

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Laino G. Enzimi di comunità: una proposta
per rinnovare le politiche di
quartiere nel Mezzogiorno.**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Atelier n. 6. Disuguaglianze, convivenze, conflitti

Enzimi di comunità: una proposta per rinnovare le politiche di quartiere nel Mezzogiorno.

Giovanni Laino

Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica
Università di Napoli Federico II laino@unina.it

Politiche / Sviluppo locale / Quartieri

“La cura del contesto come riabilitazione del sociale diventa variabile decisiva in ogni futura strategia di sviluppo e quindi anche innovazione del lessico dello sviluppo” Carlo Donolo

ABSTRACT -

Urban areas of Southern Italy are the territories where the large part of urban poverty is concentrated. In these territories, welfare policies have always been undersized and the currently ongoing economical crisis has made this situation even more critical. The paper proposes a regeneration approach aimed at creating new opportunities in the many degraded neighborhoods of Southern Italy cities.

In particular, starting from a discussion on the possible ways of renewing and making more effective policies against social exclusion which is typical of these territories, a matrix model is proposed, which could be realized in the framework of an innovative approach. The novelty of such an approach is not only related to its being framed into integrated initiatives. As a matter of fact, the proposed methodology relies on performance rather than conformance logics and focuses on aspects such as social and economical sustainability and on embodying, empowering and enabling people, possibly of lower status. In several European cities there are examples of this model, such as for instance the experiences carried out by the "Missioni di sviluppo" (Development Missions) in Italy or the "Régies de Quartier" in France.

The Development Missions aim at sustaining and creating community enzymes and deal with immaterial activities, while not excluding re-use, maintenance and management of buildings and spaces. This goal is pursued through territorial animation activities, educational services and social activation, with a particular attention to labour market policies for young people.

The Missions can provide a matrix model capable of renewing some methodological dimensions which are essential to make policy planning effective as well as sensitive to differences and to the need for equity. The proposed approach exploits an advanced interpretation of the shift from conformance criteria to performance criteria, especially as compared to the usual approach of Italian public administrations. The main innovative features of the proposed model are: its frangibility, its positive indefiniteness and flexibility of budget, the possibility of managing "dowry projects" in which the focus is on the results. Based on a twenty-years long experience in local development actions in Napoli, the proposed model is also the core of a research project which is currently under evaluation by the Fondazione per il Sud. .

Tesi:

E' possibile e necessario elaborare un nuovo modello di intervento idoneo a trattare le gravi condizioni di vita dei quartieri in cui vi è concentrazione del disagio urbano. A valle delle esperienze recenti di matrice europea, tale modello deve avere alcuni caratteri che puntano sull'innovazione dei processi più e oltre che dei prodotti, puntare sull'attivazione delle persone e il consolidamento istituzionale.

Su tale tema Laino ha elaborato un progetto ben valutato ma non finanziato dalla Fondazione per il Sud.

La questione

Nelle conurbazioni del Mezzogiorno sono presenti i territori del forte disagio ove si concentra gran parte della povertà urbana e si scontano i massimi livelli di disuguaglianza¹.

Nel Sud si può stimare che esistono un centinaio di quartieri *veramente* "difficili", una ventina dei quali noti per lo stigma sociale e le particolari condizioni di disagio conclamato. Sono fattori gravi le criticità delle condizioni di vita, soprattutto per la concentrazione di disoccupazione strutturale, precarietà, nuclei con basso capitale sociale; carenze strutturali dei servizi, diffusione di subculture marginali, incidenza di organizzazioni criminali. D'altra parte, spesso in questi quartieri da anni vengono realizzati progetti di promozione sociale, che però nel loro sviluppo si devono muovere entro logiche e procedure molto precarie, sempre meno accurate dal punto di vista della qualità sociale e della sostenibilità.

Questi stessi quartieri presentano spesso gradi di varietà al proprio interno, per qualità dell'edilizia e del patrimonio abitativo, per la prevalenza di categorie e problematiche sociali. Entro il loro confine si possono individuare rioni o gruppi di isolati noti per lo stigma sociale e/o per la concentrazione dei fattori di disagio. Dopo diverse generazioni e cicli di politiche (sociali, territoriali)² a loro destinati, esistono quindi quartieri già fertilizzati da un significativo numero di presenze e progetti, non di rado reiterati per anni, con un mandato pubblico. Iniziative che, pur scontando una diffusa precarietà e/o ristrettezza di risorse, sono state realizzate grazie all'opera di organizzazioni qualificate che hanno rivelato significative competenze nell'inventare azioni, aggregare speranze, resistere. Non senza limiti e difetti (p.e. una ricorrente autoreferenzialità, la dipendenza dall'occasionalità delle politiche, la difficile stabilizzazione delle azioni, un forte ritardo nei pagamenti, la debolezza imprenditoriale delle organizzazioni), da diverse città è emerso un patrimonio che solo in parte è stato tesoro, anche quando questo tipo di obiettivo è stato dichiarato e perseguito da esperienze europee che cofinanziavano queste azioni (da Povertà I della fine degli anni Ottanta al recente Urbact).

