

**SENZA WELFARE?**  
**Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello  
mediterraneo**

Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010

**La *governance* di rete: forme, dinamiche e pratiche nel caso delle politiche  
sociali partenopee**

Luigi Delle Cave\*

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010  
Sessione: nr. 3 – *La riconfigurazione delle politiche sociali a livello locale e il  
ruolo del terzo settore*

(\*) Dipartimento di Sociologia  
Vico Monte della Pietà, 1  
80138 Napoli  
luigi.dellecave@unina.it

## Indice

Introduzione	p. 3
1. La crisi del welfare state e le dinamiche di crescita del terzo settore	p. 4
2. Il processo di localizzazione del welfare in Italia e la legge di riforma del sistema di servizi socio-assistenziali n. 328/00	p.5
3. La dimensione relazionale del welfare locale e assetti di governance localistica	p. 7
4. Le reti territoriali del terzo settore: il network delle OTS <i>napoletane</i>	p. 9
4.1. <i>Il terzo settore nel processo di crescita delle politiche sociali comunali</i>	p. 10
4.2. <i>Il terzo settore cittadino: tra centro e periferia del network</i>	p. 13
5. Attori rilevanti e processi di <i>governance</i> . Alcune riflessioni	p. 16
Riferimenti bibliografici	p. 17

## Introduzione

Nel corso dell'ultimo trentennio il dibattito scientifico sul terzo settore si è sviluppato lungo differenti piste di ricerca, maturando una pluralità di approcci e prospettive teoriche dentro i cui confini si sono mossi economisti, politologi e sociologi. Lo sforzo analitico profuso da studiosi di diverse discipline ha contribuito a delineare la geografia di un fenomeno che ha assunto forme sempre più complesse ed articolate, ponendosi come una delle principali manifestazioni delle capacità auto-organizzative della società civile occidentale (Salamon, Anheier 1994). L'azione intrapresa da questo ampio spettro di organizzazioni è andata ad occupare nel corso degli anni uno spazio di intervento sempre più ampio, collocandosi negli interstizi dell'agire delle istituzioni pubbliche e degli attori di mercato ed intervenendo entro i confini di arene politiche deputate alla soluzione di problematiche (di varia natura) sempre più complesse.

Tuttavia, l'interesse per la crescita e lo sviluppo delle organizzazioni del terzo settore (OTS) si lega in maniera sempre più stringente al ruolo che gli enti non profit ricoprono nei processi di *governance* ancorati alla definizione dei sistemi di welfare locale. Nella fattispecie, le peculiarità del contesto italiano e gli orientamenti politico-istituzionali scelti per fronteggiare la crisi del tradizionale sistema di protezione sociale hanno imposto un ripensamento di fondo dei compiti dello stato centrale e ancorchè dei rapporti tra stato e autonomie locali. Le esigenze legate alla riduzione dei costi della spesa pubblica e all'innalzamento degli standard qualitativi delle prestazioni offerte sono state affrontate facendo ricorso ai principi del *new public management* e a formule di partenariato tra enti locali, soggetti for profit e organizzazioni del terzo settore, sancite sotto il profilo normativo dalla riforma operata dalla legge n. 328 del 2000 (Pavolini 2003). Il processo di ridefinizione delle logiche di intervento pubblico si è così sviluppato lungo un percorso di territorializzazione delle politiche, attraverso cui la dimensione locale ha assunto una rilevanza strategica in qualità di luogo deputato alla implementazione di modelli di protezione sociale.

Lungo questo crinale, la sperimentazione di formule e strumenti programmatici e di gestione in materia di politiche sociali ha visto aprire le porte delle arene decisionali anche alle organizzazioni del terzo settore (Bifulco 2005), attribuendo loro il ruolo di soggetti co-agenti nei processi di definizione e di implementazione delle politiche.

Partendo da tali riflessioni, il presente contributo inquadra il processo di crescita e di sviluppo delle organizzazioni del terzo settore all'interno delle dinamiche di mutamento del welfare e dei processi di *governance* locale, con specifico riferimento al campo delle politiche socio-assistenziali. Nella prima parte del paper tali dinamiche verranno collocate – in riferimento al contesto italiano – nel quadro degli assetti di *governance* prodotti a livello locale dalla legge 328/00 (par. 1-2-3).

Nella seconda parte del contributo saranno illustrati i risultati di una ricerca condotta nell'ambito del comune di Napoli, volta ad analizzare il ruolo ricoperto dalle organizzazioni del terzo settore nelle dinamiche di *governance* locale. Ricorrendo alle categorie analitiche della social network analysis, si proporrà una ricostruzione del network di relazioni che intercorrono a livello comunale tra le organizzazioni del terzo settore (dimensione interna) e tra le stesse OTS e gli attori istituzionali (dimensione esterna), tentando di sostenere l'assunto di un progetto di "riflessività locale" (Martelli 2006) in cui l'esito delle politiche e gli stessi assetti welfaristici non sono più legati alla performance del singolo attore ma all'azione sinergica di più soggetti interdipendenti, collocati in strutture reticolari composte da istituzioni ed

organizzazioni (profit e non profit), che scambiano risorse (economiche, informative, competenze...) per risolvere problematiche di rilevanza collettiva (par. 4-5).

## **1. La crisi del welfare state e le dinamiche di crescita del terzo settore**

Da una prospettiva di ampio respiro, l'interesse suscitato dal terzo settore si lega in maniera sempre più stringente alla crisi dei modelli di welfare state consolidatisi durante le *les annes trente glorieuses* dell'industria fordista (Titmuss 1974; Ferrera 1993, 1998, 2007; Flora, Heidenheimer 1981; Esping-Andersen 2000, Paci 1982) e si iscrive all'interno di un più ampio processo di ristrutturazione delle architetture di governo delle politiche sociali (Geddes, Le Galès 2001).

Ad oltre un secolo dalla loro nascita, i sistemi di protezione sociale si sono trovati a fronteggiare nuove sfide legate alle profonde trasformazioni che hanno investito le società occidentali negli ultimi decenni. Le strutture economiche di gran parte dei paesi a capitalismo avanzato sono state attraversate da mutamenti di ampia portata, mettendo in luce l'inadeguatezza dei sistemi di welfare state rispetto al manifestarsi di nuovi rischi e nuovi fattori di vulnerabilità sociale. Dietro uno scenario mondiale segnato da processi di globalizzazione dell'economia e dalla progressiva transizione verso un sistema di produzione post-fordista, si cela un lento e faticoso riallineamento degli schemi tradizionali di protezione sociale alle trasformazioni che hanno interessato l'istituto familiare, il mercato del lavoro e (più in generale) le strutture produttive nazionali.

A partire dagli anni Ottanta, infatti, il declino del modello produttivo fordista e le dinamiche economiche legate al crescente grado di flessibilizzazione delle strutture produttive e delle forme contrattuali di impiego, rappresentano fattori che hanno dato impulso ad un mutamento significativo della domanda di welfare. Tali cambiamenti hanno avuto luogo all'interno di scenari demografici nazionali segnati dal progressivo invecchiamento della popolazione e dalla compresenza di vincoli di finanza pubblica con conseguente una compressione della spesa. Questi fattori hanno minato in termini di sostenibilità finanziaria e di legittimità la tenuta dell'assetto di welfare capitalism (Esping-Andersen 2000), ovvero di un assetto welfaristico di matrice fordista, che poggiava la propria struttura su tre pilastri fondamentali: la famiglia, nel suo configurarsi come struttura nucleare; il mercato del lavoro, dominato dalla grande industria; il welfare state assicurativo, basato sulla centralità dello stato e sulle grandi assicurazioni sociali obbligatorie (Paci 2005).

La crisi dei tradizionali sistemi di protezione sociale va collocata, dunque, sullo sfondo di tali trasformazioni, che hanno dato avvio ad un processo di ridefinizione delle logiche di intervento pubblico, calibrate su formule di privatizzazione attraverso cui la fornitura dei servizi viene affidata a soggetti non pubblici e principalmente organizzazioni di terzo settore. Nel corso dell'ultimo trentennio, infatti, in linea con quanto i governi di molti stati europei proponevano in altri ambiti di policy, il cambio di rotta ha preso forma attraverso un cospicuo coinvolgimento delle organizzazioni di terzo settore nel processo di fornitura dei servizi. Così, mentre i tradizionali studi sul welfare fornivano un'immagine monolitica dei sistemi di protezione sociale, imperniati intorno al ruolo preponderante dello stato, la stretta interdipendenza tra organizzazioni di terzo settore e governi locali si è rafforzata in concomitanza dell'acuirsi di incrinature dovute alla spirale dei costi e al manifestarsi di una nuova gamma di bisogni sociali (Salamon *et al.* 2004).

