

Partecipazione sociale e processi decisionali nel welfare territoriale del Mezzogiorno. Studi di caso

Fortunata Piselli

RPS

Il saggio analizza i processi decisionali relativi alle politiche abitative e alle politiche socio-assistenziali del welfare tradizionale nelle tre maggiori città meridionali capoluogo di regione: Napoli, Palermo, Bari. L'obiettivo, attraverso la «narrativa» e il confronto tra politiche, è quello di riflettere sul tema della partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche nella realtà meridionale. I risultati

dell'analisi mettono in luce modelli diversi di partecipazione nei due settori considerati. Nell'ambito delle politiche abitative il processo decisionale è relativamente chiuso agli interessi diffusi e organizzati presenti sul territorio, mentre nell'ambito del welfare locale ci sono ampi spazi e potenzialità per esperimenti di democrazia partecipativa, ma anche rischi di pratiche clientelari.

1. Premessa

Come è noto, i processi di globalizzazione e di decentramento amministrativo hanno promosso nuove forme di governance urbana e territoriale nel quadro di una complessa e articolata cornice normativa, nazionale e regionale, che valorizza le coalizioni locali basate sulla partnership tra attori pubblici e privati¹. Tali esperienze sono particolarmente interessanti nel campo delle politiche sociali che sempre più tendono a coinvolgere e responsabilizzare i cittadini nella produzione delle politiche e dei servizi che li riguardano. Il tema della partecipazione, pertanto, nelle sue diverse declinazioni, è diventato centrale nel dibattito. Su questi argomenti la letteratura è vastissima. Gli studiosi hanno delineato i diversi modelli di democrazia partecipativa o deliberativa e hanno svolto numerose e importanti ricerche sulle esperienze

¹ Sono sempre più numerosi gli esperimenti di politiche basate sul partenariato e la co-progettazione a livello locale, sia sul terreno delle politiche urbane e di sviluppo che su quello delle politiche sociali. Per una sintesi sull'argomento e relativa bibliografia, vedi Paci (2008); vedi inoltre il numero monografico di «Stato e mercato» sulle politiche pubbliche e le pratiche partecipative (n. 1, 2005).

attuate (Bobbio, 2005; Donolo, 2005; Regonini, 2005; Ramella, 2006; D'Albergo e Moini, 2007). Hanno condotto analisi comparative su vari sistemi urbani di welfare a livello nazionale e urbano e hanno ottenuto risultati di grande interesse, mettendo in relazione alcune caratteristiche delle forme di partecipazione dei soggetti privati alle istituzioni del welfare locale con le politiche innovative e la rilevanza pubblica delle decisioni prese (Mirabile, 2005; Bifulco e Centemeri, 2007; Paci, 2008)². In questo saggio intendo seguire un percorso alquanto diverso attraverso l'impiego della strumentazione propria della network analysis. Mi propongo di analizzare, in chiave comparativa, alcune policy specifiche, sia attraverso la visualizzazione grafica delle reti che l'analisi qualitativa dei relativi processi decisionali. La funzione della visualizzazione dei network, come rileva la letteratura (Brandes e al., 1999), va ben oltre la mera «illustrazione»: rende immediatamente percepibili le principali caratteristiche strutturali e interazionali dei network: densità, ampiezza, eterogeneità, conflittualità, tendenza al *clustering*. Migliora, pertanto, per il lettore, la comunicazione dei dati; aiuta a esplorare meglio le specifiche proprietà e le differenze fra i vari network. I metodi di formalizzazione grafica non sono tuttavia sufficienti e, per una più esatta e completa interpretazione, devono essere integrati dall'analisi qualitativa: solo quest'ultima consente di scoprire le dinamiche che sottendono alla formazione delle configurazioni e permette di seguire l'evoluzione dei processi.

Prenderò in esame i processi decisionali relativi alle politiche abitative (che sono una componente fondamentale dei sistemi di welfare)³ e alle politiche socio-assistenziali del welfare tradizionale nelle tre maggiori città meridionali capoluogo di regione: Napoli, Palermo e Bari. Il mio obiettivo, attraverso la «narrativa» e il confronto tra politiche, è quello di riflettere sul tema della partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche nella realtà meridionale. Ovviamente, dati i pochi casi presi in considerazione, le valutazioni espresse non hanno alcuna pretesa di generalizzazione. Devono solo offrire stimoli per nuove ipotesi e ulteriori approfondimenti.

Per affrontare tali questioni, attingerò largamente e liberamente da una ricerca svolta nel biennio 2005-2006 su sei città metropolitane del Centro-Nord e del Sud: Torino, Venezia, Firenze, Napoli, Bari, Pa-

² Per una più ampia documentazione bibliografica, dato lo spazio limitato, si rimanda alle indicazioni bibliografiche della nota precedente.

³ Sulle politiche abitative vedi, tra gli altri, Tosi, 1994 e Bifulco, 2005.

lermo⁴. Il fuoco centrale dell'analisi ha riguardato le politiche locali. In particolare, queste ultime sono state studiate mediante la rilevazione e la valutazione dei «beni collettivi locali» (Bcl) più importanti realizzati in ogni città nella consiliatura di riferimento. Per beni collettivi locali si intendono beni/servizi collettivi messi a disposizione della cittadinanza – o di particolari categorie di cittadini/utenti – a seguito di decisioni dell'amministrazione comunale. In altre parole, si tratta di beni che hanno una ricaduta diretta sulla qualità della vita e sulla competitività locale urbana e che rimandano al concetto di «beni collettivi locali per la competitività», utilizzato negli ultimi anni nell'analisi dei sistemi produttivi locali (Burroni e al., 2005; Trigilia, 2005).

I Bcl sono stati identificati con l'ausilio degli amministratori locali (sindaco e assessori eventualmente affiancati da dirigenti) che hanno selezionato i due più rilevanti realizzati nel corso del loro mandato nei seguenti settori: Sviluppo economico, Scuola e cultura, Ambiente, Traffico e mobilità, Casa, Politiche sociali, Sicurezza. Dei Bcl così individuati (in totale 85) sono stati analizzati la «storia» e il processo decisionale, col fine di valutarne l'efficacia, l'innovatività e i fattori che ne hanno influenzato i risultati⁵.

⁴ Tutte queste città (ad eccezione di Torino) erano state già studiate in una indagine precedente che aveva interessato 12 Comuni italiani (Catanzaro e al., 2002). Quella prima ricerca (svolta nel biennio 1998-2000) aveva analizzato i mutamenti intervenuti nella classe politica locale e nei rapporti tra amministratori e interessi organizzati in 12 Comuni del Mezzogiorno, del Centro e del Nord-Est dopo il varo della legge 81 del 1993 relativa all'elezione diretta del sindaco. Erano state messe a confronto due consiliature: una anteriore alla introduzione del nuovo sistema elettorale e una successiva. Il periodo coperto corrispondeva grosso modo al decennio degli anni novanta, ovvero alla fase di più intensa trasformazione del quadro politico e dei governi locali. La nuova ricerca, su cui mi concentro, svolta nel biennio 2005-06, ha esteso l'arco temporale di riferimento, prendendo in considerazione anche le amministrazioni successive. L'obiettivo della nuova indagine è stato quello di studiare il rinnovamento dei governi locali, delle politiche urbane e delle forme di governance indotte dalla «riforma dei sindaci», per verificare se nella fase più recente, ovvero nelle consiliature elette alla fine degli anni novanta, si sono riprodotte e consolidate alcune innovazioni introdotte con la riforma del 1993. I primi risultati di questa ricerca sono pubblicati in Burroni e al., 2009.

⁵ Nel corso della ricerca sono state effettuate oltre 200 interviste in profondità con testimoni qualificati (sindaci, assessori, esperti indipendenti) che vertevano sulla riforma e i suoi effetti sul governo locale. Inoltre, sono state compilate (insieme agli intervistati) anche delle schede di rilevazione standardizzate, che sono

In questa sede, come ho detto, mi concentro sui processi decisionali relativi alla produzione di beni collettivi locali nel settore Casa e Politiche sociali a Napoli, Palermo e Bari. Le consiliature di riferimento sono quella del 1999-2004, corrispondente al secondo mandato di Simone Di Cagno Abbrescia a Bari (centro-destra) e quelle del 2001-06 corrispondenti al primo mandato di Rosa Russo Jervolino a Napoli (centro-sinistra), e al primo mandato di Diego Cammarata a Palermo (centro-destra). Si tratta di tre casi per alcuni versi simili e per altri antitetici, per storia politica, contesto, biografia dei primi cittadini. Ma proprio per questi motivi emergeranno con più chiarezza differenze e analogie fra le tre esperienze amministrative in relazione alle politiche sociali.