¹ Cfr. Rapporti CIES, Laino (2010a) e l'insieme degli articoli nel N. 3/2010 della Rivista delle Politiche sociali. Per le disuguaglianze cfr. Franzini M. (2010), p.28. In relazione alle conurbazioni meridionali Carlo Donolo ha scritto che "In Europa certamente non ci sono contesti territoriali, tanto meno sistemi urbani, che presentino una fenomenologia così pesante in termini statistici di mali sociali combinati e concentrati e, nello stesso tempo, territori nei quali insiste una criminalità organizzata di origine lontana dal punto di vista storico, ma che è maturata in forme ipermoderne e ormai che ha una sua coerenza con quel sistema locale (...)". "Per funzionare la nuova programmazione, cioè un paradigma di governance localizzato dello sviluppo deve poter contare su presupposti minimali. In piccola parte può in itinere contribuire a coprodurli, rimediando ai deficit più vistosi, ma miracoli non sono possibili. Di rimando, diventano importanti strategie dirette a correggere i deficit di razionalità quali l'inefficienza della PA, il girare a vuoto di molte politiche settoriali, la qualità della classe dirigente, l'etica dei ruoli professionali ed altro ancora. Per non dire di quel macigno indifferente che è sempre stata l'università, ora forse un po' in risveglio nel rapporto con il contesto locale per necessità di cose. Quindi lo sviluppo locale viene a dipendere da fattori di contesto sempre più generali che non possono essere tutti ricompresi e riattivati dall'interno delle strategie di sviluppo locale. E la governance ha evocato non a caso il bisogno di un serio government della cosa pubblica, principi di responsabilizzazione per tutti gli attori, e trasparenza non ce n'è mai abbastanza" (Donolo, 2011).

² Dalle iniziative finanziate dalla Legge 216/91 "Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose", a quelle interne ai piani comunali per l'infanzia (previsti dalla L.285/97), a quelle dei piani sociali di zona riferiti alla L.328/00 come pure alle iniziative interne alle diverse edizioni dei Contratti di quartiere, come dei PIC Urban, o ai meno rilevanti progetti riferiti alle Agende 21 locale oppure ai programmi delle Città delle bambine e dei bambini, o ad altre realizzazioni cofinanziate da APQ o programmi europei o più recentemente dai finanziamenti delle Fondazioni che pure hanno sostenuto centinaia di progetti, spesso territorializzati.

Nell'insieme - con significativi gradi di autonomia per beneficiari, vincoli, fonti finanziarie, committenti - i progetti di animazione sociale e, più raramente, economica, realizzati dalle organizzazioni di terzo settore, costituiscono un **piccolo arcipelago** di attività di servizi e di galvanizzazione della società locale.

I dati di contesto sono essenziali: a) la nota crisi delle disponibilità a sostenere un welfare municipale con livelli dignitosi di assistenza e di offerta di reali opportunità per le popolazioni vulnerabili, quando in molti territori del Paese si sono appena intravisti servizi civili; b) il crescente squilibrio, che resta strutturale, fra servizi ed opportunità offerti alle persone che abitano nelle regioni del Sud rispetto a quelle del resto del Paese; c) la necessità di trovare forme di sostenibilità per un livello almeno dignitoso di servizi alle popolazioni, che prenda atto dei limiti della spesa pubblica come delle competenze dei gruppi dirigenti, sia delle amministrazioni pubbliche, sia di molti comparti del terzo settore; d) l'ineludibile questione di quali siano le formule di intervento che, pur garantendo la necessaria assistenza per le persone che sono in condizioni di gravissima povertà multidimensionale e cronicizzata, siano i migliori dispositivi di attivazione delle persone, dei nuclei e dei contesti.

In questo contesto, carico di limiti e turbolenze, diversi attori, prescindendo e/o non conoscendo le contraddizioni delle politiche, ignorando spesso il variegato arcipelago di iniziative già in corso, sollecitano nuovi interventi, concentrando la (presunta) innovazione sul profilo dei prodotti e non su quello dei processi di ideazione, cogestione, finanziamento e rendicontazione (economica e sociale) delle azioni.

In altre parole, il policy design degli esperti dell'Unione Europea come quello dei Ministeri Nazionali o degli assessorati regionali e comunali, sino all'opera delle Fondazioni bancarie o d'impresa, rischia di dopare il mercato, alimentando continuamente proposte "innovative" che aprono cantieri per "nuove" attività, senza riuscire a trovare la modalità di sostenere veramente le azioni nel tempo oltre che di verificarne in modo almeno plausibile, se non scientifico, l'utilità sociale, comparativamente intesa rispetto all'insieme delle condizioni di vita in un determinato territorio³.