Le linee di indirizzo politico e le produzioni normative adottate dalle singole realtà nazionali hanno contribuito in modo rilevante ad orientare il rapporto tra stato e terzo settore. Sotto questa luce, recenti studi di carattere comparativo (Salamon *et al.* 2004) hanno analizzato le modalità attraverso cui i diversi paesi, in fase di fornitura dei servizi, scelgono di integrare l'azione pubblica con l'azione intrapresa dalle organizzazioni del terzo settore. Né è emerso un quadro contraddistinto da un ricorso sempre più diffuso a modelli di partnership tra autorità governative ed enti non profit, dove in luogo del tradizionale "paradigma del conflitto" che poneva tali organizzazioni in una posizione contrapposta e alternativa allo stato, la lettura del rapporto fra stato e terzo settore ha trovato invece espressione in logiche di intervento pubblico gradualmente protese verso modelli d'interdipendenza tra le due sfere (Salamon 1995). Elevati tassi di crescita del terzo settore sono stati così registrati soprattutto in quei paesi che hanno privilegiato un approccio alla gestione delle politiche fondato su un'ampia collaborazione tra soggetti pubblici ed enti non profit (Anheier 2002), definendo assetti istituzionali in cui tali organizzazioni sono generalmente divenute parte integrante di un meccanismo per l'erogazione di servizi, che drena fondi governativi attraverso l'adesione a schemi di contrattazione tra attore pubblico e terzo settore (*ibidem*).

## **2. Il processo di localizzazione del welfare in Italia e la legge di riforma del sistema di servizi socio-assistenziali n. 328/00**

Anche in Italia il modello di welfare è stato interessato da una profonda rivisitazione e trasformazione dei suoi principali istituti e la necessità di intraprendere percorsi di riforma è apparsa ancor più evidente al cospetto dell'indebolimento del ruolo del soggetto pubblico. Al centro della "nuova questione sociale" (Rosanvallon 1997) vengono posti i processi di precarizzazione e individualizzazione dei percorsi occupazionali, innescati da istanze di deregolamentazione del mercato del lavoro, e l'istituto familiare – sotto le pressioni dei nuovi carichi assistenziali imposti dall'inoccupazione giovanile e dalla diffusione di delle forme contrattuali atipiche – si allontana gradualmente dal modello di famiglia tradizionale che costituiva il riferimento cardine delle politiche di ispirazione fordista (Saraceno 1994, 1998).

Le esigenze legate inoltre alla riduzione dei costi della spesa pubblica e all'innalzamento degli standard qualitativi delle prestazioni offerte sono state perseguite facendo ricorso ai principi del "new public management"; l'introduzione nella macchina amministrativa di strumenti di gestione mutuati dalle organizzazioni di mercato è stata accompagnata dall'impiego di meccanismi concorrenziali che hanno spinto buona parte degli enti locali a regolare in maniera più precisa le pratiche di interazione, stimolando la concorrenza in contesti di "quasi-mercato" attraverso la diffusione del contracting-out o adottando meccanismi di convenzione o appalto (Pavolini 2003).

Tali fattori di mutamento descrivono un graduale processo di razionalizzazione delle politiche sociali da parte dello Stato, accompagnato, inoltre, da un processo di decentramento amministrativo (Ponzini 2004), inaugurato dalle leggi Bassanini e sancito in chiave costituzionale dalla legge n. 3 del 2001, che ha riformato il Titolo V della Costituzione ripartendo le competenze tra i diversi livelli di governo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le normative in materia di autonomia degli enti locali e delle funzioni regionali a esse strettamente correlate si ricordano: la legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini), la legge n. 127 del 1997 (legge Bassanini *bis*) che conferiscono alle regioni e agli enti locali, in attuazione del principio di

La crisi dei tradizionali assetti di welfare può essere considerata come uno dei fattori che in Italia, così come in altri paesi europei, ha sollecitato il dispiegarsi di processi di decentramento e localizzazione delle politiche (Bobbio 2002), determinando – nella fattispecie – un cambio di scala nella definizione spaziale delle politiche sociali. La propensione ad esprimere forme locali di governo «(...) sembra, dunque, consolidarsi entro una sorta di bilanciamento della perdita di forza del livello nazionale, che peraltro non può sostituire il ruolo internazionale dello stato, né annullare la complessa ed anzi rinvigorita trama delle relazioni intergovernative tra centro e periferia. Tale decentramento ritaglia geometrie che si strutturano in modo variabile lungo un raggio che va dall'ambito regionale all'ambito urbano» (Bobbio 2002, in Martelli 2008, p. 4).

Le scelte pubbliche di policy hanno così condotto ad una rivisitazione del sistema di protezione sociale e ad un suo riassetto istituzionale, giunto a compimento nel campo dei servizi socio-assistenziali con l'approvazione della legge n. 328 del 2000, che raccogliendo i vari input normativi precedenti, nonché esperienze locali disseminate sul territorio nazionale, «(...) ha operato i necessari elementi di correzione del centralismo preesistente e ha identificato in linea di principio i diversi livelli di governo e il ruolo degli attori istituzionali e sociali chiamati ad assumere responsabilità e incarichi nel sistema» (Paci 2008, p. 31).

Muovendo nell'alveo del principio della sussidiarietà, il disegno di policy ha distribuito le responsabilità politico-amministrative tra stato, regioni, province e comuni, e tratteggiato un nuovo modello di welfare sulla base di un duplice processo: di integrazione e di localizzazione delle politiche sociali (Donolo 2005).

Il primo processo esorta la ricerca di connessioni tra le politiche pubbliche (politiche urbane, politiche di assistenza, politiche attive del lavoro, politiche educative...); il secondo processo evoca invece la centralità della dimensione locale, in uno scenario generale caratterizzato dalla progressiva devoluzione di competenze e funzioni verso i livelli istituzionali inferiori e da una ridefinizione dei rapporti tra stato centrale e autonomie locali.

Il processo di riarticolazione territoriale e funzionale degli interventi prende forma, dunque, all'interno di uno scenario sensibilmente mutato, in cui problematiche di carattere organizzativo, decisionale e partecipativo si accentuano a fronte di un crescente livello di complessità. In tale contesto la legge n. 328/00 assegna ai comuni la titolarità delle funzioni di programmazione, progettazione e realizzazione dei servizi sociali, e al contempo spinge gli enti locali a ricercare integrazioni attraverso un sistema di partnership con i soggetti del terzo settore, chiamati a collaborare con l'amministrazione locale fin dalla fase di progettazione e redazione dei Piani sociali di zona. L'idea di fondo è che gli ambiti locali<sup>2</sup> siano i luoghi deputati alla costruzione degli interventi e che la base comunitaria diventi l'elemento innovativo su cui fondare un sistema di protezione sociale attraverso la valorizzazione delle risorse relazionali e la capacità degli attori locali di rispondere ai fattori di vulnerabilità ed esclusione.

Entro il perimetro definito dalla nuova configurazione istituzionale, il processo di esternalizzazione di servizi ed interventi appare un tratto caratteristico del rapporto fra attore pubblico e attore privato. La separazione tra funzioni di finanziamento ed

---

sussidiarietà, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità (Paci 2008, p. 47).

<sup>2</sup> La legge n. 328/00 identifica l'Ambito in corrispondenza di quelle aree territoriali da assumere come riferimento per l'elaborazione dei Piani sociali di zona. La popolazione media di cui si deve comporre un ambito territoriale è di 90.000 abitanti. Vista la piccola dimensione dei Comuni italiani, sono pochi in Italia gli ambiti che coincidono con un solo Comune.

erogazione del servizio corre, infatti, in parallelo con l'introduzione di meccanismi di regolazione che incentivano la concorrenza tra soggetti erogatori (Colozzi e Bassi 2003) e ciò ha dato forma a differenti modelli di integrazione tra pubblico e privato, collocabili su un continuum che segna profili di regolazione economica massimamente aperti ai meccanismi di mercato, ad un estremo, e profili in cui è invece massimo il livello di regolazione istituzionale<sup>3</sup>.

Accanto alle procedure normative e ai modelli di regolazione adottati dalle amministrazioni locali, il processo di costruzione delle politiche si presenta tuttavia come un ambito di sperimentazione di modalità e pratiche di interazione tra una pluralità di attori, chiamati a contribuire alla definizione degli assetti di welfare locale. In molti hanno scorto in tali dinamiche la possibilità di attivare percorsi di trasformazione istituzionale (*institutional building*) attraverso il consolidamento di pratiche di governo partecipative (Paci 2008) e processi di redistribuzione delle risorse e dei poteri profondamente radicati sul territorio (Bifulco 2005). La propensione ad esprimere forme locali di governo ha posto al centro del dibattito scientifico le modalità attraverso cui si realizzano processi di partecipazione politica dei cittadini e di legittimazione delle scelte in materia di politiche sociali. Da tale prospettiva, la dimensione del welfare locale appare come «(...) uno spazio di azione pubblica marcato non solo da processi di ridefinizione dei poteri all'interno del governo, ma dall'insorgere di forze propulsive che si identificano come vettori di istanze provenienti dalla società civile, una delle direttrici più pervasive del cambiamento» (Della Porta 1999, p. 61). All'interno delle più ampie dinamiche di localizzazione del welfare, il terzo settore vede dunque riconosciuto il suo ruolo di partner attivo nella progettazione e nell'attuazione delle politiche, assumendo un ruolo rilevante nei processi di *governance* locale.

