

Napoli vista dal comune

di Ada Becchi*

1. *Premessa.*

Napoli esporta, per 4 milioni di scudi, olio e seta, di cui ci sono molte manifatture. Ma esce molto denaro per le spedizioni a Roma, per le pensioni che vanno a Vienna, per quanto ritirano i Genovesi, per i manufatti che si importano dall'estero. Ciò che rovina ancora di più il Regno, è che il sovrano concede il diritto di estrazione, cioè di esportare derrate fuori del Regno, soltanto ad alcuni privati che lo comprano a bassissimo prezzo.

Montesquieu

Per chi si trovi ad assolvere al compito di amministrare una grande città, la tentazione di tenere un diario dell'esperienza è – credo in generale – molto forte. Quel luogo si rivela immediatamente un punto di osservazione straordinario di una realtà che moltissimi (almeno di quelli che vivono una vita «normale» basata su un lavoro «normale» come fonte di reddito) conoscono solo per piccoli squarci, se non addirittura ignorano. Ma poi il diario non si fa. Non ce n'è il tempo.

Se questo è vero in generale, lo sarà ancora di più per chi in quel ruolo si sia trovato, per coincidenze astrali, dopo le elezioni di fine 1993 ed a Napoli. Come trovare il modo di dar corso a un'intenzione del genere nell'incombere delle mille «emergenze» quotidiane, che qui è prassi consolidata? Non c'è il minimo di quiete: non solo moltitudini di portatori dei più svariati interessi chiedono udienza, non solo bi-

* L'autrice, professoressa di politica economica nell'Istituto universitario di Architettura di Venezia, è stata per dieci mesi (dal dicembre 1993 alla fine di settembre 1994) vice-sindaco ed assessore alla mobilità del comune di Napoli.

sogna trovare canali di comunicazione con una burocrazia con cui si prende per la prima volta contatto, e che non appare molto collaborativa. Ma una quota del tutto rilevante della città ambisce a parlare con l'amministratore, anche di nulla, quasi che il fatto di aver avuto udienza, di essere stati ricevuti, sia un'onorificenza di cui fregiarsi nei confronti degli altri.

Così l'occasione è perduta: il resoconto dei tanti aspetti che giorno per giorno sono emersi, non ci sarà. E tuttavia, anche ripensata *ex post*, l'esperienza si rivela così affollata di spunti della più diversa natura e variamente contraddittori, da rendere complicata una risistemazione serena e capace di coglierne almeno i principali significati.

Nelle riflessioni che seguono il tema sarà dunque più la realtà di Napoli come appare a chi è chiamato ad amministrarla, che non l'«amministrare» in sé. Per spingere l'analisi nella seconda direzione bisognerebbe, infatti, disporre di elementi che consentano delle comparazioni, da un lato. E dall'altro – anche se lo stereotipo cui i napoletani indulgono di una città tutta anomala e peculiare, è parte di una cultura da respingere – non c'è dubbio che le specificità del caso sono rilevanti: certo, per molti aspetti Napoli è una città come tante altre, ma per altrettanti almeno le differenze sono senza dubbio significative.

Gli elementi di valutazione dell'esperienza iniziale della nuova amministrazione che emergeranno dalla riflessione, finiranno così con il mettere in luce soprattutto le contraddizioni che essa si è trovata davanti, senza pretendere, in alcun modo, di giungere ad un giudizio – che del resto sarebbe prematuro – sul suo operato.

Nella definizione costituzionale un comune è – c'è bisogno di ricordarlo? – una struttura retta da organi politici democraticamente eletti (nell'attuale legislazione il sindaco, sui cui principali atti esercita funzioni di indirizzo e controllo il consiglio comunale), ed i suoi fondamentali compiti sono l'erogazione di servizi alla cittadinanza e la definizione e applicazione di regole che garantiscano l'ordinato svolgimento della vita urbana. Nell'uno e nell'altro modo, l'attività del comune può contribuire all'innalzamento dei livelli di vita e propiziare occasioni per il potenziamento delle attività produttive e per l'arricchimento della vita della comunità. Ma questa definizione costituzionale ha subito a contatto con la realtà di Napoli (e non solo, ma qui è di Napoli che ci occupiamo) sensibili modificazioni.

Intanto, il comune è a Napoli un soggetto di relevantissimo peso nella formazione del reddito degli abitanti. Non solo è, di gran lunga, il principale datore di lavoro in senso stretto. Il suo funzionamento giustifica anche la creazione di molti posti di lavoro o di occasioni

estemporanee di reddito per persone che non sono alle sue dipendenze e il suo bilancio veicola una quota estremamente significativa delle risorse che alimentano il reddito locale disponibile.

L'aspetto della produzione di servizi come quello della definizione e applicazione delle regole sono strettamente intrecciati nella percezione che della funzione dell'ente hanno tutti – politici, amministratori e cittadini – con quello della redistribuzione del lavoro e del reddito, sì da perdere la propria specificità. E l'ultimo risulta, in genere, sovraordinato rispetto agli altri. Basti pensare agli innumerevoli casi in cui il lamentare le insufficienze nella produzione di servizi, o il pretendere l'introduzione di nuove regole, si sono rivelati, nei fatti, mezzi per ottenere un allargamento dei canali di redistribuzione.

Difficile dire quanto pesi, in questa confusione dei ruoli, il fatto che in Italia viga un sistema di finanza pubblica molto centralizzato, e che dunque la spesa locale sia alimentata da trasferimenti dal centro, e solo in misura ridotta (sebbene crescente dopo l'introduzione dell'Ici) da imposte locali. Probabilmente non molto: non è – e lo vedremo anche in seguito – l'illusione finanziaria il fattore esplicativo convincente. La quota della popolazione interessata in primo luogo a disporre di una macchina efficiente di produzione di servizi sembra modesta, indipendentemente dall'appartenenza ai diversi strati sociali, visto che modesta resta anche quando si considerino soltanto coloro che per livello di reddito e di istruzione dovrebbero nutrire scarso interesse per la redistribuzione veicolata dall'ente locale ed aspirare invece a modelli di funzionamento della comunità che raggiungano buoni standard.

Semmai, la differenza che colpisce taglia – per così dire – trasversalmente la città. L'ente locale, riferimento cruciale per vasti strati di popolazione, appare sostanzialmente estraneo a contesti come l'industria, da un lato, o il mondo intellettuale e della ricerca, dall'altro. Il processo di modernizzazione, nella misura in cui ha luogo, è fuori dall'ambito in cui l'ente si muove.

2. I circuiti della redistribuzione di lavoro e di reddito.

Si è dunque in presenza di un ente locale la cui vera – o almeno di gran lunga più importante – fonte di legittimazione è nel contributo alla creazione di opportunità di sopravvivenza. L'intera macchina comunale appare, in effetti, dominata da quest'esigenza. Con essa si giustifica non solo il numero ingente di posti di lavoro attivati nel comune e nelle aziende collegate, ma la moltitudine – difficile da rilevare, ma cer-

tamente cospicua – di posti di lavoro esterni. Decine di migliaia di persone traggono, in qualche modo, un reddito di lavoro dal comune.

I dipendenti del comune e degli enti collegati superano oggi le ventimila unità: un numero rilevante anche considerando le dimensioni della città. L'espansione degli organici fino ai livelli attuali, non è recente. Si avvia con le amministrazioni di sinistra degli anni settanta, quando si nutrì, per un breve spazio di tempo, l'ambizione di far rivestire al comune un ruolo adeguato come produttore di servizi. L'ambizione non fu coronata da successo, ma gli organici continuarono a crescere, e crebbero anzi più massicciamente dopo che la giunta di sinistra fu spazzata via e le ambizioni dei governi locali assunsero ben diversi connotati: 8048 dipendenti nel 1970, 10 218 nel 1981 (Cotugno, Di Luccio, Zollo 1984) e circa 20 000 nel 1993 per il solo comune (oggi sono di meno perché, con il blocco delle assunzioni determinato dalla dichiarazione di dissesto, nel 1993, è iniziato il declino dovuto al pensionamento dei più anziani), mentre la popolazione residente è diminuita sia nel primo che nel secondo decennio.

Organici così ampi dovrebbero escludere il bisogno di rivolgersi all'esterno per la realizzazione di particolari compiti, e dovrebbero produrre un volume di servizi eccedente la domanda. Ma così non è. L'elencazione delle modalità di formazione dei posti di lavoro esterni, formulata a mero titolo esemplificativo, prevede infatti:

- a) posti che discendono dalla «indisponibilità» dei dipendenti del comune e delle aziende collegate a svolgere la loro funzione o a svolgerla a livelli adeguati, o comunque da uno squilibrio tra domanda e offerta di servizi;
- b) posti nelle innumerevoli strutture assistenziali (per gli anziani, i bambini, i calamitati ecc.), o presunte tali, cui il comune eroga fondi;
- c) posti che derivano dall'individuazione di servizi «nuovi» da finanziare senza realizzarli con strutture proprie.

Alcuni lavori sono, dunque, in linea di principio assegnati a soggetti privati, come accade anche negli altri comuni italiani. A Napoli, però, le *performances* di questi servizi sono (salvo eccezioni che pure esistono) insufficienti, e la loro articolazione presenta aspetti peculiari: si pensi, ad esempio, alle strutture ricettive finanziate, per periodi anche lunghissimi di tempo, per ospitare le più variegiate tipologie di senza tetto. Emerge, in altre parole, una marcata propensione a sfruttare condizioni di disagio, o presunte tali, disavventure o dissesti artificiali e naturali, per attivare forme di assistenza (agli addetti, prima ancora che ai destinatari finali) che tendono ad assumere carattere permanente.