Quale innovazione

L'impegno per l'innovazione è stato ed è molto importante. Oggi però forse non si tratta di cercare innanzitutto un'innovazione di prodotto (un qualche nuovo tipo di servizio), ma sembra molto più *strategico* investire per rinnovare i processi di crescita, per il consolidamento e lo sviluppo dei dispositivi di coesione sociale, chiarendo e superando le criticità e migliorando le metodologie, gli approcci, la cultura della progettazione e del controllo degli esiti.

Se si assume seriamente un atteggiamento responsabile, si tratta di fare i conti con la valutazione, la selezione, la riformulazione, la razionalizzazione, le possibili forme di stabilizzazione e quindi di programmazione dei servizi alle persone; o di manutenzione del patrimonio, come di quelli, più rari, per le attività economiche, che vivono in genere con finanziamenti annuali o biennali. Le modalità attuali di selezionare, finanziare e controllare i progetti producono ormai vari tipi di diseconomie e di effetti perversi, arrivando anche a esempi di deriva gestoria delle azioni.

Tenendo alto il profilo qualitativo, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, ci si deve porre il problema di come fare per essenzializzare il telaio delle azioni, individuandone bene il valore pregnante e i relativi possibili indicatori di risultato e di performance. Come e

³ A questo aspetto sono legati i più recenti contributi in merito dalla opportunità di una valutazione sempre meno standardizzata e sempre più contingente, tanto più per le politiche di coesione a scala locale. (Moroni e Patassini, a cura di, 2006; Luppi M. a cura di, 2009)

che cosa fare per ridurre la grave vulnerabilità che proviene essenzialmente da incertezza, precarietà, occasionalità delle fonti di cofinanziamento e/o dalle inerzie dei pertinenti processi decisionali e attuativi ?

Rispetto a questi interrogativi, da tempo sostengo alcune tesi, molto connesse fra loro:

- a) è utile, preferibile oltre che possibile, individuare in modo condiviso **un modello** che può essere inteso come un telaio essenziale, molto adattabile in diversi contesti;
- b) a parità di impegno e sensatezza dei cofinanziamenti, si può (o meglio si deve) **sperimentare una metodologia di programmazione e controllo degli esiti e un modello adattivo** che consenta di superare almeno parte delle turbolenze dovute alle predette fonti di incertezza.

Il modello matrice

Già in altre riflessioni ho presentato ipotesi di modelli di intervento, in parte desunti dalle esperienze dirette, in parte delineati dalla comparazione di molte esperienze (Laino G. 1988 e 1995). Il Cantiere per la Riqualificazione Sociale Integrata (C.Ri.S.I.) è stato il modello di riferimento per una serie di azioni realizzate per anni grazie al cofinanziamento di diversi soggetti pubblici. Parte delle intenzioni, dei frame e degli orientamenti metodologici di queste prefigurazioni sono poi confluite nella coprogettazione e nel coordinamento del PIC Urban di Napoli, nel Piano comunale per l'infanzia (Laino G. 1998) di quella città per cui ho anche disegnato e accompagnato la prima realizzazione del Reddito di cittadinanza, sempre alla fine degli anni Novanta.

In continuità con questi modelli, che negli ultimi venti anni sono stati agiti in una varietà di azioni, oggi intendo proporre una ridefinizione adeguata alle nuove prospettive di intervento. Osservando da vicino centinaia di esperienze europee, si può constatare che, al di là delle diverse condizioni dei vari contesti, è possibile individuare sempre una **batteria di azioni tipo**, bene definite nei contenuti e con alcuni essenziali e indispensabili indicatori (quantità e costi), lasciando all'implementazione la costruzione del menù di esiti realmente documentabili ex post, con il relativo uso delle risorse.

Considerando con cura (Laino 2009) il bisogno di approfondire le singole azioni, per testarne i protocolli, qualificarne le metodologie, migliorare le prestazioni, individuare le forme di "istituzionalizzazione" di alcuni dispositivi, si profila **un diverso obiettivo**. Dalle attività - in genere di buon livello, frutto di anni di esperienze, selezionate ed approvate da vari soggetti, anche con esempi di eccellenza - si può **desumere e/o dar vita ad un modello matrice**, idoneo soprattutto per l'animazione e lo sviluppo sociale di territori già *fertilizzati* in particolari condizioni di svantaggio economico sociale.

Non si intende rispondere ad una esigenza di ricorrere a immagini sistemiche o olistiche che inevitabilmente indurrebbero eccessive semplificazioni. Troppo evidente è la consapevolezza della pluralità, della incommensurabilità delle esperienze, delle attrezzature mentali degli attori. Si intende invece sostenere che si può identificare un telaio essenziale per un modello di intervento, comunque adattivo, espressione di una razionalità ibrida, contingente, responsabile, accurata.