2. Politiche abitative

È un settore «difficile» e complesso quello delle politiche abitative perché abbraccia una pluralità di problematiche che riguardano in modo diretto il benessere degli individui e delle famiglie e, più in generale, il profilo urbanistico e la qualità della vita urbana in tutte le sue molteplici dimensioni.

Il problema della casa rappresenta in tutte e tre le nostre città un problema storico, rispetto al quale tutte le amministrazioni che si sono succedute hanno incontrato grandi difficoltà nel momento in cui cercavano di intervenire. Difficoltà legate ad un patrimonio immobiliare in progressivo degrado, con una emergenza «sfratti» ormai endemica, e un forte aumento del disagio sociale soprattutto nelle periferie. Le amministrazioni delle nostre città hanno affrontato in modo diverso

servite a sintetizzare e quantificare (mediante punteggio: 1-10) quanto emerso in forma discorsiva durante la discussione, in particolare per quanto riguarda: 1. efficacia di ogni Bcl (risultati in termini di outcome); 2. la loro innovatività (di processo e di prodotto) rispetto alle prassi decisionali prevalenti nello stesso settore; 3. il grado di integrazione settoriale; 4. il grado di coordinamento decisionale; 5. il grado di apertura del processo decisionale; 6. la struttura di influenza, le reti sociali e gli attori maggiormente rilevanti nel decision-making. Per quanto riguarda gli «esperti indipendenti» (soggetti competenti e non direttamente coinvolti nel processo decisionale), in ogni città sono stati scelti almeno tre esperti-specialisti per ciascun settore di intervento, a cui sono stati aggiunti altri quattro esperti-generalisti (testimoni qualificati bene informati sulle vicende dell'amministrazione locale). Questo panel di testimoni qualificati ha fornito un giudizio indipendente sull'efficacia/innovatività dei Bcl indicati dagli amministratori.

questi problemi, con piani e progetti più o meno rilevanti e impegnativi. Attraverso l'osservazione di esperienze concrete potremo avanzare qualche considerazione sia sulle modalità del processo di decisione e attuazione delle politiche intraprese che sui risultati conseguiti. Abbiamo concentrato l'attenzione sugli interventi più importanti segnalati dagli amministratori durante il loro mandato. Si tratta della ridefinizione dei termini contrattuali con la società che gestisce il patrimonio immobiliare residenziale del comune di Napoli, della ridefinizione della graduatoria per l'assegnazione di case popolari con bando a Palermo, dell'assegnazione di case agli sfrattati a Bari⁶. In tutti i tre casi si sono registrate performance molto basse.

2.1 Napoli: ridefinizione dei termini contrattuali con la Romeo Gestioni Spa e programmazione piani manutentivi

L'intervento in questione riguarda la soluzione di alcuni conflitti di interpretazione del contratto con il gestore del patrimonio immobiliare del Comune (Romeo Gestioni Spa). Conflitti che per lunghi anni avevano praticamente bloccato qualsiasi programmazione dell'attività manutentiva del patrimonio residenziale del Comune. La causa di tutto ciò aveva origini lontane. Risaliva al primo contratto, stipulato nel 1991, tra l'amministrazione comunale e la società Romeo (tramite licitazione privata) in cui si prevedeva che la manutenzione straordinaria fosse a carico del Comune: un contratto chiaramente asimmetrico perché caricava su quest'ultimo il costo degli interventi più onerosi e complessi, mentre aggiudicava alla società di gestione, con la sola manutenzione ordinaria, le attività più redditizie.

Le conseguenze per gli inquilini sono state pesanti, perché i piani di manutenzione carenti e saltuari (quando addirittura inesistenti) non hanno quasi per nulla inciso sulle cause strutturali del disagio abitativo e sono a malapena riuscite a fronteggiare alcune situazioni di più grave emergenza. Si tenga presente che il vasto patrimonio abitativo di proprietà comunale presenta da sempre una serie di gravi carenze, progettuali e costruttive, che ovviamente col tempo si sono aggravate e

⁶ L'analisi che segue, sui processi decisionali, si basa sul rapporto di ricerca di Luciano Brancaccio che ha studiato il caso Napoli, sul rapporto di ricerca di Laura Azzolina che ha studiato il caso Palermo e sul rapporto di ricerca di Alessandro Lattarulo e Onofrio Romano che hanno studiato il caso Bari. Una sintesi dei loro lavori è pubblicata in Brancaccio, 2009; Azzolina, 2009; Lattarulo e Romano, 2009.

hanno determinato disagi molto seri per gli inquilini costretti spesso, per la fatiscenza degli immobili, a vivere in condizioni di estremo degrado. A tutto ciò si aggiungano condizioni di contesto molto gravi che negano di fatto il diritto alla casa dei meno abbienti, non ultima la gestione da parte della camorra delle occupazioni abusive, che sottrae un diritto basilare ai legittimi assegnatari e consente ai clan il controllo del territorio e l'utilizzo di basi logistiche.

Torniamo al rapporto del Comune con la Romeo. Questo, passato indenne attraverso le vicende di Tangentopoli (non senza suscitare critiche e perplessità in molti ambienti), viene riformulato nel 1998, quando, dopo l'aggiudicazione della gara d'appalto da parte della stessa società, si dà vita a un rapporto di *Global Service*, con il quale il gestore è tenuto ad occuparsi di tutti gli aspetti relativi alla gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare del Comune. Nel 1999 una commissione, nominata dall'esecutivo, verifica che il gestore subappalta la manutenzione degli immobili ad altre ditte a prezzi ribassati, e quindi propone di ridefinire i termini contrattuali. L'opposizione della Romeo determina il ricorso al contenzioso in sede civile. Dopo un giudizio sfavorevole nel 2003, il Comune rinuncia a ricorrere in appello e giunge a un accordo con il gestore. Una resa senza condizioni che suscita molte polemiche⁷. E non risolve i molti problemi di interpretazione che continuano a rendere ambiguo e controverso il rapporto con il gestore e, di conseguenza, ancora una volta bloccano di fatto il varo dei piani di manutenzione.

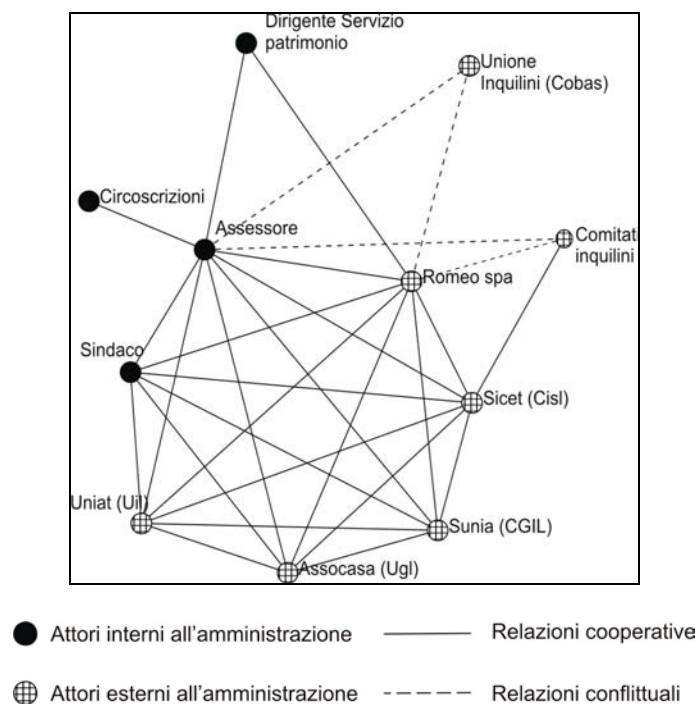
Finalmente, l'assessore decide di ricorrere nuovamente al tribunale per risolvere ogni equivoco di interpretazione. Questa volta il tribunale fissa con precisione i parametri del rapporto e risolve la controversia a favore del Comune. In seguito a ciò, vengono redatti 5 piani di manutenzione del patrimonio residenziale per un valore di circa 15 milioni di euro ciascuno. Nel 2005 l'amministrazione comunale rinnova il contratto con il gestore.