Sono però i primi lavori esterni – quelli che in principio dovrebbero essere svolti direttamente dall'ente locale – a risultare di gran lunga

più caratteristici, oltre che più importanti sia per il numero che per il peso politico. Conviene perciò esaminarne più da vicino i multiformi meccanismi di formazione.

Guardiamo, prima di tutto, ai lavori che vengono svolti abusivamente da privati perché il cattivo funzionamento del servizio pubblico lascia scoperte quote di domanda importanti, in grado di pagare il servizio sostitutivo offerto. È il caso dei pulmini che esercitano, abusivamente appunto, il servizio del trasporto pubblico. Come è il caso dei becchini, anch'essi abusivi, nei cimiteri. I due esempi sono anche indicativi di differenze: nel trasporto pubblico è la cattiva organizzazione dell'azienda addetta che dà origine allo squilibrio tra domanda e offerta, e la scarsa sollecitudine dei dipendenti non è che un aspetto (conseguenza e causa, insieme) della cattiva organizzazione; nei cimiteri la poca affezione dei dipendenti al lavoro, probabilmente ritenuto degradante, lascia spazio ad altri, che dai dipendenti stessi traggono – se così si può dire – l'autorizzazione a svolgere quel lavoro.

Ci sono poi i lavori svolti abusivamente da privati, la cui utilità deriva dal fatto che l'ente locale non detta le regole previste, o qualora le abbia dettate o le abbia ricevute dallo stato, non le fa rispettare. L'esempio lampante è quello dei parcheggiatori abusivi, la cui diffusione (non più tipica della sola Napoli, ma a Napoli pervasiva, sì da assumere i connotati di una rete di controllo del territorio) dipende dal mancato rispetto delle regole relative alla sosta dei veicoli, oltre che dall'insufficienza dello spazio disponibile. Ma è in termini ben più generali che una definizione e gestione delle regole discrezionale e disordinata alimenta un enorme mercato per «professionisti» di ogni specializzazione (dai giostrai ai tarallari).

Tutti i posti, o le occasioni, di lavoro finora considerati rispondono ad una domanda solvibile dei cittadini, non sono finanziati dalla spesa comunale. Talvolta, remunerandoli, i cittadini pagano una seconda volta per un servizio che avrebbero già dovuto ricevere; talvolta, invece, erogano a soggetti privati risorse che avrebbero potuto confluire tra le entrate del comune, qualora il servizio – se ritenuto utile e necessario – fosse stato reso direttamente da dipendenti pubblici o su concessione. Basti pensare ai parcheggi che potrebbero rappresentare un'entrata comunale non irrilevante.

Chi si aspettasse proteste e malcontento per questo proliferare di lavori, resterebbe deluso. Il servizio privato abusivo è in genere ritenuto efficiente ed a buon prezzo, un indispensabile complemento di un ente locale che funziona male, e non può – si è per lo più convinti – fare diversamente. Ripercorrendo la letteratura sull'alternativa tra stato e mercato, si trovano argomenti, che nella pratica quotidiana di Na-

poli sono ritenuti scontati, a favore della maggiore efficienza del privato, ma la situazione resta paradossale perché il privato abusivo non opera su un mercato legale – e, se appare ben consapevole dei vincoli che gli derivano dall'essere in competizione con un servizio pubblico, dispone di mezzi per tutelarsi dalla concorrenza di altri privati – e non garantisce livelli di sicurezza agli utenti, mentre il servizio pubblico continua ad esserci e ad assorbire risorse, indifferente all'erosione di domanda che gli deriva dal concorrente abusivo.

Si potrebbe pensare che l'accettazione di questo ruolo di supplenza del privato nei confronti di un pubblico inefficiente sia la conseguenza di una diffusa evasione fiscale, e quindi del ritenere il servizio pubblico finanziato da trasferimenti provenienti dall'esterno. Ma anche così vi sarebbe in questo atteggiamento una palese irrazionalità: chiunque sia a pagare, un servizio pubblico di trasporto efficiente faciliterebbe la vita e lascerebbe disponibili quote di reddito (spese per organizzare altrimenti la mobilità) per altri impieghi. Non è dunque questo, ma un altro, il punto: se il comune, funzionando in modo inadeguato, pone in essere circuiti di redistribuzione privata, nessuna regola-base del funzionamento della società locale è posta in discussione. Questo, della redistribuzione, è il modo in cui la città ha imparato a vivere nei secoli, e in cui tuttora tende a vivere.

Il pullulare di mestieri che sostituiscono l'esercizio diretto di funzioni pubbliche e non hanno bisogno, per essere svolti, di particolari competenze non esaurisce del resto il campo dell'indotto esterno all'amministrazione. Alla convivenza tra amministrazione e varie forme di abusivismo, si è affiancato nel tempo un indotto esterno che l'amministrazione formalmente incarica di svolgere compiti più o meno definiti (ma, contrariamente alle altre tipologie prima indicate, tipicamente suoi), e conseguentemente remunera.

Se il primo indotto esterno riguarda essenzialmente strati sociali che sono fuori dall'occupazione formale, e in larga misura coincidono con quella che si continua a rappresentare come «plebe» urbana, il secondo – quello ufficiale – coinvolge soprattutto due ceti: la borghesia professionale, da un lato, ed ancora la «plebe», dall'altro. Il primo fenomeno, il ricorso a professionisti esterni, è da sempre presente ed è stato nel tempo uno dei fondamentali supporti del riprodursi di ceti borghesi nella città. Il secondo ha radici altrettanto, e forse più antiche e certamente più note, se è vero che le relazioni tra la Corte di Napoli e la «plebe» costituiscono un tema ricorrente nelle storie della capitale del Regno. Negli ultimi decenni, dopo la lunga parentesi laurina, il rapporto tra i poteri locali, comune in primo luogo, e «plebe» ha rappresentato una contraddizione minacciosa permanentemente impellente: la volubilità elettorale della

«plebe» poteva sempre indurre rischi di instabilità politica, mentre la sua disponibilità a mobilitarsi, sia per ottenere aiuti o favori, sia per maturare un futuro diritto ad ottenerne, era sperimentata.

La persistenza della «plebe» napoletana attraverso le epoche storiche, sembra un destino cui la città non è in grado di sfuggire, e rende ardua perfino la formulazione di giudizi storici pertinenti. Ma probabilmente destino non è. Per restare agli ultimi decenni, vi è stata almeno un'esperienza che mette in discussione questa tesi: con le «lotte per il lavoro» della seconda metà degli anni settanta, la «plebe» ha espresso – seppure contraddittoriamente com'era inevitabile che fosse – un'inedita aspirazione a transitare verso un'altra condizione (Pugliese 1984). È la risposta che a queste lotte è stata data a livello locale, con il supporto attivo delle istituzioni nazionali (uno specifico stanziamento della legge finanziaria, che si ripete anno dopo anno, concede al comune di Napoli trasferimenti a questo titolo), che ha vanificato quell'aspirazione, finanziando varie cooperative di disoccupati formalmente adibite a lavori «socialmente utili», istituzionalizzando in sostanza l'obbligo di fornire un lavoro esterno ai ceti popolari, o il loro diritto a pretenderlo. Ancora ci troviamo di fronte ad una situazione paradossale: compiti, la cui definizione è in genere vaga, come se si partisse dal principio che non saranno mai svolti – ma che sono desunti dalle funzioni proprie del comune e quindi affidate ai suoi dipendenti – vengono assegnati a terzi, e quei terzi sono identificati sulla base del fatto che le loro iniziative acuiscono l'instabilità sociale (si pensi alla vicenda degli ex detenuti), pur essendo considerati non adatti a svolgere realmente un «lavoro socialmente utile». La loro emarginazione non muta, è semmai esaltata dal fatto che li si racchiuda in un limbo di non lavoro sussidiato: la loro appartenenza alla cultura «plebea» ne esce in fondo avvalorata. In compenso, ogni membro della «plebe» si può ritenere, in quanto tale (e magari tanto più quanto della condizione «plebea» abbia dato corpo alle manifestazioni più deteriori), avente titolo ad un trasferimento sotto forma di non lavoro sussidiato.

Gli episodi che testimoniano l'instaurarsi di questo circolo vizioso sono innumerevoli e, come spesso accade a Napoli, si colorano dei gustosi tocchi di cui il sarcasmo popolare è capace: tutti conoscono il caso della costituzione di una cooperativa di «ex detenuti incensurati», nata per concorrere alla distribuzione di «lavori socialmente utili».

La saldatura che così si determina tra i due gruppi di popolazione – ceti professionali e «plebe» – che da sempre, con il loro pencolare parassitario verso alleanze che ne garantiscano la sussistenza (a ben diverso livello a seconda del ceto di appartenenza), determinano le sorti

della città, ha probabilmente, dalla fine degli anni settanta ad oggi, un suggello istituzionale più forte di quanti ne avesse da molto tempo.

