

a cura di
Luigi Burroni
Fortunata Piselli
Francesco Ramella
Carlo Trigilia



■ Città

metropolitane
e politiche urbane

STUDI E SAGGI

- 82 -

LUIGI BURRONI, FORTUNATA PISELLI,
FRANCESCO RAMELLA, CARLO TRIGILIA

Città metropolitane e politiche urbane

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2009

Città metropolitane e politiche urbane / Luigi
Burrone , Fortunata Piselli, Francesco Ramella,
Carlo Trigilia. – Firenze : Firenze University Press,
2009.
(Studi e saggi ; 82)

<http://digital.casalini.it/9788864530727>

ISBN 978-88-6453-069-7 (print)
ISBN 978-88-6453-072-7 (online)

La ricerca su “Comuni, interessi locali e pianificazione strategica in Italia” e la pubblicazione dei suoi risultati in questo volume hanno beneficiato di un contributo del MIUR nell’ambito dei Progetti di Interesse Nazionale (PRIN).

Immagine di copertina: © Cienpies Design / Illustrations | Dreamstime.com

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández

© 2009 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://www.fupress.com/>

Printed in Italy

SOMMARIO

PRESENTAZIONE	VII
INTRODUZIONE	1
1. Premessa	1
2. Le finalità della ricerca e la metodologia	3
3. I principali risultati	6
4. Il network decisionale	26
CAPITOLO 1	37
FIRENZE: AMMINISTRARE SENZA GOVERNARE	37
1. L'area studiata	37
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	38
3. Politiche urbane e governance locale	40
4. Conclusione	50
CAPITOLO 2	53
TORINO: RETE POLICENTRICA E LEADERSHIP MUNICIPALE	53
1. L'area studiata	53
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	55
3. Politiche urbane e governance locale	57
4. Conclusioni	67
CAPITOLO 3	69
VENEZIA: DUE CITTÀ DIFFICILI	69
1. L'area studiata	69
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	71
3. Politiche urbane e governance locale	77
4. Conclusioni	84
CAPITOLO 4	87
BARI: LA RETORICA DEL RINNOVAMENTO	87
1. L'area studiata	87
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	89
3. Politiche urbane e governance locale	93
4. Conclusioni	99

CAPITOLO 5	103
NAPOLI: L'ILLUSIONE DECISIONISTA	103
1. L'area studiata	103
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	105
3. Politiche urbane e governance locale	110
4. Conclusioni	122
CAPITOLO 6	125
PALERMO: DOPO IL LEADER, I PARTITI	125
1. L'area studiata	125
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	127
3. Politiche urbane e governance territoriale	131
4. Conclusioni	138
BIBLIOGRAFIA	141
INDICE DEI CONCETTI	147

PRESENTAZIONE

Alla fine degli anni '90 fu realizzata una ricerca per valutare il mutamento nella politica locale e nell'attività dei Comuni dopo la riforma del 1993. L'indagine che viene qui presentata ritorna sul tema dieci anni dopo, con uno studio che comprende molte delle città allora studiate. Essa presenta quindi un vantaggio di cui solo raramente si riesce a valersi nelle scienze sociali: poter osservare il mutamento nello stesso oggetto di indagine dopo un congruo lasso di tempo. Per chiarire meglio gli obiettivi della ricerca, conviene dunque partire dalle domande che ci eravamo posti nello studio iniziale.

Dieci anni fa si aveva l'impressione che la riforma del '93, incidendo sul sistema elettorale con l'elezione diretta dei sindaci, e rafforzando più in generale il ruolo istituzionale dei primi cittadini, avesse prodotto una scossa positiva nella politica locale. I segnali erano più evidenti nelle città del Mezzogiorno, ma anche nel resto del Paese i «nuovi sindaci» sembravano costituire un'importante novità, dopo decenni caratterizzati da giunte comunali instabili, di durata molto breve, e fortemente condizionate dai partiti che facevano parte delle coalizioni locali. Questo interesse per i *Comuni Nuovi* (così fu intitolato il volume che raccoglieva i risultati della ricerca) era del resto rafforzato dalla situazione di grave crisi del sistema politico nazionale, con la scomparsa dei partiti storici della «Prima Repubblica». In tale situazione, infatti, la legittimazione dei nuovi sindaci eletti direttamente dai cittadini acquisiva un peso ancora maggiore.

Nella ricerca che conducemmo in numerose città piccole e medio-grandi del Sud e del Nord ci ponevamo dunque l'obiettivo di mettere a fuoco i cambiamenti intervenuti nella politica, ma anche nelle politiche, cioè negli interventi dei Comuni nella società locale. Si voleva verificare in che misura le nuove regole istituzionali avessero cambiato alcuni caratteri essenziali della politica locale, influenzando in tal modo anche le politiche intraprese dai Comuni. A questo scopo fu realizzata una comparazione tra la situazione prima della riforma del '93 e quella immediatamente successiva, in cui erano vigenti le nuove norme regolative. I risultati dell'indagine mettevano in evidenza come le novità principali riguardassero la politica. L'autonomia decisionale e la responsabilizzazione dei sindaci erano chiaramente cresciute, così come era nettamente migliorata la stabilità delle giunte. Il ricambio della classe politica locale era stato anche particolarmente signi-

ficativo, con l'immissione di nuove figure provenienti dalla società civile e dal mondo delle professioni. Il ruolo dei partiti e delle «cordate politiche» tradizionali, che legavano i sindaci a parlamentari eletti nella zona, apparivano fortemente ridimensionati. Meno evidenti erano però le ripercussioni di questi cambiamenti sulle politiche locali. Esperti e osservatori indipendenti percepivano, in generale, un miglioramento rispetto al passato nei diversi ambiti di intervento dei Comuni, specie nel Mezzogiorno. Tuttavia, questi segnali positivi sembravano concretizzarsi maggiormente su politiche più 'facili', come il verde pubblico e il decoro urbano, la cultura, la scuola, alcune politiche sociali. Più incerti e problematici erano i giudizi su nodi complessi come le infrastrutture e il traffico, l'urbanistica, la casa, lo sviluppo economico.

Nel tentativo di interpretare questi risultati, fu formulata l'ipotesi che – specie in alcuni casi di sindaci senza precedenti esperienze politiche attive – potesse essere all'opera una sorta di «illusione decisionista». In altre parole, i nuovi sindaci si affidavano molto ai nuovi poteri che venivano loro attribuiti. Cercavano quindi di procedere senza preoccuparsi a sufficienza di costruire un quadro di coinvolgimento di altri attori istituzionali – pubblici e privati – la cui partecipazione è particolarmente importante per realizzare scelte innovative e efficaci su politiche più difficili come quelle prima richiamate. Naturalmente, c'era anche il fattore temporale. Politiche di riqualificazione e di rilancio delle città richiedono ovviamente tempo. Si poteva quindi ipotizzare che risultati più consistenti potessero arrivare, anche su questo terreno, negli anni successivi. Sul futuro sembravano però addensarsi nuvole sempre più dense, legate al «ritorno dei partiti» dopo la fase di crisi e destrutturazione del sistema politico della metà degli anni '90.