### **3. La dimensione relazionale del welfare locale e assetti di governance localistica**

Muovendo da processi di governo di stampo partecipativo-negoziato, gli ingranaggi istituzionali del welfare sono stati articolati intorno a formule di esercizio del potere innescate da processi decisionali inclusivi (Bobbio 2002). Lungo tale direttrice è venuta delineandosi una prospettiva di analisi segnata dalla centralità del concetto di *governance*, che allinea il dibattito odierno sulla trasformazione degli stili di decisione e concertazione alla progressiva trasformazione della via autoritativa pubblica.

---

<sup>3</sup> Le chiavi di lettura proposte dall'approccio neo-istituzionalista hanno offerto una cornice analitica efficace nell'analizzare le modalità di relazioni che sono andate gradualmente definendosi tra pubblico e privato negli assetti locali di welfare, ampliando successivamente gli orizzonti d'analisi alla valenza culturale e alla capacità degli attori di innovare le routine istituzionali, contribuendo in tal senso alla variabilità dei contesti istituzionali nel tempo e nello spazio. In altri termini, come messo bene in luce da Martelli (2006, p. 60), «Le scelte di politica sociale locale possono così essere spiegate, almeno in parte, sia dedicando attenzione più specifica allo studio delle dinamiche attraverso le quali le organizzazioni perseguono la ricerca di appropriatezza normativo-cognitiva e la legittimazione sociale (...), sia scendendo al livello degli attori e dei gruppi per osservarli nella loro operatività quotidiana, sapendo che essi non sono passivi esecutori delle regole istituzionali (...)». In un gioco di compensazione analitico-concettuale, l'analisi del mutamento delle politiche sociali basata sullo studio degli assetti del governo locale si innesta su una pista di ricerca più prossima all'analisi delle culture, dei meccanismi di formazione di senso che esprimono il radicamento culturale del welfare, in cui la dimensione conoscitiva e discorsiva trova espressione nelle pratiche di riflessività del welfare locale (*ibidem* 2006).

Da una prospettiva di ampio respiro, il ricorso alla nozione di *governance* definisce soprattutto<sup>4</sup> una struttura di governo che si allontana dal modello di controllo gerarchico e si caratterizza per l'adozione di pratiche di cooperazione tra una pluralità di attori (pubblici e privati), secondo formule partecipative che vanno diffondendosi in diversi campi dell'azione pubblica (Kooiman 1993, Rhodes 1997, Mayntz 1999). Il dispositivo centrale della *governance* può essere di fatto visto come un modello che emerge da interventi basati sul riconoscimento di uno stato di reciproca interdipendenza, in cui nessun singolo attore – pubblico o privato – è in possesso delle informazioni e delle conoscenze necessarie alla soluzione di problemi complessi, dinamici e diversificati Rhodes (1997).

Così come auspicato dalla normativa europea (Commissione europea 2001), anche nel campo specifico delle politiche sociali l'architettura istituzionale della *governance* è stata disegnata per contrastare processi di frammentazione delle scelte e delle responsabilità, secondo assetti istituzionali costruiti sull'incrocio tra differenti livelli di governo e diversi settori (Geddes, Le Galès 2001), «(...) in modo che si combinino e si rafforzino reciprocamente diversi tipi di potere e relative fonti di legittimazione: regolazione centralizzate e autogoverno locale, “Stato” e “società civile”» (Bifulco 2005, p. 18).

Nel più ampio scenario welfaristico italiano, segnato – come visto – da processi di *rispazializzazione* e di *sussidiarizzazione* degli interventi (Kazepov 2008), la legge di riforma dei servizi sociali n. 328/00 ha promosso il passaggio da forme di regolazione burocratica a modelli decentrati di *governance* (Fedele 2005), definendo un sistema di protezione sociale che si dipana sia in verticale, lungo i diversi livelli di governo, sia in orizzontale, lungo le linee di cooperazione fra soggetti pubblici e soggetti privati. La ricerca di stili di governo improntati alla co-gestione e alla co-produzione degli interventi è stata tradotta quindi in assetti locali in cui la tradizionale azione di governo di matrice gerarchica è divenuta complementare a forme sociali di auto-organizzazione e la responsabilità degli interventi è stata gradualmente distribuita tra una pluralità di attori. Questo passaggio sembra comportare, come ricorda Bifulco, «(...) non tanto l'atrofizzazione, quanto la trasformazione dell'autorità pubblica lungo una direzione sintetizzabile nel passaggio da un ruolo di *rowing* a un ruolo di *steering*» (Bifulco 2005, p. 25). La prima direttrice (*rowing*) incanala la riorganizzazione dell'azione di governo rispetto alle funzioni ancorate al processo di erogazione dei servizi; la seconda direttrice (*steering*) muove, invece, lungo la riorganizzazione delle funzioni legate alla dimensione della decisione politica, spostando il focus dell'azione di governo non semplicemente sulla fornitura dei servizi pubblici ma su un più ampio coinvolgimento anche di soggetti privati (profit e non profit) nella definizione ed implementazione di interventi volti a risolvere le problematiche locali. Per tale via, la ridefinizione del rapporto tra “centro” e “periferia” nella distribuzione dei poteri pubblici si compone all'interno di un quadro in cui la ricalibratura delle politiche verso la dimensione territoriale sposta l'attenzione sulla capacità della società locale di intercettare e rielaborare dinamiche e risorse di tipo sia macro sia micro, attraverso forme di ‘riflessività situata’ (Martelli 2006).

In tale scenario, la spinta a coinvolgere le organizzazioni del terzo settore nei processi di costruzione e realizzazione delle politiche è venuta gradualmente crescendo, così

---

<sup>4</sup> Rhodes (1996) individua sei distinte aree tematiche della *governance* in riferimento: al minimal state, alla corporate governance, alla new public management, alla good *governance* offerta dalla Banca Mondiale; all'approccio socio-cibernetico ed infine al campo delle relazioni tra network auto-organizzati.

come è apparso consolidarsi il ruolo che gli enti non profit ricoprono in ambienti dell'azione pubblica caratterizzati da elevati livelli di complessità. Il processo di riforma in materia di politiche socio-assistenziali ha contribuito a definire assetti di *governance* in cui le formule di coordinamento fra i diversi attori rappresentano l'esito di intensi processi di interazione. Sul piano strettamente politico-istituzionale, anche il ruolo dell'attore pubblico locale – individuato dalla legge 328/00 come baricentro del nuovo assetto welfaristico – va riletto alla luce dell'interazione con altri soggetti (Ascoli, Pavolini 1999), così come il ruolo delle organizzazioni del terzo settore va collocato all'interno di una sfera dell'agire pubblico dove identità organizzative eterogenee definiscono e strutturano obiettivi di rilevanza collettiva, ponendosi come soggetti co-agenti nella programmazione degli interventi, oltre che nell'organizzazione e nella gestione dei servizi.

Il carattere innovativo e flessibile introdotto dagli enti non profit ha suggerito dunque soluzioni alternative o complementari a quelle offerte dall'attore pubblico, determinando, in una prospettiva più ampia, una crescita di interdipendenza tra organizzazioni di terzo settore e governi locali. In tale scenario, l'immagine della rete si presta efficacemente alla lettura delle dinamiche di *governance* che sottendono gli assetti del welfare territoriale e «[...] diventa particolarmente calzante quando, come sempre più frequentemente succede, si porta in campo una concezione molto decentrata del potere, disperso tra gruppi e movimenti in continua trasformazione e interazione, o si esaltano gli spazi crescenti di un “terzo settore” costituito da molteplici e interdipendenti solidarietà orizzontali [...]» (Mutti 1998, p. 62). Tali configurazioni si cristallizzano all'interno di reti socio-politiche ed amministrative dentro le cui trame gli enti del terzo settore si pongono come importanti fattori di coordinamento sociale e politico (Salamon, Anheier 1990), agendo tra le maglie di network territoriali in cui prende forma e si radica (*embedded*) la loro azione, generando reti che si configurano e riconfigurano a seconda dei progetti e degli obiettivi da perseguire.

#### **4. Le reti territoriali del terzo settore: il network delle OTS napoletane**

Il passaggio che le organizzazioni del terzo settore vivono nei primi anni successivi al percorso di riforma introdotto dalla l. 328/00 descrive un processo di mutamento significativo, la cui ricaduta non va colta soltanto in relazione alla dimensione *quantitativa* assunta a livello locale dal fenomeno. L'aspetto del processo più interessante attiene alle dinamiche di strutturazione interna alla realtà non profit napoletana e alla specifica configurazione che ha assunto nel corso degli ultimi anni il network del terzo settore cittadino, i cui sviluppi si prestano ad una lettura che corre lungo una doppia direttrice.

La prima inquadra la centralità assunta da alcuni attori all'interno del network alla luce delle evoluzioni che a partire dagli anni '80 hanno interessato la realtà non profit locale<sup>5</sup>; la seconda spiega tale posizionamento *anche* alla luce del più ampio processo di imprenditorializzazione che ha interessato le OTS nel corso dell'ultimo ventennio.