Tra i lavori esterni effettivamente svolti in risposta ad una domanda dei cittadini che l'offerta pubblica lascia insoddisfatta, e questi ultimi, vi è una contiguità che nasce dai ceti cui ambedue si rivolgono. Trascurando la borghesia professionale, nella grandissima maggioranza questi posti di lavoro sono precari dal punto di vista dei livelli di reddito che vi corrispondono, ma non richiedono né istruzione formale, né competenze professionali. E quando sono istituzionalizzati, e finanziati dalla spesa pubblica, diventano, appunto, il titolo per percepire un sussidio, senza corrispondenza significativa con il lavoro svolto. L'ingresso nei primi è veicolato dal potere informale, che spesso può avere connotati camorristici; l'ingresso nei secondi ha il suggello del potere formale, ma può percorrere analoghi canali.

Ho finora parlato di un circuito di lavori o di pseudo-lavori e conseguentemente di remunerazioni. Vi è anche un altro circuito redistributivo, però, che ruota attorno all'ente locale in quanto realizzatore di opere pubbliche. E questa funzione negli anni ottanta (come, del resto, altre volte in passato) ha assunto dimensioni rilevanti per effetto di un'ampia e generosa legislazione speciale, anche se ora langue sotto i colpi inferti al meccanismo che si era instaurato dalle indagini giudiziarie su corruzione e concussione.

Contrariamente alla pleora dei lavori esterni, il circuito delle opere pubbliche è (o almeno è stato fino ad oggi) prima di tutto circuito affaristico, sebbene in ultima istanza determini occasioni di lavoro remunerato e in una certa misura «garantito». Basterebbe fare un confronto tra il costo di un posto di lavoro nell'uno e nell'altro caso: lo squilibrio è fortissimo. Per questo non sono i lavori pubblici – semmai la prosecuzione delle opere già avviate, quando risultino interrotte ed i lavoratori, posti in cassa integrazione, temano di perdere il lavoro o siano comunque indotti dai datori di lavoro a premere perché le cause dell'interruzione siano rimosse – ma sono i posti esterni al centro delle rivendicazioni nei tumulti di piazza. I programmi di opere risvegliano soprattutto gli appetiti delle *lobbies*, tra loro fortemente connesse, di progettisti, costruttori e speculatori immobiliari.

3. *Redistribuzione e potere.*

Nei manuali troviamo scritto che la redistribuzione del reddito è una delle funzioni da cui lo stato moderno riceve la propria legittima-

zione, ma quella di cui i manuali parlano è una redistribuzione che risponde, prima di tutto, a un vincolo di equità o di solidarietà sociale. Lo stato deve promuovere una redistribuzione del reddito che soddisfi requisiti di equità, per avvalorare il principio stesso della cittadinanza, e deve realizzarla in modo da non mettere in discussione l'efficienza (Stiglitz 1993), da cui promanano le possibilità future di sviluppo economico e sociale per l'intera collettività.

Non è in questo paradigma che ricade l'esempio napoletano, e non solo perché la redistribuzione di cui il comune è promotore sacrifica deliberatamente ogni obiettivo di efficienza. La differenza più stridente rispetto al modello sta infatti nelle connotazioni dei circuiti di redistribuzione, che non sono orientati all'equità, ma alla determinazione di relazioni di potere tra l'ente locale e gli abitanti.

Certo, il terreno di analisi su cui ci muoviamo è sdrucchiolevo. I valori dell'equità e dell'efficienza, che sono riconosciuti come fondamento dell'azione di uno stato moderno, si sono forgiati nella cultura industriale, e fuori da essa rischiano di non essere utilizzabili. Anche nel «come» è stata concepita all'interno della cultura industriale l'equità ha connotati ambigui (Gough 1985), perché è insieme riconoscimento delle differenze nelle opportunità e tentativo di riassorbirle e cancellarle in nome di una priorità, che è appunto l'efficienza. Ma a Napoli questi riferimenti sono largamente assenti.

Napoli – soprattutto la parte di Napoli di cui stiamo parlando – non appartiene alla cultura industriale, anche se partecipa ad uno stato che l'ha assunta come fondamento del proprio ordinamento. Si pensi alla condizione di disoccupazione: come sono definibili i disoccupati – i ben noti disoccupati involontari della società industriale – in una realtà come quella di Napoli, e di buona parte del Mezzogiorno (Pugliese 1993)? Così è per l'equità. Se perde la saldatura – pur contraddittoria – con l'efficienza, l'equità diventa non una solidarietà dovuta, ma un'elargizione unilaterale, e quindi l'oggetto di uno scambio d'altra natura: il sussidio in cambio del voto ne è il più tipico esempio.

La redistribuzione come supporto di un circuito di potere, della sua formazione o del suo consolidamento, non fa riferimento all'equità. Per essere cooptati, si deve essere riconosciuti non altrettanto meritevoli, ma più meritevoli degli altri. Non è perché la «coperta» è troppo «stretta», anche se inevitabilmente lo sarà, che occorre selezionare i meritevoli, ma per rappresentare visibilmente i meriti apprezzati, renderli riconoscibili. E al vertice dei meriti è la capacità di entrare in un'orbita, di assicurare a un potente il consenso proprio e dei propri sodali, qualsiasi uso questi voglia farne.

Nella società industriale l'integrazione sociale avviene prima di tutto attraverso il lavoro: il mondo ruota attorno al lavoro. Nel caso napoletano – sempre la parte di Napoli di cui stiamo parlando – l'integrazione passa per l'appartenenza a un circuito che garantisca in qualche modo, ma a livelli confacenti con lo *status* cui si appartiene per nascita, la sopravvivenza; passa per l'appartenenza a una clientela.

L'impiegato, il funzionario pubblico o parapubblico, non si aspetta di essere apprezzato per il suo lavoro, ma perché si è conquistato un buon livello di garanzie. E sono queste che, in generale, esibirà.

Chi ha accumulato ricchezze ben collocandosi nei gangli della redistribuzione affaristica, dovrà esibirle non tanto sfoggiando consumi vistosi (pure se anche questi sono apprezzati), ma soprattutto ammannendo feste collettive, la principale delle quali è ormai nel rito domenicale del calcio.

Il ruolo del comune come gestore e attivatore di circuiti redistributivi importanti è, perciò, in piena sintonia con l'idea che del meccanismo della riproduzione sociale ha questa Napoli, e contribuisce a perpetuarlo aggiornandone le modalità operative.

L'«economia del vicolo» non è più quella di decenni or sono, perché il tenore di vita è cresciuto e le reti distributive dei prodotti di massa sono penetrate ovunque, ma forme estese di redistribuzione privata restano operanti, consentendo la sopravvivenza non solo a napoletani, ma anche a gruppi multicolori di immigrati extracomunitari; consentendo – e non è poco – un ampio insediamento alle multiformi attività della camorra. Se alcuni canali di redistribuzione privata coincidono con i lavori rivolti ad accogliere la domanda che l'inefficiente offerta pubblica di beni e servizi lascia insoddisfatta, accanto alla redistribuzione privata, tollerata o favorita dai comportamenti delle istituzioni, si dipana la redistribuzione finanziata con denaro pubblico.

Né è solo con la «creazione» di posti di lavoro che la redistribuzione pubblica si alimenta. I poteri di regolamentazione di cui l'ente locale (ed anche altre autorità pubbliche) dispone, possono dar luogo a rendite di posizione, a volte anche notevolmente lucrose. Penso, ad esempio, a certe autorizzazioni all'accesso degli autoveicoli in particolari zone, che valorizzano evidentemente coloro che in quelle stesse zone dispongono di aree di parcheggio.

E vi è, certo non ultima, la distribuzione di beni a prezzi politici. Il caso più eclatante è, questa volta, rappresentato dagli alloggi. L'assegnazione di alloggi pubblici è stata, con l'attivazione delle cooperative per i lavori «socialmente utili», lo strumento fondamentale attraverso il quale l'ente locale ha «tenuto buona» la «plebe» urbana negli ultimi quindici anni. Sia l'una che l'altra misura richiamano alla mente la

classica filosofia del *welfare*, ed avrebbero potuto essere finalizzate a riscattare questa popolazione dal suo stato, inglobandola infine nella cittadinanza: disponendo di un alloggio civile e di un lavoro, essa si sarebbe gradualmente integrata nella società industriale ed avrebbe finito per dividerne i valori. Probabilmente nel caso di Napoli l'ente locale non è mai stato davvero in grado di concepire un tale disegno, prima ancora che di realizzarlo. Non solo per il lavoro – e lo abbiamo visto – anche per la casa (ripetendo in questo l'esperienza del risanamento di inizio secolo – Galasso 1978), infatti, così non è stato. Ben poco si è fatto, del resto, per evitare che la disponibilità dell'alloggio diventasse merce di scambio, fonte suppletiva di reddito monetario. Scarsa considerazione, inoltre, si è avuta per il titolo degli assegnatari – specie quando scelti in precedenza, da superati predecessori – se a più riprese i nuovi alloggi pubblici sono stati, per migliaia e migliaia, oggetto di occupazioni abusive prolungatesi per anni (e alcune tuttora in corso), non di rado poi premiate da provvedimenti di sanatoria.

Perché tanta tolleranza (evidentemente non solo del comune, ma anche delle istituzioni centrali) nei confronti di una gamma così vasta di comportamenti illegittimi? La qualifica di «illegittimo», seppure in principio ineccepibile, nell'immagine che ne danno gli attori in gioco non calza ai casi considerati. L'integrazione sociale per canali clientelari non impedisce che vi sia competizione tra blocchi di clientele, e che sui favori delle clientele si giochi la stessa competizione politica. Ciò che si è conquistato affiliandosi alla clientela avversa, non è un diritto, ma un privilegio che altri possono ritenere usurpato. Sottrarlo al titolare non è altro che ridefinire i rapporti tra le clientele: perché dovrebbe essere legittimo quel titolo, ed illegittima la sua negazione?