A circa dieci anni dalla prima indagine, quando abbiamo deciso di tornare sull'argomento per verificare che cosa era successo nel frattempo, avevamo dunque come riferimento i risultati emersi dalla ricerca condotta in precedenza. Naturalmente, come si vedrà nei capitoli successivi, non è stata trascurata la dimensione della politica. Vengono confermate e rafforzate quelle tendenze legate al «ritorno dei partiti» che già si intravedevano dopo la fase iniziale dei «nuovi sindaci». Tuttavia, l'attenzione è stata posta soprattutto sulla capacità dei Comuni di produrre «beni collettivi locali», cioè beni e servizi non divisibili offerti a tutta la cittadinanza, o comunque beni destinati a particolari categorie di utenti e di cittadini. Si è cercato cioè di indagare soprattutto su ciò che i Comuni di città medio-grandi (che nelle classificazioni statistiche sono considerate metropolitane) riescono a fare dopo che il nuovo assetto istituzionale si è ormai consolidato. Tre città tra le più importanti del Sud – Napoli, Bari, Palermo – e tre città del Centro-Nord – Firenze, Venezia e Torino – rappresentano un buon osservatorio per studiare l'innovazione a livello urbano.

L'interesse per la capacità dei Comuni di produrre beni collettivi locali non è però legato soltanto alla possibilità di verificare gli effetti a più lungo termine di una riforma importante sulla qualità della vita urbana. Studiare le politiche delle città vuol dire anche misurarsi con interrogativi teorici

più generali – di recente molto discussi nella sociologia economica – che riguardano il tema dello sviluppo locale e il rilievo del capitale sociale. La sociologia economica, e anche l'economia dell'innovazione, hanno attirato l'attenzione sulla dimensione locale e sul ruolo delle città come fattori sempre più importanti per le attività economiche, specie quelle dei Paesi avanzati. In un'epoca di crescente globalizzazione, la possibilità per tali Paesi di mantenere e accrescere il dinamismo economico e la qualità sociale dipende sempre di più dallo spostamento verso produzioni di elevata qualità, basate sull'innovazione. Ma per percorrere questa strada, le imprese hanno bisogno di più ricche economie esterne materiali e immateriali (formazione, ricerca, infrastrutture di comunicazione, servizi alle imprese, ma anche buoni servizi sociali e culturali). In altre parole, sempre più la qualità urbana diventa un fattore chiave per la competitività. In questo quadro, è stata anche formulata l'ipotesi che la capacità delle città – e più in generale dei territori – di accompagnare e sostenere l'innovazione economica attraverso una migliore qualità urbana dipenda in misura rilevante (anche se certo non esclusiva) dalla formazione di buone reti di collaborazione tra i soggetti collettivi locali, pubblici e privati. In questo senso, la formazione di capitale sociale appare una variabile di particolare rilievo. Essa sembra però legata non solo a identità collettive preesistenti, ereditate dalla storia, ma al ruolo attivo di imprenditori politici. Questi soggetti – tra cui in genere i sindacati – possono stabilire «ponti fiduciari» tra i vari attori locali, favorendo il formarsi di reti intorno a progetti complessi, la cui riuscita è legata all'azione congiunta e interdipendente di più istituzioni pubbliche e interessi privati.

Quali indicazioni emergono dalla ricerca rispetto a queste domande empiriche e teoriche? L'introduzione e i capitoli successivi offrono risposte più dettagliate. Qui possiamo limitarci a sottolineare sinteticamente alcuni aspetti. Anzitutto, sul piano della ricognizione empirica delle tendenze riscontrabili nelle città studiate, non emerge un significativo miglioramento delle politiche. Anzi, le valutazioni degli esperti chiamati a giudicare gli interventi (i principali beni collettivi locali segnalati dagli assessori nelle diverse città) danno nel complesso un'immagine statica rispetto alla fase precedente. Si conferma l'andamento più positivo rispetto al periodo precedente alla riforma del '93, ma il decennio trascorso non fa segnare un miglioramento complessivo, anche se esistono – ovviamente – differenze tra i vari ambiti di intervento e tra le varie città studiate. Inoltre, con la relativa eccezione di Torino, dove è stato realizzato un «piano strategico» efficace e sono in corso da tempo processi di collaborazione tra gli attori pubblici e privati, non si intravedono – o restano deboli – progetti integrati di sviluppo urbano basati su un disegno organico. Le amministrazioni comunali continuano a procedere con interventi fortemente settorializzati, in cui si manifesta il protagonismo degli assessori nelle politiche. Molto bassa resta la collegialità delle giunte. La maggior parte dei beni collettivi locali riguarda appunto interventi 'isolati' che sono frutto dell'azione autonoma dei singoli assessori e in genere si risolvono in azioni che abbiamo definito 'micro o meso-settoriali'. Tra le prime troviamo, per esempio, la

sostituzione dei lampioni in un quartiere, la realizzazione di un impianto di video-sorveglianza, di un giardino pubblico o di un parcheggio. Tra le azioni 'meso' ci possono essere interventi più complessi come la realizzazione di asili nido o di altri servizi sociali, il restauro di monumenti e beni culturali, o anche progetti di riqualificazione di quartieri e realizzazioni di infrastrutture. Alcuni di questi interventi possono essere efficaci e anche innovativi, ed è comprensibile che in termini quantitativi essi tendano a prevalere. Ma colpisce soprattutto la scarsa rilevanza e la evidente difficoltà di progetti più complessi e integrati (un indicatore significativo di questo fenomeno è anche costituito dalla presenza di «altri assessori» – oltre a quello direttamente interessato – solo in un quinto circa di tutti i processi decisionali esaminati, legati alla produzione di beni collettivi).

Insomma, l'ipotesi che con il passare del tempo, e il consolidamento del nuovo modello istituzionale, potessero rafforzarsi delle politiche più innovative e efficaci e degli interventi più integrati – indispensabili per far fare un salto alla qualità urbana – non ha trovato conferma. Innovare nelle nostre città resta difficile, nonostante il rafforzamento della figura del sindaco e la maggiore stabilità delle giunte. Ma come si può spiegare questa persistente difficoltà?

Nel tentare una risposta a questo domanda può essere utile richiamare il secondo interrogativo – di tipo teorico – che è stato alla base della ricerca. Abbiamo ipotizzato – richiamandoci al dibattito in corso nella sociologia economica – che la capacità di coordinamento tra i soggetti pubblici e privati possa aiutare a realizzare interventi integrati, in grado di sviluppare un impatto più ampio di tipo macrosettoriale sulla realtà locale. I risultati richiamati nell'introduzione confermano questa ipotesi: effettivamente la performance dei beni collettivi locali (misurata da un indicatore che tiene conto dell'efficacia e della innovatività secondo il giudizio delle giurie) appare significativamente associata a una *governance* nella quale è elevato il coordinamento tra una pluralità di soggetti pubblici e privati. A parità di settore (ambiente, politiche sociali, scuola e cultura, traffico e mobilità, casa, sviluppo economico), e anche di rilevanza settoriale dei beni collettivi (micro, meso, macro), un processo decisionale coordinato fa crescere significativamente la performance.