---

<sup>5</sup> Questa fase dell'analisi, di natura strettamente qualitativa, è volta ad inquadrare il processo di evoluzione storica del terzo settore nell'ambito del comune di Napoli, definendo il ruolo che tali enti hanno avuto nell'organizzazione delle politiche sociali a livello cittadino. Le informazioni sono state raccolte attraverso una traccia di intervista semi-strutturata, somministrata ad un gruppo di 10 testimoni privilegiati che potessero dare una lettura storica del fenomeno da punti di osservazione differenti, ma

#### ***4.1. Il terzo settore nel processo di crescita delle politiche sociali comunali***

Nel campo delle politiche socio-assistenziali, il processo di sviluppo delle OTS napoletane assume una specifica caratterizzazione ben prima dell'approvazione della legge n. 328 del 2000 e va inquadrato all'interno di una più ampia fase di riforma storica delle politiche sociali comunali.

Agli inizi degli anni '90, un primo tentativo di razionalizzare e sistematizzare un filone di azioni e di interventi in materia socio-assistenziale parte da un'organica conoscenza delle problematiche legate ai minori: lo sviluppo del volontariato, prima ancora della cooperazione sociale, prende avvio proprio in quel decennio con alcune sperimentazioni legate alla legge n. 216 del '91<sup>6</sup>, finalizzata alla promozione di interventi per minori nelle aree a rischio criminalità. A livello locale, le iniziative promosse da diverse associazioni di volontariato e da alcune cooperative sociali segnano un primo (importante) passaggio verso una gestione partecipata tra ente comunale e realtà non profit nella costruzione di politiche rivolte ai minori:

“I progetti finanziati con la l. 216 del '91, ovvero quelli per i minori delle aree a rischio, hanno rappresentato un momento importante sia per lo sviluppo delle politiche sociali a Napoli, che per la crescita del terzo settore, perché è stato quello il primo momento in cui si è usciti un po' dal monopolio pubblico, ovvero della gestione solo da parte del pubblico di queste iniziative. Noi che nasciamo da un'associazione di volontariato abbiamo partecipato a quella fase di progettazione in cui il Comune e anche la Prefettura avevano un ruolo di coordinamento, poichè si trattava di progetti, che partendo dalla lotta alla microcriminalità e la criminalità organizzata, venivano gestiti economicamente dalla Prefettura. Solo successivamente il Comune si è posto come soggetto di promotore, destinando a quell'attività un Ufficio progetti...” (Intervistato n. 2, Coordinatore progetti, Cooperativa sociale).

Seppur ancora in forma embrionale, tali sperimentazioni poggiano su formule di intervento a carattere prevalentemente volontario e lasciano intravedere significativi segnali di cambiamento legati soprattutto alla possibilità di introdurre modalità di intervento fortemente innovative. Con la legge n. 285 del 1997<sup>7</sup> la partecipazione delle organizzazioni del terzo settore alla definizione dei piani di programmazione e di intervento conduce al consolidamento di alcune sperimentazioni e progetti, grazie soprattutto alla possibilità di accedere a risorse strutturali stanziare a livello nazionale attraverso il “fondo per l'infanzia e l'adolescenza”. In quegli anni, durante l'assessorato della Incostante, il rapporto tra amministrazione comunale e terzo settore si consolida e formule di collaborazione vengono sperimentate anche in altri settori di intervento (immigrazione, tossicodipendenza...), oltre a quello dei minori.

“Tra il 1997 e il 1998, prima del piano regolatore sociale, vengono inaugurate misure innovative, riconducibili sostanzialmente a tre tipi di interventi: il primo, legato alla legge 285 per l'adolescenza e l'infanzia, apre un rapporto diretto con l'associazionismo e da la possibilità di sviluppare servizi nuovi, in particolare servizi di educativa territoriale su cui nascono molti progetti. Il secondo intervento riguarda un primo passaggio all'assistenza domiciliare agli anziani e ai portatori di handicap, con cui si comincia non soltanto a dare un contributo monetario all'assistenza, ma si compie un primo tentativo di costruire un servizio pubblico che va sul territorio. Il terzo grande elemento novità si ritrova in una ridefinizione delle funzioni del centro per i servizi sociali, che prima era un po' uno “sportello passivo” dove la cittadinanza si rivolgeva per chiedere l'assistenza e che diventa invece uno “sportello attivo”. E

---

al contempo complementari. Per tale ragione sono stati scelti soggetti legati alla sfera amministrativa, alla dimensione non profit e al mondo accademico.

<sup>6</sup> Legge n. 216/1991, *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminali*.

<sup>7</sup> Legge n. 285/1997, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.

questo come avviene? Instaurando un rapporto con il terzo settore: rispetto al passato non c'è più l'erogazione di un contributo di assistenza né di un servizio fatto dai soli operatori comunali, ma attraverso meccanismi di affidamento con bandi di gara, si erogano dei servizi territoriali che coinvolgono le organizzazioni non profit locali. (Intervistato n. 8, Responsabile Centro servizi sociali).

Su tale scia, si apre una stagione particolarmente importante e feconda, durante cui una parte dei soggetti del terzo settore napoletano contribuisce ad animare ed ispirare quel processo rinnovamento delle politiche sociali, assumendo gradualmente un ruolo di interlocutore privilegiato dell'amministrazione comunale. Sul piano strettamente politico-istituzionale, il dibattito sorto sulle problematiche territoriali legate al tema dell'esclusione sociale prende vita all'interno di un "Tavolo di confronto permanente sulle politiche sociali", sorto per iniziativa di diverse anime della realtà non profit napoletana<sup>8</sup> e a cui prendono parte – oltre ai rappresentanti comunali – anche altri attori istituzionali (Asl) e rappresentanze sindacali. Il tavolo apre un canale di comunicazione più immediato e diretto tra organizzazioni del terzo settore ed ente comunale, alimentando un grande fermento partecipativo che coinvolge un'ampia parte del terzo settore nelle discussioni sui provvedimenti da attuare nel più vasto scenario delle politiche sociali comunali. Come messo in luce da un intervistato,

"L'amministrazione comunale aveva sviluppato una sensibilità di ascolto diversa da quella degli anni passati, ma anche una sensibilità a predisporre più favorevolmente nei processi di partecipazione di coinvolgimento dal basso, processi di concertazione che per noi soggetti del terzo settore rappresentano un'esperienza assolutamente importante. La concertazione è una cosa per la quale fino ad allora se ne sentiva parlare, ma perché riguardava e interessava le grandi lotte sindacali e quindi ricordava soprattutto i temi del lavoro, dell'occupazione, dello sviluppo. Credo che invece questa pratica sia stata mutuata in maniera positiva dal non profit e molti soggetti del terzo settore in quella stagione si sono fatti carico di animare un percorso che avrebbe portato a concepire in modo differente il nuovo impianto delle politiche sociali" (Intervistato n. 4, Presidente, Cooperativa sociale).

Al tavolo di confronto siedono alcuni attori del terzo settore che assumeranno un peso strategico nella configurazione dei rapporti tra una specifica anima della realtà non profit locale e l'amministrazione comunale. Proprio in quegli anni, infatti, si irrobustisce a livello locale il posizionamento di alcune organizzazioni di secondo livello, nate nella prima metà degli anni '90 dall'iniziativa di alcune cooperative "storiche" presenti nel panorama non profit cittadino. La pressione politica esercitata da tali attori imprime un impulso significativo al processo di rinnovamento delle politiche sociali comunali, introducendo elementi di rottura rispetto al passato e fornendo esperienze di progettazione caratterizzate da elevati livelli di flessibilità e qualità degli interventi.

I cambiamenti che seguono all'approvazione della legge 285/97 avviano un primo (graduato) processo di professionalizzazione del terzo settore: sia sotto il profilo organizzativo che gestionale, la l. 285/97 prevedeva l'erogazione di servizi attraverso prestazioni e interventi più strutturati, con la necessità di impegnare personale a tempo pieno, che desse stabilità e continuità al servizio e fosse in possesso di elevati livelli di professionalità e competenze specifiche. Molte associazioni, pioniere delle sperimentazioni condotte nel corso dei primi anni '90, assumono la forma giuridica di cooperative sociali oppure danno avvio ad un processo di "gemmazione", che attraverso il

---

<sup>8</sup> Il tavolo di confronto permanente sulle politiche sociali nasce soprattutto dalla collaborazione di due anime del terzo settore cittadino: l'anima volontaristica, rappresentata dal Movi e dalla Caritas e l'anima della cooperazione sociale, rappresentata invece da due consorzi campani quali Gesco, Federsolidarietà (ora Solco).

distacco di alcuni operatori (spesso volontari) dal nucleo associativo originario porta alla costituzione di una nuova organizzazione non profit (cooperativa sociale).