Certo, non è possibile enunciare platealmente questi principi: i non napoletani non capirebbero. La categoria usata per togliere di mezzo l'ingombro dell'illegittimità è allora quella del bisogno: si occupano le case perché si ha bisogno di un alloggio, si fa dell'ambulante abusivo perché si ha bisogno di campare, si fa il parcheggiatore sempre abusivo – ed è spesso un'impresa familiare – perché si ha bisogno di un reddito. Chi testimonia del sussistere del bisogno? Il comportamento abusivo. Ed il bisogno sarà tanto più impellente quanto più quel comportamento si avvarrà di colorazioni violente, esasperate.

Non si è parlato, se non incidentalmente, di camorra, ma è ovvio che in una società così organizzata, la camorra – che è anch'essa basata sulla redistribuzione di reddito, anche se vi affianca traffici illegali e legali non necessariamente di natura redistributiva – trova un inestimabile brodo di coltura.

La rete di relazioni che l'ente locale ha così instaurato, nel tempo, con la città, assumendo il ruolo di centro essenziale per la gestione della redistribuzione, lo rafforza come potere, ma lo immobilizza come possibile soggetto del cambiamento. Questa rete, infatti, rende ardua ogni politica del personale intenzionata a promuovere una maggiore mobilitazione delle risorse umane, e rigida la gestione del bilancio che solo sulle risorse aggiuntive può contare per innovare. Le leve principali dell'amministrazione coincidenti con la gestione delle risorse – umane e finanziarie – direttamente controllate, non sono, in sostanza, agibili se non marginalmente: si pensi, per riferirsi a un fatto recente, al dibattito che, all'atto dell'approvazione del bilancio 1994, il consiglio comunale ha dedicato alla destinazione delle risorse restituite dal deputato democristiano «pentito», Alfredo Vito.

Del potere che così detiene, il comune è perciò, in buona misura, prigioniero. Lo dimostrano gli eventi che hanno punteggiato il primo anno di vita dell'amministrazione eletta a fine 1993: a seguire le dichiarazioni ufficiali il problema sarebbe nello stato di dissesto finanziario, ma le conseguenze del dissesto si risolvono fondamentalmente nella difficoltà di disporre di risorse aggiuntive, che impediscono di riallocare risorse che sarebbe arduo definire scarse.

4. I servizi e gli standard.

Ho parlato della grande macchina coincidente con il comune e le aziende collegate, del numero elevato di posti di lavoro interni ed esterni finanziati direttamente dalla spesa pubblica. Sappiamo che questa macchina dovrebbe essere finalizzata prima di tutto alla produzione di servizi, tra cui molti – come è noto – essenziali per la vita della comunità: da quelli che ne garantiscono l'ordinario svolgimento (la nettezza urbana, il traffico, più in generale le modalità d'uso dei beni pubblici, il trasporto collettivo ecc.) a quelli che contribuiscono all'integrazione sociale dell'infanzia, della popolazione a basso reddito, degli anziani, ed a quelli, infine, che assicurano la fornitura di beni di merito come la cultura, lo sport, il verde. Dell'offerta di questi servizi non ho, invece, finora parlato – sebbene sia conclamato che essa è nel complesso carente – se non nell'accennare che risulta spesso inferiore, per quantità e qualità, alla domanda, a una domanda solvibile.

Il meccanismo di creazione dei lavori esterni pone di per sé in evidenza l'esistenza di un preciso nesso causale tra redistribuzione e cattivo funzionamento della macchina comunale: tanto meno i comu-

nali e paracomunali si applicano con convinzione ai loro compiti, tanto più si creeranno occasioni di occupazione per altri. Tanto più le regole sono confusamente enunciate, e discrezionalmente applicate, tanto maggiore sarà la gamma dei micro-mercati protetti in cui installarsi per godere di rendite di posizione.

I circuiti della redistribuzione presuppongono, cioè, che il comune non sia struttura al servizio della comunità, a disposizione di questa per innalzare i livelli di vita oltre che per aprire varchi all'affacciarsi di nuove opportunità, in termini di funzioni pregiate che possano ubicarsi entro il perimetro urbano. E la saldatura tra il ruolo redistributivo dell'ente locale e il riprodursi della città su se stessa, è all'origine del ricorrente collocarsi di Napoli negli ultimi posti della graduatoria delle città italiane per i valori di tutti i principali indicatori della qualità della vita.

Viene perciò da chiedersi quale sia il grado di apprezzamento che i napoletani tributano a questo stato di cose. Possibile che in una città così grande, con strati di popolazione così variegati, la maggioranza acconsenta ad un ruolo dell'ente locale come strumento di riproduzione di ceti parassitari, con tutto ciò che ne consegue in termini di bassissima funzionalità del suo operare come produttore di servizi? Possibile che non vi siano forme di opposizione alla redistribuzione, e rivendicazioni perché l'ente si appropri del ruolo che l'ordinamento gli attribuisce?

Rispondere a queste domande non è agevole, perché il dissenso può non trovare canali per esprimersi, o perché l'accumularsi delle delusioni può avere annichilito ogni sua espressione visibile. Certo è che dal punto di osservazione costituito dal comune, questo dissenso non si percepisce, e quindi, se c'è, l'ultimo interlocutore che ritiene attendibile è il comune, qualunque sia la sua colorazione politica (o meglio la colorazione politica di chi lo regge *pro tempore*).

Pesa qui, molto probabilmente, la divisione della città: quella che si alimenta dei circuiti redistributivi, da un lato, e quella che vive autonomamente una propria vita e proprie esperienze di lavoro, dall'altro. La prima guarda al comune, lo preme e lo incalza, ma non per avere servizi: se maggiori servizi reclama, è perché pensa, attraverso quel canale, di allargare ancora una volta i circuiti della redistribuzione o di crearne di nuovi. La seconda si estranea. Sa che chiedendo servizi migliori e più qualificati, farà il gioco degli altri: questo le insegna l'esperienza. Così si adatta, integrando l'offerta pubblica con quella privata, quando la prima sia assolutamente inefficiente. E assume che il riferimento ad altre realtà è inutile. Per godere di buoni servizi locali, bisogna emigrare.

Così nessuna protesta è promossa per ottenere servizi in quantità e qualità migliori. Nessuno si indigna perché servizi cui sono assegnati centinaia o anche migliaia di lavoratori, sono completamente negletti, perfino quando per quei servizi si ricorra ad imposte locali.

Per questo, la funzione di preferenza collettiva che concretamente si percepisce, finisce con il confondersi con quella cui il comune effettivamente appare ispirato. I cittadini sembrano, in altre parole, condividere la priorità assegnata alla redistribuzione e rinunciare in suo nome a disporre di una città più ordinata ed efficiente. La stampa locale appunta, di volta in volta, la propria critica su alcune specifiche politiche di regolazione della vita urbana, ma raramente si sforza di andare al di là dei luoghi comuni per approfondire le cause di quei malfunzionamenti che pure denuncia.

Dietro a questa situazione, apparentemente paradossale, sta un fenomeno che vale la pena di sviscerare. La Napoli coinvolta, anche se più o meno intensamente, nei circuiti parassitari, non confronta razionalmente i costi e i benefici dell'alternativa tra redistribuzione e offerta di servizi. Per farlo, dovrebbe avere un obiettivo in termini di funzionamento della città e di dotazione di servizi primari: anche gli standard di dotazione di servizi sono, in fondo, figli della società industriale. E questo obiettivo invece non l'ha; nella sua cultura esso non trova posto. Né vuole averlo.

Se è claustrofobica (come sostiene Gribaudi 1993), è almeno altrettanto, se non più, agorafobica: uno spazio vuoto e ordinato la disorienta. Il caos e la confusione (già il concetto di congestione presuppone un'idea di ordine) sono l'ambiente in cui è sempre vissuta, e qualunque cosa lo turbi, le ingenera il sospetto, l'ansia, che quell'«ordine delle cose» possa essere minacciato.

Provate a chiedere a un napoletano, anche a un politico o a un amministratore (tanto per fare un esempio): «Perché la città è così disordinata e così sporca, quando risorse sterminate sono destinate alla sua pulizia, con un consistente servizio gestito direttamente e l'appalto a terzi per la raccolta dei rifiuti e il loro invio alle discariche?» Vi dirà, con un misto di fierezza (per sé, per la peculiarità del caso, unico al mondo) e di compatimento (per voi): «Così è fatta Napoli, e poi è pulita più di quanto potrebbe essere, di quanto è stata in altri tempi». Ed il discorso è chiuso senza possibilità di ritorno. Insistere sarebbe mettersi in una posizione peggiore di quella dello Chevalley del *Gattopardo* (Tomas di Lampedusa 1959), anche perché l'interlocutore in genere sembra disporre di una visione del mondo ben più ristretta di quella del principe di Lampedusa.