Emerge però un problema cruciale. I beni collettivi a livello macro, cioè le azioni di più ampio impatto sulla qualità urbana – come progetti di sviluppo urbano che tengono insieme aspetti infrastrutturali, urbanistici, economici e sociali – sono quelli che hanno una percentuale media di buona riuscita in termini di performance più bassa rispetto agli interventi più settoriali. Sono infatti progetti difficili, più lunghi, maggiormente esposti alle difficoltà di coordinamento di un elevato numero di attori, e sollevano più frequentemente la reazione conflittuale di comitati di cittadini che si mobilitano su questioni specifiche. Si può supporre che proprio per questi motivi la leadership politica sia più restia a intraprendere questa strada, che si profila più rischiosa per i sindaci e le loro amministrazioni. Naturalmente, ci possono essere – e ci sono – dei leader locali che decidono ugualmente

di avviare un percorso di questo tipo, assumendosene i rischi e giocando le loro *chances* di carriera sul successo della loro imprenditorialità politica nell'innovazione urbana. Nel complesso, però, i condizionamenti che si esercitano a livello della politica e delle politiche non incoraggiano questi tentativi. Da qui occorrerebbe dunque partire per pensare a interventi che promuovano più coerentemente l'imprenditorialità politica e la formazione di capitale sociale locale come strumenti per accrescere la qualità urbana con interventi integrati di ampio respiro.

Insomma, innovare nelle nostre città resta difficile, e le conseguenze sono rilevanti sia per le attività economiche che per la vita dei cittadini. La ricerca attira l'attenzione su questa questione cruciale per il futuro del Paese, che continua però ad essere trascurata nel dibattito pubblico.

Carlo Trigilia

INTRODUZIONE¹

1. Premessa

A oltre quindici anni dall'introduzione della loro elezione diretta, i sindaci risultano ancora oggi i politici più popolari d'Italia. Questo, almeno, è quanto si desume dall'indagine pubblicata annualmente da «Il Sole 24 Ore» sul gradimento degli amministratori locali. Guardando l'ultima edizione del 2008, ciò che colpisce di più è l'elemento di fondo messo in evidenza dalla *survey*, ovvero l'elevato consenso popolare di cui godono i primi cittadini dei comuni capoluogo (in media il 55%). Ben 91 oltrepassano il 50%. Solo 14 si collocano al di sotto di tale soglia (Ipr Marketing 2009).

Questi dati ci ricordano che la «riforma dei sindaci» – introdotta nel 1993 – ha esercitato una funzione positiva di 'riavvicinamento' ai cittadini e di stabilizzazione dei governi locali. Nel ventennio precedente la durata media degli esecutivi non superava i due anni e solamente l'1% di essi giungeva alla scadenza naturale del mandato (Cazzola 1991). Dopo la riforma, meno del 10% dei comuni capoluogo sono entrati in crisi facendo ricorso a elezioni anticipate (Baldini 2004).

La personalizzazione del rapporto con gli elettori, il rafforzamento delle giunte e il prolungamento della loro durata media hanno determinato un duplice effetto positivo. Da un lato hanno creato un meccanismo più trasparente di *accountability democratica*, ovvero una diretta imputazione di responsabilità in capo al sindaco su ciò che la sua giunta realizza (o meno) durante il quinquennio. Dall'altro hanno ridato vigore all'azione dei governi locali. La certezza sulla durata del mandato, infatti, ha dilatato gli orizzonti temporali degli amministratori. Gli ha consentito così di affrontare le questioni urbane più complesse e con «rendimenti politici differiti», che richiedono capacità decisionale e tempi più lunghi (come nel caso delle grandi infrastrutture).

Il decentramento amministrativo avviato negli anni Novanta, per di più, ha moltiplicato le funzioni e i poteri dei governi locali, dotandoli an-

¹ Questa introduzione è di Luigi Burroni, Fortunata Piselli e Francesco Ramella. Più in particolare, Francesco Ramella ha curato il paragrafo 1 e assieme con Luigi Burroni i paragrafi 2 e 3, mentre Fortunata Piselli ha curato il paragrafo 4.

che di maggiore autonomia e responsabilità fiscale. Si tratta di un punto di rilievo. La spesa pubblica rappresenta un formidabile strumento di consenso politico. Tanto più irresistibile quanto meno si è responsabili delle tasse imposte sui cittadini. Quando negli anni Settanta lo Stato si accollò il finanziamento delle spese degli enti locali in cambio della loro rinuncia all'autonomia fiscale, il risultato fu un'irresponsabilità diffusa e la perdita di controllo sui bilanci dei comuni. Da allora la tendenza si è invertita.

Seppure tra mille difficoltà e contraddizioni, i termini dello scambio sono oggi diversi: più autonomia e poteri ai sindaci, in cambio di maggiore responsabilità verso il bilancio dello stato. Nonostante i molti *stop-and-go* i risultati non sono mancati. Basti pensare che ancora agli inizi degli anni novanta i trasferimenti dal centro rappresentavano i due terzi dell'entrate dei comuni. Nel 2007 solamente il 36%. Anche il rigore pare averne beneficiato, a giudicare dalla riduzione delle amministrazioni locali in dissesto finanziario². Nel quinquennio precedente la «riforma dei sindaci» (1989-1993) i «comuni dissestati» erano 333. Nell'ultimo quinquennio sono scesi a 12 (Corte dei Conti 2008)³.

In breve, la stabilizzazione politico-finanziaria registrata nel corso degli ultimi quindici anni ha posto delle precondizioni importanti per rinsaldare il rapporto con i cittadini e per assicurare la governabilità dei municipi italiani. E tuttavia queste riforme istituzionali, seppure importanti, non hanno garantito di per sé il *buon governo*. Sindaci e amministratori locali di alcune importanti città italiane, di recente sono stati anche protagonisti delle cronache dei giornali per casi di corruzione e crisi finanziarie. Le inchieste della magistratura avviate in diverse città italiane (Napoli, Firenze, Pescara) hanno gettato più di un dubbio sul «mito del buon governo» associato al decentramento dei poteri. Il rafforzamento delle giunte, senza adeguati contrappesi politici e istituzionali determina infatti nuovi rischi.

I grandi progetti urbanistici – e più in generale la gestione degli appalti – espongono gli amministratori locali alle pressioni dei gruppi privati. Questo mentre si assiste a un depotenziamento dei consigli comunali, generato dalla stessa riforma del 1993, e a un indebolimento dei partiti che riduce la qualità degli eletti e la loro capacità di monitoraggio sugli esecutivi. Le inchieste sui reati di corruzione, infatti, lasciano intravedere l'assenza di un efficace *controllo politico* sull'azione degli amministratori. In primo luogo da parte dei consiglieri comunali e dei partiti di maggioranza e op-

² Tuttavia, si veda il recente allarme lanciato dalla Corte dei Conti (2009) sull'utilizzo di strumenti finanziari derivati da parte di 737 comuni (dove risiede il 35% della popolazione italiana), la metà dei quali (387 casi) prevedono di ricavare delle perdite da tali prodotti.

³ Nel 2007, solamente 25 comuni hanno presentato un disavanzo di bilancio, con un deficit complessivo stimato intorno ai 31,5 milioni di euro (113 euro per abitante). Un numero maggiore di amministrazioni locali (circa 1700) ha invece accumulato «debiti fuori bilancio» (oneri 'imprevisti' derivanti da sentenze, disavanzi delle aziende speciali ecc.): per un totale complessivo di 450 milioni, pari a 16,4 euro per abitante.

posizione. In secondo luogo da parte delle organizzazioni degli interessi e della stampa locale. Anzi dalle intercettazioni emerge spesso una trama di collusioni che travalica gli schieramenti politici e unisce trasversalmente spezzoni significativi dell'élite cittadina. L'indebolimento del controllo politico è tanto più insidioso nei casi in cui, per lungo tempo, non si registra un'alternanza al governo. Un fatto, questo, che dopo il 1993 nelle grandi città italiane si è verificato spesso. Solamente in due delle nove città metropolitane (Bologna e Bari, a cui si è aggiunta da poco Roma), si è avuta un'alternanza politica. Nelle altre la stessa maggioranza ha governato ininterrottamente per quindici anni.

