può avvenire attraverso approcci strumentali e metodiche riduzionistiche di semplificazione della complessità e della multidimensionalità dei bisogni, che escludono il valore del legame sociale e si ispirano a definizioni amministrative e solo formalmente oggettive delle nozioni di 'bene pubblico' e di 'interesse comune'. A riguardo, le più recenti acquisizioni della letteratura di settore mostrano segnali incoraggianti: le 'regole' della pianificazione non consistono nell'enunciazione di obiettivi da raggiungere senza una chiara esplicitazione dei mezzi necessari; non sono algoritmiche o comprensive di informazioni talmente esaustive da esaurire ogni alternativa di scelta decisionale né ottime per efficacia ed efficienza. Più spesso, esse sono orientative del percorso di ricerca da intraprendere e strettamente circoscritte alla specificità del 'gioco programmatico' da intavolare. In altri termini, è il contesto di utilizzo a chiarirne l'accezione e a determinarne, convenzionalmente, la legittimità; esse «vengono promosse dai problemi che la ricerca incontra e sono strumentali alla loro soluzione» (Bruschi 1996: 33). Implicitamente, ciò suggerisce una visione *transazionale* e *pragmatica* della pianificazione. Sinteticamente, la progettazione delle politiche:

È espressione di una competenza non puramente speculativa ma orientata all'azione, alla sperimentazione pratica, e all'interazione sociale. Essa viene condotta dagli attori stessi che sono

<sup>8</sup> Il cosiddetto 'criterio delle *capacitazioni*', inizialmente formulato da Amartya Sen (1994, 2010) e poi declinato nelle sue dimensioni etico/normative e di politica pubblica, muove da un interesse specifico all'analisi della qualità della vita e della sostenibilità dei processi di sviluppo in contesti avanzati. Ne costituisce un elemento caratteristico una concezione 'estesa' del benessere, alternativa ai paradigmi utilitarista e neoliberista.

parte della situazione problematica. Un problema intrattabile, un effetto inatteso dell'azione, un cambiamento di circostanze che mettono in crisi valori e presupposti dati per scontati o, nei casi più radicali, l'intera cosmologia cognitiva e normativa di una collettività, induce gli attori a riesaminare la loro situazione. Essi possono riflettere su assunti considerati indiscutibili, raccogliere nuova informazione, sperimentare nuovi *patterns* d'azione, o discutere interpretazioni in conflitto basate su valori diversi. La loro relazione con la situazione è una transazione aperta e continua: essi valutano la situazione, progettano e compiono azioni, ricevono gli effetti delle loro azioni in quella situazione, e rispondono a essi ridefinendo i problemi (Lanzara 2005: 56-57).

Centrale, in questa prospettiva, è il riferimento alla feconda e creativa combinazione di idee, credenze e forme ipotetiche di conoscenza, invocata da John Dewey a fondamento della riflessività del pensiero. Qui, la riflessività è assunta a strumento d'indagine sul valore e sull'affidamento di significati e indicazioni molteplici, diversificate e, non di rado, ostili, che qualificano l'ambito della pianificazione come intrinsecamente 'dubbio' e problematicamente cruciale:

Il pensiero riflessivo, a differenza delle altre operazioni cui diamo il nome di pensiero, comporta: 1) uno stato di dubbio, esitazione, perplessità, difficoltà mentale, da cui si origina il pensiero; 2) un'operazione di ricerca, di indagine, per trovare i materiali che risolveranno il dubbio e appor-teranno la soluzione e la decisione della perplessità (Dewey 1961: 72).

Invero, se alla pianificazione «si richiede di evidenziare e risolvere problemi *reali*» e non di arrestarsi «alle sole trattazioni teoretico conoscitive o metodologiche» (Scaglia 2009: 7), l'accezione pragmatica appena ricordata smonta ogni pretesa di conoscere con oggettività elementi contestuali intrinsecamente instabili e fortemente specifici dal punto di vista socioculturale. Quegli elementi, infatti, non rappresentano semplicemente «figurazioni mentali, speranze gradevoli ma senza fondamento, impressioni rapide e appena abbozzate» degli *stakeholder* e dei luoghi in cui si pianifica (Dewey 1961: 62), ma concorrono a determinare uno stato di apprendimento permanente e collaborativo che «approssima convergenza di significazione» e si appella alla *dimensione sociale del senso* come «continua attualizzazione delle possibilità» (Schön 2006; Luhmann 1973). L'aura di 'precarietà' che questa prospettiva sembrerebbe assegnare al processo di pianificazione non ne costituisce un limite bensì «segna la differenza tra il pensiero riflessivo e un dogmatico abito mentale» (Dewey 1961: 77). Il *naturalismo culturale* che ne determina l'incertezza e la transitorietà, innesca ulteriori processi d'indagine funzionali ad un'attenta ricognizione e interpretazione dei contesti e all'eventuale ri-concettualizzazione degli interventi laddove gli stessi non rispondano adeguatamente ai bisogni da affrontare (Rossi - Freeman - Lipsey 2007).

## II - TRA STATO, MERCATO E RETI: UNA GOVERNANCE RIFLESSIVA PER SCELTE RAGIONEVOLI

L'accezione di pianificazione sociale adottata in questo lavoro riecheggia quella di alcune linee guida internazionali sul tema, generalmente concordi nel definire il *social*

*planning* principalmente come processo d'indagine orientato all'individuazione e all'analisi dei bisogni e delle aspirazioni delle comunità, al fine di migliorarne il benessere e la qualità della vita e agevolarne una coordinata e tempestiva accessibilità ai servizi (Menzies 1993; Prior - Harfield 2009).

A chi spetta 'governare' questo processo? Le riflessioni svolte sinora hanno cercato di argomentare l'opportunità di aprire e di interconnettere a «*feedback* sociali più ampi» (Voß et al. 2009) la legittimazione di attività e scelte tradizionalmente implementate dal sistema politico-amministrativo. In letteratura, ormai da tempo, questa evidenza sembra emergere chiaramente:

- la pianificazione sociale è una complessa 'questione' che si svolge «alla luce di fatti, proiezioni e applicazioni di valori» (Kahn 1969: 15), il cui riconoscimento comprende necessariamente forme di valutazione partecipata;

- in quanto «azione conoscitiva particolare e progetto circoscritto di tipo tollerante, parziale, a maglie larghe e flessibili» (Cipolla 1997), la pianificazione sociale è finalizzata ad un'operatività ponderata e saggiamente orientata alla congruenza *culturale* delle politiche;

- nel costante dialogo tra punti di vista diversi, la pianificazione avvia processi orientati alla migliore e pro-attiva comprensione delle premesse di partenza e prelude alla legittimazione intersoggettiva delle conoscenze e delle scelte generate (Rizza 2007).

In questa prospettiva, si delineano nuovi scenari e nuovi approcci alla pianificazione sociale. In particolare, è nell'«azione di una pubblica amministrazione in costante interscambio con l'ambiente» che si individua un prerequisito indispensabile al passaggio da forme dirigistiche di comando/controllo a modelli di *partnership* «in grado di intercettare i bisogni sociali e di offrire ad essi risposte stabili ed adeguate» (Scaglia 2004: 45; Boccaccin 2010: 22). Oltre a conferire alla società civile i connotati di una «*concreta configurazione storico-sociale*» (Magatti 1997), deputata a captare e trasmettere alla sfera politica situazioni sociali problematiche (Habermas 1997), tale transizione è costitutiva di forme di governo che assumono il coinvolgimento, l'attiva partecipazione e l'*empowerment* di comunità ad elementi chiave.