⁷ Sono eloquenti a questo proposito le dichiarazioni dell'ex assessore, in carica fino al 2001, che aveva intrapreso una dura battaglia nei confronti della Romeo per il rispetto degli obblighi contrattuali: «Si verificò un fatto che tuttora reputo inconcepibile. L'amministrazione rinunciò a ricorrere in appello, di fatto alzò bandiera bianca. Più o meno il sindaco disse: "Noi rinunciamo a proseguire in sede legale e Romeo rinuncia a chiedere i danni". Ma quali danni? Nel solo 2000 il Comune girò circa 30 miliardi di vecchie lire a Romeo, per la manutenzione. L'imprenditore subappaltò a ditte che praticavano ribassi del 35%. L'unico vero danno era quello che avevano patito le casse comunali» («Il Corriere del Mezzogiorno», 9 dicembre 2008).

Gli interventi dei primi due piani hanno affrontato le emergenze abitative più gravi e le situazioni che prevedevano pendenze di natura giuridica: diffide delle Asl, denunce, ecc. In questi casi l'assessorato è intervenuto sulla spinta dell'urgenza senza dar vita a tavoli di concertazione. In seguito, con l'avvio del terzo piano di manutenzione, per affrontare in modo più organico carenze croniche ma non di immediata urgenza, l'assessorato ha avviato un confronto con i sindacati degli inquilini (Sunia-Cgil, Sicet-Cisl, Uniat-Uil, Assocasa-Ugl), che si è rivelato sufficientemente collaborativo. Un altro piano di confronto è stato istituito con le circoscrizioni comunali della cintura periferica in cui si concentrano la maggioranza degli immobili di proprietà comunale (Ponticelli e Pianura in testa). Il rapporto è stato di tipo collaborativo. Infine, in sede separata, si è dato vita anche a un confronto con i comitati spontanei di inquilini e con il sindacalismo di base (Unione inquilini-Cobas) con i quali i rapporti sono stati decisamente conflittuali.

Il network riflette le logiche di consultazione e contrattazione separata che hanno caratterizzato il processo decisionale.

Figura 1 - Napoli, ridefinizione contratto Romeo Gestione



(Figura 1). Al centro è l'assessore, al quale si affiancano con decisione sia il sindaco, che nel suo programma elettorale aveva indicato le politiche per la casa come obiettivo prioritario di governo, sia il dirigente del servizio patrimonio, nominato nel 2002 che, a detta di tutti i testimoni interpellati, ha dato un contributo significativo alla realizzazione della politica in questione. L'altro attore centrale è la società Romeo, il grande gruppo imprenditoriale che gestisce il patrimonio comunale dal oltre un quindicennio, nei confronti del quale, come abbiamo visto, il Comune è in perenne contenzioso ma che, nonostante ciò, puntualmente si aggiudica tutte le gare. Poi ci sono i vari attori collettivi, i quali, portatori di interessi e preferenze profondamente diverse, si muovono secondo logiche opposte senza riuscire ad instaurare alcun rapporto di confronto reciproco: sindacati, circoscrizioni, unione inquilini, comitati inquilini.

In conclusione, rispetto alla dimensione del problema, la politica in questione è stata caratterizzata da un processo decisionale estremamente frammentato che, se ha risolto alcune controversie formali fra l'amministrazione e il gestore, non è riuscito in alcun modo a dare vita a un confronto positivo e a forme di cooperazione tra gli attori del policy network che potessero diventare la base per un'azione condivisa e per la produzione di beni stabili. Non sorprende, pertanto, che i punteggi assegnati dai testimoni qualificati siano tra i più bassi: 4,3 per l'efficacia; 4 per l'innovatività di prodotto e di processo; 4,7 per il grado di integrazione settoriale e 5 per il grado di coordinamento e di apertura del processo decisionale.

2.2 Palermo: graduatoria per l'assegnazione delle case popolari sulla base di un bando

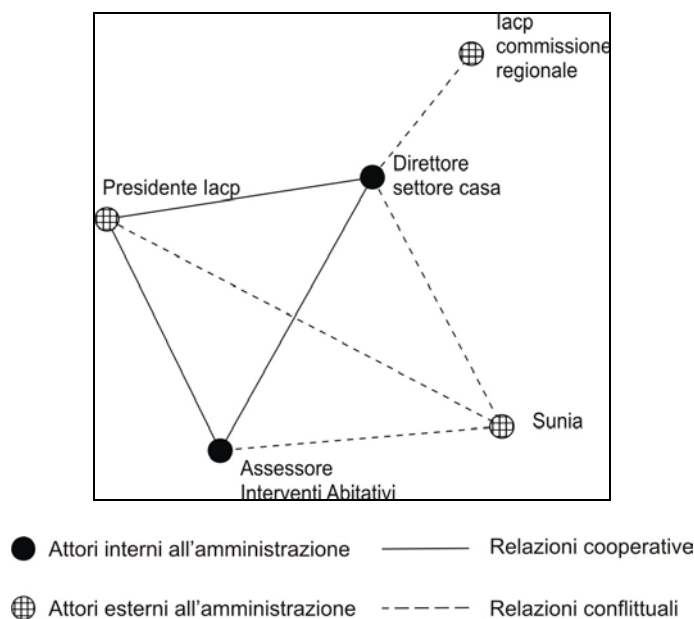
L'obiettivo è quello di identificare l'entità della domanda di alloggi e di definire la graduatoria degli aventi diritto, in base alla normativa vigente contenuta nel bando per procedere all'assegnazione degli alloggi disponibili. Non solo. Attraverso questo strumento si intende anche, e soprattutto, arrivare a una verifica delle occupazioni abusive e ristabilire situazioni di diritto.

Da troppo tempo la situazione del patrimonio immobiliare pubblico (del Comune e, ben più consistente, dell'Istituto autonomo case popolari) era fuori controllo, soprattutto per il dilagare dell'abusivismo che, sotto la pressione di un problema socialmente esplosivo, pareva fenomeno endemico e inarrestabile. Erano passati più di venti anni

dall'ultimo bando, effettuato nel 1978. In quella occasione le istanze presentate erano state circa 27 mila e la commissione regionale allora competente per svolgere questo compito (che si riuniva tre volte al mese), aveva prodotto la lista degli aventi diritto solo nel 1988, dieci anni dopo.

Finalmente, nel 2002, la competenza relativa alla determinazione delle graduatorie e quindi all'assegnazione delle case popolari, passa dalla Regione ai Comuni. È l'occasione buona per rivedere il meccanismo di controllo delle graduatorie e rimettere ordine in una situazione sfuggita di mano, tanto più che la domanda di alloggi si è fatta sempre più pressante e ha assunto sempre più di frequente le forme della protesta e dello scontro sociale.

Figura 2 - Palermo, graduatoria case popolari



Il processo decisionale vede coinvolti, insieme all'assessore che di volta in volta assume la delega agli interventi abitativi⁸, gli uffici del Comune interessati, il presidente dello IACP (Istituto autonomo case

⁸ La delega agli interventi abitativi, in cinque anni, ha visto un turnover di quattro assessori.

popolari), la commissione regionale dello Iacp, le associazioni di rappresentanza degli inquilini, in particolare il Sunia. È stato un processo conflittuale soprattutto per le resistenze della commissione regionale dello Iacp e per l'opposizione del Sunia alla riapertura di un bando che, azzerando la vecchia graduatoria, rimetteva in discussione la titolarità del diritto di assegnazione di persone e famiglie che erano rimaste per anni in attesa di un alloggio. Come mostra il network, il numero di attori che hanno svolto un ruolo decisivo nel processo decisionale è assai basso, e le loro relazioni reciproche sono in larga parte conflittuali (figura 2). Non emerge una leadership netta e stabile, soprattutto per la partecipazione altalenante degli assessori che si sono susseguiti nella delega agli interventi abitativi. Ma viene riconosciuta al dirigente comunale del settore casa che, al centro del network, è in relazione con tutti i partecipanti, il maggior grado di influenza.