Dall'osservazione critica di molte esperienze italiane ed europee si può dire che tale modello, per gli interventi volti alla coesione sociale, presenta alcuni fuochi sostantivi: la protezione dell'infanzia con il sostegno alla genitorialità (e particolare cura per le mamme giovani); le attività extrascolastiche come qualificazione e promozione di una rete di supporto alla protezione ed educazione dei giovani; la preformazione di tipo innovativo e un nuovo servizio sociale civile, come occasioni per far sviluppare la resilienza e la responsabilità dei giovani in gravi difficoltà con la scolarizzazione. Strumenti idonei per la crescita di una cultura del lavoro autonomo, e del fare impresa, calibrati rispetto al contesto delle nostre città. L'approccio multiculturale, la tutela

delle minoranze e dei più deboli, la lotta al razzismo, sono fattori di sfondo variamente declinati rispetto alle condizioni contestuali.

Nei quartieri in cui parte consistente della popolazione vive in condizioni veramente difficili, ci sono organizzazioni caritatevoli e/o imprese sociali che già realizzano azioni positive, servizi, spesso con un prevalente carattere riparativo, ma talvolta con risvolti significativi per la qualità della vita delle persone coinvolte.

In genere le attività già in corso, o in qualche modo avviate, pure se con scarse risorse e mancata continuità dei finanziamenti sono riferibili ai seguenti filoni:

- ricerca azione, documentazione e inchiesta sociale;
- servizi rivolti alla comunità locale, alle famiglie e alle donne in difficoltà;
- servizi per i bambini e le mamme, per gli adolescenti o per i giovani discolarizzati;
- sollecitazione e sviluppo dell'impresa sociale, per l'inclusione e la cura (di servizi e ambiente).

È evidente che quando le iniziative o le politiche partono da una problematizzazione dell'assetto dello spazio fisico, del patrimonio abitativo, delle reti di servizi, del grado molto lacunoso della manutenzione, le attività proposte sono molto più riferite ad interventi sui contenitori fisici e/o sugli spazi aperti, mettendo al centro una possibile ricerca di diverse configurazioni dello spazio da cui si pensa di ottenere migliori condizioni di vita e vivibilità.

Gli interventi sullo spazio fisico sono legittimi e spesso necessari, quelli più immediatamente finalizzati alla coesione sociale e rivolti alle persone sono generalmente sottofinanziati e sottovalutati, ma non si tratta di contrapporre questi a quelli. Si tratta di fare una valutazione contingente di opportunità, credibilità, sostenibilità evitando di confondere i piani, come, ad esempio hanno fatto i bandi dei contratti di quartiere che hanno sollecitato la ricerca di coesione sociale, legando gran parte delle possibilità di usare le risorse alle sole trasformazioni fisiche.

Va anche detto che questo tipo di considerazioni riguardano soprattutto i territori già investiti da una varietà di pratiche sociali riferite alla cura dei beni comuni, con diverse presenze di attori e iniziative già avviate da anni nel territorio di riferimento. Infatti, ove vi siano invece contesti da fertilizzare - per carenza strutturale di esperienze, iniziative - allora l'esperienza suggerisce una diversa strategia, volta appunto alla prima fertilizzazione del campo, per dare subito opportunità di movimento e di realizzazioni a attori locali che potranno così avere risorse per avviare una qualche traiettoria di cura e di arricchimento del legame sociale.

Nelle politiche di sviluppo le iniziative volte alla prima fertilizzazione e quelle finalizzate alla razionalizzazione e al consolidamento delle realizzazioni non sono necessariamente alternative. Certo è fonte di errore confonderle e aspettarsi il conseguimento di obiettivi dall'una adottando l'altra. Rispetto alle prospettive di contenimento della spesa pubblica e alle necessità di razionalizzazione delle esperienze, in molti quartieri è più sensato canalizzare gli sforzi per provare a razionalizzare, potenziare e qualificare l'esistente piuttosto che aprire nuovi cantieri, che subito dopo subirebbero la precarietà e l'instabilità di quelli precedenti.