Certo il politico o l'amministratore giustificano una burocrazia comunale inefficiente, anche perché le si chiede di esserlo. Ma al di là di questo resta il fatto che dell'offerta di servizi che quantitativamente e qualitativamente dovrebbe ricevere, e forse pretendere, la città – una sua gran parte – sa assai poco, ha un'idea confusa e raffazzonata. Non è in grado di definire standard di offerta di servizi minimi e tanto meno di stabilire se i livelli effettivi dell'offerta siano troppo bassi rispetto al flusso di risorse formalmente ad essa destinato: per definire quegli standard, o istituire quel confronto, bisognerebbe saper distinguere tra pubblico e privato. La redistribuzione riduce il pubblico a privato, lo annulla, ne erode alla base la credibilità.

D'altra parte, se il comune non è visto – e non si vede esso stesso – come un'istituzione democratica, ma come un centro di potere, paragonabile ai più potenti tra i centri di potere privati, è ovvio che non ci si possa aspettare che esso sia in grado di definire gli standard dei servizi da offrire, e si sforzi di rispettarli. Ed è ovvio che la cittadinanza non sia in grado di sostituirsi al comune in questa funzione.

Anche qui, come per il lavoro e la casa agli strati «plebei», un'esperienza relativamente recente, ed a quelle coeva, indica quanto sia difficile propiziare il cambiamento. Se l'amministrazione di sinistra della seconda metà degli anni settanta cercò (come ho prima ricordato) di attribuire all'ente locale il ruolo di produttore di servizi, fu perché quell'amministrazione era la conseguenza di pulsioni che inducevano una larga parte della città ad aspirare a diventare una moderna città industriale. Ma le rivendicazioni avanzate in quella direzione e il modo in cui si pensò di affrontare il problema si rivelarono incongrui rispetto all'obiettivo di garantire qualche concreto risultato. Quanto al modo, si agì potenziando gli organici ed elargendo consistenti incentivi monetari agli addetti. Ma è soprattutto nelle rivendicazioni che emergono i segni di un'incertezza culturale di fondo, a partire dal rassicurante rivolgersi ad esempi altrui: si chiedevano soprattutto servizi nuovi e non essenziali, e assai meno i banali servizi la cui funzionalità è la base del raggiungimento di livelli di vita civili; per gli stessi servizi primari si chiedeva più di accrescerne la quantità che di migliorarne la qualità. Il risultato fu, appunto, l'ampliarsi dei circuiti redistributivi. E la contraddizione tra livelli di spesa pubblica e contributo effettivamente fornito allo svolgimento della vita collettiva (che, in forme meno gravi, è nazionale oltre che locale), è rimasta, da allora, confinata nel limbo dei problemi che è vano tentare di risolvere, e quindi è inutile porre.

Nulla pretendendo dal comune in termini di offerta di servizi, la città (sempre questa sua parte) tuttavia una pretesa la avanza, ed è l'assenza di

regole e vincoli costringenti dei comportamenti individuali. Pur lamentando la congestione della rete viaria urbana, non si chiede un trasporto collettivo più efficiente, ma la libertà per ciascuno di circolare con la propria auto, affidandola, giunto a destinazione, al provvidenziale parcheggiatore abusivo. E non è certo la mobilità l'unico esempio. Se qualche regola deve essere introdotta, quando la contraddizione è lampante, ciascun gruppo ne propone una formulazione che lo tuteli, e danneggi altri gruppi, mai una valida per tutti e tale da richiedere un qualche sacrificio ad ognuno. Se la regola «di parte» viene introdotta, diventerà ben presto desueta.

Certo un ente locale rinnovato potrebbe contrastare questo stato di cose. Potrebbe farsi direttamente promotore della definizione trasparente di programmi di graduale potenziamento dei servizi offerti, stimolando la cittadinanza a esercitare un ruolo di controllo ed insieme ad apprendere a indirizzare nei modi giusti le proprie rivendicazioni. Ma per far questo occorrerebbe un progetto capace di coinvolgere non solo i vertici dell'amministrazione, ma l'insieme della burocrazia comunale: cosa indubbiamente non facile.

5. *La burocrazia.*

Nell'immaginario collettivo, a Napoli e non solo a Napoli, la burocrazia è la bestia nera, additata come la principale se non l'unica responsabile dello stato dell'amministrazione e delle sue *performances*. Ed in qualche modo la storia legittima, specialmente a Napoli (Galasso 1978), questo pregiudizio. Eppure, quanto ho via via argomentato, rivelerebbe che, almeno negli ultimi decenni, sono entrati in gioco anche altri fattori di degrado.

Piegando il funzionamento della macchina comunale alle esigenze di potenziamento dei circuiti redistributivi, asservendola direttamente a questi quando gli esponenti delle clientele (e della camorra?) dovevano essere assunti direttamente in forza, si sono certamente svilite le eventuali velleità operative della burocrazia. Ma c'è di più, perché le giunte (i sindaci, ora) passano e la burocrazia resta, e in un mondo di competizione tra reti contrapposte, i politici-amministratori non si fidavano di far gestire la redistribuzione ad una burocrazia che preesisteva loro e che poteva servire altri padroni.

Già si è commentato (con riferimento ad altre città) il decadimento della burocrazia comunale risalente all'acquisizione da parte dei comuni, dagli anni del centro-sinistra in poi, di compiti crescenti: il fattore dirompente sarebbe stato nella sostituzione, di fatto, ai dirigenti

di uomini di fiducia degli assessori, cui finivano con l'essere attribuiti tutti i poteri rilevanti (Samek Lodovici 1985). La resistenza della burocrazia ha successivamente motivato la ricerca di soggetti esterni, privati o a partecipazione statale, chiamati a farne le veci, ogni qualvolta un compito non potesse essere rinviato. Probabilmente anche a Napoli il decadimento ha assunto all'inizio questi connotati, sebbene qui – forse più che altrove – i politici, a loro volta spesso transitati per esperienze di vario colore, hanno potuto contare sul trasformismo della burocrazia, o almeno di parte di essa. Ma con l'avvicinarsi sempre più rapido delle amministrazioni, dopo la fase delle due giunte di sinistra (1975-83), ulteriori fattori di degrado sono entrati in campo. L'attenzione ai circuiti della redistribuzione (ed ai vantaggi che privatamente se ne potevano trarre, se le indagini su corruzione e concussione non mentono) si è fatta più frenetica e più forti le pressioni per disporre di risorse addizionali a questi fini. La spregiudicatezza nella gestione dei circuiti è cresciuta. Il funzionamento della macchina comunale come tale ha assunto un peso sempre più trascurabile fino ad essere ampiamente trascurato. Gli organici comunali non si svuotavano, anzi crescevano, ma restava modesto il numero dei dirigenti di livello elevato, e mal distribuito per funzioni e competenze.

Come e quanto la burocrazia napoletana, e soprattutto i suoi vertici, abbiano partecipato a questa recente vicenda, e soprattutto al dilagare della corruzione che l'avrebbe caratterizzata, non è facile capire. Neppure le inchieste giudiziarie, che pure interessano un buon numero di dirigenti, possono a questo stadio essere illuminanti. Quando saranno concluse, si potrà forse trarne indicazioni più chiare.

Indipendentemente da questi eventi, la burocrazia comunale è tradizionalmente riuscita, per una sua buona parte, ad insinuarsi in qualche modo nei circuiti redistributivi, sforzandosi di gestire in proprio almeno quelli minori, e di ricavarne vantaggi diretti. Lo si deduce dalla distribuzione del personale per uffici: affollati sono in genere tutti gli uffici che implicano un rapporto con gli utenti, con l'esterno (rilasciano permessi o autorizzazioni, vistano mandati di pagamento ecc.), mentre quelli che dovrebbero essere vitali per un'amministrazione che si proponga di svolgere correttamente i suoi compiti precipui, come la programmazione o l'elaborazione delle regole da adottare, sono spesso totalmente sguarniti. Naturalmente l'affollamento non implica rapidità nell'esecuzione del lavoro, perché la rapidità ostacolerebbe la formazione dei circuiti redistributivi.

Gli organici risultano così squinternati per quanto concerne sia la distribuzione per funzioni, sia l'articolazione delle competenze (po-

chissimi tecnici a fronte di una moltitudine di «amministrativi»). L'assetto gerarchico è un modo di definire i livelli di stipendio, assai più che un modo per assegnare responsabilità: le promozioni sono state in passato attribuite al di fuori di ogni regola da amministratori desiderosi solo di non essere disturbati o, peggio, ostacolati dalla burocrazia, così da risultare spesso prive di ogni valore legale (molte sono state di recente annullate con i provvedimenti conseguenti al dissesto, determinando l'apertura di un vastissimo contenzioso tra il comune e i suoi dipendenti) e non hanno comportato, se non raramente, l'assegnazione di corrispondenti compiti.

Su una burocrazia già fortemente demotivata (per non dir altro), l'infittirsi delle inchieste della magistratura ha avuto un ulteriore effetto paralizzante. Così il burocrate chiamato dall'amministratore per stabilire come affrontare un problema ha finito spesso con l'interpretare il proprio ruolo come capacità di convincere l'amministratore che quel problema non è risolvibile. Inutile provarci. Tutt'al più, si può far finta di fare qualcosa.

Solo in questo contesto si capisce come la vita quotidiana dell'ente locale possa essere connotata dal manifestarsi continuo di «emergenze». Il comune non riesce ad acquistare ciò che serve per la normale attività: indice delle gare, ma queste vanno deserte. Oppure acquista le attrezzature, ma non le utilizza, perché non procede agli adempimenti formali necessari per farlo. O ancora le acquista, ma non dispone del personale idoneo per metterle in funzione.