Da una sintetica ricognizione del dibattito internazionale sul concetto 'notoriamente scivoloso' e sulle nuove modalità di *governance* dei processi decisionali, emerge come molti aspetti di questa proposta siano particolarmente apprezzati: l'assenza di siti privilegiati di produzione della conoscenza; il riconoscimento del pluralismo e della pari legittimità a tutte le potenziali forme di ragionamento; la presupposizione di un livello maturo di alfabetizzazione civica tra 'pubblici' ampiamente informati; l'implicita attribuzione di un valore alla sussidiarietà; la tensione olistica allo sviluppo; la coevoluzione dei problemi e delle soluzioni; l'ambizione ad un ideale di cittadinanza consapevolmente impegnata in *percorsi relazionali* rispettosi della diversità nella risoluzione delle eventuali controversie (Pierre - Peters 2000; Brand - Gaffikin 2007). Non mancano, tuttavia, voci dissonanti che considerano le forme e le modalità di decentramento e di partenariato una panacea, un



retorico artificio politico o un acritico principio di democratizzazione, normativamente giustificato<sup>9</sup>.

Oltre le distinzioni disciplinari e l'eterogeneità semantica che, in prima battuta, concorrerebbero a definire il concetto di *governance* semplicemente come «tutto ciò che accade (o dovrebbe accadere) al fine di risolvere i problemi collettivi di un insieme di attori in modo soddisfacente o un gioco senza perdenti che porta alla realizzazione di buoni risultati» (Offe 2009: 557), il termine è originariamente introdotto nell'ambito della politica internazionale a rappresentare strutture e pratiche di coordinamento e controllo di decisioni vincolanti, in assenza di un potere 'sovrano' (*governance without government*). Alcuni autori lo descrivono «sia come strategia di riforma sia come particolare insieme di iniziative volte a rafforzare le istituzioni della società civile con l'obiettivo di rendere il governo più responsabile, più aperto, più trasparente e democratico» (Minogue 1997: 4); in un'ampia accezione lo si configura come «la totalità delle interazioni fra governo, altri enti pubblici, settore privato e società civile con l'obiettivo di risolvere i problemi della società o creare opportunità sociali» (Meuleman 2010: 49-50). Altri ritengono che la *governance* indichi un «processo generativo di norme» (Humrich - Zangl 2010: 343) e che la sua 'essenza' vada rintracciata in processi di regolazione dell'azione collettiva esenti da meccanismi autoritari e sanzionatori, finalizzati alla creazione di una struttura o di un 'ordine' che non può essere imposto dall'esterno ma emerge dall'interazione di una molteplicità di attori che si influenzano reciprocamente (Stoker 1998; Mayntz 1999). Altri ancora sottolineano come la *governance* debba conciliare 'ordine e intenzionalità', rappresentando «un sistema di governo che sia il più dipendente possibile da significati intersoggettivi» (Rosenau - Czempiel 1992: 4). In un classico contributo al dibattito, Rhodes si domanda se l'ampio utilizzo del termine *governance* rappresenti una sorta di *nouvelle vague* nei processi di riforma del settore pubblico o se, piuttosto, connoti nuovi processi, nuove regole e/o nuove metodologie di governo<sup>10</sup>. Da qui il suo ricorso ad una definizione 'stipulativa' che riferisce la *governance* ad una struttura in cui «reti di scambio auto/organizzate»<sup>11</sup>, a complemento delle gerarchie e dei mercati, esercitano forme autorevoli di controllo e di coordinamento della gestione e dell'allocazione delle risorse» (Rhodes 1996: 652). Pertanto, lo Stato-nazione non è più l'unico attore dominante nel processo di definizione delle politiche;

<sup>9</sup> Interessanti, a riguardo, le critiche di Arnouts et al. (2009) all'immotivato quanto ingenuo ottimismo della cosiddetta *multi-actor governance* e i tentativi degli stessi autori di argomentarne il 'lato oscuro'.

<sup>10</sup> Secondo Stoker (1998), la differenza sostanziale tra *governance* e *government* sta nei processi avviati per la creazione delle condizioni più idonee a garantire una regolazione ordinata dell'azione collettiva. Lo stesso autore (2006) identifica nella *governance* di rete un emergente paradigma democratico fortemente contrapposto tanto al modello burocratico/weberiano di pubblica amministrazione quanto a quello del New Public Management, entrambi ispirati ad una concezione 'coperta e confinata' della politica.

<sup>11</sup> L'autogoverno delle reti (*Self-organizing Networks*) emerge principalmente dalle limitate capacità di controllo dei processi politici del *government* tradizionale; cresce parallelamente all'allentamento dei meccanismi gerarchici; sostiene l'assunzione di maggiori responsabilità decisionali nella formulazione di politiche societarie basate su organizzazioni autonome e simmetriche rispetto al complesso stato/mercato.

le politiche si creano e si implementano in ‘reti’, alternative allo sterzo gerarchico dello Stato; i confini tra Stato, mercato e società civile ‘si confondono’, espandendo le zone di interferenza fra le tre sfere (Van der Zouwen 2006).

Nonostante una babilonica varietà di descrizioni e varianti applicative (Jung 2010), la letteratura accademica propone una serie di definizioni piuttosto condivise che assommano il concetto di *policy network* a:

– «un insieme di relazioni interdipendenti di natura non-gerarchica tra una serie di attori che condividono interessi riguardo a una politica e riconoscono nella cooperazione e nello scambio di risorse il modo migliore per raggiungere obiettivi comuni» (Börzel 1998: 254);

– «un’articolazione orizzontale relativamente stabile di attori interdipendenti ma operativamente autonomi, che interagiscono attraverso negoziati all’interno di una comunità istituzionalizzata che si autoregola entro i limiti fissati da agenzie esterne e contribuisce alla produzione di finalità pubbliche» (Torfing 2005: 5);

– «un set di legami istituzionali tra governo e altri attori formali e informali, strutturato attorno a credenze e interessi negoziati per l’elaborazione e l’attuazione delle politiche pubbliche» (Rhodes 2008: 426).

Di fondamentale importanza tra quelli necessari alla formazione e, soprattutto, alla ‘tenuta’ del *network*, appaiono gli investimenti nella condivisione delle conoscenze e nella fiducia. Mentre l’orizzontalità tende a favorire tra i membri delle reti uno scambio intensivo di *know-how* e *know-that*, generando condizioni di ‘piena consapevolezza collettiva’ (*mindfulness*) e ‘mediazione simbolica’, atte a «governare l’inatteso» (Weick – Sutcliffe 2010)<sup>12</sup>, la fiducia non rappresenta solo il connotato ‘formale’ di un’alleanza bensì riguarda la disposizione di ciascun attore della rete ad aprirsi agli interessi emergenti dall’interazione con gli altri, astenendosi da comportamenti opportunistici. Nella prospettiva della *governance networks*, la concertazione negoziale e l’effettiva attuazione delle decisioni attraverso azioni ‘non-direttive’ ma ispirate al coinvolgimento relazionale degli attori in gioco, «abbattono il monopolio dello Stato o delle Istituzioni sul bene comune e tolgono giustificazione al principio della verticalità istituzionale» (Frudà 2001: 109). Inoltre, il riferimento a soggettività sociali auto-organizzate e, in quanto tali, dotate di auto-normatività, presuppone nuovi approcci metodologici alla pianificazione sociale. Questi postulano la capacità del sistema politico-amministrativo di *osservare* (tramite ‘testimoni privilegiati’ ai vari livelli territoriali), *diagnosticare* e attivare una *guida relazionale* ai bisogni che, coniugando solidarietà e sussidiarietà, rigeneri su nuove basi le fondamenta strutturali, funzionali ed etiche della cittadinanza.