A queste considerazioni è anche connesso il denso tema della disintermediazione. I promotori di alcune lodevoli iniziative, ad esempio quelli del programma Bollenti Spiriti in corso di realizzazione da un paio di anni nella Regione Puglia, emanano bandi per offrire finanziamenti direttamente a piccoli gruppi di giovani, evitando così le intermediazioni di associazioni e altre organizzazioni che potrebbero fare da filtro limitativo per l'espressione del protagonismo giovanile. Si tratta certo di pratiche molto interessanti che nella massima parte dei casi daranno vita a interventi di prima fertilizzazione. Si vedrà successivamente come trattare le domande sociali che gran parte di questi interventi esprimeranno dopo l'avvio, con inevitabili richieste di risorse

per consolidare e *perennizzare* la possibilità di svolgere le attività che, solo in parte, potranno trovare circuiti di autosostentamento. Inoltre, il necessario trattamento della mediazione sociale non è solo dovuto al fabbisogno finanziario, ma è probabilmente intrinseco al trattamento della qualificazione dei beni comuni che, il più delle volte, chiede l'intervento di agenzie di mediazione sociale. La questione è fare in modo che tali agenzie non siano attori oligarchici, ma che diventino, invece, effettivi promotori di sviluppo.

Con il modello proposto si prevede di perseguire due finalità generali:

- a) sostenere, ampliare e arricchire azioni di cura e sviluppo delle opportunità per sviluppare e qualificare enzimi di crescita e sviluppo delle comunità locali, in parte già presenti, in alcuni quartieri delle città;
- b) testare e problematizzare il modello di missione locale di sviluppo di enzimi di comunità, soprattutto nelle sue dimensioni innovative, per identificare, condividere e diffondere una metodologia del progetto di animazione e sviluppo locale e un modello di intervento sostenibile e replicabile, che gli enti pubblici e le stesse Fondazioni potranno adottare per le necessarie politiche di coesione nei quartieri più degradati del Mezzogiorno.

Alcuni caratteri innovativi del modello

Mettendo alla prova le diverse immagini del modello, sono state elaborate alcune considerazioni di carattere metodologico e progettuale, costruite soprattutto con riflessioni ancorate alle pratiche attuative, confrontandosi con le contraddizioni, i limiti, i paradossi che hanno generato non poche tensioni e ripensamenti.

Anche se qui è detto in modo sintetico, i criteri sapienziali elaborati ripropongono in realtà una avanzata interpretazione (soprattutto per le amministrazioni pubbliche italiane), del passaggio da logiche di conformità a logiche di performance⁴.

Il modello ipotizza infatti che all'avvio delle intese progettuali, pur concordando le azioni tipo e una serie di valori soglia entro cui potranno variare le misure degli esiti secondo indicatori individuati di comune accordo fra committenti e attuatori, questi ultimi potranno anche variare, almeno in parte, il menù delle azioni (e quindi degli indicatori) portati a rendiconto, dovendo realizzare, come l'esperienza suggerisce e il modello tenta di descrivere, inevitabili e necessari adattamenti nel corso dell'azione, sostanzialmente non prevedibili ex ante⁵.

La proposta punta soprattutto su un'innovazione di processo, assumendo che diverse azioni cofinanziate e realizzate, hanno già ottenuto il riconoscimento di un buon grado di innovatività dei prodotti. Si intende quindi dare un certo contenuto all'innovatività delle azioni, per contenuti metodologici, ricerca della migliore relazione fra efficienza ed efficacia, grado di protagonismo e attivazione dei beneficiari, qualità del partenariato realizzato, capacità di mettere al centro cura delle persone e sostenibilità sociale ed economica, grado di soddisfazione dei beneficiari come dei lavoratori implicati nelle azioni, evitando derive gestionarie dei servizi, curando la qualità sociale delle iniziative per l'insieme della comunità.

Per realizzare seriamente questi obiettivi, dopo molti anni di esperienze, il progetto però assume una prospettiva obiettivamente atipica rispetto agli approcci ancor oggi adottati dai policy designer o policy maker.

⁴ Osborne D., Gaebler T. (1992), Patassini D. (2006).

⁵ Emerge qui l'opportunità di un approfondimento - che non posso trattare in questa sede - rispetto all'irriducibile rischio nell'azione: favorire l'attivazione, la domanda e quindi la sua non commensurabile prevedibilità.

Senza mettere in discussione la necessità di cofinanziare azioni bene definite, con esiti prefigurabili e quindi verificabili, si tratta di superare un'impostazione che di fatto suggerisce alle organizzazioni di proporre sempre nuove *belle* realizzazioni, rischiando di fatto di non affrontare nodi di fondo sulla contestualizzazione delle stesse azioni, sul consolidamento delle realizzazioni almeno in parte mature e non necessariamente "nuove", sulla loro sostenibilità futura, sulla capacità di coprodurre apprendimento istituzionale.

La proposta parte dalla convinzione che sia questo il momento di chiedere ai partner finanziatori uno sforzo per accogliere alcune condizioni di partenza che promettono un sostanziale miglioramento del grado di efficacia delle realizzazioni, tenendo conto di inerzie in parte inevitabili e del grado di turbolenza dei setting attuativi che spesso i responsabili degli enti devono affrontare.

Una prima famiglia di innovazioni attiene, quindi, alla impostazione del progetto, alla scelta condivisa dei vincoli attuativi, massimizzando la logica di operare per obiettivi più che per procedure.