Tuttavia, nel più ampio quadro cittadino, la distinzione di ruoli e funzioni tra le varie organizzazioni del terzo settore assume ancora, in quel periodo, una configurazione dai contorni sfumati. Il processo di definizione ed implementazione di servizi per l'infanzia e l'adolescenza aperto dalla l. 285/97, se da un lato attiva dinamiche di natura partecipativa, dall'altro si traduce in tavoli tecnici in cui le diverse anime del terzo settore configgono alla ricerca di un proprio ruolo nella gestione degli interventi sul territorio:

“Il Comune in quegli anni ha avuto, a mio avviso, un atteggiamento abbastanza ambiguo, nel senso che metteva insieme tutti soggetti del terzo settore. Per cui, ai progetti della l. 285 potevano partecipare indistintamente tutte le organizzazioni non profit: le associazioni culturali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali, i consorzi, le parrocchie. Credo che questa scelta abbia creato in quella fase una situazione conflittuale, perché ovviamente si trattava di soggetti con mission, struttura organizzativa, capacità gestionale, professionalità e radicamento territoriale completamente diverse, ma che nella pratica si sono trovate ad assomigliarsi un po' tutte (Intervistato n. 5, Presidente, Associazione di promozione sociale).

Ad ogni modo, la riforma dei servizi socio-assistenziali introdotta con l'approvazione della legge 328/00 si innesta su processo di forte espansione del terzo settore cittadino. Nel nuovo quadro istituzionale definito dalla riforma e caratterizzato dall'introduzione di meccanismi concorrenziali e da logiche di “quasi-mercato”, il processo di esternalizzazione dei servizi da parte dell'amministrazione comunale conclude la fase pionieristica avviata nel corso degli anni '90 e apre nuovi scenari di sviluppo, segnati da un intenso processo di trasformazione del terzo settore.

Da semplici forme associative, ancora in stato embrionale, venutesi a costituire nel tentativo di cristallizzare impulsi solidaristici provenienti dalla società civile, alcuni enti non profit hanno poi partorito (gradualmente) forme organizzative sempre più complesse ed articolate. L'orientamento verso la dimensione di impresa ha coinciso con la messa a regime di alcuni servizi cittadini, che escono dal novero delle “sperimentazioni” con cui erano stati identificati nel corso del decennio precedente. Inoltre, sulla scia di quanto era già stato tracciato dalla stagione normativa avviata nel corso degli anni '90, che ha ridefinito in maniera più precisa le linee di confine tra le differenti forme organizzative<sup>9</sup>, gli scenari istituzionali caratterizzati da processi di esternalizzazione dei servizi (regolati attraverso meccanismi concorrenziali) hanno innescato un processo di polarizzazione interna al terzo settore, imprimendo una notevole spinta allo sviluppo

---

<sup>9</sup> Dapprima la legge n. 266 promulgata nell'agosto del 1991, che vede «(...) riconosciuto il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo (...)» e poi la legge n. 381 sulle cooperative sociali (approvata a novembre dello stesso anno). Nel dicembre del 2000 con la legge n. 383 viene emanata una disciplina per l'introduzione di una nuova figura giuridica – le associazioni di promozione sociale – e nello stesso anno la “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” n. 328 investe le organizzazioni del terzo settore di un ruolo centrale negli assetti di welfare locale.

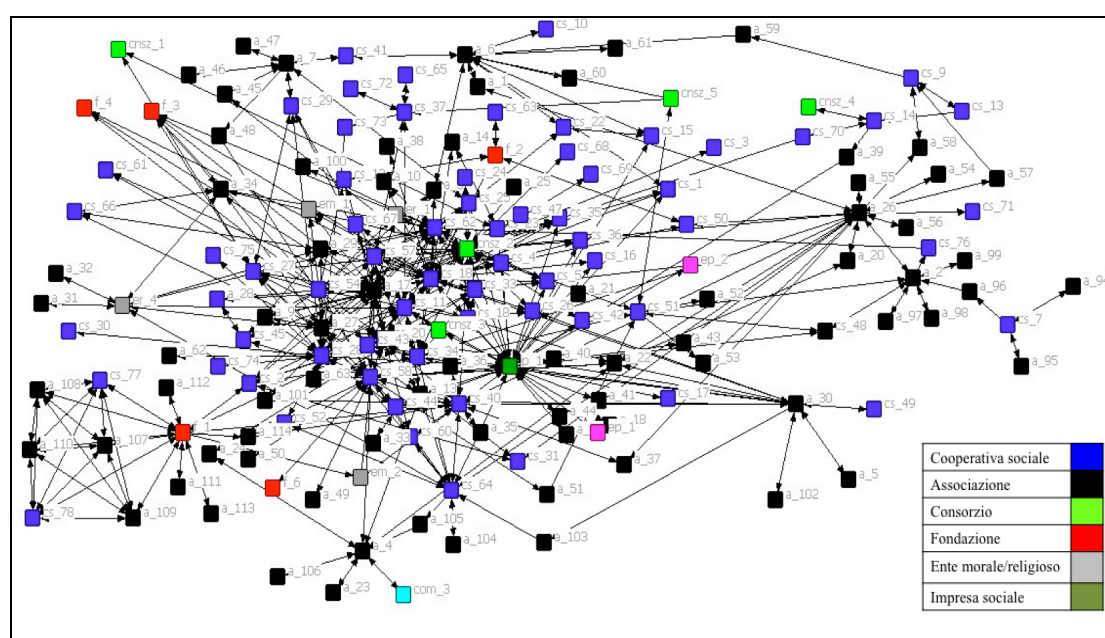
L'ultimo atto normativo è stato realizzato nel 2005 con l'attuazione della legge delega n. 118 sull'impresa sociale che consacra l'orientamento economico degli enti non profit. La valenza della legge sull'impresa sociale va ben oltre i suoi contenuti normativi e sfocia nella realizzazione di un passaggio culturale di notevole importanza stabilendo per la prima volta un principio che supera il limite imposto dal codice civile, secondo cui l'impresa è tale solo se svolge un'attività speculativa. La l. n. 118/05 riconosce, infatti, che l'impresa può anche essere un modo attraverso cui dei privati organizzano un'attività di produzione e scambio di beni e servizi non per perseguire, esclusivamente o in modo prevalente, uno scopo di lucro, ma anche e soprattutto per realizzare l'interesse generale della collettività.

delle cooperative sociali, cui viene attribuito un ruolo preponderante nel processo di implementazione e costruzione del nuovo assetto welfaristico.

#### 4.2. Il terzo settore cittadino: tra centro e periferia del network

Ricostruendo la struttura delle relazioni che intercorrono tra le organizzazioni del terzo settore coinvolte nella costruzione welfare locale, la rete presentata nella figura 1 cattura in maniera alquanto chiara il processo di strutturazione interno al terzo settore cittadino. All'interno della rete sono presenti circa 200 attori (nodi) e i legami tra le differenti organizzazioni esprimono il contenuto di una doppia relazione, descrivono cioè un legame in cui la dimensione formale e informale<sup>10</sup> del rapporto si sovrappongono<sup>11</sup>. Le tipologie organizzative presenti nel network sono costituite (come mostra la legenda) da cooperative sociali, associazioni, consorzi, fondazioni, enti morali/religiosi e imprese sociali.

**Fig. 1 – Intero network delle OTS (comune di Napoli)**



Ad un prima lettura, il network si caratterizza per livelli di densità<sup>12</sup> alquanto bassi (3,8%), mostrando una struttura che nel complesso si compone di piccoli reticoli e

<sup>10</sup> Con i legami *informali* sono stati rilevati contatti di natura personale tra i rappresentanti delle organizzazioni, collaborazioni “non formalizzate” che si traducono nel prestito di strutture, di personale, nello scambio di informazioni, scambio di personale...I legami *formali* derivano invece dalla sottoscrizione di una partnership tra 2 o più organizzazioni (Ati, Ats, contratti, protocolli d’intesa...).

<sup>11</sup> Questa rete sintetizza in maniera efficace sia il network delle relazioni informali che formali che intercorrono tra i differenti attori. Confrontando, infatti, la densità dei due network (formale e informale) presi singolarmente, in entrambi i grafi, sia la densità che il numero di legami sono molto vicini al “network dei legami sovrapposti” perché gran parte delle relazioni tra gli attori si caratterizzano per la presenza di un doppio legame – formale e informale – che rafforza la natura del rapporto.

<sup>12</sup> La densità è una misura che restituisce il grado di compattezza del network e corrisponde al numero di relazioni osservate nella rete in quanto proporzione del numero complessivo delle relazioni possibili. La formula per il calcolo della misura di densità è data dalla proporzione tra i legami effettivamente

singoli nodi che gravitano intorno ad un'area centrale della rete. La frammentazione del network tra "area periferica" ed "area centrale" assume, tuttavia, una configurazione in cui si riflettono – come si diceva – dinamiche di ri-articolazione interna al terzo settore. Ciò ha innescato un processo di segmentazione in cui, da un lato, troviamo le associazioni più piccole, non consorziate, che privilegiano la loro autonomia e offrono servizi e beni fuori dal mercato, in maniera volontaria; dall'altro, le organizzazioni maggiori che sono dotate di strutture e competenze professionali e che diventano interlocutori privilegiati di enti pubblici e che sono in grado di cooperare o competere sul mercato.