Le occasioni che richiedono prestazioni «eccellenti» da parte degli addetti la cui attività si svolge fuori dagli uffici, ed è quindi visibile, hanno bisogno di una complessa preparazione, che svela a volte l'incompetenza dei dirigenti nel programmare l'esecuzione del servizio, e finisce ineluttabilmente con il determinare l'impiego di un numero di persone molto superiore al necessario, con il conseguente ricorso al pagamento di ore straordinarie. Ma forse non di incompetenza si tratta, ma di un circuito redistributivo, questa volta interno, che occorre attivare se si vuole che il servizio, generalmente negletto, sia realmente svolto.

In questi casi, la città (quella in particolare cui la stampa locale dà voce) stupisce e gioisce: «si vedono i netturbini», «si vedono i vigili». Ma tutto sommato agogna il ritorno alla «normalità».

Basta del resto visitare il comune di Napoli, la sede centrale – quella di rappresentanza, non una delle sue innumerevoli sedi decentrate – per toccare con mano l'ambiente in cui questa burocrazia, i suoi vertici, opera: stanze sovraffollate, arredi fatiscenti, poche e neglette le moderne attrezzature che semplificano il lavoro d'ufficio. Nonostante i

lavori di manutenzione realizzati per il G7-1994, Palazzo S. Giacomo conserva, nel suo insieme, lo stile *délabré* di un ministero dell'Africa subsahariana. È sempre – come si vede – una questione di standard.

La situazione sembra disperante, e del resto disperate sono le condizioni in cui la burocrazia comunale ha a lungo lavorato. Anche la burocrazia ha in sé infatti i segni della schizofrenia della città: vi sono al suo interno – difficile dire in quale proporzione, ma in molte collocazioni e a vari livelli gerarchici – persone che hanno consapevolezza dei compiti loro istituzionalmente affidati ed aspirano a svolgerli in modo adeguato. Certo il lavoro necessario per ridare ad essi fiducia, inquadrandoli in un contesto organizzativo che permetta l'assunzione di responsabilità, non può che essere lungo e irto di ostacoli. Ma la restituzione all'ente locale del suo vero ruolo passa inevitabilmente per questo mutamento di rotta.

6. *Il comune e gli altri poteri.*

Ho descritto il comune come una sorta di padre-padrone, un centro di potere molto rilevante nel definire i meccanismi della riproduzione sociale nella città. Ho anche parlato di una città estranea al contesto su cui il comune esercita la propria influenza perché impegnata in attività le cui fortune sarebbero contrastate da contatti troppo intensi con i circuiti redistributivi imperanti: le aree di eccellenza che pur vi sono in una città come Napoli, ad esempio nella ricerca scientifica, ricadono tutte in questa condizione di estraneità. E di una popolazione urbana che, perché a contatto con il segmento estraneo o per essere erede delle locali tradizioni illuministiche, aspira all'instaurarsi di modelli diversi, come quelli definiti dalla società industriale, ma non trova voce.

Per quanto sia vasta l'azione redistributiva che attiva, e notevoli le sue dimensioni come «datore di lavoro» diretto, il comune non è tuttavia solo nella città con cui dialoga, ma si confronta con altri poteri. E questi poteri sono numerosi: da quelli che coincidono con le proiezioni *in loco* del potere centrale (le funzioni giudiziaria, amministrativa, di controllo) o con l'ente-regione, a quelli che promanano dalla struttura economica, a quelli «occulti».

Degli ultimi si parla molto, ma in modo allusivo e del tutto privo di riferimenti concreti: impossibile inquadrarne il ruolo. Sui primi conviene soffermarsi discutendo, in seguito, i rapporti intercorrenti tra politica locale e politica nazionale, visto che la regione, nei suoi periodi migliori, tende al più a controbilanciare Napoli, eleggendosi a

paladino delle aree interne. Restano quindi i centri di potere che hanno il loro supporto nell'organizzazione economica.

In genere, nelle città moderne il potere economico coincide con l'industria (le funzioni direzionali dell'industria manifatturiera) e con funzioni di servizio di rango elevato, rivolte all'organizzazione dei grandi mercati. In Italia le trasformazioni dell'industria e del terziario che hanno portato a questa configurazione della città sono state lente e contraddittorie, per le debolezze della struttura industriale, da un lato, e le forti protezioni accordate al terziario tradizionale, dall'altro. Napoli, per parte sua, non è mai riuscita ad aderire al modello della città industriale, pur essendo stata destinataria, a più riprese, di rilevanti politiche di industrializzazione: è ovvio che si collochi, rispetto ad altre città italiane, su posizioni più arretrate.

Più di altre città, del resto, Napoli è stata colpita, negli ultimi anni, da intensi processi di deindustrializzazione, il cui dato emblematico può essere fatto coincidere con la chiusura del grande impianto siderurgico di Bagnoli. L'industria manifatturiera, privata o a partecipazione statale che sia, è ormai ridotta a una presenza marginale, estranea alla città e da essa ignorata, non solo perché – per quel poco che resta – è confinata nelle sue periferie. L'industria dell'entroterra risponde a direzioni ubicate altrove, ha poco a che fare con Napoli.

Se in altre città, italiane e non, interessate dalla deindustrializzazione, l'industria è rimasta come un fondamentale attore urbano, per il permanere dei suoi servizi direzionali, e per il ruolo che questi esercitano come operatori finanziari, commerciali e financo immobiliari, a Napoli questo non è avvenuto, né poteva avvenire.

Pesano in quest'esito napoletano della recente ristrutturazione tre fattori: il primo è nelle modalità dell'industrializzazione finanziata dall'intervento straordinario per il Mezzogiorno, che vi ha proiettato impianti più che sedi decisionali e settori del management; il secondo è nella grave crisi che ha colpito, dalla ristrutturazione in poi, le partecipazioni statali cui faceva capo la gran parte dell'industria manifatturiera locale; il terzo, e più influente, è infine nel peso che è andato assumendo nella città, con gli interventi promossi dallo stato negli anni ottanta, il settore delle costruzioni, da sempre alternativo al rafforzamento della vocazione manifatturiera (Becchi 1989).

L'industria di cui si percepisce la presenza coincide perciò oggi con le costruzioni: i costruttori occupano il vertice dell'organizzazione confindustriale. Quando sulla stampa locale parla l'industria, è per bocca dei costruttori che si esprime, e sono gli interessi e le esigenze dei costruttori che mette in campo.

Se l'industria manifatturiera opera, in genere, per mercati competitivi di dimensioni internazionali, per i costruttori napoletani l'ente locale rappresenta invece un partner importante perché realizzatore di opere pubbliche e detentore di poteri di autorizzazione cruciali per definire il livello dell'attività edilizia, oltre a delimitare l'ambito delle occasioni speculative, *in loco*. E partner fondamentale dei costruttori napoletani il comune è stato con gli interventi promossi a partire dall'inizio degli anni ottanta: dal dopo-terremoto ai mondiali di calcio, dalla metropolitana alla linea tranviaria rapida. Da un lato, quegli interventi erano formalmente congegnati in modo da garantire un mercato protetto ai costruttori locali; dall'altro, hanno veicolato tali flussi di risorse da permettere loro di realizzare un processo di consolidamento del proprio potere che, se ha precedenti storici dall'unità d'Italia, li ha nell'operazione di risanamento promossa dopo il 1885. Dice Galasso a questo proposito, nella sua giustamente celebre *Intervista sulla storia di Napoli* (1978): «Il risanamento ebbe una parte probabilmente decisiva nel confermare la vocazione all'edilizia del mondo economico napoletano» (p. 172).

La vicenda snodatasi con gli ultimi interventi, così come anche le indagini giudiziarie oggi la raccontano, testimonia di una fitta rete di collegamenti tra costruttori e politici locali (operanti in influenti collocazioni centrali e più marginalmente nelle istituzioni di Napoli): una rete definita in modo da porre nei fatti i costruttori al di sopra dell'ente locale, da assegnare loro una concreta egemonia. Ma testimonia anche della loro incapacità di esercitare questa egemonia, da un lato, con sufficiente coesione interna e, dall'altro, con una dose minima di lungimiranza.

La mancanza di coesione derivava dallo stabilirsi di cordate tra imprese e politici local-nazionali, che facevano riferimento a circuiti clientelari in competizione tra loro, e dagli sforzi esercitati dagli uomini nuovi (Pizzorno 1992), politici locali, per entrare a loro volta, con proprie cordate, in gioco.

La mancanza di lungimiranza è stata, invece, la conseguenza del fatto che questi costruttori, ed i più importanti in particolare, non erano imprenditori, non avevano bisogno di esserlo. Non dovevano cercare sbocchi di mercato che erano loro assicurati dai collegamenti con i politici. Non dovevano preoccuparsi di innovare perché gli interventi non erano sottoposti a controlli, preventivi e consuntivi, che ne valutassero i costi e ne vagliassero le scelte tecniche. Non hanno perciò approfittato degli eccezionali guadagni realizzati per trasformarsi in imprese capaci di accedere al mercato internazionale. Non si sono attrezzati neppure per proporre modalità di intervento infrastrutturale più appropriate: i

portafogli dei progetti rimasti inattuati ripetono all'infinito lo stesso schema delle opere realizzate o parzialmente realizzate. Godevano della lauta rendita di posizione loro assicurata, ricompensando chi gliel'aveva procurata, come se questo scambio potesse durare per sempre.