In questo senso si intende proporre un approccio metodologico innovativo, in parte già sperimentato in altri progetti, o di cui si è sentito molto bisogno, per realizzare meglio gli obiettivi prefissati evitando le inerzie di una interpretazione improduttivamente rigida.

Progetti a dote

L'esperienza di molti anni di lavoro sul campo - con decine di progetti ben rendicontati e realizzati - dimostra che se da un lato iniziative disegnate con una particolare definizione del budget ed un'esatta individuazione degli output offrono molte garanzie per una buona efficacia delle azioni (secondo il principio per cui nella progettazione i vincoli sono risorsa oltre che problema), d'altra parte pongono dei limiti alla necessaria variabilità e adattabilità attuativa che emerge solo nel corso dell'azione, tanto più in contesti vulnerabili e turbolenti. Certo vanno sempre fatti bene i calcoli, le previsioni, anche per definire al meglio i problemi e le azioni che si intendono realizzare, ma un'ampia batteria di attività, ancor più se tutte interne all'interazione sociale, hanno bisogno necessariamente di uno spazio di variazione, anche non piccolo, spesso necessario per conseguire davvero esiti migliori e più coerenti con gli obiettivi. Già altre esperienze europee (p.e. i progetti di quartiere del Soziale Stadt a Berlino) hanno assunto questo metodo. Si tratta di concordare una dote e pochi vincoli essenziali da rispettare (anche entro intervalli di possibile oscillazione). Quindi, pur dotandosi di idonei strumenti di programmazione e monitoraggio, i responsabili di un progetto così congegnato potranno adottare tutte le modifiche che il processo evidenzierà come necessarie, arrivando così a conseguire meglio i risultati attesi, con un migliore uso delle risorse.

La consapevolezza di molti planner ed analisti per i quali è necessario essere dei bricoleur (De Certeau, 1984), o meglio degli atleti circensi dell'equilibrio, per cercare, per quanto è possibile, di coprodurre il miglior grado di efficacia nelle azioni locali di sviluppo, suggerisce l'adozione di criteri prestazionali più ampi, per evitare di doversi affidare solo alle competenze artistiche dei planner.

Frangibilità, sana vaghezza e adattabilità delle linee di bilancio

L'accuratezza nelle previsioni è una risorsa importante per l'efficacia oltre che per le possibilità di controllo della spesa pubblica. D'altra parte l'infrangibilità di voci e linee di bilancio è un dispositivo che di fatto pone inerzie, vincoli spesso inutili e dannosi. E' noto che anche i più rigorosi regolamenti dell'uso del Fondo Sociale Europeo prevedono

una rideterminazione delle voci interne alle macrovoci e una minore oscillazioni di queste ultime. Le esperienze di molti anni hanno insegnato che occorre ridurre al minimo l'infrangibilità delle voci di bilancio, badando piuttosto alla migliore approssimazione rispetto agli output previsti e concordati. Spesso i timori di condotte illecite nell'uso dei fondi pubblici hanno generato e generano l'adozione di criteri sostanzialmente illogici e forieri di inefficacia. All'epoca della costruzione del piano comunale per l'infanzia ho proposto che nella costruzione e adozione di ogni bilancio di progetto vi fosse la cautela di prevedere almeno una voce *spugna* e una voce *finestra*. Per voce *spugna* intendo una linea di bilancio capace di assorbire eventuali residui prodotti dai limiti di attuazione di altre voci; mentre per voce *finestra* intendo una idonea formulazione per impegni (più consistenti di quella classica delle "varie ed eventuali"), vaghi ma pertinenti, che possono essere poi utilizzati per finanziare quelle azioni ideate dopo l'approvazione del bilancio preventivo che, pur essendo del tutto coerenti con le finalità generali, non trovano però nel budget approvato le necessarie risorse.

Progetti centrati sugli output, per quote variabili entro un budget complessivo contrattualizzato ex ante con il progetto

Già con gli esperti delle politiche di sviluppo degli anni Sessanta o quelli dell'amministrazione Johnson negli Stati Uniti vi fu una innovazione nel management della spesa pubblica che ancora oggi tarda ad essere accolto nel nostro contesto. Per le azioni di sviluppo della società locale centrate sulla cura del legame sociale, la costruzione di opportunità per i giovani e gli altri soggetti deboli, è essenziale rinnovare profondamente le logiche dei progetti che, ancora troppo spesso, sono sostanzialmente espressione di logiche deterministiche. Questa proposta intende essere innovativa anche perché suggerisce di individuare una batteria di possibili output pertinenti, coerenti, congrui. L'esperienza rivela che non è possibile predire sempre con buona approssimazione, anche per un arco di due anni, quante "ore accoglienza ragazzi", per quanti ragazzi, per un simile servizio sarà possibile realizzare. Questo anche perché a causa della vulnerabilità nelle condotte dei partner istituzionali non di rado è necessario riformulare almeno in parte i progetti.