Nello specifico, l'area "periferica" del network è popolata soprattutto da associazioni di volontariato e di promozione sociale, organizzazioni di piccole dimensioni organizzative, che operano prevalentemente all'interno di un'area territoriale circoscritta, coincidente spesso con il quartiere in cui è localizzata la sede legale/operativa dell'organizzazione. I reticoli in cui sono inserite nascono e si consolidano per lo più intorno ad iniziative locali, interventi di "welfare leggero" finanziati dall'amministrazione comunale attraverso bandi di gara destinati in maniera specifica al supporto dell'associazionismo cittadino, oppure attraverso (piccoli) finanziamenti erogati direttamente dalla municipalità di appartenenza.

Il radicamento territoriale di tali organizzazioni esprime il principale elemento sui cui spesso si strutturano partnership tra i diversi attori, che in alcuni territori danno forma a reticoli altamente coesi, caratterizzati anche dalla presenza di soggetti eterogenei per forma giuridica e mission. L'intreccio tra diverse realtà organizzative consente di rafforzare alleanze attraverso l'apertura del reticolo verso organizzazioni territoriali maggiormente strutturate, in grado di arricchire la rete di capitale economico, organizzativo ed informativo. Queste dinamiche sono evidenti soprattutto in specifiche realtà municipali, dove il posizionamento strategico assunto da alcune organizzazioni ne ha consolidato il ruolo di leader a livello locale.

Osservando il network nel suo complesso, la posizione assunta da alcuni attori riflette simili sviluppi: il reticolo di organizzazioni non profit collocato in basso, sulla parte sinistra della figura, costituisce ad esempio una *clique*<sup>13</sup> composta da 7 soggetti (2 cooperative, 4 associazioni e 1 fondazione). Si tratta di un grappolo di organizzazioni localizzate nella VIII municipalità del comune, la cui azione è strettamente radicata al territorio e si struttura intorno alla posizione strategica che assume uno degli attori presenti nel reticolo (la fondazione). La vicinanza di questo attore al mondo cattolico consente all'organizzazione di beneficiare di strutture (istituti religiosi) dove poter svolgere le proprie attività con l'ausilio dei partner locali e di occupare nel network una posizione strategica, fungendo (come vedremo) da canale di intermediazione tra le piccole organizzazioni periferiche e il centro della rete.

Il manifestarsi di modalità d'azione tese al consolidamento di solide alleanze è ancor più evidente se si sposta il focus dell'analisi sulla zona "centrale" del network, un'area popolata prevalentemente da cooperative sociali.

---

presenti e quelli possibili, data la numerosità dei nodi:  $D=l/g(g-1)/2$  (Scott 1991; Wasserman and Faust 1994; Chiesi 1999).

<sup>13</sup> La clique identifica all'interno del network un sottografo massimamente coeso (*maximal complete sub-graph*), ovvero una porzione di rete composta da tre o più nodi, dentro cui tutte le possibili coppie di nodi sono direttamente connesse da un legame (Scott 1991; Wasserman and Faust 1994; Chiesi 1999).

A livello comunale, infatti, la robusta crescita del terzo settore registrata negli anni a cavallo della legge 328/00 e il passaggio altrettanto frequente dalla forma associativa a quella cooperativa, descrivono un processo di sviluppo del terzo settore che corre in parallelo proprio con lo strutturarsi di dense reti locali e segue logiche guidate da forti spinte di natura “centripeta”. Tali dinamiche hanno subito un’accelerazione considerevole a partire dai primi anni del 2000, coinvolgendo – seppur in forme e modalità differenti – una pluralità di organizzazioni locali.

Da un lato, ritroviamo infatti le esperienze territoriali promosse da alcune cooperative sociali che hanno scelto formule di coordinamento meno strutturate sotto il profilo organizzativo, in cui si riflettono meccanismi di carattere coalizionale e si definiscono reti che solidificano alleanze e rafforzano legami di natura fiduciaria tra le organizzazioni. È questo il caso di un micro-coordinamento territoriale sorto nella IX municipalità del comune, composto da 3 cooperative sociali e 4 associazioni di volontariato, la cui scelta di far confluire le singole esperienze all’interno di una “cabina di regia” deriva dall’esigenza di alcune cooperative di mantenere una propria autonomia rispetto ai vincoli imposti da una dimensione federativa, quale appunto quella consortile, e di coordinare al contempo le attività dei diversi attori in maniera strategica.

D’altro canto, la spinta aggregativa più rilevante, tanto per le dimensioni assunte quanto per l’impatto avuto sui processi di stratificazione della rete, ha interessato molte delle cooperative sociali presenti sul territorio, la cui azione è andata gradualmente coagulandosi intorno a diverse organizzazioni consortili. Difatti, la configurazione dei grappoli inter-organizzativi avviene anzitutto sulla base di meccanismi “affiliativi”, costruiti sull’appartenenza delle singole organizzazioni ad enti di secondo livello: Gesco, Solco, Core, rappresentano organizzazioni collegate alle due centrali cooperative nazionali – Legacoop e Confcooperative – che raggruppano sul territorio organizzazioni nate da differenti esperienze. Nella fattispecie, i consorzi Solco e Core, entrambi federati alla rete nazionale di Confcooperative, aggregano prevalentemente organizzazioni nate da consolidate esperienze di volontariato, sia di matrice laica che cattolica; il consorzio Gesco aderisce invece alla rete nazionale di Legacoop e aggrega diverse cooperative sociali, tra le quali anche le prime ad essersi mosse nello scenario cittadino nel corso degli anni ’90.

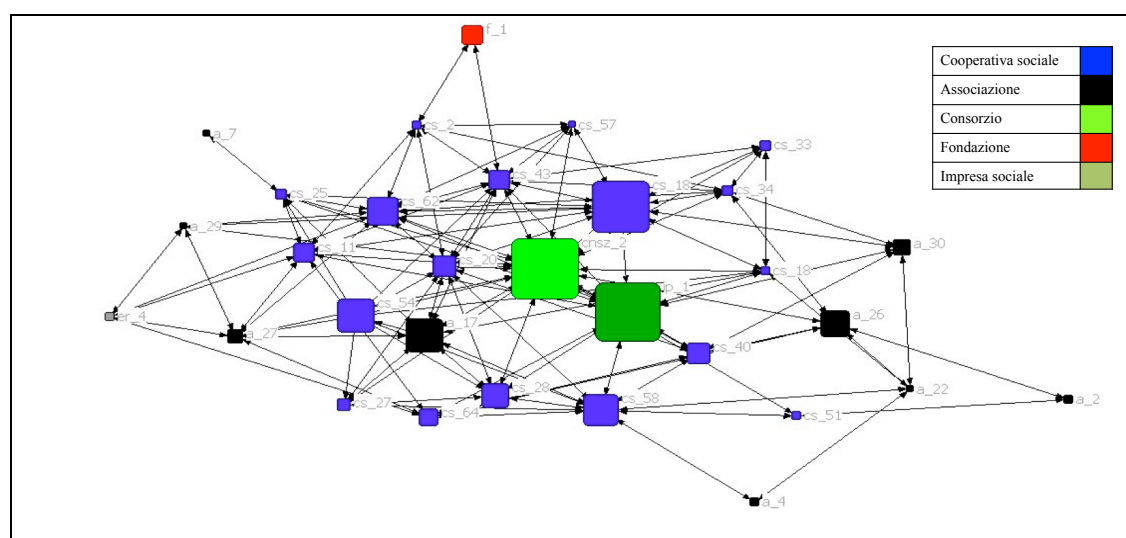
La tendenza a convergere verso tali organizzazioni spiega il costituirsi di porzioni di rete caratterizzate prevalentemente dalla presenza di organizzazioni dello stesso rango (forma giuridica), poiché gran parte delle cooperative sociali che figurano nell’area centrale del network confluiscono all’interno di realtà consortili e sviluppano la propria rete di rapporti (formali) con altre organizzazioni socie. Ciò accade soprattutto nel caso delle cooperative di piccole dimensioni: esse agiscono all’interno di reticoli territoriali che si compongono e ricompongono a seconda delle esigenze, seguendo modalità d’azione che portano ad una continua riconfigurazione delle reti locali, pur sempre, però, all’interno delle geometrie territoriali definite dal consorzio. In altri termini, i “gradi di libertà” di cui dispongono le cooperative consorziate rispondono ad una logica per cui la competizione tra attori locali viene giocata rafforzando il posizionamento di soggetti collettivi, catalizzatori di risorse organizzative e politiche. Tali organizzazioni sono andate così costituendosi come luoghi “istituzionali”, il cui ruolo di coordinamento tra le diverse organizzazioni non profit locali ha generato forme di raccordo tra vari soggetti, regolandone la concorrenza e accrescendo (al contempo) il peso politico di tali attori collettivi.