I giudizi sull'efficacia del provvedimento sono nettamente discordanti. Gli amministratori si ritengono soddisfatti del risultato conseguito perché, dopo venti anni di caos normativo, la nuova graduatoria ha ristabilito la «certezza del diritto» e ha dato uno «strumento per agire». Al contrario, i giudizi dei testimoni intervistati sono decisamente negativi⁹. In primo luogo, le istanze pervenute sono state circa 11 mila, un numero decisamente inferiore a quello del 1978 che, di conseguenza, si presume possa sottostimare pesantemente l'effettivo numero di tutti gli aventi diritto. In secondo luogo, gli alloggi assegnati in base alla nuova graduatoria sono stati solo 11 (otto alloggi nuovi e tre subentri per decesso); altri 24 alloggi, sempre assegnati secondo la nuova graduatoria, non hanno potuto essere consegnati perché già occupati abusivamente. Come sintetizza efficacemente un testimone, le graduatorie rischiano di essere elenchi di assegnatari solo virtuali, dei quali in nessun modo potranno essere soddisfatte le aspettative. Ogni sforzo per ristabilire situazioni di diritto pare vano e il segnale più grave che viene trasmesso è il dubbio che seguire le regole sia inutile e perfino dannoso. «Le graduatorie sono [...] inutili ed inefficaci. [...] Le graduatorie per l'assegnazione della casa sottendono un problema assolutamente irrisolto e, sotto certi aspetti, anche irrisolvibile in una città come Paler-

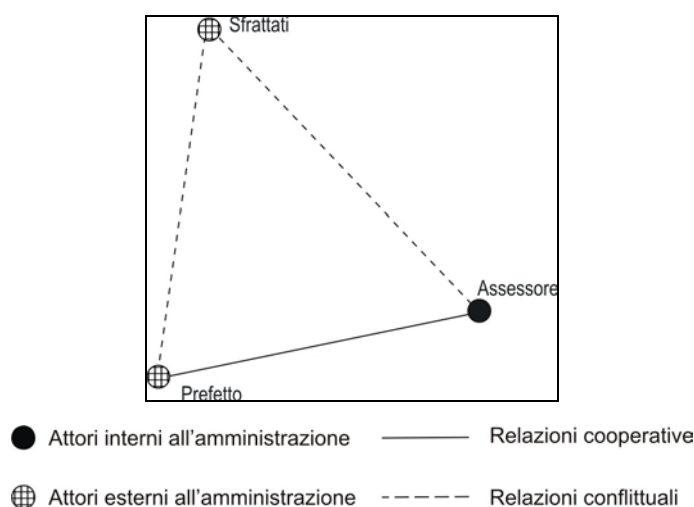
⁹ I punteggi assegnati dai testimoni qualificati sono in questo caso tra i più bassi: 3 per l'efficacia; 4 per l'innovatività di processo e di prodotto; 3 per il grado di integrazione settoriale e per il grado di coordinamento decisionale. In modo piuttosto incongruente, data la composizione del network, viene ritenuto sufficiente il grado di apertura del processo decisionale.

mo che ha molti indigenti, cioè il problema che queste graduatorie sono in realtà virtuali [...]. Perché? Perché il Comune realizza delle case popolari, quando queste case popolari sono già state realizzate nella misura del 75% delle opere, vengono occupate. Quando vengono occupate gli abitanti non escono più... sostanzialmente; e quindi queste graduatorie sono per quei pochissimi che continuano a sostenere che sia possibile ottenere una casa chiedendola al Comune, ma in realtà si trovano davanti una serie di occupanti. Noi l'anno scorso abbiamo trovato un gruppo di assegnatari, già aventi diritto, cioè assegnatari di diritto che non avevano mai ottenuto la casa, che si erano, tra le altre cose, messi tutti insieme, che aspettavano la casa dal 1978 e chiaramente avevano visto passare davanti a sé centinaia di persone che avevano occupato le case».

2.3 Bari: nuovi alloggi

L'intervento si riferisce alla definitiva assegnazione di alloggi, da parte del Comune, a decine di famiglie sfrattate allocate in vari alberghi periferici fin dall'inizio degli anni novanta. Queste famiglie erano sempre state destinatarie di assegnazioni provvisorie, che avevano provocato loro gravi disagi e che avevano concorso a sollevare, soprattutto nei primi anni, ripetute e pressanti proteste.

Figura 3 - Bari, nuovi alloggi



Come mostra la figura 3, il network, con soli tre attori, riflette i passaggi istituzionali di questo processo: vi compaiono infatti l'assessore di riferimento, il prefetto e il comitato degli sfrattati, con quest'ultimo in posizione conflittuale rispetto ai primi due a motivo delle condizioni economiche imposte (canoni da pagare, condizioni di riscatto dell'abitazione, ecc.). Si tratta di una operazione di routine, poco efficace e innovativa, che registra i valori più bassi sia relativamente al grado di integrazione settoriale (2), che al grado di coordinamento decisionale (3) e al grado di apertura del processo decisionale (3).

2.4 Confronto fra i tre casi

Vediamo ora un confronto fra i tre casi. Prima di tutto, al di là dei risultati conseguiti, è diversa la rilevanza settoriale delle politiche intraprese. A Napoli e Palermo gli interventi attuati hanno una incidenza molto forte di tipo macro-settoriale: interessano un ampio numero di persone e hanno una capacità regolativa molto alta in grado di influire su tutto il settore. A Bari, invece, il provvedimento ha un'incidenza molto contenuta di tipo micro-settoriale: affronta, infatti, una questione circoscritta, riguarda solo i soggetti direttamente interessati dal provvedimento con implicazioni regolative del tutto trascurabili per il settore considerato.

In tutti e tre i casi le amministrazioni prendono provvedimenti nel campo dell'edilizia pubblica e si rivolgono alle fasce di popolazione meno abbienti, che non riescono con le loro risorse ad accedere ad un alloggio decoroso attraverso i meccanismi di mercato. Tutti e tre i casi mettono in luce l'inadeguatezza dell'intervento di fronte alla vastità del problema casa: fatiscenza degli immobili, scarsa disponibilità di alloggi rispetto al fabbisogno, manutenzione insufficiente, occupazioni abusive, infiltrazione della criminalità organizzata.

Detto questo, si vede che i processi decisionali individuano, nelle tre città, modalità e campi di interazione diversi. Prima di tutto, almeno in due delle politiche analizzate (Napoli, Palermo), ci sono complicazioni indotte dai contesti specifici e dal tipo di politiche affrontate, che hanno imposto severe restrizioni alla libertà di azione dei decisori o rispetto alle soluzioni previste. A Palermo gli attori istituzionali sono stati condizionati da comunità di altri decisori (in regione) e dalle loro decisioni ispirate, talvolta, da competizione piuttosto che da cooperazione. A Napoli, gli amministratori hanno dovuto affrontare e subire

le pressioni e i vincoli imposti dal grande gruppo imprenditoriale che gestisce il patrimonio comunale dal oltre un quindicennio, nei confronti del quale il Comune è in perenne contenzioso, con ricorsi e controricorsi che hanno dilatato a dismisura la realizzazione del provvedimento e hanno obbligato gli amministratori, più di una volta, a riprendere in mano le fila del processo e ridefinirne i termini.

E tuttavia, tenuto conto delle specifiche combinazioni delle variabili in gioco, si può osservare che, al di là delle apparenze, i nostri casi non individuano esperienze di policy-making molto diverse. A Bari l'intervento è stato pianificato dall'alto per risolvere una emergenza che si trascinava da molti anni e legalizzare situazioni irregolari, senza soddisfare (se non in parte), le aspettative dei destinatari dei nuovi alloggi. Anche a Palermo l'iniziativa parte dall'alto e si conclude nel ristretto ambito degli attori istituzionali, con scarsa apertura nei confronti delle organizzazioni della società civile. L'unico sindacato che ha un ruolo attivo nella decisione (Sunia) è contrario al provvedimento. A Napoli il processo decisionale coinvolge certamente un numero più ampio di attori, ma le logiche di contrattazione separata perseguite e l'incapacità o impossibilità a instaurare un positivo confronto fra le posizioni espresse dai diversi attori, anche in questo caso individuano un processo decisionale chiuso (basato sulle decisioni prese dalla maggioranza dei soggetti «forti») che, pertanto, non riesce mai a produrre beni stabili. Le manifestazioni del conflitto sono lo specchio delle strategie decisionali assunte dalle varie amministrazioni. In tutti e tre i casi, come abbiamo visto, si sono manifestate forme di opposizione da parte di uno (Bari) o più attori (Napoli e Palermo). A Palermo alcune tensioni iniziali sono state almeno in parte superate. A Napoli e Bari, invece, le manifestazioni di dissenso da parte dei destinatari della iniziativa si sono radicalizzate e inasprite, senza alcuna possibilità di mediazione, suscitando malcontento e sfiducia nei confronti dell'amministrazione. In conclusione, in nessuno dei tre casi si sono attivati contesti di interazione inclusivi, all'interno dei quali gli attori coinvolti (istituzionali e non) sono riusciti a concordare una linea di intervento condivisa e si sono reciprocamente impegnati a cooperare per il raggiungimento di un obiettivo comune.