I politici di allora non sono più ora, nella grande maggioranza (con l'eccezione di qualche uomo di seconda o terza schiera che si è prontamente riciclato), al potere. E i vertici di molte imprese sono stati colpiti dai provvedimenti dei magistrati. Ma il potere che i costruttori avevano acquisito era così grande che il loro peso nella gerarchia dei poteri locali non è per ora mutato.

Torna di nuovo in mente la vicenda del «risanamento Napoli» che – come è noto – culminò nell'inchiesta regia guidata da Saredo. Allora Nititi volle per riequilibrare non solo il processo di formazione del reddito, ma anche l'assetto della città, l'industrializzazione. Il ciclo aperto dalla legge del 1904 (con la realizzazione della zona industriale di Bagnoli, appunto), si è chiuso proprio adesso. Ma gli scenari finora preannunciati per avviare un ciclo nuovo hanno connotati incerti: dove sono gli interlocutori indispensabili per rompere il circuito che vuole che tutto ruoti attorno alla spesa pubblica? Quali interessi possono essere sollecitati a rivolgersi verso Napoli, ed in che modo, in una fase in cui la competizione ha assunto – come si dice – connotati «globali»? Quali vantaggi competitivi presenta questa città, al di là della bellezza del sito e del suo straordinario patrimonio naturale e storico-monumentale?

C'è – è vero – la grande occasione del riuso dell'area siderurgica, di dimensioni tali da ospitare un'intera città. Ma gli interessi che possono entrare in campo per riequilibrare l'assetto dell'imprenditoria, in modo che assuma realmente una sua funzione, sono difficili da individuare e presumibilmente andrebbero cercati all'esterno, o addirittura all'estero (come, del resto, era accaduto nell'esperienza del «risanamento»). Si spiega così la situazione di stallo nel rapporto tra i poteri – comune, da un lato, e costruttori, ossia industria, dall'altro – in cui oggi si attende la definizione del piano per Bagnoli.

Napoli che ha smesso di essere, per quel che è stata, città industriale, è certamente una città terziaria ben al di là di quanto discende dal ruolo che in essa giocano le istituzioni pubbliche, centrali e locali. Ma di che terziario si tratta? Se la scomparsa dell'industria manifatturiera non ha lasciato in città attività direzionali degne di nota, la terziarizzazione privata ha continuato ad avere il suo fulcro nell'intermediazione commerciale. Anche per questo settore il rapporto con l'ente locale è indispensabile, visto che ad esso spettano compiti di regolazione non irrilevanti, ma l'equilibrio che si stabilisce è ben diverso da quello con i costruttori.

Già ho accennato al fatto che il terziario italiano si è poco modernizzato perché non sospinto a farlo dalle istituzioni, che ne hanno semmai assecondato le vocazioni conservatrici. Pur non essendo (purtroppo) mai stata oggetto di una riflessione sistematica su questo aspetto, la storia delle città italiane testimonia dei condizionamenti esercitati dai commercianti: gli ostacoli alle trasformazioni orientate a contenere i costi dell'intermediazione, le difficoltà ad attivare livelli accettabili di concorrenza, le resistenze all'introduzione di discipline che incidano sulla distribuzione territoriale delle attività e inducano processi di selezione delle funzioni ubicate nelle diverse aree. Così le città hanno spesso continuato ad ospitare in località centrali empori, anche se questo rendeva improponibile l'adozione di appropriati modelli di regolazione della circolazione veicolare e frenava l'evoluzione delle destinazioni d'uso dell'abitato verso gli assetti che caratterizzano le nuove specializzazioni terziarie, tipiche di questa fase storica. Mentre le città del mondo industrializzato si sforzavano di trovare un proprio ruolo nella competizione globale, quelle italiane cercavano, in moltissimi casi, di difendere il proprio ruolo locale.

A Napoli, in particolare, il commercio è da secoli l'attività principale: «Decadute le manifatture più importanti, già nel Settecento si scorge la struttura diventata poi tradizionale di Napoli: l'importanza dei commercianti, e soprattutto dei mediatori (numerossimi a Napoli) tra la vendita all'ingrosso e la vendita al dettaglio e dei fornitori dei negozianti provinciali» (Galasso 1978, p. 175). All'epoca non c'erano le automobili.

Negli ultimi anni (con l'avvento della motorizzazione privata e la mobilità di massa) l'emporio è addirittura dilagato occupando porzioni crescenti di città, ma mantenendo intatte le sue connotazioni tradizionali: un emporio dai clienti variegati – oltre ai residenti, il popoloso hinterland e per alcuni generi il resto della regione e altri territori del Mezzogiorno tirrenico, oltre ai procacciatori di merci a basso prezzo per altri versanti mediterranei e financo per l'Africa subsahariana – ma irrimediabilmente ancorato ad un modello da città mercantile pre-moderna. Un emporio così fatto non stimola la creazione di nuove attività di servizio di supporto, mentre dà un contributo cruciale al raggiungimento di livelli di congestione proibitivi per lo svolgimento delle attività sottoposte a vincoli di efficienza. È invece compatibile – il che finisce con l'accentuarne i connotati regressivi – con la creazione di molte occasioni estemporanee di procacciamento di un reddito, con il più variegato ambulante e con le mille forme dell'abusivismo commerciale, con le innumerevoli attività illegali promosse e coordinate dalla camorra (dal contrabbando all'usura e al lotto clandestino).

Se i costruttori sono una presenza nota, ma poco visibile, l'emporio commerciale si dipana in fittissime reti di esercizi, che intrecciandosi con le reti della redistribuzione privata (legale ed illegale) o alimentata dal comune, danno il tono alla vita quotidiana della città: la città claustrofobica ed insieme agorafobica dell'affollamento parossistico, della multiforme appropriazione privatistica, di ogni luogo pubblico.

Contrariamente ai costruttori, avvantaggiati ed insieme svantaggiati dal retaggio dei passati rapporti privilegiati con il mondo della politica, i commercianti hanno con sé la forza del loro essere la fondamentale fonte di reddito non pubblico, del modo capillare in cui la loro attività si distribuisce sul territorio, delle convenienze per occasioni di lavoro complementari, anche se estemporanee e magari fantasiose, cui danno adito. Si pensi a quel tipo peculiare di lavoro rappresentato dalla raccolta notturna dei «cartoni», dei grandi scatoloni abbandonati dai commercianti nei cassonetti della nettezza urbana. E non è che un esempio.

Naturalmente, se è vero che il commercio non crea ricchezza, ma semplicemente impone un onere per il servizio reso, e in più si appropria di una rendita quando gode di protezioni o di vantaggi di posizione, il grande emporio di Napoli trasferisce sulla città reddito esterno, e lo trasferirà almeno fino a che dura la sua capacità di attrazione.

Mentre la precarietà del potere dei costruttori resiste solo per la mancanza di competitori interni o esterni, il potere dei commercianti è ben saldo, minacciato, ma soltanto in prospettiva, dai costi che l'articolazione dell'emporio addossa alla sua vasta clientela, proprio a causa della crescente congestione urbana. Come impedire che, prima o dopo, le cittadine o le città del resto della regione, e più ancora del resto del Mezzogiorno, si attrezzino per dare vita a nuovi empori, ed escludano Napoli dal circuito della spesa del loro reddito?

Per questo, mentre i costruttori attendono di misurare su Bagnoli se il comune intende rinnovare i loro fasti, i commercianti premono pesantemente perché si adottino regole di funzionamento della città, soprattutto della sua circolazione veicolare, in grado di corrispondere alle esigenze: assenza di limiti alla circolazione, incremento delle dotazioni di parcheggi e limitazioni alla sosta congegnate in modo da favorire la loro clientela. Una città, in sostanza, funzionale ad assolvere al ruolo di grande supermercato per una clientela arretrata.

Commercianti e costruttori, da un lato, e comune, dall'altro: un assetto tripolare che lascia poco spazio, oltre che alla formulazione di scenari radicalmente diversi dalla proiezione del passato, a qualsiasi tentazione di spostare il peso delle forze in campo verso quelle che vorrebbero l'avvio di veri processi di modernizzazione. I primi attenti alla capa-

cità del comune di attrarre, se non spesa pubblica, almeno importanti trasferimenti finanziari privati. I secondi contrari ad ogni cambiamento, indifferenti (nella gran parte) al fascino che Napoli potrebbe avere per il turismo d'élite, tenacemente ancorati a un ruolo da capitale del contado.

Il ruolo che il comune riveste come gestore di circuiti redistributivi sta bene ad entrambi. Né gli uni né gli altri hanno pretese qualificate in termini di erogazione di servizi, primari o secondari. Gli uni e gli altri, ma i commercianti soprattutto, sono esposti agli scatti d'umore in cui si esprime l'insoddisfazione degli strati «plebei». Gli uni e gli altri hanno in comune con l'ente locale l'onere di garantire la riproduzione della borghesia professionale cittadina.

Così tratteggiato, l'equilibrio locale dei poteri ripercorre le tracce del passato. Dalla Napoli capitale del Regno vengono importanti segni distintivi della Napoli attuale: la dipendenza di tanti ceti dallo stato, e la subalternità dello stato nei confronti dei ceti forti. Il comune non è ovviamente lo stato borbonico. Di esso ha ereditato alcuni caratteri, mentre non è subentrato, né poteva, nei suoi poteri e nelle sue prerogative. Dal confronto tra il re ed i baroni – si potrebbe dire sarcasticamente – si è passati al confronto tra il comune e i ... commercianti.