<sup>12</sup> Nel contesto degli studi organizzativi, la *mindfulness* è sinonimo di sensibilizzazione e attenzione ‘ricettiva’ agli eventi in corso e rinvia alla continua rielaborazione di concetti e di informazioni, necessaria al compimento di azioni ‘sagge’. Essa prelude al processo di attribuzione di senso (*sense-making*) descritto da Weick come «area di intersoggettività relazionale prodotta dal continuo oscillare da una zona ‘asemantica’ di indeterminazione a una zona di riflessività scambievolmente, nella quale si producono significati che contribuiscono a creare l’in-comune» (Weick - Putnam 2006; Varchetta 1997).



Di fatto: «sono gli stessi soggetti coinvolti nei programmi di ben-essere che partecipano alla definizione di ciò che deve essere fatto, da chi, come e quando, in termini di massima reciprocità possibile. Solo essi possono osservare e diagnosticare la situazione. E solo essi possono interiorizzare e mettere in atto le decisioni concordate» (Donati et al. 1997: 59). D'altra parte, i 'limiti' degli indirizzi di *policy* di un *welfare* improntato ora ai principi della redistribuzione ora a quelli del profitto, hanno sufficientemente mostrato come, nel processo di costruzione delle politiche sociali, «nessun singolo attore, pubblico o privato, ha tutte le conoscenze e le informazioni necessarie per fronteggiare problemi complessi, dinamici e diversificati; nessun attore ha conoscenze tali da rendere l'applicazione degli strumenti necessari a risolverli efficace ovvero un potenziale d'azione sufficiente a dominare *unilateralmente* la scena di governo» (Kooiman 1993: 4). Mentre l'insuccesso dell'azione redistributiva dello Stato pecca di equità ed è imputabile soprattutto all'impossibilità di ordinare in senso uni-modale preferenze, bisogni altamente differenziati e domande altrettanto specifiche (al punto da perpetrare ulteriori ingiustizie, rischiare il paternalismo e generare nuove disegualianze), le funzioni produttive e allocative del mercato non sembrano esimersi da esiti analoghi. La logica della massimizzazione dell'utilità non si rivela in grado di garantire a ciascuno una partecipazione vantaggiosa alle attività di produzione e di scambio; il mercato è in grado di produrre in modo efficiente solo beni fruibili da chi è disposto a pagarli; l'asimmetria informativa che caratterizza le transazioni tra produttori di beni 'collettivi' e consumatori, talvolta incapaci di valutarne la qualità, è particolarmente accentuata nel settore dei servizi alla persona (Borzaga 2005).

Se, dunque, da una parte lo Stato non ha doti di 'divinazione politica' dell'interesse pubblico e, dall'altra, il mercato «non soddisfa i bisogni, ma solo domanda pagante» (Jessop 2002; Borzaga 2005: 31), l'approccio della *governance networks* configura uno spazio politico dai confini 'porosi', deputato a smorzare le inevitabili tensioni tra i codici simbolico-normativi utilizzati a giustificazione delle strutture gerarchico/convenzionali e la realtà sempre fluida ed auto-trasformativa del processo decisionale. Questo approccio sostiene, in particolare, la necessità di ricostituire quello spazio traslandone, entro una sfera comunicativa, interpretativa e argomentativa, i fondamenti della legittimazione. In una prospettiva di *welfare societario plurale* ciò genera forme di *sincretismo creativo*<sup>13</sup>, assunto a strategia di ricomposizione tra conoscenze e 'saperi' non sempre né necessariamente coerenti, sistematici o metodologicamente rigorosi<sup>14</sup>. Il sincretismo è strettamente riferito alle modalità attraverso cui le istituzioni e le collettività sperimentano il cambiamento e rinvia alla possibilità di mediare e accomodare in 'combinazioni' non prevedibili a priori, le concrete esperienze dei vissuti quotidiani

<sup>13</sup> Il termine, originariamente riferito alla 'coalizione' religiosa e/o ideologico-politica è qui estensivamente utilizzato ad indicare l'incontro, l'interazione e la conciliazione fra elementi culturali e stili linguistici eterogenei.

<sup>14</sup> L'opzione sincretica rappresenta un tentativo di ricomposizione e superamento della tradizionale dicotomia *micro-macro* (attore sociale/sistema) che, a livello *meso* (gruppi, reti sociali, organizzazioni, comunità), ne recupera la co-essenzialità nonché la «piena e completa interdipendenza, dinamica e dialettica» (Cesareo 1993: 14-16).

delle comunità e le ‘regole’ strutturali. Se la struttura è «una competenza (che) *non vincola* l’esperienza ma è mutevole materia prima per *nuove* azioni» (Berk - Galvan 2009: 544), esso atrofizza la *routine* istituzionale, colma il vuoto tra le norme istituzionalizzate e la loro emanazione ‘locale’, apre spazi al ri-orientamento degli strumenti istituzionali esistenti a nuove funzioni e finalità (ibid: 546). In realtà, questa ipotesi attribuisce grande rilevanza all’*agire comunicativo* che già Habermas invocava, ad antidoto dell’*agire* tecnico/strumentale, quale strumento di «riconoscimento intersoggettivo» (Habermas - Taylor 1999), a garanzia della legittimità del processo decisionale. Inoltre, la prassi discorsiva approssima l’idea del cosiddetto ‘consenso per intersezione’<sup>15</sup> elaborato e posto da John Rawls, entro coordinate pluralistiche e multiculturali, a fondamento della convivenza pacifica e della *ragionevolezza* delle scelte deliberate:

Il ragionevole è un elemento dell’idea di società come sistema di equa cooperazione, e la clausola che l’accettazione degli equi termini di questa cooperazione sia ragionevole per tutti rientra nell’idea di reciprocità a esso associata [...]. *Agenti puramente razionali non sanno riconoscere la validità indipendente delle pretese altrui [...]* In quanto *ragionevoli* dobbiamo invece *stimare quanto siano valide le pretese dei nostri simili* non solo rispetto alle nostre, ma le une rispetto alle altre, e tutte, in generale, *rispetto alle pratiche e alle istituzioni comuni* (Rawls 1994: 58-60).

Così, mentre l’egemonia razionalista del *government* ha impropriamente preteso di categorizzare i valori, i bisogni e le preferenze delle collettività, disattendendone fortemente la dimensione ‘storica’, la ragionevolezza dialogica postula una sostanziale «diminuzione della capacità euristica delle cosiddette ‘variabili strutturali’» e introduce, a fondamento della validità del processo decisionale, elementi di razionalità *sostantiva* «illuminando non già i (soli) decisori, ma la discussione pubblica» (Palumbo 2002: 138-144). La logica dell’argomentazione inclusiva ad essa sottesa, infatti, opacizza la rigorosa razionalità degli approcci *prescrittivi*, sostituisce il consenso collaborativo all’interesse competitivo della contrattazione<sup>16</sup> e, soprattutto, contribuisce a caratterizzare il processo di pianificazione come luogo di ‘distribuzione sociale della conoscenza’ che non reifica le azioni e i significati, ma produce universi simbolici alternativi a quelli ‘cristallizzati’, canonici e istituzionali (Berger - Luckmann 1966). Se la pianificazione è assimilabile a un’attività d’indagine socialmente ‘situata’ e riflessivamente connessa a una costante analisi critica su ogni forma di sapere pre-costituito e/o ‘tacito’, l’argomentazione presuppone una ‘comunità di eguali’ che circostringe uno spazio pubblico di *ponderazione*, orientata al compimento di una scelta soddisfacente. Sinteticamente, essa «implica l’abbandono di modalità stereotipe di analisi e l’uso di un pensiero produttivo, aperto al confronto e alla destrutturazione dei frame cognitivi individuali» (Baldini 2003: 104).