3. Politiche socio-assistenziali

Entriamo ora nel campo tradizionale e specifico degli interventi socio-assistenziali del welfare locale. È proprio in questo ambito che si sono

registrate significative novità nella filosofia degli interventi e nell'approccio al disagio sociale, soprattutto a seguito della riforma generale dell'assistenza, operata dalla legge quadro 8 novembre 2000 n. 328, che ha inserito i soggetti della società civile (in particolare del Terzo settore) come partner ufficiali della programmazione dei Piani sociali di zona.

Anche in questo caso concentriamo l'attenzione sulle più importanti politiche realizzate dagli amministratori durante il loro mandato: a Napoli il Reddito minimo di inserimento (Rmi)/Reddito di cittadinanza (Rdc), a Palermo il potenziamento dei centri di aggregazione giovanili, a Bari la costituzione della cooperativa «Vita Nuova».

3.1 Napoli: Reddito minimo di inserimento (Rmi)/Reddito di cittadinanza (Rdc)

Questo intervento ha inizio nella consiliatura precedente quando, a seguito della legge 237/98 si avvia per la prima volta in Italia la sperimentazione di una misura universalistica di sostegno al reddito. La gestione del Rmi viene affidata ai Comuni che, a partire dal gennaio 1999, ricevono le risorse direttamente dalla direzione ministeriale centrale¹⁰. Partono a Napoli i primi bandi che prevedono di associare l'erogazione del reddito ad un percorso di «accompagnamento socio-educativo» attraverso uno specifico impegno sottoscritto dagli aventi diritto¹¹. Varie associazioni del Terzo settore, insieme ai centri di servizio sociale circoscrizionale, si mobilitano per sensibilizzare le persone all'iniziativa e per aiutarle nella compilazione dei moduli. Al Dipartimento di Sociologia dell'Università «Federico II» viene affidato l'incarico di gestire le domande e formulare la graduatoria dei beneficiari.

¹⁰ A Napoli l'orientamento iniziale era quello di applicare la misura ad un solo quartiere della città a forte rischio di esclusione sociale (Scampia). Ma in seguito ad incontri tra l'amministrazione centrale ed esponenti locali è prevalsa la scelta di estendere la misura anche ad altri quartieri e poi a tutte le circoscrizioni comunali, sulla base dei meri indicatori di povertà, sia perché Napoli è caratterizzata da significative sacche di povertà anche nelle zone centrali sia per evitare un trattamento palesemente ineguale e conseguenti tensioni sociali.

¹¹ Con l'avvio della sperimentazione le famiglie entrate nella misura hanno dovuto sottoscrivere con l'amministrazione comunale un patto sinallagmatico, denominato Paci (Programma di aiuto concordato e individualizzato), con il quale il capofamiglia si impegnavano, pena la sospensione del reddito minimo, a rispettare e far rispettare ai membri della propria famiglia una serie di azioni programmate (Corbisiero, 2005).

Nello stesso 1999, tramite avviso di gara, il Comune esternalizza alle agenzie territoriali del Terzo settore la gestione del Rmi. Gli enti che partecipano alla selezione sono 13 (un numero piuttosto ridotto, principalmente a causa dei tempi stretti e dei requisiti richiesti dal bando)¹². Tutti, sulla base della loro posizione in graduatoria, ottengono la gestione di una quota di famiglie beneficiarie del provvedimento, anche se alcuni, a giudizio della commissione incaricata della valutazione, presentano progetti vaghi e carenti. Il criterio che guida l'amministrazione è quello di non scontentare nessuno in un settore strategico per il consenso politico. Tuttavia, tra le 13 organizzazioni del Terzo settore ammesse a gestire la misura, sono tre quelle più importanti e influenti: le uniche che compaiono nel network decisionale (figura 4): il Consorzio cooperativo Gesco (consorzio di cooperative sociali di orientamento laico); l'Associazione Quartieri spagnoli (Aqs), un ente storico del privato sociale; l'associazione Avog (Associazione dei volontari dell'Opera Don Guanella, che riunisce organizzazioni di matrice cattolica).

In questa prima fase di sperimentazione sono 4.055 le famiglie di beneficiari, dislocate su tutto il territorio cittadino. Dopo una seconda fase di sperimentazione a livello nazionale (2001-2002) il Governo Berlusconi decide di arrestare bruscamente la sperimentazione. Le istituzioni locali cercano di mantenere in vita la politica finanziando in autonomia i bandi. Interviene la Regione Campania che, con la legge n. 2 del 2004, finanzia in proprio gli interventi che ora assumono la denominazione di Reddito di cittadinanza (Rdc). Si tratta di una scelta fortemente caratterizzante per la politica della Regione e del Comune, fortemente difesa dal sindaco e dal presidente della Regione.

Attraverso una proficua collaborazione tra gli assessori alle politiche sociali del Comune e della Regione, vengono definiti i criteri di partecipazione ed emanati i nuovi bandi. Il Rdc è diviso in tre annualità, a partire dal 2004, per ognuna delle quali sono stati stanziati 77 milioni di euro. In questo caso, la misura consiste nell'erogazione di 350 euro mensili per famiglie con reddito annuo inferiore a 5.000 euro e che rispondono ad alcuni requisiti di legalità e di disponibilità a sostenere percorsi di inclusione sociale. Nel 2005 hanno beneficiato della misura 18.000 famiglie per circa 49.000 persone. Si sono affiancati all'ero-

¹² In effetti i partecipanti sono stati 14, ma un concorrente è stato immediatamente estromesso dalla partecipazione alla selezione per insufficienza documentale (Corbisiero, 2005).

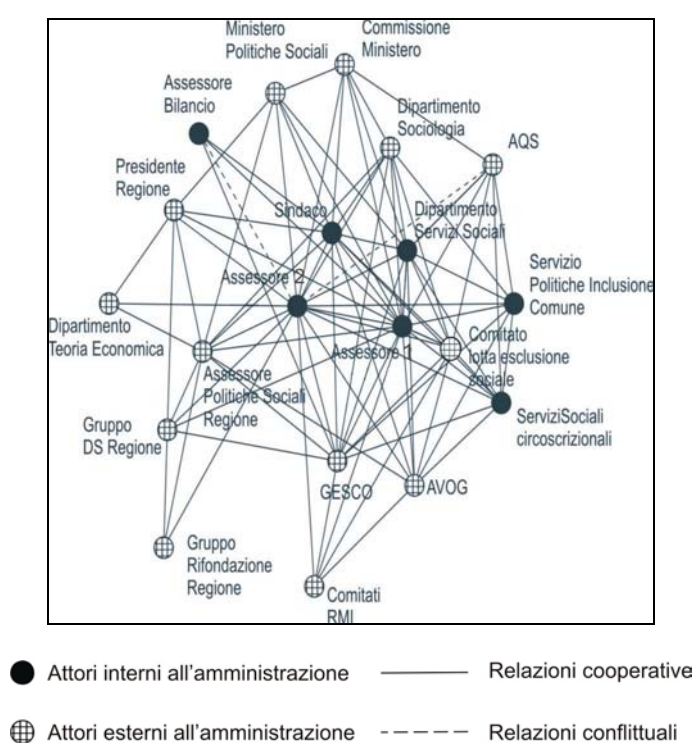
gazione del sussidio mensile una serie di interventi, tutti miranti a contrastare la povertà e l'esclusione sociale attraverso il sostegno al lavoro, all'istruzione, alla formazione, ai servizi socio-sanitari, ai trasporti e alle attività culturali. Speciali incentivi sono stati previsti per chi volesse iniziare un'attività autonoma.