7. Politica locale e politica nazionale.

Le precedenti amministrazioni di Napoli vivevano in un rapporto di sostanziale subalternità nei confronti dei politici oriundi che occupavano posizioni importanti nel governo o nel parlamento nazionale. E questi ultimi erano numerosi, e in forte competizione tra loro, al di là della comune appartenenza ai partiti allora al potere. Ogni tentativo dell'uno o dell'altro degli esponenti locali di accelerare la propria ascesa, imitando l'esempio dei predecessori, e ricercando in qualche circuito redistributivo il proprio trampolino di lancio, poteva essere bloccato, senza timore di mettere in discussione il meccanismo e di subirne direttamente conseguenze negative.

Il comune di cui ho delineato le connotazioni era perciò inserito in un sistema di potere guidato dall'alto: non da un vertice unico, ma da vari vertici, o cordate, in contrasto tra loro. E, pur essendo al servizio di questi, prima di tutto perché dalla loro «benevolenza» derivavano le opportunità di carriera degli amministratori locali, assolveva ad un ruolo abbastanza importante da dover essere tenuto continuamente sotto controllo. Quest'ultimo aspetto, con i conflitti tra i gruppi e le cordate, è il fattore che spiega la fortissima instabilità che ha caratterizzato i go-

verni locali, pur in presenza di risultati elettorali massicciamente favorevoli alle forze del governo nazionale, per un decennio, dal 1984 al 1993.

Se questa era la situazione, in essa non potevano trovare tranquilla collocazione i poteri centrali istituzionalmente sovraordinati a quello locale. Difficile non essere coinvolti nella competizione di gruppi e cordate. Difficile, spesso, fare nel modo più elementare il proprio mestiere. E gli esempi di vistose assenze, in quella fase, sia del potere giudiziario, che dei responsabili dell'ordine pubblico o degli organi di controllo, certamente non mancano.

Ora, il sistema è saltato, e ciò è avvenuto – come è noto – non come risultato di un'opposizione, ma proprio per l'accumularsi di eccessive tensioni interne e per il costo sempre più alto che le mediazioni ipotecavano, oltre che per il venir meno di tutele esterne. Ma il fatto che sia saltato, non implica che siano cambiati gli interessi in campo, che siano emerse forze sociali nuove. Qui stanno, del resto, le connotazioni profonde dell'attuale crisi politica italiana.

La crisi del sistema che ha dominato dalla fine degli anni quaranta ad oggi ha favorito la conquista di molti grandi comuni da parte di sindacati espressioni di uno schieramento di sinistra, nelle elezioni locali tenutesi nel 1993, e tra questi vi è stata Napoli. Il successivo terremoto politico, sancito dalle elezioni politiche del marzo 1994, ha ulteriormente sconvolto le carte in gioco, portando alla vittoria un'eterogenea, e per vari aspetti inedita, maggioranza, ed ha – nel caso di Napoli – esaltato il ruolo nazionale di una forza politica come il Movimento sociale, che qui aveva seguito ad assumere per decenni, dopo l'esperienza laurina, un ruolo corposo, seppure relativamente isolato, di opposizione, perché variamente insediato nei circuiti della redistribuzione e ideologicamente vicino alle pulsioni conservatrici di tanto terziario privato. Dispersi i concorrenti di un tempo, travolti dal disprezzo popolare (valga, ad esempio, la patetica vicenda della carcerazione preventiva di De Lorenzo), si ergeva così di fronte alla nuova amministrazione un imprevisto e temibile concorrente, forte non solo perché dotato di una presenza consistente in consiglio comunale, ma soprattutto per i suoi raccordi con la maggioranza parlamentare e con il governo nazionale.

Lo spazio di tempo intercorso tra le elezioni di marzo e la crisi di governo apertasi a fine 1994 è stato troppo breve perché gli esiti di questa contrapposizione potessero acquisire connotati definiti. C'è stato il tentativo, peraltro molto maldestramente orchestrato, di una parte del Msi, di riproporre un meccanismo simile a quello «inventato» nel dopo-terremoto da una Dc che affilava le armi per riprendere il controllo sul comune: affidare gli interventi straordinari per la città ad un'auto-

rità centrale. Nel dopo-terremoto (per colmo di astuzia o perché la precarietà degli equilibri politici non consentiva altrimenti) responsabile di quell'autorità fu designato il sindaco, come commissario straordinario di governo; ora avrebbe dovuto essere un esponente – verosimilmente missino – della presidenza del Consiglio.

Il tentativo è fallito, sabotato dagli stessi esponenti del Msi locale, che non vedevano con favore un'autorità che, in qualche modo, li avrebbe messi sotto tutela, ed avrebbe consentito l'instaurarsi di relazioni dirette tra loro esponenti esterni e poteri locali (ancora i costruttori). Nessun intervento straordinario è stato, del resto, finanziato o rifinanziato: si è rimasti in una situazione di stallo.

Se non si sono determinate occasioni significative per individuare il modo in cui questa contrapposizione si sarebbe articolata rispetto alla definizione di scenari futuri, alla ripresa di un'iniziativa di più ampio respiro, gli effetti della contrapposizione nel quotidiano si sono, invece, visti con sufficiente nettezza.

La nuova amministrazione aveva di fronte a sé, che volesse o no, la scelta di non porre in discussione i circuiti redistributivi ereditati dal più o meno lontano passato, o sacrificarli, in parte almeno, alla riqualificazione del proprio ruolo come produttore di servizi. Propendendo per la seconda opzione avrebbe dovuto puntare alla riorganizzazione della burocrazia, cercare di avviare lo smantellamento di alcuni circuiti tra i più soffocanti, costruire delle esperienze che consentissero anche ai cittadini di apprezzare i costi e benefici dell'alternativa ed esprimere la propria opinione. Ogni volta che si è mossa in questa direzione – e naturalmente lo ha fatto – è stata risospinta indietro dal concorrente, mentre la sua stessa maggioranza mostrava scarse propensioni ad esplorare terreni nuovi di acquisizione del consenso.

Tutto questo può stupire quando si rifletta sul fatto che la nuova legge elettorale pone univocamente il sindaco alla testa dell'amministrazione, ed attenua di molto i condizionamenti che su di esso può esercitare la maggioranza. Ma la nuova legge elettorale comunale avrebbe dovuto essere accompagnata da riforme (degli organi di controllo, in primo luogo) che, invece, non vi sono state, ed il potere che essa in principio attribuisce al sindaco finisce così per molti aspetti con il risultare debole, zoppo, se non privo di una reale capacità d'incidere.

In mancanza di strumenti che sostanzino i suoi poteri, il sindaco – e con lui l'amministrazione nel suo insieme – correrà inevitabilmente il rischio di essere risospinto, a maggior ragione a causa delle modalità della sua elezione, a rafforzare tutti gli elementi che lo pongono al vertice di una struttura formatasi per esercitare il controllo sulla società

locale, piuttosto che tentare di ricondurre l'amministrazione al proprio ruolo istituzionale, o di percorrere le difficili strade di una modernizzazione che molti – e prima di tutto quei ceti, o gruppi, che guardano con maggior interesse all'opposizione politica locale – sembrano non desiderare.

È dunque entro una congerie straordinariamente complessa di problemi che si può esercitare oggi il mestiere di sindaco, e in via delegata di amministratore, in una città come Napoli. È un po' come camminare sul filo dell'equilibrista: si può cadere nel senso di essere travolto da una caduta della popolarità, o si può cadere nel senso di non riuscire a mutare, se non marginalmente, il senso delle cose. Restare in piedi mutando il senso delle cose, è evidentemente la sfida, e si tratta di una sfida ardua.

Bibliografia

- Becchi, A. 1989
Napoli contro Napoli. Città come economia e città come potere, in «Meridiana», 5, pp. 143-67.
- Cotugno, P., Di Luccio, L., Zollo, G. 1984
Dualismo industriale e regolazione pubblica del mercato del lavoro (1970-1981), in A. Becchi Collidà, *Napoli «miliardaria»*, Angeli, Milano.
- Galasso, G. 1978
Intervista sulla storia di Napoli, a cura di P. Allum, Laterza, Bari.
- Gough, J. 1985
L'economia politica del welfare state, Loffredo, Napoli.
- Gribaudi, G. 1993
Incroci e stratificazioni, in «Dove sta Zazà».
- Macchia, G. - Colesanti, M. (a cura di) 1990
Montesquieu, *Viaggio in Italia*, Laterza, Bari.
- Pizzorno, A. 1992
Introduzione: La corruzione come sistema politico, in D. della Porta, *Lo scambioso occulto*, Il Mulino, Bologna.
- Pugliese, E. 1993
Sociologia della disoccupazione, Il Mulino, Bologna.
- Pugliese, E. 1984
Aspetti dell'economia informale a Napoli, in Becchi 1989.
- Samek Lodovici, E. 1985
Note sulla burocrazia dei grandi comuni, in *Politica locale e politiche pubbliche*, a cura di G. Martinotti, Angeli, Milano.
- Stiglitz, J. E. 1992
Il ruolo economico dello stato, Il Mulino, Bologna.
- Tomasi di Lampedusa, G. 1959.
Il Gattopardo, Feltrinelli, Milano.