I risultati ambivalenti di una «riforma di successo» come quella dei sindaci, suggeriscono alcune considerazioni. In primo luogo, segnalano che la stabilizzazione politica e il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, seppure essenziali, necessitano anche di *checks and balances*: cioè di un sistema adeguato di controlli e contrappesi politici e istituzionali. In secondo luogo, che le riforme non determinano automaticamente un innalzamento della qualità della politica e delle politiche locali. In terzo luogo, che esaurita la «stagione dei nuovi sindaci» l'attenzione dedicata ai governi locali si è molto ridotta. Oggi, di conseguenza, sappiamo poco di quanto sta accadendo in molte città italiane. Soprattutto sotto il profilo delle politiche e della *governance* locale. Tutti temi, questi, che hanno orientato gli interrogativi della ricerca che presentiamo in questo volume.

2. Le finalità della ricerca e la metodologia

L'obiettivo dell'indagine empirica che abbiamo svolto tra il 2005 e il 2006 è stato di studiare il rinnovamento dei governi locali, delle politiche urbane e delle forme di *governance* indotto dalla «riforma dei sindaci». Più precisamente, lo scopo era di vedere se nelle consigiature elette alla fine degli anni Novanta si fossero riprodotte e consolidate alcune delle innovazioni introdotte a seguito della legge 81 del 1993. La ricerca si è concentrata su 6 città metropolitane del Centro-Nord e del Sud (tabella 1), tutte – con l'unica eccezione di Torino – già studiate in un'indagine precedente che aveva interessato 12 comuni italiani (Catanzaro *et al.* 2002). In quell'indagine erano state

Tabella 1. Le consigiature analizzate dalla ricerca 2005-2006

Comuni	Consigliatura
Bari	1999-2004
Napoli	2001-2006
Palermo	2001-2006
Torino	2001-2006
Venezia	2000-2005
Firenze	1999-2004

messe a confronto due diverse consigiature: una anteriore all'introduzione del nuovo sistema elettorale e una successiva. Il periodo coperto corrispondeva grosso modo al decennio degli anni Novanta, ovvero alla fase di più intensa trasformazione del quadro politico nazionale e dei governi locali.

La nuova ricerca estende l'arco temporale di riferimento, prendendo in considerazione anche le amministrazioni successive. Sul finire degli anni Novanta, infatti, si è verificato un notevole cambiamento di scenario, che ha ridimensionato il forte protagonismo dei governi municipali e della società civile che aveva caratterizzato il periodo precedente. Nelle seconde consigiature analizzate nello studio del 2002 si intravedevano già i segni di questo mutamento di fase politica, che si concretizzava in una nuova centralizzazione del processo politico e in una ripresa di influenza del sistema dei partiti anche a livello decentrato. Era emerso, inoltre, un certo deficit di innovazione nelle politiche comunali. Ciò proiettava seri dubbi su quella che avevamo definito come una sorta di *illusione decisionista* che animava la riforma e le prassi degli attori che l'avevano implementata nella fase iniziale: ovvero l'idea, allora diffusa, che bastasse assicurare maggiore personalizzazione e autonomia decisionale alle giunte cittadine per migliorare la *governance* locale (Triglia 2002). Questo tema ha perciò costituito oggetto di approfondimento specifico nel nostro studio.

Il fuoco centrale dell'analisi ha riguardato le politiche locali. Per lo studio dei casi sono state utilizzate diverse tecniche di rilevazione, sia di tipo qualitativo sia quantitativo. In una prima fase, oltre alla consueta rassegna della letteratura, è stato realizzato uno studio di sfondo volto a ricostruire il profilo politico, sociale ed economico delle sei città analizzate. Nella seconda fase della ricerca, sono state effettuate oltre 200 interviste con testimoni qualificati (sindaci, assessori, esperti indipendenti) ed è stato analizzato il materiale documentario raccolto sulle politiche locali. In particolare, queste ultime sono state studiate mediante la rilevazione e la valutazione dei «beni collettivi locali» (BCL) più importanti realizzati nella consigiatura di riferimento. Per beni collettivi locali intendiamo beni/servizi collettivi messi a disposizione della cittadinanza – o di particolari categorie di cittadini/utenti – a seguito di decisioni dell'amministrazione comunale. Possono essere di tipo tangibile, come un'area industriale, la riqualificazione di un quartiere, o la realizzazione di una strada, o di tipo intangibile, come ad esempio la messa a punto di servizi informatici per ottenere certificati a distanza, l'offerta di servizi di cura, o la realizzazione di attività di ricerca. Si tratta in sostanza di beni che hanno una ricaduta diretta sulla qualità della vita e sulla competitività della realtà locale urbana e che rimandano al concetto di «beni collettivi locali per la competitività», utilizzato negli ultimi anni nell'analisi dei sistemi produttivi locali (Crouch *et al.* 2001, 2004; Burroni 2005; Trigilia 2005).

I BCL sono stati identificati con l'ausilio degli amministratori locali (sindaco e assessori, eventualmente affiancati da dirigenti/tecnici) scegliendo i due più rilevanti nei seguenti settori: Sviluppo economico; Scuola e cultura; Ambiente; Traffico e mobilità; Casa; Politiche sociali; Sicurezza. La

selezione si è concentrata su BCL già ultimati o comunque in corso di realizzazione (già decisi e in fase di implementazione) al momento dell'avvio della ricerca. Per poter rientrare nell'indagine il ruolo dell'amministrazione municipale deve essere stato molto rilevante, anche quando essi sono stati realizzati grazie alla collaborazione con altri attori (pubblici e privati). Inoltre, seppure possono essere stati decisi e anche iniziati da amministrazioni precedenti, devono essere stati *almeno* portati a termine nella consulenza analizzata.

Nel corso delle interviste con gli amministratori locali – che sono servite a raccogliere anche informazioni sugli effetti della riforma del 1993 – gli assessori sono stati invitati a selezionare i due BCL che ritenevano più significativi e rappresentativi tra quelli realizzati durante il loro mandato. È stato così possibile ricostruire l'effettiva agenda politica della giunta e analizzare la 'storia' e il processo decisionale di un gran numero di BCL, per l'esattezza 85, che spaziano dalla realizzazione di asili nido, alla ristrutturazione del patrimonio urbano, alla riorganizzazione della viabilità urbana, a interventi di edilizia popolare, alla realizzazione di specifiche politiche locali per il lavoro, alla realizzazione di depuratori, e così via. Il fine era valutarne l'efficacia e l'innovatività, così come il loro processo decisionale e i fattori che ne hanno influenzato il risultato⁴.