<sup>15</sup> Nell’analisi di Rawls, l’ipotesi del ‘consenso per intersezione’ muove da una disamina della concezione utilitarista della giustizia ritenuta di per sé insufficiente ai fini della tutela degli interessi e delle preferenze delle minoranze.

<sup>16</sup> Indicativo, a riguardo, il riferimento di Bertin (2009) alla compresenza e alla continua ricerca dell’integrazione tra le dinamiche di *self-interest* e i meccanismi di *we-interest*.

A questo livello, è l'adozione di un *codice simbolico relazionale* (Donati 2005: 103) a guidare la riduzione e la circoscrizione delle possibili opzioni disponibili a quelle *rilevanti* per i soggetti: non si ipostatizzano «interpretazioni forzatamente omogenee» dei significati che le collettività sottendono a una scelta bensì se ne indaga il *merito estrinseco*, «giudicabile soltanto nella misura in cui risponde a bisogni in un determinato contesto» (Frudà 1988: 37; Guba - Lincoln 2007: 138). Da qui il richiamo al *costruttivismo istituzionale* sotteso all'ipotesi della *governance* riflessiva. Si cerca di ri-modellare il contesto dei processi decisionali a costellazioni più ampie di pubblico; si ridefiniscono gli interessi attraverso processi di apprendimento collettivo che generano nuove percezioni delle situazioni problematiche da affrontare e risolvere; si allenta la presa sul desiderio di controllare e gestire i problemi attraverso i classici canoni prescritti dalle strutture politico-amministrative del *welfare* moderno: «Nulla è dato per scontato; pratiche, paradigmi e istituzioni sono aperte a tutte le considerazioni e riconfigurazioni. Progettare è il creativo e costruttivo processo di definizione dei problemi e di sviluppo delle soluzioni che tiene in considerazione differenziali di potere e conflitti di valore» (Hendriks - Grin 2006: 3).

Tuttavia, è ancora Rhodes ad evidenziare come, particolarmente nell'ambito dei governi locali, il problema della *governance* sia soprattutto quello di «gestire reti» di attori interdipendenti che, provenendo da settori organizzativi a livelli diversi di articolazione, «necessitano di scambiare risorse al fine di raggiungere obiettivi, massimizzare l'influenza sugli esiti, evitare di diventare dipendenti dagli altri attori in gioco» (Rhodes 1996: 658). Giacché il requisito della reciprocità non garantisce di per sé un'automatica 'tenuta' delle reti quali «complesse strutture di potere» (Agrano 2006), quelle risorse devono opportunamente bilanciarsi. Detto altrimenti, la questione è quella di conciliare *governance* e *governabilità*, a garanzia di uno svolgimento 'ordinato' dei processi di pianificazione. Quest'ordine, si è già detto, «non è imposto dall'alto» ma emerge dalle negoziazioni delle diverse parti interessate che, per quanto basate sul riconoscimento d'interdipendenze, contribuiscono, esse stesse, a creare un dilemma: «da un lato, svolgono funzioni necessarie a superare le carenze dei sistemi di contrattazione; dall'altro, però, non possiedono gli strumenti necessari a sostituire in toto le istituzioni formali» (Börzel 1997: 6). Peraltro, non di rado accade che al 'vuoto istituzionale'<sup>17</sup> faccia riscontro un diffuso malcontento sociale: «a volte le organizzazioni sociali chiedono una guida autorevole, a volte vogliono servizi pubblici efficienti, in altri casi chiedono di essere intensamente coinvolte nella preparazione e nell'esecuzione di misure del governo. Frequentemente, vogliono tutto» (Meuleman 2008: 9). In sostanza, si tratta di «analizzare se i processi di autoregolazione siano effettivamente alternativi a quelli della regolazione esterna, o se siano meccanismi complementari che si devono integrare per consentire il governo dei sistemi complessi»

<sup>17</sup> Con particolare riferimento alle reti policentriche di governo e alla dispersione di competenze e poteri nel contesto del *policy making*, Hayer (2003) utilizza questa espressione per indicare modalità innovative di 'emersione' della società civile e di nuovi cittadini-attori nel processo decisionale, in contesti caratterizzati dall'indebolimento dello Stato e dal declino delle forme classiche di amministrazione pubblica.

(Bertin 2009: 254). Alcuni filoni d'indagine interessati alle possibili soluzioni di quest'antinomia individuano nella *metagovernance* una pratica di 'regolazione dell'autoregolazione' che contesta il tradizionale archetipo della democrazia rappresentativa forgiata all'ombra dell'autorità gerarchica, e si rivela particolarmente idonea all'esplorazione dei 'legami negoziati' tra burocrazia politica e società civile. Qui, l'avvio di processi tesi all'inclusione e al dialogo tra competenze simboliche diverse segna, anche metodologicamente, una brusca virata dalla tradizione riformista della programmazione sinottica: «il pianificatore è stato spesso visto come benevolo mecenate, guida saggia e tecnocratica, ovvero quale parte normativa, di gestione e controllo della triade lineare legislazione-esecuzione-giurisdizione, ora è chiamato ad intervenire in qualità di facilitatore, di intermediario, di mediatore di conoscenza, come consulente e 'amico critico'» (Brand - Gaffikin 2007: 291). Come afferma Jessop (1998), infatti, la *metagovernance* non equivale all'installazione di una forma 'monolitica' di governo bensì riguarda un tentativo di indirizzare e coordinare le azioni di autogoverno delle reti, *agevolandone* le interazioni e le condizioni dell'operatività: lo Stato diventa un *metagovernor* ossia 'uno tra i soggetti' che negoziano soluzioni collettive a problemi comuni (Sørensen 2006: 102). Dal momento che, contrariamente a quanto sostenuto dai teorici del *government*, il settore pubblico «non può essere considerato un insieme unitario che parla una sola lingua e si muove in una direzione unanime», essa rappresenta una forma alternativa di 'disciplina' che indebolisce fortemente l'autorità sovrana dello Stato nella pianificazione aprendo «allo sviluppo di una nuova strategia democratica» che individua nella *narrazione*, nel *sostegno*, nella *facilitazione* e nella *partecipazione* i requisiti cardine del suo effettivo compimento (ibid.: 99-100). Rinviando all'*arte del pensare insieme*, lo strumento della 'narrazione' (*storytelling*) implica una «conversazione tra pari» (Isaacs 1999) che arricchisce l'esplorazione e la comprensione di questioni complesse, veicolando i significati, i valori, le preferenze e le attese che gli attori sottendono alla rappresentazione dei bisogni e alla ricerca delle misure d'intervento più adeguate a farvi fronte; il supporto e la facilitazione tendono strategicamente all'attivazione di gruppi (altrimenti passivi) che non dispongano delle risorse e/o delle competenze politiche sufficienti a guadagnare una legittima influenza decisionale attraverso i canali partecipativi disponibili. In un orizzonte societario e plurale di *welfare*, la *metagovernance* rappresenta un utile corollario ad una ri-configurazione dello Stato in senso *relazionale* (Whitehead 2003) che, oltre a modificarne in maniera sostanziale le caratteristiche gerarchiche, burocratiche e assistenziali tradizionali, ne rinnova profondamente il ruolo. Adottando uno stile sussidiario di *care*, lo Stato diventa 'una' delle varie forme regolative del benessere individuale, collettivo e comunitario; la sua funzione è quella di «sostenere una differenziazione virtuosa fra attori e principi diversi che perseguono il benessere, mediante la promozione di autonomie sociali e un'articolazione solidaristica fra di esse» (Donati 2005: 88-90). In questa prospettiva, la pianificazione sociale rappresenta «una forma generale di azione

riflessiva della società su se stessa» (ibid.: 105)<sup>18</sup> a presidio di pratiche politiche ‘buone’, orientate alla fiducia, alla cooperazione e alla reciprocità degli attori coinvolti e, dunque, in grado di generare e valorizzare ‘capitale sociale’.