## 5. Attori rilevanti e processi di *governance*. Alcune riflessioni

In buona misura, dunque, quel segmento del terzo settore identificabile con la cooperazione sociale si colloca sullo scacchiere cittadino aderendo alle principali realtà consortili presenti sul territorio. Difatti, una densa trama di relazioni si costruisce intorno ad un nucleo centrale di cooperative, che insieme ad altri attori locali danno forma alla rete “rilevante” del terzo settore. Per una maggiore chiarezza espositiva, si è scelto di individuare tali attori attraverso il calcolo degli indici di centralità<sup>14</sup>; il principio di visualizzazione proposto nella figura 3 accresce la dimensione grafica dei nodi in rapporto alla centralità che ciascun soggetto assume all’interno della rete. Ciò ha consentito di evidenziare quelle organizzazioni che si pongono come baricentro del network e di approfondire la riflessione sui processi di stratificazione interna alla rete.

La struttura relazionale illustrata nel grafo sottostante (fig. 3) è stata enucleata dal network complessivo (fig. 1) e mostra la rete di rapporti che legano le organizzazioni più centrali, selezionate sulla base del numero di legami<sup>15</sup> di cui ciascuna dispone. Il network si compone di 30 organizzazioni – di cui il 60% è rappresentato da cooperative sociali (18 unità) – e mostra un livello di densità delle relazioni medio-basso (24,2%), con una significativa tendenza a strutturarsi intorno ad alcuni attori chiave.

**Fig. 2 – La rete “rilevante”**



Tale configurazione consente di puntualizzare alcune delle dinamiche analizzate in precedenza e di riflettere sui livelli di governo della rete e sui processi attraverso cui sono venute cristallizzandosi posizioni predominanti.

<sup>14</sup> La misura di centralità permette di definire il posizionamento di un attore nel proprio network in termini puramente relazionali. Le misure di centralità si differenziano in base alla tipologia e alla conformazione complessiva dei legami che vengono analizzati all’interno della rete e possono essere espresse in tre modi: la centralità di un attore calcolata sul suo grado, ovvero sul numero di legami che ego possiede con gli altri soggetti della rete (*centrality degree*); la centralità calcolata sulla interposizione dell’attore, ovvero sul suo essere intermedio fra i diversi punti della rete (*betweenness centrality*); la centralità calcolata sulla vicinanza dell’attore a qualsiasi altro punto del grafo (*closeness centrality*). Per ulteriori approfondimenti si veda: Scott 1991; Wasserman and Faust 1994; Chiesi 1999.

<sup>15</sup> In questa fase dell’analisi è stato preso in considerazione l’indice di centralità basato sul grado (*centralità degree*).

In primo luogo, alcune organizzazioni hanno consolidato la propria presenza sul territorio attraverso un lungo processo di radicamento, che le ha viste coinvolte in maniera attiva nelle dinamiche di sviluppo storico del terzo settore napoletano. Gli stessi attori che sul finire degli anni '90 avevano dato vita al "Tavolo di confronto permanente sulle politiche sociali" hanno continuato nel corso dell'ultimo decennio un'azione di pressione "dal basso", perseguita attraverso l'istituzione di forme di rappresentanza collettiva: il "Comitato di lotta all'esclusione sociale" e (negli anni più recenti) il movimento di protesta nato sotto la sigla "Il welfare non è un lusso", rappresentano alcune di queste iniziative e si legano in maniera stringente al ruolo interpretato da alcune delle principali organizzazioni territoriali. Tra queste, ritroviamo cooperative e associazioni storiche, che hanno accompagnato il processo di riforma delle politiche sociali cittadine, aprendo canali di contatto con le istituzioni locali e rafforzando la propria posizione attraverso reti trasversali alla dimensione sovra-comunale e comunale del terzo settore.

A livello sovra-locale, alcuni soggetti non profit hanno infatti aderito ad organismi federativi nazionali (di secondo e terzo livello), assumendo un forte peso nei tavoli di contrattazione regionale: l'Uneba (Unione nazionale istituzioni e iniziative di assistenza sociale) è un organo di coordinamento nazionale di istituti di matrice religiosa, sotto la cui sigla si muovono alcune realtà locali impegnate nella gestione di servizi rivolti a minori; il CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza) costituisce un importante soggetto di rappresentanza nazionale, dentro cui confluiscono alcune cooperative e associazioni locali in qualità di gruppo federativo regionale. A ciò va aggiunto, come detto, il consolidamento e il successivo processo di espansione che ha interessato alcuni consorzi – federati alle reti nazionali di Legacoop e Confcooperative – dalla cui iniziativa, sul finire degli anni '90, è sorto il "Forum regionale del terzo settore". L'esperienza legata all'istituzione del Forum ha costituito un elemento determinante nella realizzazione di una rete diffusa tra diverse organizzazioni locali, coinvolgendo, oltre a realtà dell'associazionismo (sia di volontariato che di promozione sociale, tra cui l'Arci, l'Acli e l'Auser), due consorzi campani: Gesco, che partecipa sul piano formale attraverso l'Anco (Associazione nazionale cooperative sociali – Legacoop) e Federsolidarietà.

A livello locale, queste stesse organizzazioni hanno poi consolidato reticoli altamente coesi (clique), attivando circuiti territoriali che alimentano flussi informativi e accrescono la capacità d'azione di ciascun attore. All'interno del network sono stati individuati 20 sotto-gruppi di attori, composti almeno da 4 organizzazioni, il cui legame si struttura sulla base di una doppia spinta: da un lato, la tendenza a consolidare reticoli ad alti livelli di densità è sostenuta da motivazioni prettamente strategiche, in cui lo scambio di risorse (organizzative, economiche, politiche...) offre vantaggi competitivi e si consolida all'interno di partnership locali; dall'altro, la stessa valenza strategica della relazione viene rafforzata dalla componente fiduciaria, un elemento che si lega alle competenze e alla professionalità di cui un'organizzazione dispone. Il sovrapporsi delle due dimensioni (strategica e fiduciaria) attribuisce ai reticoli carattere di stabilità: le relazioni che si configurano all'interno dei sotto-gruppi riflettono, infatti, legami costruiti nel tempo attraverso contatti e collaborazioni reiterate, in cui sinergie organizzative consolidano modelli di intervento e accelerano processi di messa in rete delle competenze.

Allo stesso tempo, però, la composizione dei sotto-gruppi all'interno del network mostra un processo di strutturazione della rete che ribadisce in maniera alquanto chiara la rilevanza di alcuni attori. Scorrendo l'elenco delle clique (tab. 1), le OTS che ricorrono più frequentemente all'interno dei diversi gruppi sono legate da rapporti di

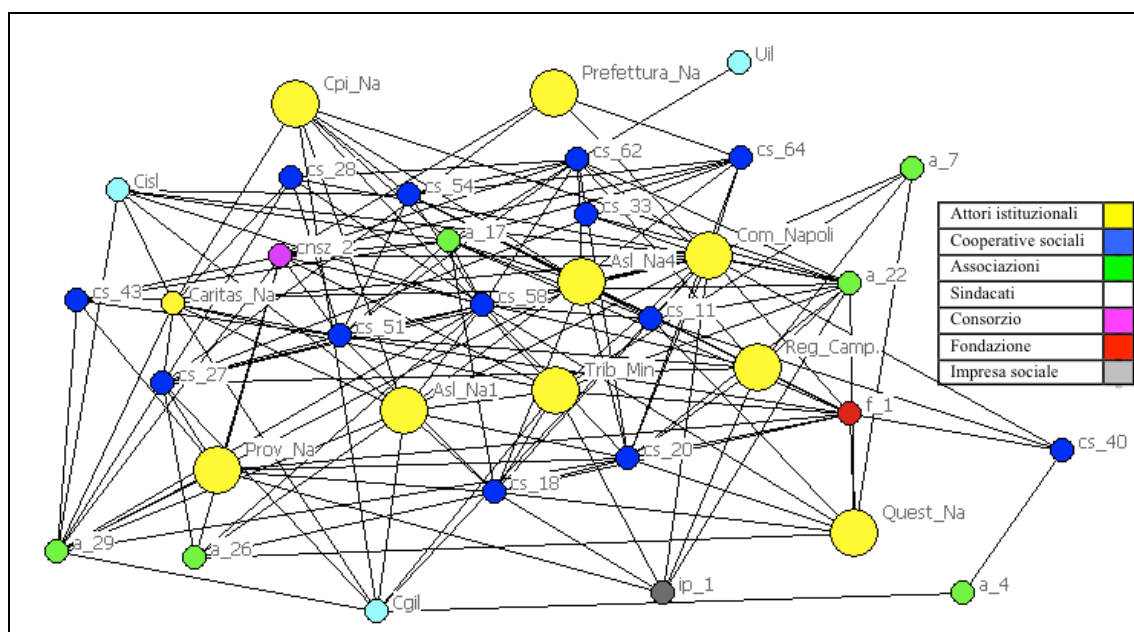
natura affiliativa: 9 delle 18 cooperative sociali presenti nel network condividono infatti l'appartenenza ad uno stesso consorzio e mostrano la tendenza a strutturare gruppi altamente coesi composti prevalentemente da cooperative associate.