Le interviste con i sindaci, inoltre, hanno consentito di ricostruire la «visione di governo» complessiva e il *policy style* dell'esecutivo. Molte delle *informazioni* raccolte sul processo decisionale municipale sono frutto della collaborazione e disponibilità dimostrati dalla gran parte degli amministratori. E tuttavia la *valutazione* sulle politiche locali e sui BCL condotta in questo studio poggia prevalentemente su altri elementi. Oltre che sul giudizio dei nostri ricercatori, la valutazione si è basata sulle opinioni espresse da una «giuria di esperti» appositamente costituita⁵. In ogni città,

⁴ Durante le interviste – di tipo semi-strutturato – sono state compilate (insieme agli assessori) anche delle schede di rilevazione standardizzate, che sono servite a sintetizzare e quantificare (mediante punteggi) quanto emerso in forma discorsiva durante la discussione, in particolare per quanto riguarda: 1. l'efficacia di ogni BCL (risultati in termini di *outcome*); 2. la loro innovatività (di processo e di prodotto) rispetto alle prassi decisionali prevalenti in passato nello stesso settore; 3. la struttura di influenza, le reti sociali e gli attori ritenuti maggiormente rilevanti nel *decision making*.

⁵ Per quanto riguarda la selezione della giuria sono stati scelti soggetti competenti e non coinvolti direttamente nei processi decisionali esaminati. Quando questi due requisiti (competenza e non coinvolgimento) sono risultati difficili da coniugare, si è proceduto a un parziale rilassamento del secondo criterio, scegliendo soggetti coinvolti in qualità di esperti dalle organizzazioni della società civile o di altre istituzioni. In ogni caso, però non sono stati selezionati soggetti legati direttamente all'amministrazione municipale (in qualsiasi forma: dipendenti, consulenti ecc.). Per rilevare il giudizio degli esperti è stata impiegata una tecnica di *scaling* – il «termometro dei sentimenti» – appositamente ideata nelle scienze sociali per 'misurare' le opinioni dei soggetti intervistati. Questo strumento prevede l'assegnazione di un punteggio all'interno di un intervallo di valore della valutazione.

sono stati scelti almeno tre esperti-specialisti per ciascun settore di intervento, a cui sono stati aggiunti altri quattro esperti-generalisti (testimoni qualificati bene informati sulle vicende dell'amministrazione locale). Questo *panel* di testimoni qualificati – tra i 20 e i 30 per ogni caso di studio – è servito a fornire un *giudizio indipendente* sull'efficacia/innovatività dei BCL indicati dagli amministratori.

3. I principali risultati

3.1 Le fasi della riforma

Il riordino delle autonomie locali, avviato agli inizi degli anni Novanta, ha portato all'istituzione di una *nuova forma di governo municipale* in cui sono cambiate, oltre alle regole e alle procedure istituzionali, anche le modalità di funzionamento del sistema politico locale⁶. Sia al suo interno sia verso l'esterno. Nel vecchio sistema, la preminenza del consiglio, la ridotta dotazione di poteri e la durata generalmente breve delle giunte, tendevano a confinare l'azione municipale all'interno dell'ordinaria amministrazione. Il *policy style* dell'esecutivo risultava prevalentemente 'reattivo' e incrementale e i rapporti con la società civile erano mediati dai partiti e dal consiglio comunale⁷. Nel complesso il sistema assicurava un basso grado di *accountability* democratica – non consentendo una chiara imputazione di responsabilità di fronte agli elettori – e livelli inadeguati di *responsivness*, ovvero una bassa rispondenza tra le domande dell'elettorato e l'azione del ceto politico locale. La legge 81 del 1993 ha trasformato radicalmente queste prassi amministrative. A quasi quindici anni dall'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, tuttavia, è bene distinguere due fasi che da allora si sono succedute.

1. La prima – che possiamo definire come la fase dei «nuovi sindaci» – coincide con il processo d'*instaurazione della nuova forma di governo municipale* ed è un periodo di grande effervescenza e innovazione specialmente a livello politico-istituzionale. Rispetto al sistema precedente si allunga la durata degli esecutivi e si viene a creare una sorta di autorità monocratica – il sindaco – che si pone al centro dei rapporti politici e

⁶ Per una panoramica sulla riforma delle autonomie locali in generale e su quella dei sindaci in particolare si vedano: Baldini 2004; Caciagli e Di Virgilio 2005; Catanzaro *et al.* 2002; Ramella 2006; Vandelli 1997, 2007.

⁷ Si fa qui riferimento al modello proposto da Richardson (1982, in particolare pp. 1-16) che distingue due dimensioni: il tipo di approccio utilizzato dai governi per affrontare i problemi pubblici (sinottico-anticipatorio *vs.* incrementale-reattivo) e il tipo di orientamento dell'autorità pubblica nei confronti degli attori privati (impositivo *vs.* negoziale-consensuale). La *governance* di cui si parla in questa introduzione rappresenta un adattamento di questo modello e implica un approccio decisionale, da un lato, pro-attivo e integrato (spostato verso il lato 'anticipatorio' dello schema di Richardson) e, dall'altro, inclusivo (ovvero negoziale-consensuale).

delle relazioni con la società locale. Si assiste inoltre a una forte mobilitazione di *homines novi* provenienti dalla società civile. Si tratta non di rado di notabili locali, proposti per la carica di sindaco dagli stessi partiti nel momento della loro maggiore crisi, e/o chiamati a ricoprire il ruolo di assessori in virtù delle loro competenze specialistiche e della loro reputazione sociale. Figure dunque più autonome rispetto ai partiti, che riducono il monopolio sugli incarichi di vertice dei politici di professione. Non casualmente – nonostante i poteri e le maggiori garanzie fornite agli esecutivi – questa fase ha conosciuto anche una conflittualità politica di tipo nuovo, che contrapponeva il sindaco alla propria maggioranza consiliare e ai partiti che lo sostenevano. L'azione del governo locale, inoltre, ha sofferto di una carenza di rapporti con la società locale. Specialmente da parte degli assessori tecnici e dei sindaci «non professionisti della politica», lo sforzo di recuperare capacità decisionale e governabilità si accompagnava spesso a un'impronta decisionista che tendeva a saltare la fase della costruzione del consenso politico e sociale intorno all'azione dell'amministrazione.

2. La fase successiva – quella studiata nella ricerca qui presentata e che potremmo definire come una fase di 'normalizzazione' – incarna il processo di consolidamento della nuova forma di governo. All'interno di esso i nuovi assetti politico-istituzionali tendono a stabilizzarsi e a trovare un certo equilibrio. In questo periodo, infatti, se da un lato si mantiene una forte personalizzazione nella rappresentanza politica e nella guida dell'esecutivo, dall'altro si riducono i tassi di ricambio del personale amministrativo, mentre i partiti riconquistano – almeno in parte – il controllo sugli incarichi di governo e si registra un ritorno del professionismo politico (seppure in forma diversa dal passato). L'autorità monocratica del sindaco risulta ora maggiormente bilanciata. La «squadra del sindaco» si riempie nuovamente di assessori indicati dai partiti e le nuove «giunte di coalizione» tornano ad essere uno dei luoghi privilegiati della mediazione politica (Vandelli 1997; Catanzaro *et al.* 2002). Verso la società civile, inoltre, in diversi dei casi e degli ambiti di *policy* analizzati (soprattutto in quello delle politiche sociali, della cultura e della sicurezza), viene adottato un orientamento di maggiore apertura e collaborazione.