Il livello di efficacia di questa politica non è giudicato pienamente sufficiente dai testimoni qualificati (5,5). Su tale giudizio pesa il fatto che la misura non è diventata ordinaria, limitandosi di fatto ad un'applicazione sperimentale, i cui criteri non sono stati sottoposti ad un'attenta valutazione. Migliori sono i giudizi sull'innovatività (6,3) e sul grado di integrazione settoriale (6,3). In effetti si tratta di una politica molto complessa, con un processo di implementazione e di aggiustamento in opera molto lungo (in sostanza si tratta di ben sette anni di interventi) che ha coinvolto molti attori diversi: ministeri, enti locali, Terzo settore, enti di ricerca, gruppi politici, comitati spontanei. Le critiche principali riguardano la gestione «politica» dell'intervento, che è stata ritenuta sostanzialmente di stampo clientelare, con rapporti stretti di mutuo sostegno tra associazioni del Terzo settore e referenti politici. Non è un caso che i punteggi relativi al grado di apertura del processo decisionale siano mediocri (5,3), pur in presenza di una platea di attori molto ampia.

La politica può essere divisa in due fasi, per quanto tutti gli intervistati sottolineino i tratti di continuità tra l'una e l'altra. La prima fase è caratterizzata dall'avvio della sperimentazione del Rmi sotto il governo nazionale di centrosinistra: il processo di governance coinvolge attori centrali (Commissione, Ministero Politiche sociali) e locali. La leadership è saldamente in mano all'amministrazione comunale che, spalleggiata dagli operatori territoriali (portatori di una forte competenza di campo), riesce a modulare l'intervento su tutto il territorio comunale e non soltanto sul quartiere di Scampia, come originariamente intendevano fare i policy-designer nazionali.

Dopo la chiusura dei finanziamenti ad opera del Governo Berlusconi si entra nella seconda fase, quella del Reddito di cittadinanza, promosso dalla Regione, in cui gli attori sono eminentemente locali. La leadership può essere individuata nella collaborazione tra sindaco e Assessore alle Politiche sociali della Regione che più di altri spingono per il mantenimento di uno strumento di integrazione del reddito per le fasce più deboli.

Figura 4 - Napoli, Reddito minimo di inserimento (Rmi)/Reddito di cittadinanza (Rdc)



Il network inevitabilmente risente di questa doppia fase, dando vita a due componenti piuttosto segregate (figura 4). Il punto di unione dei due campi relazionali è costituito dai due assessori del Comune che si sono passati la delega (assessore 1 e assessore 2). Si tratta comunque di un network molto esteso, caratterizzato da figure anche molto eterogenee e piuttosto denso (soprattutto tra gli attori locali). I rapporti sono tutti di tipo cooperativo, fatto salvo quello tra l'assessore alle Politiche sociali (assessore 2) e l'assessore comunale al Bilancio che cercava di limitare la spesa e quello tra l'assessore alle Politiche sociali (assessore 2) e l'Associazione Quartieri spagnoli, che ha criticato in più occasioni la gestione personalistica dell'intervento e le collusioni tra politica e Terzo settore.

3.2 Palermo: potenziamento dei centri di aggregazione giovanile

L'intervento ha potenziato e migliorato i centri di aggregazione giovanile che già esistevano e li ha aumentati di numero. A partire dal 2002 ne sono stati aperti 32. Si sono utilizzati a tal fine i fondi statali della legge 285 e poiché questi avrebbero consentito solo l'apertura di un numero limitato di centri (per l'esattezza 12), il Comune è intervenuto con un cospicuo cofinanziamento per realizzare più di un centro di aggregazione giovanile in ciascuna delle nove circoscrizioni del territorio cittadino¹³. I centri offrono, nelle ore pomeridiane, ai ragazzi della fascia compresa tra i 15 e i 18 anni di età, degli spazi di incontro e di attività alternativi alla strada. Un problema che l'analisi svolta dall'osservatorio sui bisogni sociali della città ha sempre individuato come assolutamente prioritario.

L'indirizzo del potenziamento delle politiche giovanili viene dal sindaco che affida a un tavolo interistituzionale la scelta delle modalità di intervento più idonee. Al tavolo interistituzionale partecipano rappresentanti del Comune, della Ausl, del Centro di giustizia minorile, della Prefettura, dell'Ufficio scolastico provinciale (che ha un osservatorio sulla dispersione scolastica) e del privato sociale. Si tratta di un gruppo di coordinamento tecnico, più che politico, che stabilisce le priorità su cui i centri devono orientare la propria programmazione: in particolare per prevenire e contrastare la dispersione scolastica e per favorire l'inclusione sociale dei minori entrati nel circuito penale o a rischio di coinvolgimento in attività criminose. L'apertura e la gestione dei centri, dopo la pubblicazione dei bandi e la selezione dei progetti da finanziare, sono quindi affidati alle associazioni locali. Queste, tuttavia, non sono esenti da vincoli e controlli. Prima di tutto, devono coordinarsi, nello svolgimento delle loro attività, con gli assistenti sociali circoscrizionali. L'assessorato, a sua volta, si rapporta periodicamente sia con le organizzazioni che gestiscono i centri sia con i servizi sociali circoscrizionali, attraverso un fitto lavoro di rete a livello territoriale. Per le associazioni esiste, inoltre, una verifica di secondo livello: una volta all'anno sono sottoposte alla valutazione del gruppo di coordinamento delle politiche sociali che può deliberare la chiusura dei centri, laddove il livello dei servizi non sia ritenuto di elevato standard.

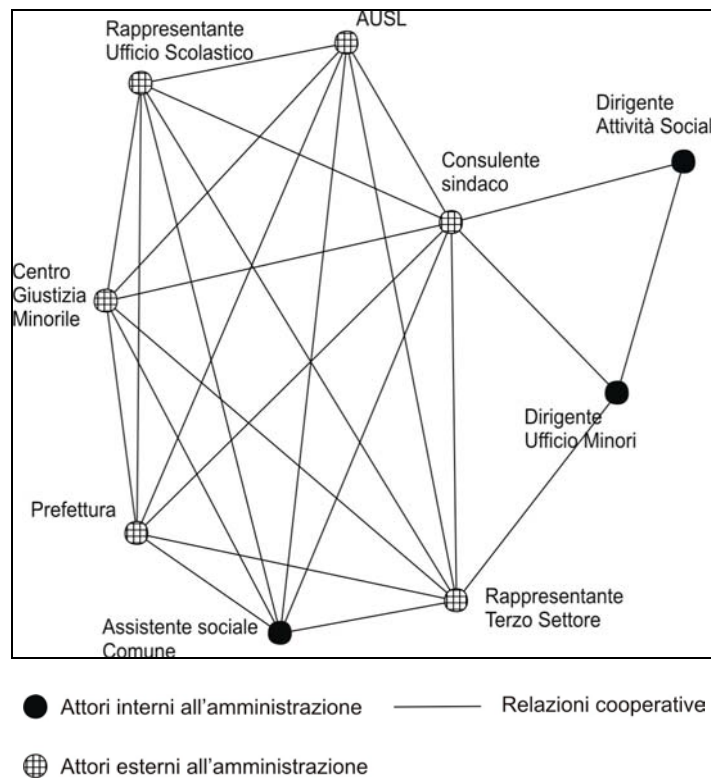
¹³ I fondi annuali ministeriali della 285/97 continuano a essere versati annualmente (fino al 2007) sul bilancio di un numero limitato di Comuni italiani, fra cui quello di Palermo.

Come mostra la figura 5, il processo decisionale coinvolge un numero limitato di attori: gli stessi che hanno fatto parte del tavolo tecnico interistituzionale. C'è solo un rappresentante del Terzo settore. Le associazioni, quindi, sono coinvolte soprattutto nella fase di implementazione, e come abbiamo visto, operano sotto lo stretto controllo dell'assessorato e dei servizi sociali circoscrizionali.

RPS

Fortunata Piselli

Figura 5 - Palermo, centri di aggregazione giovanile



La leadership del processo è saldamente nelle mani del consulente del sindaco, non solo per il ruolo di fiducia che ricopre, ma anche per la competenza tecnica e politico-amministrativa maturata in molti anni, fin da quando lavorava, sempre come consulente, al fianco dell'assessore alle Politiche sociali della Giunta Orlando. È lui che occupa

nel network la posizione centrale e fa da ponte tra le istituzioni coinvolte e i dirigenti dell'amministrazione.