### III - CULTURIZZARE LA PIANIFICAZIONE TRA ‘SINERGIE’ E ‘SCONNESSIONI’: ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

L’idea che lo Stato possa collaborare con la società civile quale facilitatore e risorsa ‘abilitante’ nella formulazione di politiche atte ad incrementare capitale sociale, è comunemente tradotta nei termini di una *sinergia* tra uno Stato ‘attivo’ e una comunità ‘mobilitata’ che, scambievolmente, potenziano i reciproci impegni nella tutela e nella promozione di interessi condivisi<sup>19</sup>. Della proficuità di tale ‘combinazione’ è caratteristico un circolo virtuoso che assume, a principi regolativi, la fiducia e la sussidiarietà: la partecipazione civile rafforzerebbe l’impegno delle istituzioni politico-amministrative nella creazione delle condizioni di cittadinanza ‘piena’ che, a loro volta, segnerebbero la definitiva transizione delle politiche sociali da statuali a *relazionali*. Il condizionale è d’obbligo giacché un generalizzato scetticismo sul tema induce a tener conto di alcune ‘difficoltà’ che riguardano tanto l’atteggiamento e la prassi dello Stato nei confronti della «sfera delle solidarietà primarie e secondarie» (Donati 2011a: 4) quanto la necessità che la pianificazione sociale si inserisca in questo processo assumendo nuovi profili paradigmatici. In altri termini, la cooperazione Stato-società può realizzarsi in tempi brevi o richiede profonde modificazioni istituzionali-normative? Qual è il ruolo che lo Stato deve ‘ritagliarsi’ nella promozione di relazioni orientate alla valorizzazione e all’*empowerment* delle formazioni sociali intermedie, senza assorbirne le funzioni? E, soprattutto, a quali condizioni è possibile livellare l’ambito della *policy* a quello di un’*adeguata* implementazione delle azioni pianificate? Si tratta, in realtà, di questioni aperte a tutt’oggi ancora largamente dibattute rispetto alle quali, lungi da indebite pretese di esauritività, ci si limita a proporre alcune riflessioni conclusive.

Attraverso una densa ricognizione dei modelli tipico/ideali di *welfare (lib, corporato e lab)*<sup>20</sup>, Donati evidenzia come l’oscillazione dell’apparato statale tra ‘generalizzazioni’ e ‘differenziazioni’ riveli una sostanziale «difficoltà del sistema politico-amministrativo di osservare il suo ‘ambiente’» (Donati 2007c: 14). I tre ‘stili’, infatti, sembrano

<sup>18</sup> A riguardo, Voss et al. (2005) argomentano di una *riflessività di secondo livello* costituita da un approccio procedurale di risoluzione dei problemi volto a «creare legami e interdipendenze tra saperi, intelligenze e attività di governo ‘distribuite’», opposto alla struttura routinaria e specialistica del *problem solving* istituzionale, tipica della modernizzazione.

<sup>19</sup> Secondo Stanzani, «il riconoscimento della rilevanza di questa serie di soggetti nell’ambito dei servizi alla persona è l’indicatore più importante di una concezione pluralistica e sinergica del sistema di *welfare state* dove lo Stato è solo uno degli attori in gioco, che assieme agli altri, è chiamato a trovare forme di connessione, coordinamento e cooperazione, pena la minore efficacia ed efficienza dell’azione per il benessere» (1996: 155).

<sup>20</sup> Rispetto ai modelli *lib-lab*, quello *corporato* si ispira al principio fondamentale della *solidarietà collettiva*; l’orientamento delle politiche è alla *sicurezza sociale*, a garanzia di redditi minimi per categorie sociali cui sono applicati diritti e doveri specifici (*entitlements* per appartenenza) (Donati 2011c).

accomunati da una visione riduttiva della sussidiarietà (assimilata alla libertà privata, all'assistenza statale ovvero alla delega delle politiche sociali a organismi controllati o comunque dipendenti dalla regolazione statale) che trascende la «sfera delle relazioni in cui si giocano i beni comuni» (Donati 2011c: 20) ed è orientata piuttosto ad individualizzare i diritti anziché declinarne modalità di fruizione 'sociale'. Analogamente, «l'idea di uno stato protettore e garante dei diritti di cittadinanza si è 'scontrata' con la concreta difficoltà di articolare e promuovere la reale attuazione degli stessi; l'aumento della complessità e della differenziazione del sistema sociale non ha più trovato risposta in uno stato sociale che, inceppato nei meccanismi burocratici della gestione pubblica non è stato in grado di leggere e rispondere ai nuovi bisogni» (Capizzi et al. 2000: 159). In questo modo, l'interventismo statale e la pubblicizzazione delle funzioni hanno assorbito quelle delle formazioni sociali, ridotte a meri *referenti assistenziali*, disattendendone fortemente il *valore interlocutorio*. Ad esempio, con particolare riferimento alle politiche per la famiglia, Donati descrive il quadro istituzionale prevalente nell'Europa continentale come ancora, sostanzialmente, 'statalista': «la sussidiarietà è quasi interamente verticale e vi sono solo piccole aperture alla sussidiarietà orizzontale fra Stato e soggetti di società civile. Lo Stato chiama a raccolta gli altri soggetti perché 'collaborino' a realizzare un sistema di servizi interamente sottoposto alla programmazione e agli indirizzi dello Stato medesimo, benché i soggetti di società civile possano contribuire ad esso in vari modi» (Donati 2011b: 14).

Oltre a trascendere palesemente quella «grammatica generativa della relazionalità» (Prandini 2007) funzionale alla necessaria riflessività dei processi di *co-costruzione* delle politiche<sup>21</sup>, più volte menzionati in questo lavoro, è evidente come il paradigma di *policy* emergente da questo scenario rinvii ad una sostanziale 'sconnessione' tra il piano delle scelte politiche e quello dell'effettiva operatività. Dal momento che il cittadino, non più destinatario ma soggetto e *prosumer* di beni relazionali (Donati 2006a), esige «un servizio non 'riparativo', ma promozionale e di accompagnamento» (Rizza 2005: 49), s'impone la necessità di strutturare e promuovere processi decisionali e pratiche d'azione «meno vincolate al rispetto delle procedure e più indirizzate a rispondere ai bisogni nelle loro forme *concrete e contestuate* di espressione» (Fazzi 2005: 28). Sinteticamente, si tratta di conferire alla pianificazione sociale i connotati di una pratica 'ermeneutica', restituendone i fondamenti costitutivi a competenze interpretative, di mediazione simbolica, ovvero propriamente *culturali*, rispetto alle quali i criteri di precisione, generalità, definizione lessicale *autonoma rispetto al contesto* sono di regola irrilevanti (Giddens 1979). A riguardo, anche Weber avrebbe probabilmente ammonito a procedere «oltre una considerazione puramente formale delle norme della sussistenza sociale» e a convertire il linguaggio sotteso alla razionalità tecnica alla «lingua della vita», attraverso un «accurato impiego dell'interpretazione nell'analisi dei fenomeni