Questa evoluzione, presentata in forma tipico-ideale, mostra notevoli variazioni nelle sei città metropolitane analizzate. Ovunque si mantiene una forte personalizzazione politica e una elevata centralità degli esecutivi. Così come in tutti i casi si assiste a un «ritorno dei partiti». Gli effetti, tuttavia, risultano alquanto diversi sotto vari profili: in termini di stabilizzazione politica, di collaborazione dell'esecutivo con il consiglio municipale e la società locale, di efficacia dell'azione amministrativa. Anzi una delle conseguenze della «riforma dei sindaci» è proprio quella di avere riconfigurato le dinamiche politiche locali, sottraendole alla dipendenza dagli equilibri nazionali che producevano un effetto omogeneizzante. Rispetto al passato, infatti, il nuovo sistema lascia maggiore spazio all'azione di fat-

tori contestuali e specifici: alle peculiarità storico-politiche e socio-economiche dei luoghi, così come alla personalità e alle risorse individuali degli amministratori locali (in primo luogo del sindaco, ma anche dei vari assessori). E questo inevitabilmente induce una maggiore variabilità-locale degli esiti della riforma.

3.2 Continuità e cambiamento nei governi locali

Un primo aspetto interessante che emerge dalla ricerca è quindi proprio la marcata diversità che si trova tra i vari casi di studio. Ciascuna città ha infatti delle peculiarità e questo rende difficile individuare l'*one best way* nella produzione dei beni collettivi. Si possono ad esempio identificare alcune esperienze di *policy-making* che hanno una connotazione più vicina a quelle che sono definite come «le nuove politiche per lo sviluppo locale» (Burroni 2005; Burroni *et al.* 2005; Trigilia, 2005), con apertura e condivisione del processo decisionale e con una elevata inclusione dei vari segmenti della società locale, che sono anche definibili come esperienze di *governance*. Ma vi sono anche casi caratterizzati da uno stile più tradizionale, orientati sul ruolo della pubblica amministrazione, meno aperti alla società locale, più vicini al *government* tradizionale.

Il dato interessante è che non sempre è possibile individuare una netta differenza tra i due stili in termini di rendimento e di capacità di produrre beni pubblici con *efficacia* – ovvero in grado di raggiungere i risultati proposti – e *efficienza* – con il minore dispendio di energie e risorse possibile. In molti casi, infatti, sembrano essere stati più efficaci processi inclusivi proprio per la loro capacità di raccogliere istanze e di promuovere la partecipazione attiva alla realizzazione dei beni collettivi. E tuttavia, come vedremo più avanti, l'apertura decisionale può anche intensificare i conflitti e portare a uno «stallo pluralistico» che ostacola la presa di decisioni innovative e i comportamenti virtuosi. Ma le diversità individuate, non sono soltanto tra i vari casi di studio: vi sono anche rilevanti differenze negli stili e nelle modalità di *policy-making* all'interno degli stessi casi, da un assessorato all'altro oppure anche nelle modalità di produzione di un bene collettivo rispetto a un altro all'interno del medesimo assessorato. E questa duplice variabilità evidenzia due aspetti molto importanti per le finalità della nostra ricerca.

In primo luogo, conferma sia l'esistenza di un «effetto giunta» sia di un «effetto settore». Per quanto riguarda l'effetto giunta, le *differenze tra i casi di studio* suggeriscono che la leadership esercitata dai sindaci e il *policy style* impresso all'esecutivo influenzano significativamente (in positivo o in negativo) il processo decisionale complessivo di una città. Allo stesso tempo, però, le *differenze all'interno dei casi* mostrano anche l'importanza dei settori di *policy*, ovvero del fatto che i contenuti delle politiche strutturano la conformazione delle arene decisionali e condizionano così anche i risultati che vi si possono raggiungere: come vedremo, infatti, vi sono delle politiche che favoriscono il coinvolgimento della società civile, come nel

caso delle politiche sociali o che spingono maggiormente verso il coordinamento tra politiche, come nel caso della sicurezza urbana.

In secondo luogo, occorre sottolineare che questa variabilità non è legata solo a questi due fattori e non è indicatrice di caos nella creazione dei beni pubblici. Anzi. Il maggiore spazio di azione promosso dalle riforme che hanno interessato la macchina amministrativa locale ha creato dei margini di manovra molto maggiori rispetto al passato, all'interno dei quali gli attori locali si muovono come veri e propri imprenditori istituzionali. In altre parole, leggendo trasversalmente questi casi di studio emerge come i protagonisti delle politiche locali utilizzino spesso delle «strategie a geometria variabile» che consentono di aggiustare il tiro a seconda del bene prodotto e soprattutto a seconda del tipo di interlocutore e di attore chiave con cui si trovano a interagire.

Se è così, allora, diviene importante ricercare le possibili similitudini e anche le differenze tra i vari casi al fine di individuare oltre ai cambiamenti che hanno un carattere più sistematico – ovvero che si ritrovano con maggiore regolarità nei casi studiati – anche le possibili relazioni tra tali regolarità e la produzione dei beni collettivi nei diversi settori di attività. Tra le similitudini emerge che in tutti i casi le consulenze studiate sono caratterizzate dal consolidamento della nuova forma di governo municipale. Quella presa in esame rappresenta una fase di ‘normalizzazione’, nel senso che alcuni tratti congiunturali e in qualche misura ‘eccezionali’ del periodo immediatamente successivo alla «riforma dei sindaci» vengono in genere riassorbiti (il protagonismo nazionale dei nuovi sindaci, il massiccio reclutamento di amministratori dalla società civile, le forti tensioni con i partiti e le maggioranze consiliari ecc.).

Il «ritorno dei partiti» riporta almeno in parte i politici di professione al governo delle città – soprattutto in quelle maggiori – e ripropone un maggior controllo politico sulle nomine di giunta. Anche in questa fase, comunque, sopravvive una certa «autonomia relativa» dei primi cittadini nella scelta degli assessori, che risulta più o meno ampia a seconda dei casi. In generale si delinea una sorta di compromesso tra il potere di nomina dei sindaci e l'influenza esercitata dai partiti, con la ricerca di un nuovo punto di equilibrio tra gli esecutivi e le loro maggioranze politiche. La crescente complessità degli incarichi di governo, del resto, favorisce una combinazione di elementi tecnici e politici. Si verifica, in altri termini, un bilanciamento tra delega politica, competenza settoriale e rapporto fiduciario tra il primo cittadino e la ‘sua’ squadra di governo, che in realtà si configura sempre più come una «giunta di coalizione».

Chiare tendenze in questa direzione si notano ad esempio a Palermo, con la schiacciante vittoria del centro-destra sul centro-sinistra e l'elezione di Diego Cammarata alla carica di sindaco che mostra una forte ripartizione della politica locale. La stessa tendenza si nota anche a Napoli. Come osserva Brancaccio: «Nella prima amministrazione Jervolino (2001-2006) la composizione della giunta è avvenuta coinvolgendo principalmente le segreterie di partito e riducendo la cerchia di assessori di stretta fiducia del

sindaco». Probabilmente in questo atteggiamento ha contato anche la formazione politica della Jervolino, avvenuta in un'epoca in cui la dialettica tra i partiti esauriva il campo della democrazia. Fatto sta che il nuovo sindaco ha inaugurato con il suo primo mandato un metodo di formazione della giunta che rispecchia fedelmente lo schema di coalizione, con poco spazio per le voci autonome, rinunciando di fatto ai poteri previsti dalla legge 81/93.