Pertanto sembra fattore di possibile ottimizzazione la definizione di un menù di output, con la declinazione dei costi unitari (o indicatori simili), delineando al meglio le caratteristiche delle "azioni tipo" concordate, e concordando che la dote disponibile di risorse deve in qualche modo produrre complessivamente una composizione di esiti rispondenti alle azioni tipo, entro margini di variabilità in qualche modo predefiniti. Evidentemente tutto questo si può fare tenendo costanti le necessarie garanzie di controllo dei flussi finanziari, da parte dei finanziatori come degli attuatori, anche rispetto ai tempi di erogazione delle risorse. Quando sarà recepita, e rispettata, dalle amministrazioni italiane la recente direttiva europea secondo la quale la pubblica amministrazione dovrà pagare i suoi fornitori entro 30 giorni - che potranno salire a 60 solo in "casi eccezionali" - avremo uno straordinario strumento di trasparenza e legalità, per ora ampiamente non rispettato.

Epilogo provvisorio: il Banco alimentare come frontiera dell'innovazione sociale al Sud

Nella primavera del 2010 la Fondazione per il Sud, dal 2009 guidata da Carlo Borgomeo, persona competente quanto appassionata e molto attenta a vedere il nuovo oltre la coltre delle retoriche della progettazione sociale, ha lanciato una linea di finanziamento che intendeva essere di nuovo tipo: i "Progetti Speciali e Innovativi, una

opportunità per realizzare iniziative dal carattere speciale e innovativo dal forte contenuto sociale, coerenti con gli obiettivi di missione della Fondazione per il Sud, che non potrebbero essere finanziate in quanto non inseribili all'interno di bandi o inviti promossi dalla Fondazione"⁶. La procedura prevedeva l'invio di una scheda breve per presentare l'idea e, a seguito di eventuale prima ammissione alla fase successiva, la presentazione del progetto fatta utilizzando il formulario che in realtà è quasi identico a quello del bando Educazione giovani, fatto per intercettare prodotti più che processi⁷

A seguito di alcuni colloqui per la presentazione delle linee generali del progetto Enzimi di comunità, l'Associazione Quartieri Spagnoli, dopo aver montato un partenariato con altri soggetti non profit, un dipartimento universitario, e uffici della Regione Puglia e della Regione Campania, ha presentato questo progetto per il predetto bando.

Con la cooperazione degli esperti interni della Fondazione e di tre esperti esterni, su oltre cinquanta progetti che hanno articolato le idee ritenute meritevoli, il primo progetto selezionato, dal titolo "Interventi di sviluppo delle attività delle Organizzazioni Banco Alimentare operanti in Campania, Puglia e Sicilia", è stato proposto dalla Fondazione Banco Alimentare Onlus in collaborazione con altre associazioni per il rafforzamento delle attività di sostegno alimentare a persone e famiglie che sono in difficoltà economica. L'iniziativa prevede la raccolta e la distribuzione di generi alimentari attraverso il coinvolgimento di volontari, ma anche con un'azione di sensibilizzazione della filiera agro-alimentare per donare le eccedenze di produzione o di trasformazione.

Pur essendo evidentemente condizionato dall'essere autore del progetto Enzimi non valutato al meglio, mi sembra che si tratta di una scelta emblematica: l'unica grande Fondazione attiva al Sud che si trova quindi a trattare una domanda implicita ed esplicita di finanziamento di attività sociali, quando decide di premiare l'innovatività esemplare, ritiene come superiore ad ogni altra idea quella di organizzare la beneficenza rispetto alla povertà alimentare che già colpisce e si prevede quindi che ancor più dovrà colpire centinaia di migliaia di meridionali. Questo progetto presenta profili certamente innovativi dal punto di vista organizzativo e di sensibilità alla lotta agli sprechi e di recupero delle derrate alimentari a rischio di scadenza ma mi pare altrettanto evidente che non presenta alcuna idea di attivazione dei beneficiari né di promozione sociale degli stessi. Con questo test la Fondazione sembra proclamare il ritorno alla misericordiosa beneficenza come frontiera dell'innovazione sociale nel Sud: forse sono lungimiranti e mettono in luce un evidente segno dei tempi. Sembra un modo per sbarazzarsi dello slogan tanto di moda secondo il quale bisogna insegnare a pescare piuttosto che dare da mangiare pesce, come delle stesse retoriche dell'attivazione tout-court, a partire da quelle del povero abile.