<sup>21</sup> Nei dibattiti internazionali sul tema si ribadisce come questa riflessività debba confermare due criteri imprescindibili: *a*) l'accoglienza e il coinvolgimento della diversità dei punti di vista nei processi interattivi di progettazione; *b*) l'assenza nell'interazione di gruppi di attori 'dominanti' che ignorino e/o sopprimano eventuali contestazioni alle proprie definizioni delle situazioni problematiche (Voss - Kemp 2005; Jensen 2011).



sociali e dei processi culturali dal punto di vista del loro condizionamento e della loro portata» (Weber 1958: 84). Malgrado ciò, alcune recenti acquisizioni della letteratura di settore evidenziano come, a dispetto di una prodigiosa quanto instabile proliferazione di significati, la ‘voce’ della cultura nell’ambito della pianificazione sociale sia, troppo spesso, flebile. Sebbene ne rappresenti uno degli aspetti ‘cruciali’, la dimensione culturale della politica e della pubblica amministrazione è stata trascurata per lungo tempo (Geva-May 2002). Eppure, «è centrale ritenere che la dimensione più importante di ogni processo sociale e di ogni pianificazione o programmazione sociale sia quella culturale» (Scaglia 2004: 55). In particolare, si stenterebbe ancora a comprendere le potenzialità dell’utilizzo della cultura come ‘mappa concettuale’ della pianificazione, strategicamente utile a trasformarne gli orientamenti teorici e le corrispondenti pratiche. Addirittura, mentre un accentuato dinamismo rappresenta un tratto distintivo e quanto mai attuale della cultura, la pianificazione si percepisce come in preda ad una paralizzante ‘crisi d’identità’ (Young 2008).

Tra le ragioni di quest’inerzia è forse plausibile annoverare una certa instabilità semantica del concetto di cultura, sospeso tra un’accezione *normativa* e una *pragmatica*. Nel primo caso, il riferimento ad un sistema stabilmente omogeneo di valori, norme e credenze fortemente condivisi e condizionanti le scelte e le motivazioni individuali all’agire<sup>22</sup> conduce ad un modello di pianificazione che, acriticamente, presuppone una corrispondenza perfetta tra i bisogni, le preferenze e l’implementazione di azioni ritenute *automaticamente* coerenti. Nel secondo, invece, «la cultura viene identificata con modi di agire e strategie d’azione, al di là dei precetti formalmente stabiliti e di qualunque presunzione di sistematicità. Più che una fonte di *fini* e *mete*, la cultura appare come una *pratica sociale significativa*, in cui mezzi e fini si mescolano in tracciati d’azione [...]. La cultura è, in questa versione, un fare che si dispiega nella quotidianità, come tale sempre aperto all’improvvisazione e dunque al potenziale cambiamento» (Santoro - Sassatelli 2009: 17). La logica della ‘culturizzazione’ appare saldamente ancorata a quest’ultimo significato e circoscrive un approccio alla pianificazione «specificamente etico, meta-riflessivo, critico e strettamente *community-based*» (Young 2008: 77) che:

- valica il limite deterministico dell’accezione normativa;
- interrompe la ‘continuità contestuale’ tipica della tradizione e, con essa, l’egida di principi guida *routinari* per l’azione (Archer 2010: 51);
- ri-concettualizza la ‘comunità’ nei termini di un luogo riconosciuto quale alveo e universo di senso di una comune umanità (Colozzi 1997);
- accresce e intensifica il ‘patrimonio locale di riflessività’ (Borghi 2006);
- circoscrive i fini, le preferenze, le azioni e l’impatto degli interventi alla specificità e alla contingenza temporale di circostanze ‘concrete’;

<sup>22</sup> Si pensi alla concezione ultrasocializzata in cui «ogni caratteristica dell’uomo, aldilà del suo aspetto biologico, è formata e modellata dal suo contesto sociale. Egli diviene in tal modo un *insider* talmente dipendente da non possedere alcuna capacità di trasformare il proprio ambiente sociale» (Archer 2008).

– tende a costituirsi quale successione indefinitamente aperta di ‘costruzione di significati’ muovendo all’interpretazione delle aspirazioni e degli argomenti di tutti gli *stakeholder* coinvolti, in relazione al contesto organizzativo, sociale ed istituzionale entro cui i programmi trovano attuazione.

Ciò equivale a sostenere che, rispetto a programmi ispirati a modelli interpretativi ‘a causalità lineare’, la culturizzazione sostiene processi interessati principalmente all’«attivazione di relazioni» e alla strutturazione di un contesto che facilita tanto la «meta-riflessività delle persone» quanto «capitale sociale e relazioni di socievolezza civile» (Carrà 2012) guidando alla «ri-costituzione della società civile sulla base non del potere né dello scambio, bensì sul ‘*free giving* come motore della reciprocità’» (Archer 2010: 65). In questa prospettiva, «i processi di costruzione dei programmi di politica devono produrre senso nuovo rispetto a quanto le prassi di analisi ed intervento istituzionalizzate sono in grado di fare. Questa *produzione di senso* implica un riferimento alla vita reale delle persone nelle situazioni concrete in cui esse vivono ed operano, al di là di ogni oggettivazione delle conoscenze e di ogni rappresentazione predefinita di cosa sia il bisogno e di quali siano le aspettative ed i progetti di vita individuali» (Fazzi 2003: 19). Non è casuale, pertanto, che il richiamo alla produzione di senso costituisca l’elemento chiave dei modelli di pianificazione ispirati ad una *governance* riflessiva delle politiche pubbliche, giacché: «nella *governance* confluiscono elementi non configurabili come propri della razionalità strumentale e sono, appunto quegli elementi di valore, quelli legati ai sentimenti o agli interessi che popolano il complesso mondo simbolico, materiale, immateriale e comunque in qualche misura anche motivazionale di una società, un mondo che chiamiamo appunto cultura» (Scaglia 2004: 44).

ELEONORA VENNERI  
*Università di Catanzaro*

## BIBLIOGRAFIA

- AGRANOFF R.  
(2006) *Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers*, Public Administration Review, 66, pp. 56-65.
- ARCHER M.  
(2008) *Riflessività e premure fondamentali*, «Sociologia e politiche sociali», 11, 3.  
(2010) *La riflessività e la trasformazione della società civile*, «Sociologia e politiche sociali», 13, 1.
- ARNOUITS R. - ARTS B.  
(2009) *Environmental Governance Failure: The 'Dark Side' of an Essentially Optimistic Concept*, in Arts B. et al. (a cura di), *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, Springer Science + Business Media B.V. 2009.
- AUSUBEL D.P.  
(1988) *Educazione e processi cognitivi*, Franco Angeli, Milano.
- BALDINI I.  
(2003) *L'esplorazione semantica dell'evaluando attraverso il gruppo*, «Rassegna Italiana di Valutazione», VII, 27.
- BECK U. - GIDDENS A. - LASH S.  
(1994) (ed. it. 1999), *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Asterios Editore, Trieste.
- BECK U. - BONSS W. - LAU C.  
(2003) *The Theory of Reflexive Modernization. Problematic, Hypotheses and Research Program*, «Theory, Culture & Society», 20, 2.
- BERGER P.L. - LUCKMANN T.  
(1966) trad. it. 1992, *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- BERK G. - GALVAN D.  
(2009) *How people experience and change institutions: a field guide to creative syncretism*, «Theor Soc», 38, pp. 543-580, Springer Science.
- BERTIN G.  
(2009) *La governance «ibrida»*, «Studi di Sociologia», 3.
- BOCCACCIN L.  
(2010) *Le forme di partnership sociale: il contributo della riflessione sociologica alla loro comprensione*, «Sociologia e Politiche Sociali», 13, 3.
- BORGHI V. - LA ROSA M.  
(2006) *Organizzare la governance: dilemmi e mutamenti nelle logiche organizzative*, «Studi Organizzativi», 2.
- BORZAGA C. - FAZZI L.  
(2005) *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, Milano.
- BÖRZEL T.A.  
(1997) *What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*, European Integration online Papers (EioP), 1, 016.