E un ritorno dei partiti si ritrova anche sui temi dell'agenda politica, come accade ad esempio a Torino, dove però il loro ruolo risulta prevalentemente confinato alla discussione e selezione di proposte che vengono elaborate altrove. Barbieri e Pacetti notano che

[...] la *filiera progettuale* della politica torinese viene attivata in genere dal Sindaco e dalla giunta, a volte coadiuvati dall'Associazione per la Pianificazione Strategica (Torino Internazionale), che raccoglie una parte dell'élite intellettuale della città. [...] I partiti sembrano quindi funzionare più come "filtro" o "camera di compensazione" posta al termine della filiera progettuale, che come responsabili dell'*input* iniziale al disegno complessivo.

Il ritorno dei partiti, però, non significa necessariamente un «ritorno al passato» anzi. Da un lato, infatti, risultano indeboliti nella loro capacità di rappresentare e filtrare le istanze della società locale e dall'altro non esercitano più un monopolio esclusivo e incondizionato nella selezione del personale politico e in particolare degli assessori. Vi sono infatti casi come Firenze, dove due tipi di assessore individuati da Biagiotti e Fararoni sono molto vicini ai partiti. È il caso, ad esempio, del gruppo vicino al sindaco, espressione del partito di maggioranza, le cui deleghe prevedono un'interazione importante con la società locale. Spesso, comunque, questi assessori interpretano l'incarico con un forte protagonismo personale, intervenendo anche su questioni difficili o strategiche e preoccupandosi di ottenere una significativa riproduzione del consenso. O come un secondo tipo di assessore, espressione delle altre forze politiche – e delle correnti al loro interno – che sostengono il sindaco: in questo caso sono generalmente i capolista dei partiti della coalizione vincente chiamati poi a comporre la giunta. I margini per gestire interventi di ampia portata o interpretare l'incarico ottenendo riscontri in termini di consenso variano qui in funzione del peso politico del singolo assessore e della capacità personale, ma anche dei gradi di libertà – più ridotti – che l'accesso a queste posizioni, grazie all'influenza delle diverse cordate politiche, consente.

Ma la vicinanza ai partiti non è l'unico criterio attraverso il quale si identificano gli assessori; alcuni di essi infatti sono scelti esclusivamente per le loro competenze tecniche. A Palermo, ad esempio, nella giunta Cammarata emerge un nucleo di assessori la cui nomina è attribuibile in misura prevalente alla competenza professionale. E il criterio della competenza coesiste con quello dell'appartenenza politica anche nel caso di Venezia, dove non raramente queste due modalità trovano tra loro una combinazione e ciò

significa «l'uomo giusto al posto giusto nel rispetto delle indicazioni fornite dai partiti». Oppure può accadere che proprio le capacità tecniche e le competenze portino alla carica di assessore figure meno incardinate nei partiti locali, dei veri e propri outsider che mantengono di conseguenza una grande indipendenza pur con un rapporto prioritario con il sindaco. Competenza tecnica, appartenenza partitica ma anche, frequentemente, la presenza di un rapporto privilegiato, fiduciario tra assessore e sindaco, fanno sì che almeno in parte la giunta costituisca ancora oggi la «squadra del sindaco», con il criterio della competenza professionale che diviene un forte fattore di legittimazione personale.

Ed è proprio l'eterogeneità delle giunte studiate che sembra favorire quelle *strategie a geometria variabile* di cui abbiamo parlato: diverse provenienze, appartenenze e competenze tecniche offrono una sorta di patrimonio variegato di capacità locali e personali che unito ai maggiori margini di azione offerti dalla riforma promuovono una marcata diversità nelle modalità di progettazione e offerta dei beni collettivi locali.

Tali margini di azione sono anche rafforzati dall'autonomia del ruolo del sindaco. Seppure in diversi casi si è assistito a un ritorno a dei politici di professione, questi sindaci mantengono comunque una marcata autonomia dai partiti. In Sicilia, questa tendenza è stata enfatizzata da due leggi regionali che hanno impresso uno spirito marcatamente presidenzialista alla riforma. E nella gran parte dei casi studiati, i sindaci giocano consapevolmente questa autonomia trasformandosi in veri e propri imprenditori politici. Da questo punto di vista lo «stile del sindaco» gioca un ruolo importante nel dare una specifica connotazione alla giunta e al governo locale: vi sono città nelle quali il sindaco interagisce direttamente con i singoli assessori scavalcando la giunta, come nel caso di Firenze; in altre città, come Venezia, invece gioca un ruolo marcatamente decisionista e poco aperto al dialogo; a Napoli il sindaco mantiene la sua leadership ma la esercita interloquendo soprattutto con i partiti e lasciando in secondo piano il rapporto con i cittadini; in altre città ancora, come a Torino, è lui a promuovere direttamente la consultazione e la partecipazione della società locale. Proprio l'influenza dello stile di governo del sindaco contribuisce in parte anche a spiegare la diversa forza relativa di questi imprenditori politici, alcuni dei quali hanno una ricaduta e una visibilità molto marcata a livello nazionale – come nel caso di Domenici o di Chiamparino – in parte legata a specifici ruoli – come nel caso della presidenza dell'ANCI – e altri che invece risultano essere delle figure più 'deboli', anche a livello locale come nel caso di Bari.

Tra gli effetti di più lungo periodo comuni ai vari casi di studio c'è senz'altro anche il cambiamento nei rapporti tra la giunta e il consiglio, che è uscito notevolmente indebolito dalla riforma. Vi sono fenomeni di estremo 'distacco' come viene ben evidenziato nel caso di Palermo dove

[...] da un lato la giunta tende ad estraniarsi dai dibattiti politici che si svolgono in aula, e, addirittura, a vivere il rapporto con il consiglio, per le poche competenze che questo mantiene, come un momento di

dispersione dell'azione di governo. Dall'altro il consiglio percepisce la ridefinizione dei suoi poteri nella funzione di controllo come un esaurimento del suo ruolo.

Ne consegue, sottolinea Azzolina, un forte disagio dei consiglieri comunali che vivono una sindrome di permanente «demotivazione». Rapporti poco cooperativi si ritrovano anche a Venezia, dove il consiglio comunale è percepito come inutile in quanto, da un lato, è fortemente controllato dall'esecutivo e snobbato nel momento in cui vengono prese le decisioni che riguardano la città e, dall'altro, è composto da soggetti spesso privi di spessore politico, che, nei limiti del ruolo ricoperto, si sentono frustrati e deresponsabilizzati. Anche in questo caso non manca, tra gli interlocutori, chi radicalizza le posizioni e nella configurazione attuale del consiglio individua elementi di crisi della rappresentanza democratica.

Occasioni di attrito tra consiglio e giunta non sono mancate neppure a Bari, dove la giunta, soprattutto nelle prime fasi di attività, ha lavorato in piena autonomia rispetto al consiglio, estromettendolo di fatto dalle sue funzioni di controllo politico e coinvolgendolo unicamente per ratificare le proprie decisioni. I consiglieri sono apparsi, per questo, disorientati e frustrati, palesando a tratti un atteggiamento recriminatorio per la diminuzione di spazio politico. A Napoli, invece, il ridimensionamento dei poteri del consiglio comunale ha prodotto effetti negativi anche sull'azione della giunta, dal momento che i consiglieri hanno spesso adottato tattiche ostruzionistiche (ad esempio facendo venire meno il numero legale o mettendo in atto strategie tese a delegittimare i componenti della giunta) con ovvie ricadute negative sull'azione di governo.