⁶ Cfr. il sito della Fondazione www.fondazioneperilsud.it

⁷ Per note più dettagliate, nel sito della Fondazione è scritto: "Progetti Speciali e Innovativi" è una nuova linea di intervento della Fondazione per il Sud ideata per il sostegno di progetti e interventi dal contenuto innovativo. Non si tratta di una tradizionale linea di attività "a bando" o "a invito", ma di una opportunità per realizzare iniziative dal carattere speciale e innovativo dal forte contenuto sociale, coerenti con gli obiettivi di missione della Fondazione per il Sud, che non potrebbero essere altrimenti sostenute in quanto non ricadono nell'ambito di quelle finanziabili con i bandi e gli inviti promossi. La linea di intervento non prevede orientamenti specifici di tipo tematico. La Fondazione per il Sud ha destinato a tali fini "speciali" fino a un massimo di 2,5 milioni di euro. La Fondazione esaminerà tutte le Idee progettuali, tenuto conto dell'ordine cronologico di arrivo, inviate entro il 15 ottobre 2010.

Riferimenti bibliografici

- CIES (2010) Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Ministero del Welfare
- De Certeau M. (1984), *L'invention du quotidien*, Paris (trad. it., Roma 2001);
- Donolo C. (in corso di pubblicazione) Lessici per lo sviluppo. Dove ci hanno portato, dove ci porteranno?
- Franzini M. (2010) Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili, Egea-Università Bocconi Editore, Milano
- Laino G. (2010a) "Persistenza della povertà e limiti dell'investimento sociale su infanzia e giovani nel Mezzogiorno" con Giovanni B. Sgritta, Liliana Leone e Marco Rossi-Doria,. In *Rivista delle Politiche sociali*, n.3, pp. 231-256 (Par. 5,7,8,9)
- Laino G. (2010b) The Waste Crisis in Naples. The need for a rationality that is pluralist, hybrid and contingent, as well as responsible and detailed. *DISP*, vol. 180; pp. 115-126
- Laino G. (2010c) Costretti e diversi. Per un ripensamento della partecipazione nelle politiche urbane, in *Territorio* n. 54/2010, pp. 7-22
- Laino G. (2010d) Innovazione delle politiche per l'abitare: una strategia enzimatica per il programma di recupero dei bassi a Napoli. In *ASUR*, Franco Angeli, Milano, n. 96, pp.206-223
- Laino G. (2009) La cura come luogo del mutamento. *Lo Straniero*, vol. Anno XIII; pp. 57-61
- Laino G. (2008) Ambiguità, in *Lo Straniero*, Anno XII, numero 97, Luglio 2008, pp. 103-105
- Laino G. (2008) How to transform Naples old city centre: a proposal for an enzymatic strategy to recover the "bassi". In: XI Eura Conferente, Learning cities in a knowledge based society. Milano, Ottobre 2008, Maggioli, Rimini, pp. 1-19
- Laino G. (2007) Una proposta riformista per la mobilitazione sociale: rendiamo più pubbliche le opere pubbliche. In Lanzani A., Moroni S.(a cura di, 2007) "Città e azione pubblica", Carocci Editore, pp.159-168
- Laino G. (2005) Italy: the Scampia district in Naples. In Ciaffi D. (2005, a cura di) *Neighbourhood housing debate*. F. Angeli, Milano pp.180-200,
- Laino G. (2005) Quartieri in Crisi e cultura del progetto, in Braucci M.,G.Zoppoli (a cura di.2005), *Napoli comincia a Scampia. L'Ancora del Mediterraneo Edizioni*, pp.155-165.
- Laino G. (2003) Politiche per le periferie dalla periferia delle politiche. In "I nuovi soggetti della pianificazione". Atti della VI conferenza nazionale SIU. Moccia F.D. e De Leo D., (a cura di, 2003), Franco Angeli, Milano, pp.390-412.
- Laino G. (2001) Il cantiere dei Quartieri Spagnoli di Napoli. In *Territorio*, Rivista del DIAP del Politecnico di Milano, N.19, Franco Angeli, Milano, pp.25-31.
- Laino G. (2001) Condizioni per l'efficacia dei programmi di riqualificazione nell'ottica dello sviluppo locale. In Franz G.(a cura di) *Trasformazione, innovazione, riqualificazione urbana in Italia*. F.Angeli, Milano, pp.137-165
- Laino G. (1998) Il Piano comunale per l'infanzia e l'adolescenza a Napoli. Un esempio di pianificazione adattiva e prestazionale. In *Archivio di studi urbani e regionali*, N. 63, pp. 73-118
- Luppi M. (a cura di, 2009) *Coesione sociale nella città*, IRER, Guerini e associati, Milano.
- Osborne D., Gaebler T. (1992) *Reinventing Government*, (Trad.it. 1995), Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione, Garzanti Editore, Milano
- Patassini D. (2006) Logiche valutative nei processi di pianificazione territoriale, in Moroni S. e Patassini D., (a cura di, 2006), *Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente*, Franco Angeli Editore, Cfr. anche Web