- BRAND R. - GAFFIKIN F.  
(2007) *Collaborative Planning in an Uncollaborative World*, «Planning Theory», 6, p. 282.
- BRUSCHI A.  
(1996) *La competenza metodologica. Logiche e strategie nella ricerca sociale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- CAPIZZI S. - CANGIANO P. - MATURO A.  
(2000) *Il ruolo del co-settore nel processo di ridefinizione della salute*, in C. CIPOLLA (a cura di), *Il co-settore in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- CARRÀ E.  
(2012) *Dalla progettazione personale alla progettazione relazionale. Spunti da una ricerca sui Centri di aggregazione giovanile a Milano*, in P. TERENCEZI (a cura di), *Percorsi di sociologia relazionale*, Franco Angeli, Milano.
- CARRÀ MITTINI E.  
(2009) *Buone pratiche e capitale sociale. Servizi alla persona pubblici e di privato sociale a confronto*, LED Edizioni Universitarie, Milano.
- CESAREO V.  
(1993) *Sociologia. Teorie e problemi*, Vita e Pensiero, Milano.
- CIPOLLA C.  
(1997) *Epistemologia della tolleranza*, Franco Angeli, Milano.
- COLOZZI I.  
(1997) (a cura di), *Terzo settore e sviluppo civile. Verso una 'regolazione promozionale'*, Franco Angeli, Milano.  
(2012) (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Franco Angeli, Milano.
- DAHL R.A.  
(1998) *On Democracy*, Yale University Press, New Haven, CT.
- DEWEY J.  
(1938) (ed. it. 1973), *Logica, teoria dell'indagine*, Einaudi, Torino.  
1961 *Come pensiamo: una riformulazione del rapporto fra il pensiero riflessivo e l'educazione*, La Nuova Italia, Firenze.
- DEWEY J. - BENTLEY A.F.  
(1946) (ed. it. 1974), *Conoscenza e transazione*, La Nuova Italia, Firenze.
- DONATI P.  
(1993) *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari-Roma.  
(1996) (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.  
(2001) *Politiche lib/lab e politiche societarie: due diverse strategie per la coesione sociale*, in L. FAZZI - A. SCAGLIA (a cura di), *Tossicodipendenza e politiche sociali in Italia*, Franco Angeli, Milano.  
(2005) *Politiche sociali e servizi sociali di fronte al modello sociale europeo: lo scenario del 'welfare relazionale'*, in C. CORPOSANTO - L. FAZZI (a cura di), *Il servizio sociale in un'epoca di cambiamento: nodi, problemi, prospettive*, EISS, Roma.  
(2006a) *Un nuovo modo di analizzare, valutare e implementare le buone prassi nei servizi alla famiglia: il modello relazionale*, in P. DONATI - R. PRANDINI (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, Franco Angeli, Milano.

- (2006b) *La conversazione interiore: un nuovo paradigma (personalizzante) della socializzazione*, in M. ARCHER, *La conversazione interiore. Come nasce l'agire sociale*, Edizioni Centro Studi Erickson, Trento.
- (2007a) *L'approccio relazionale al capitale sociale*, «Sociologia e politiche sociali», 1.
- (2007b) *La qualità sociale del welfare familiare: le buone pratiche nei servizi alle famiglie*, Dossier delle ricerche dell'Osservatorio sulle famiglie e le buone pratiche nei servizi, Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, Bologna.
- (2007c) *Le politiche familiari in Europa: modelli, principi e un nuovo approccio relazionale ai 'diritti della famiglia'*, Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, Bologna.
- (2010) *Quale 'modernizzazione riflessiva'? Il ruolo della riflessività nel cambiamento sociale*, «Sociologia e politiche sociali», 13, 1.
- (2011a) *Famiglia, associazioni familiari e nuova cittadinanza*, Master Fertilità e Sessualità coniugale 2011-2012, Pontificio Istituto Giovanni Paolo II, Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma.
- (2011b) *La famiglia come soggetto sociale*, Master Fertilità e Sessualità coniugale 2011-2012, Pontificio Istituto Giovanni Paolo II, Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma.
- DONATI P. - COLOZZI I.  
(1997) (a cura di), *Giovani e generazioni*, Il Mulino, Bologna.
- DONATI P. - MACCARINI A.M. - STANZANI S.  
(1997) *L'associazionismo sociale oltre il welfare state: quale regolazione?*, Franco Angeli, Milano.
- DONOLO C.  
(2006) *Riflessività nel dominio pubblico - Primi Appunti*, «La Rivista delle politiche sociali», 2, Aprile-Giugno.
- EDELENBOS J. - KLIJN E.H.  
(2007) *Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration*, «Administration and Society», 39 (1).
- FAZZI L.  
(2003) *Costruire politiche sociali*, Franco Angeli, Milano.
- FRUDÀ L.  
(1988) *Concetti e strumenti per l'analisi sociologica e la pianificazione sociale*, Euroma, Editrice Universitaria di Roma, La Goliardica, Roma.
- GEVA-MAY I.  
(2002) *From theory to practice. Policy analysis, cultural bias and organizational arrangements*, «Public Management Review», 4.
- GIDDENS A.  
(1979) *Nuove regole del metodo sociologico*, Il Mulino, Bologna.
- GORDON C., MUNDY S.  
(2001) *European Perspectives on Cultural Policy*, UNESCO, Paris.
- GUBA E.G. - LINCOLN Y.S.  
(2007) *La valutazione di quarta generazione*, in N. STAME (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- HABERMAS J.  
(1997) *Società civile e sfera pubblica*, in M. MAGATTI (a cura di), *Per la società civile. La centralità del 'principio sociale' nelle società avanzate*, Franco Angeli, Milano.