Al bene collettivo in questione viene riconosciuta una efficacia limitata, appena sufficiente, anche da parte dei decisori. Come spiega il consulente del sindaco, le risorse a disposizione sono troppo poche per dare una risposta adeguata alle gravi carenze strutturali che sono state individuate. Drastici sono invece i giudizi dei testimoni intervistati che assegnano a questa politica punteggi molto bassi¹⁴. Le loro critiche riguardano in modo particolare la provvisorietà, l'orizzonte troppo stretto di programmazione e la mancanza di un piano organico di interventi; inoltre, la scarsa apertura del processo decisionale agli attori della società civile e, soprattutto, la propensione a favorire le associazioni vicine politicamente, e quindi la gestione clientelare delle risorse pubbliche in questo particolare ambito di intervento.

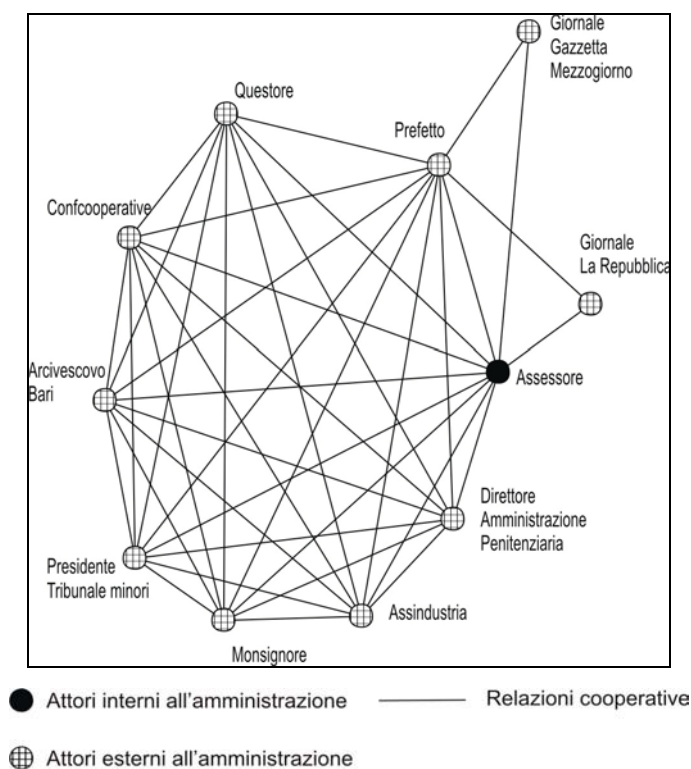
3.3 Bari: cooperativa «Vita Nuova»

L'iniziativa si concretizza in seguito all'omicidio, il 12 luglio 2001, di un ragazzo innocente coinvolto per caso in un agguato malavitoso nella città vecchia. L'episodio, amplificato dai mass media, aveva evidenziato l'inadeguatezza di risposte esclusivamente repressive all'azione criminale. L'amministrazione, pertanto, sollecitata e poi appoggiata dalla stampa locale, ha cercato di dare una risposta pubblica, dal forte impatto simbolico, capace di coinvolgere in un progetto condiviso i principali attori sociali presenti sul territorio. Di qui l'avvio della cooperativa «Vita Nuova» per il reinserimento sociale di persone con prolungate esperienze di detenzione, a cui offrire l'opportunità di lavori manuali adatti alle loro abilità. Il processo decisionale ha visto un ampio coordinamento, promosso dall'assessore di riferimento, tra le istituzioni e il mondo cooperativo e imprenditoriale. Per esempio, è stata coinvolta Confcooperative per la professionalità che poteva mettere a disposizione dell'iniziativa, e Assindustria ha offerto un indispensabile aiuto nella creazione di «Formedil», scuola di specializzazione per lavori di edilizia cui avviare le persone prive di particolari competenze. Come mostra la figura 6, il network decisionale è ampio (11 attori), compatto e cooperativo. Unica figura istituzionale è l'As-

¹⁴ I punteggi assegnati dai testimoni qualificati sono i seguenti: 4 per il livello di efficacia; 3 per l'innovatività di processo e di prodotto; 3 per il grado di integrazione settoriale, per il grado di coordinamento e di apertura del processo decisionale.

sessore, cui viene riconosciuta la leadership del progetto. Vi compaiono, come suoi attivi e propositivi interlocutori: il prefetto, il questore, il presidente del Tribunale dei minori, il direttore dell'amministrazione penitenziaria, Confcooperative, Assindustria, i mass media (testata locale di «Repubblica» e «Gazzetta del Mezzogiorno») e, soprattutto, la chiesa, attraverso l'arcivescovo e il monsignore parroco della cattedrale che, tra i soci fondatori della cooperativa, ne è divenuto presidente onorario. Decisamente positivi sono i giudizi di tutti i testimoni interpellati, che non giudicano pienamente sufficiente solo il livello di integrazione del provvedimento con altri attuati nello stesso settore¹⁵.

Figura 6 - Bari, cooperativa «Vita Nuova»



¹⁵ I punteggi assegnati dai testimoni qualificati sono tra i più alti: 7,7 per il livello di efficacia; 8,3 per l'innovatività di processo e di prodotto; 6,7 per il grado di coordinamento decisionale; 6,3 per il grado di apertura del processo decisionale e 5,7 per il grado di integrazione settoriale.

3.4 Confronto fra i tre casi

I tre casi sono molto diversi per problemi affrontati, modalità di intervento, contesti di interazione, esiti. Prima di tutto, come nell'ambito delle politiche abitative, è diversa la rilevanza e complessità dei beni collettivi prodotti. A Napoli l'intervento attuato ha una incidenza molto forte, di tipo macro-settoriale: coinvolge un ampio numero di persone e ha una capacità regolativa molto alta in grado di influire su tutto il settore. A Bari e Palermo, invece, le politiche realizzate hanno una incidenza più contenuta, di tipo meso-settoriale: riguardano un numero consistente, ma numericamente molto inferiore, di beneficiari e producono effetti più limitati, sia pure non trascurabili, nel settore in questione. Ciò coincide con le priorità dell'agenda politica delle amministrazioni. A Napoli il settore delle politiche sociali ha costituito il terreno più decisivo e di maggiore caratterizzazione dell'amministrazione. Per ragioni strutturali, perché l'area del disagio a Napoli è particolarmente estesa e pertanto la città ha potuto beneficiare di cospicui fondi della 285/97 (circa 8 milioni di euro l'anno a partire dal 1988, poi ridotti durante il Governo Berlusconi), dei finanziamenti previsti dalla 237/98 per la sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento e, come abbiamo visto, di interventi di spesa della Regione ugualmente consistenti per rendere continuativa la politica (attraverso il Reddito di cittadinanza). Non sono state altrettanto rilevanti le politiche sociali nell'agenda delle amministrazioni barese e palermitana (nonostante sia ugualmente diffusa la realtà del disagio sociale), che hanno privilegiato altri settori di intervento¹⁶.

Queste differenze si riflettono nelle caratteristiche dei network e degli attori coinvolti nei tre processi di policy. Il network di Napoli è il più ampio (20 attori) ed eterogeneo per dimensione di governance multi-livello (nazionale, regionale, locale) e per natura dei soggetti coinvolti (associazioni, istituzioni universitarie, Terzo settore, comitati). Il network di Palermo, con 9 attori, ha una impronta tecnica più che politica, mentre il network di Bari (11 attori) si caratterizza per la presenza degli interessi organizzati e il ruolo decisivo di esponenti di spicco della chiesa.

In tutti e tre i casi, gli attori istituzionali (nel caso di Palermo il consulente del sindaco) mostrano buone capacità di coordinamento dei rapporti tra gli attori coinvolti e il processo decisionale si svolge in un

¹⁶ Si vedano a questo proposito Burroni e al. (2009).

clima di cooperazione e di fiducia reciproca. Solo a Napoli, dove più numerosi sono gli attori e di conseguenza più complesse le interazioni tra loro, si è manifestata qualche forma di conflitto.