**Tab. 1 – Clique individuate nella “rete rilevante” (n. minimo componenti=4)**

1: cs 1 cs 18 cs 20 cnsz 2 cs 43 cs 57 cs 62	11: cs 20 cnsz 2 cs 27 cs 28 a 17 cs 54
2: cs 1 cs 18 cnsz 2 cs 34 cs 43 cs 62	12: cs 20 cnsz 2 a 17 cs 43 cs 54
3: cs 1 ip 1 cs 18 cnsz 2 cs 43 cs 62	13: cs 18 cnsz 2 a 17 cs 54
4: cs 1 cs 11 cs 18 cnsz 2 cs 43	14: cnsz 2 cs 25 a 17 cs 54
5: cs 18 cnsz 2 cs 33 cs 34 cs 43	15: cnsz 2 a 17 cs 54 a 27
6: cs 18 cs 19 cnsz 2	16: cnsz 2 a 27 cs 62 a 29
7: cs 18 cs 19 cnsz 2 cs 33	17: cs 11 er 4 a 27 cs 64
8: cs 11 ip 1 cs 18 cnsz 2 cs 25	18: er 4 a 27 cs 62 a 29
9: ip 1 cs 18 cnsz 2 cs 25 cs 62	19: cs 20 cs 27 cs 28 a 17 cs 54 cs 58
10: cs 18 cnsz 2 cs 62 a 29	20: ip 1 cs 40 cs 58 cs 64

I primi 7 sotto-gruppi contengono difatti organizzazioni federate allo stesso consorzio, un'organizzazione che ha assunto un peso rilevante negli scenari del terzo settore cittadino. Si tratta di un'organizzazione di secondo livello nata nei primi anni '90 dall'iniziativa di alcune tra le prime cooperative sociali presenti sul territorio, la cui rilevanza strategica emerge in rapporto alla capacità di tale attore di mobilitare risorse di natura economica, politica ed organizzativa, e di occupare una posizione trasversale nel più ampio quadro del terzo settore cittadino. A ben vedere, infatti, tale attore compare in 16 dei 20 sotto-gruppi in cui è stratificato il network e intrattiene rapporti di natura formale e informale con gran parte delle organizzazioni presenti nella rete. Tuttavia, guardando oltre la posizione che le singole organizzazioni occupano all'interno del network, gli attori principali della rete entrano in maniera attiva nei processi di *governance* locale, strutturando reti che legano la dimensione cittadina del terzo settore all'asse politico-istituzionale comunale e sovra-comunale (fig. 3)

**Fig. 3 – Assetti di *governance* locale**



Il processo di costruzione delle politiche sociali prende forma, quindi, all'interno di un network in cui le organizzazioni del terzo settore cittadino attivano intensi processi di interazione con i diversi livelli istituzionali, configurando una rete che coinvolge Regione, Provincia, Comune, Asl, Prefettura...All'interno di tale network quelle stesse organizzazioni che sono state individuate nella "rete rilevante" interpretano un ruolo significativo nei processi di policy e contribuiscono a definire assetti locali di *governance* in cui l'azione regolativa dell'attore pubblico e le spinte propulsive del terzo settore si cristallizzano in una struttura reticolare. All'interno della rete, i singoli attori agiscono risorse, configurano e ri-configurano relazioni, orientando i processi decisionali secondo logiche che vanno lette all'interno di una continua dialettica tra la dimensione reticolare della *governance* e la capacità dei singoli attori di governare la rete, una capacità che in scenari di "network governace" non è attribuibile alla sola funzione regolativa pubblica, ma si lega ad un assetto locale caratterizzato da continue e mutevoli interdipendenze tra attori istituzionali e organizzazioni del terzo settore, e dove il posizionamento strategico assunto da alcuni attori non profit va assumendo ruolo sempre più importante.

## **Riferimenti bibliografici**

- ANHEIER, H. K. (2002), *The third sector in Europe: Five theses*, in «Civil society Working Paper», n. 12.
- ASCOLI, U. (1999), *Il welfare futuro. Manuale critico del Terzo settore*, Roma, Carocci.
- ASCOLI, U., RANCI, E., (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci.
- BRANCACCIO, L., ZACCARIA, A. M., (2007), *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Napoli, Liguori.
- BAGNASCO, A., PISELLI, F., PIZZORNO, A., TIRIGILIA, C., *Il capitale sociale, Istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino.
- BARBETTA, G. P., MAGGIO F., (2002), *Nonprofit*, Bologna, Il Mulino.
- BARBETTA, G. P., (1997), *Nonprofit, nuovo attore del sistema economico*, in «Impresa & Stato» n. 37-38.
- BIFULCO L. (2008), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti* Roma, Carocci.
- BIFULCO L. (2008), *Gabbie di vetro*, Milano, Bruno Mondadori.
- BOBBIO L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, La Terza.
- CHIESI, A. M. (1999), *L'analisi dei reticoli*, Milano, Franco Angeli.
- COLEMAN, J., (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- COLOZZI, I. (2006), *Paradigma relazionale e innovazioni nelle politiche sociali e di welfare*, in P. Donati, I. Colozzi, (a cura di), *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- DEFOURNY J., NYSSSENS M. (2006), "From third sector to social enterprise", in C. Borzaga e J. Defourny (a cura di), *The emergence of social enterprise*, Routledge, London.
- DE LEONARDIS, O., (1999), *Terzo settore: la doppia embeddedness dell'azione economica*, in «Sociologia del lavoro», XXII, n. 73, pp. 230-252.
- DE LEONARDIS, O., VITALE, T., (2001), *Forme organizzative del terzo settore e qualità sociale*, in M. La Rosa, *Le organizzazioni del nuovo welfare*, Rimini, Maggioli, 2001.
- DELLA PORTA, D., (1999), *La politica locale. Potere, istituzioni, attori tra centro e periferia*, Bologna, Il Mulino.
- DIMAGGIO, P. J., ANHEIER, H. K., (1990), *The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors*, «Annual Review of Sociology», vol. 16, pp. 137-159.
- DONOLO, C., (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?*, in «Stato e mercato», XXV, n. 1, pp. 33-66.
- ESPING-ANDERSEN, G., (2000), *Fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino.
- FEDELE, M., (2005), *Le basi istituzionali del welfare locale. Processi di fissione e fusione prima e dopo la 328*, in «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2.
- FERRERA, M., (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.
- FREEMAN L. C. (2007), *Lo sviluppo dell'analisi delle reti sociali*, Milano FrancoAngeli.

- GEDDES M., LE GALÈS P., *Local partnerships, welfare regimes and local governance: a process of regime restructuring?*, in Geddes, M., Benington, J., 2001, *Local Partnership and Social*
- GRANOVETTER, M., (1998), *La forza dei legami deboli*, Napoli, Liguori.
- KAZEPOV Y. (2008), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia. Attori, processi ed impatto*, Roma, Carocci.
- KOOIMAN J. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interaction*, Sage Pubns Ltd.
- MARTELLI A., (2006), *La regolazione locale delle politiche sociali. Un percorso d'analisi*, Roma, Franco Angeli.
- MAYNTZ R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in “Rivista italiani di Scienze politiche”, anno XXIX, n. 1.
- MUTTI A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, Il Mulino.
- PACI M., (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, II ed., Bologna, il Mulino.
- PACI M., (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Bologna, il Mulino.
- PAVOLINI E., (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Bologna, Il Mulino.
- PISELLI, F., (1995), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Roma, Donzelli editore.
- PISELLI, F., (1999), *Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico*, in «Stato e mercato», n.57.
- POLANYI, K., (1974), *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi.
- PONZINI G. (2004), *I sistemi di welfare negli anni novanta: il contesto storico e istituzionale*, in E. Pugliese (a cura di) (2004), *Lo stato sociale in Italia. Un decennio di riforme. Rapporto IRPPS-CNR 2003-2004*, Roma, Donzelli
- RANCI, C., (1999), *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bologna. Il Mulino.
- RANCI, C., (2005), *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, in «La rivista delle politiche sociali», IV, n. 2, pp. 3-23.
- RHODES, R.A.W. (1997), *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity*, Open University Press.
- ROSANVALLON, P., (1997), *La nuova questione sociale: ripensare lo stato assistenziale*, Roma, Lavoro.
- ROSSI, G., BOCCACIN, L., (2006), *Il capitale sociale in un'organizzazione multilivello di terzo settore*, Milano, Franco Angeli.
- SALAMON, L., ANHEIER, H. (1996), *The Emerging Nonprofit Sector. An Overview*, Manchester: Manchester University Press.
- SALAMON, L., ANHEIER, H. K., (2004), *Civil Society in Comparative Perspective*, in W. Powell, R. Steinberg, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- SCOTT, L. (2004), *Social Network Analysis: A Handbook*, New Haven, London, Sage Publication.
- WASSERMAN AND FAUST (1994), *Social network analysis: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.