- HABERMAS J. - TAYLOR CH.  
(1999) *Multiculturalismo: lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano.
- HAJER M.  
(2003) *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void*, «Policy Sciences»36, Kluwer Academic Publishers.
- HEALEY P.  
(1997) *Collaborative Planning - Shaping Places in Fragmented Societies*, MacMillan, Houndmills and London.
- HEALEY P.  
(1998) *Collaborative Planning in a Stakeholder Society*, «The Town Planning Review», 69, 1, Liverpool University Press.
- HENDRIKS C.M. - GRIN J.  
(2006) *Grounding reflexive governance in practice and context: some democratic considerations*, Governance for Sustainable Development Workshop, Berlin.
- HIBBARD M. - LURIE S.  
(2000) *Saving Land but Losing Ground: Challenges to Community Planning in the Era of Participation*, «Journal of Planning Education and Research» December, 20, 2.
- HUMRICH C. - ZANGL B.  
(2010) *Global Governance through Legislation*, in ENDERLEIN et al., *Handbook on Multi-level Governance*, Edward Elgar, Cheltenham UK., Northampton USA.
- INNES J. - BOOHER D.  
(1999) *Consensus Building and Complex Adaptive Systems - A Framework for Evaluating Collaborative Planning*, «APA Journal», 65(4), pp. 412-23.  
(2003) *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, Institute of Urban & Regional Development, IURD Working Paper Series, Paper WP-2003-03.
- ISAACS W.  
(1999) *Dialogue and the art of thinking together*, Currency-Doubleday, New York.
- JENSEN C.L.  
(2011) *Utilising the notion of Relevant Social Groups in Reflexive Governance?*, UK Energy Research Centre.
- JESSOP B.  
(1998) *The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development*, Basil Blackwell, Oxford UK.  
(2002) *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, Department of Sociology, Lancaster University.
- JUNG T.  
(2010) *Policy networks: theory and practice*, in S.P. OSBORNE, *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, New York.
- KAHN A.J.  
(1969) *Theory and practice of social planning*, Russell Sage Foundation, New York.



- KOOIMAN J.  
(1993) *Modern Governance*, Sage, London.
- LANZARA G.F.  
(2005) *La deliberazione come indagine pubblica*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.
- MAGATTI M.  
(1997) (a cura di), *Per la società civile. La centralità del 'principio sociale' nelle società avanzate*, Franco Angeli, Milano.
- MAYNTZ R.  
(1999) *La teoria della 'governance': sfide e prospettive*, «Rivista italiana di scienza politica», XXIX, aprile 1999.
- MENZIES C.  
(1993) *Ground Rules: A Social Planning Handbook for Local Government*, Sydney, Local Government Association of NSW.
- MEULEMAN L.  
(2010) *The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail*, «Public Organiz Rev», 10, Springer Science + Business Media B.V. 2009, pp. 49-70.
- MINOGUE M.  
(1997) *The Principles and Practice of Good Governance*, British Council Briefing, Law and Governance, 4.
- NOOTEBOOM B.  
(2002) *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures*, Edgar Elgar Publishing, Cheltenham.
- OFFE C.  
(2009) *Governance: An 'Empty Signifier'?*, Constellations, 16, 4, Blackwell Publishing Ltd, Oxford.
- PALUMBO M.  
(2002) *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano.
- PIERRE J. - PETERS B.G.  
(2000) *Governance, Politics and the State*, MacMillan, London.
- PRANDINI R.  
(2007) *Servizi relazionali sussidiari e (meta)riflessività. Il caso del 'Giocoamico' di Parma*, «Sociologia e politiche sociali», 10, 3.
- PRIOR J. - HARFIELD S.  
(2009) *Towards a philosophy of social planning: cities and social planning*, State of Australian Cities Conference, Western Australia, Perth, November.
- RAWLS J.  
(1994) (trad. it. 2008) *Liberalismo politico*, Edizioni Nuova Cultura, Roma.
- RIZZA S.  
(2005) *Politiche sociali e lavoro sociale in cammino: le ragioni di un dialogo*, in C. CORPOSANTO - L. FAZZI (a cura di), *Il Servizio Sociale in un'epoca di cambiamento: scenari, nodi e prospettive*, EISS, Roma.

- RIZZA S.  
 (2007) *Sociologia per la persona e politica sociale*, in GRUPPO SPE-SOCIOLOGIA PER LA PERSONA (a cura di), *La sociologia per la persona. Approfondimenti tematici e prospettive*, Franco Angeli, Milano.
- RHODES R.A.W.  
 (1996) *The New Governance: Governing without Government*, «Political Studies», 44, Political Studies Association.  
 (2001) *Understanding governance*, Open University Press, Buckingham, UK.  
 (2008) *Introduction: The Ubiquity of Networks*, in R.A.W. RHODES - S.A. BINDER - B.A. ROCKMANN (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- ROSENAU J.N. - CZEMPIEL E.O.  
 (1992) (a cura di), *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ROSENAU J.N.  
 (1998) *Governance and Democracy in a Globalizing World*, in D. HELD - A. MCGREW (a cura di) (2000), *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Blackwell, Cambridge.
- ROSSI P. H. - FREEMAN H. - LIPSEY M.W.  
 (2007) *Costruire le valutazioni 'su misura'*, in N. STAME (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- SANTORO M. - SASSATELLI R.  
 (2009) (a cura di), *Studiare la cultura. Nuove prospettive sociologiche*, Il Mulino, Bologna.
- SCAGLIA A.  
 (2004) *Il Piano come strumento di governo della salute*, in C. CORPOSANTO - L. FAZZI - A. SCAGLIA, *Costruire Piani di Salute*, Franco Angeli, Milano.  
 (2009) *Max Weber: l'agire sociale e la scienza di realtà o Wirklichkeitswissenschaft*, «Sociologia e Ricerca Sociale», 90.
- SCHÖN D.A.  
 (2006) *Il professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari.
- SEN A.K. - NUSSBAUM M.C.  
 (1993) (a cura di), *The quality of life*, Clarendon Press, Oxford.  
 (1994) *La diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna.  
 (2010) *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- SØRENSEN E.  
 (2006) *Metagovernance. The Changing Role of Politicians Processes of Democratic Governance*, «American Review of Public Administration», 36, 1, Sage Publications.
- STOKER G.  
 (1998) *Governance as theory: five propositions*, «International Social Science Journal», 50, UNESCO.
- STUDER ET AL.  
 (2010) *Language planning in the European Union. A micro-level perspective*, «European Journal of Language Policy», 2, 2, Liverpool University Press, Liverpool, pp. 251-270.

- TENBRUCK F.H.  
(2001) *Per una nozione di cultura rappresentativa*, «Sociologia e Ricerca Sociale», 65.
- TEUBNER G.  
(1999) *Diritto policontesturale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali*, La Città del Sole, Napoli.
- TORFING J.  
(2005) *Governance Network Theory: Towards a Second Generation*, «Governance European Political Science», 4.
- VARCHETTA G.  
(1997) *Prefazione*, in K.E. WEICK (ed. it.), *Senso e significato nell'organizzazione. Alla ricerca delle ambiguità e delle contraddizioni nei processi organizzativi*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- VAN DER ZOUWEN M.  
(2006) *Nature policy between trends and traditions: dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe*, Uitgeverij Eburon, Deft.
- VOSS J.P. - KEMP R.  
(2005) *Reflexive Governance for Sustainable Development. Incorporating feedback in social problem solving*, Paper for ESEE Conference, Lisbon, June 14-17.
- VOSS J.P. - SMITH A. - GRIN J.  
(2009) *Designing long-term policy: rethinking transition management*, «Policy Sci», 42, Springer Science, pp. 275-302.
- WEBER M.  
(1922) (ed. it. 1958), *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino.
- WEICK K. - PUTNAM T.  
(2006) *Organizing for Mindfulness: Eastern Wisdom and Western Knowledge*, «Journal of Management Inquiry», 15.
- WEICK K. - SUTCLIFFE K.M.  
(2010) *Governare l'inatteso. Organizzazioni capaci di affrontare la crisi con successo*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- WHITEHEAD M.  
(2003) *In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands*, «Area», 35, pp. 6-14.
- YOUNG G.  
(2008) *The culturization of planning*, «Planning Theory», 7 (1).