Vediamo ora i rapporti che i Comuni intrattengono con gli attori privati del Terzo settore che sono chiamati a svolgere un ruolo cruciale nel nuovo processo di programmazione sociale. Sia a Palermo che a Napoli il coinvolgimento del Terzo settore si è tradotto in attività di co-progettazione vera e propria alla pari con i soggetti istituzionali, ma diversa è la loro presenza e incidenza sulla decisione pubblica. A Palermo solo un rappresentante del Terzo settore è presente al tavolo (e quindi nel network) che ha lavorato alla programmazione dei centri di aggregazione giovanile, mentre a Napoli sono presenti i rappresentanti dei tre enti più importanti, con l'implicito riconoscimento di una stratificazione di influenza all'interno del Terzo settore, che vede al vertice le associazioni «storiche» con forte radicamento territoriale e rapporti consolidati con l'amministrazione e alla base quelle più deboli e periferiche. Il modello di partecipazione sociale che, tra i molti proposti, sembra prevalere nei nostri casi è un mix di quelli che Pavolini (2003) ha definito di negoziazione e mutuo accomodamento. L'attore pubblico, infatti, favorisce la partecipazione al policy-making delle organizzazioni private, secondo le più classiche modalità concertative, ma tende anche a stabilire canali di collaborazione particolaristici con gli attori del Terzo settore, con scarso o nullo ricorso a forme di competizione di mercato. A Napoli, come abbiamo visto, per ragioni di consenso politico, sono stati ammessi alla gestione dei servizi tutti gli enti che ne avevano fatto richiesta, anche se i progetti presentati da alcuni suscitavano qualche perplessità. È proprio sui rapporti tra amministrazione e Terzo settore che, sia a Napoli che a Palermo, si sono registrate le voci più critiche sulle scelte e i metodi di governo. Il Terzo settore è un'appetibile area di consenso politico che i partiti vogliono a ogni costo preservare, sia pure a scapito di una migliore razionalizzazione e gestione dei servizi.

In conclusione, nel contesto del welfare locale, ci sono ampi spazi e potenzialità per esperimenti di democrazia partecipativa, ma anche rischi di pratiche clientelari che non vanno sottovalutati.

4. Conclusioni

L'analisi approfondita di alcune politiche, sia attraverso la visualizzazione grafica delle reti che l'analisi qualitativa dei relativi processi decisionali ha permesso di mettere in luce alcuni aspetti che, con tutti i limiti imposti dall'esiguità dello spazio, consentono alcune considerazioni conclusive.

Prima di tutto, occorre osservare che ogni network decisionale è unico nella sua traiettoria, presenta una configurazione specifica non riconducibile ad altre, con un coinvolgimento sempre diverso di attori, con una combinazione sempre diversa del loro ruolo e appartenenza, delle loro risorse, competenze, finalità. Detto questo, emerge chiaramente che la leadership esercitata dai sindaci e il policy style dell'esecutivo influiscono in maniera significativa sulla configurazione del network decisionale: determinano l'entità e l'eterogeneità degli attori coinvolti, il grado di apertura alle rappresentanze e associazioni della società civile, le modalità dell'interazione tra gli attori coinvolti. E tuttavia, è altrettanto evidente che il network presenta configurazioni molto diverse a seconda dei settori di intervento e del tipo di questioni affrontate. In altre parole, come da tempo è stato sottolineato da Lowi (1972), i contenuti delle politiche sono determinanti nello strutturare la conformazione dell'arena decisionale e nel condizionarne i risultati: come abbiamo visto, non secondo un modello coerente, ma in combinazioni sempre nuove e variabili.

Nell'ambito delle politiche abitative, tutte e tre le amministrazioni mostrano scarsa propensione all'ascolto e alla concertazione con gli interessi diffusi e organizzati e restano ancorate a forme tradizionali di government. Rimangono persistenti le linee di conflittualità con alcuni dei soggetti organizzati della società civile. Anche a Napoli, dove il policy network è più inclusivo degli interessi presenti sul territorio, il processo decisionale è chiuso, coinvolge pochi attori rispetto al bacino potenziale e soffre di un notevole deficit di legittimazione. In tutti e tre i casi gli interventi attuati sono rimasti intrappolati nella logica dell'emergenza e i risultati sono poco efficaci e innovativi. Il problema della casa, per i ceti più disagiati rimane un'emergenza che non è stata mai affrontata in modo sistematico. Una realtà antica di esclusione abitativa che continuamente si riproduce e a cui le amministrazioni che si sono succedute hanno saputo o potuto dare solo risposte parziali e poco incisive.

Ben diversa risulta l'azione di governo nel settore delle politiche socio-assistenziali del welfare tradizionale. Gli attori istituzionali (grazie

anche a strumenti normativi che spingono in questa direzione), con un approccio ispirato alla governance, attivano forme di partecipazione allargata alle rappresentanze e associazioni della società civile, e mostrano buone capacità di coordinamento fra la pluralità di attori coinvolti. Le modalità dell'interazione sono di tipo cooperativo e la performance dei beni collettivi prodotti appare significativamente più elevata rispetto a quella delle politiche abitative. L'unica politica di insuccesso (a Palermo) è quella dove più forte è l'impronta tecnica e si registra il più basso grado di apertura agli attori esterni.

Cosa concludere? I pochi casi presi in considerazione non ci consentono di avanzare alcuna conclusione sul tema della partecipazione degli attori della società civile alle politiche pubbliche nella specificità della realtà meridionale. Non emerge un modello univoco. Si delineano forme di coerenza (o incoerenza) diverse che ci offrono motivo di riflessione e di stimolo per approfondire la ricerca almeno in due direzioni: sulle capacità (o meno) di innovazione della leadership politico-amministrativa, e sulle caratteristiche della società civile e del tessuto associativo locale. In altre parole, sul versante dell'azione pubblica che, come traspare dai casi riportati, nella impostazione delle politiche più «difficili», come quelle abitative, evita spesso un confronto costruttivo con gli interessi organizzati e gli attori della società civile. Sul versante degli attori sociali, che hanno molte potenzialità per dare vita a processi di democrazia partecipativa, ma che spesso rischiano di essere cooptati secondo logiche di appartenenza.

È un grosso patrimonio, quello della società civile organizzata, che dovrebbe avere garantiti nuovi spazi e assumere responsabilità maggiori anche nei processi di programmazione pubblica più «difficili», per la realizzazione di politiche efficaci e innovative, indispensabili per migliorare la qualità della vita urbana e la sua competitività in un'epoca di crescente globalizzazione.

Riferimenti bibliografici

- Azzolina L., 2009, *Palermo: dopo il leader, i partiti*, in L. Burrone, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze, pp. 125-140.
- Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Bifulco L. e Centemeri L., 2007, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locali*, «Stato e mercato», vol. 28, n. 2, pp. 221-244.

- Bobbio L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 1, pp. 67-88.
- Brancaccio L., 2009, *L'illusione decisionista*, in L. Burrioni, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze, pp. 103-124.
- Brandes U., Kenis P., Raab J., Schneider V. e Wagner D., 1999, *Exploration into the Visualization of Policy Network*, «Journal of Theoretical Politics», vol. 11, n. 1, pp. 75-106.
- Burrioni L., Crouch C. e Keune M., 2005, *Governance caleidoscopica, istituzioni deboli e sviluppo locale*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 3, pp. 423-453.
- Burrioni L., Piselli F., Ramella F. e Trigilia C. (a cura di), 2009, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze.
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F. e Trigilia C., 2002, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna.
- Corbisiero F., 2005, *Le trame della povertà*, Franco Angeli, Milano.
- D'Albergo E. e Moini G. (a cura di), 2007, *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Aracne, Roma.
- Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 1, pp. 33-65.
- Lattarulo A. e Romano O., 2009, *Bari: la retorica del rinnovamento*, in L. Burrioni, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze, pp. 87-102.
- Lowi T.J., 1972, *Four System of Policy, Politics and Choice*, «Public Administration Review», n. 32, pp. 298-310.
- Mirabile M.L. (a cura di), 2005, *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Ediesse, Roma.
- Paci M., a cura di, 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
- Ramella F., 2006, *Democrazia plebiscitaria, democrazia deliberativa: la governance municipale nelle Marche*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Regonini G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 1, pp. 3-31.
- «Stato e mercato», 2005, n. 1, numero monografico su *Politiche pubbliche, pratiche partecipative, democrazia deliberativa, governance territoriale*.
- Tosi A., 1994, *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.