Vi sono poi casi, soprattutto Torino, dove emerge un nuovo e importante ruolo delle commissioni come luogo di mediazione tra il consiglio e la giunta. Non si tratta di una tendenza comune a tutti gli assessorati, dal momento che non tutti gli assessori sono egualmente sensibili al parere del consiglio. L'attività delle commissioni come nuovo ambito di mediazione riguarda certo il rapporto tra maggioranza e opposizione, ma offre la possibilità di dare rappresentanza formale agli attori della *governance* locale, e più in generale alla società civile. Tuttavia, notano Barbera e Pacetti, il ruolo del consiglio e delle commissioni rimane circoscritto a una fase piuttosto avanzata del *policy-making*.

Un altro tipo di relazione cruciale per capire gli effetti della riforma è quello tra gli assessori e gli apparati amministrativi, relazione che risulta cruciale per la realizzazione dei beni collettivi. In molti casi, come ad esempio a Firenze, gli assessori utilizzano al meglio la propria esperienza politica e amministrativa, intrattengono rapporti costanti e cooperativi con la macchina organizzativa, ritenendola indispensabile per portare a termine i propri obiettivi. Vi sono però anche esperienze più complesse, come a Venezia, dove l'apparato burocratico non facilita l'azione di governo. Come nota Fava, complessità organizzativa, regolamentazione di settore carente, lentezza e formalismo, sono tutti aspetti che caratterizzano la burocrazia veneziana e finiscono con l'osta-

colare e complicare, in modo a volte anche decisivo, l'implementazione dei processi decisionali. Difficoltà di rapporti si sono avuti anche nel caso di Bari, dove è emerso un conflitto esplicito che ha ostacolato l'efficacia e l'efficienza del *policy-making* locale. I giudizi dei vari attori intervistati mostrano però anche l'esistenza di un «apparato di staff», che opera a stretto contatto con gli assessori e che riesce spesso a fare squadra e a potenziare le qualità tecniche del governo locale. Nel complesso, nonostante alcune situazioni di difficoltà, il rapporto tra macchina amministrativa e governo locale sembra essere migliorato in quasi tutte le città studiate rispetto alla prima metà degli anni Novanta.

Per quanto riguarda gli effetti più complessivi della riforma, la valutazione espressa dagli intervistati risulta ancora oggi sostanzialmente positiva. Gli aspetti maggiormente sottolineati sono sia il rafforzamento e la stabilizzazione dell'esecutivo, sia la personalizzazione del rapporto con gli elettori. Da questo punto di vista, cresce l'attenzione alla responsabilità diretta nel *policy-making* locale, che significa necessità di «dover rendere conto» alla società locale attraverso meccanismi di comunicazione più diretti rispetto al passato e più incentrati sulla trasparenza. Un esempio è dato dal caso di Palermo, dove come nota Azzolina, questi fattori hanno stimolato «nel sindaco, e nelle forze politiche che lo sostengono, l'attenzione per uno standard idoneo di efficacia amministrativa». Nel caso di Torino si è generata quella che Barbera e Pacetti definiscono una sorta di «etica degli obiettivi»: «la responsabilità attribuita in modo esplicito al sindaco e alla giunta per tutte le scelte di *policy* è accompagnata anche dall'*assunzione di rischio* per quelle stesse scelte. Rischio e responsabilità sono diventate due parole chiave per descrivere il ruolo dei sindaci (e degli assessori) post-riforma».

La riforma ha anche conferito una nuova centralità al programma di governo e all'azione amministrativa spingendo verso un approccio di *policy-making* molto pragmatico, flessibile, orientato al risultato. Questo, come in parte si è anticipato, è senz'altro collegato ai maggiori margini di azione che gli attori locali hanno progressivamente ottenuto con le riforme degli anni Novanta, che hanno stimolato una marcata imprenditorialità istituzionale. E in parte è frutto di una crescente attenzione al risultato concreto dell'azione della macchina di governo. Si pensi al caso di Firenze, dove, come notano Biagiotti e Faraoni

[...] alla tradizionale visione politica delle necessarie mediazioni con i partiti presenti in consiglio comunale, sembra essersi sostituita una razionalità orientata al risultato, in cui la capacità di interloquire con l'esterno e le personali risorse relazionali sono utilizzate in modo strumentale per eludere o superare gli ostacoli che si interpongono al raggiungimento dell'obiettivo prestabilito, sia esso deciso dallo stesso assessore o ereditato dalla giunta precedente e fatto proprio, o, ancora, imposto dalla legislazione regionale o nazionale.

Si tratta di caratteristiche che si ritrovano anche negli altri casi studiati, che mostrano tutti una marcata attenzione alla «valutazione per obiettivi»,

ovvero per quanto e come si realizza. Va però detto che la gran parte dell'attenzione è rivolta alla realizzazione del bene più che al suo futuro impatto; dalle interviste e dai rapporti sui casi di studio non emerge un'attenzione specifica verso la valutazione e il monitoraggio dei risultati, che invece costituiscono gli elementi centrali di una effettiva «valutazione per obiettivi».

Accountability democratica e approccio pragmatico contribuiscono a spiegare perché le giunte studiate si configurino come giunte particolarmente attive. Si nota infatti un'attenzione molto marcata e positiva verso il portare a termine i processi decisionali in modo da implementare concretamente i BCL. Gran parte dell'enfasi delle giunte è rivolta prevalentemente a beni tangibili come infrastrutture o edilizia pubblica, comunque beni che hanno una forte visibilità nella comunità locale, come ad esempio aree industriali, ampie ristrutturazioni del patrimonio edilizio, recupero di aree degradate. Ovviamente la questione della tangibilità è legata alla creazione di consenso; tuttavia, l'essere in grado di «fare e realizzare» costituisce un elemento su cui gli amministratori locali costruiscono la propria identità spesso in contrapposizione con il passato e con una visione della macchina amministrativa locale caratterizzata da ritardi e lungaggini.

E forse anche a causa di questa attenzione verso la visibilità dell'azione di governo che molti dei temi che sembrano essere i veri e propri cavalli di battaglia delle amministrazioni studiate riguardano la dimensione dell'edilizia o la ristrutturazione di parte dei centri storici, interventi che da un lato sono particolarmente impegnativi dal punto di vista delle risorse finanziarie e, dall'altro, contribuiscono direttamente a modificare il 'volto' della città. Tuttavia, la preoccupazione di fare qualcosa di ben visibile non significa soltanto beni tangibili e infrastrutture: vi sono anche altre politiche che sono al centro dell'agenda politica delle città studiate. In particolare, va segnalata l'impegno per le politiche sociali, che ottengono spesso una buona valutazione e utilizzano meccanismi di *governance* più inclusiva e partecipata. Anche il traffico è una *issue* di particolare importanza, ma in questo caso i giudizi sull'efficacia degli interventi risultano più deludenti. Poca attenzione, almeno da quanto emerge dalle interviste, sembra essere invece dedicata alla sicurezza, nonostante che alcune di queste città siano caratterizzate da elevati livelli di micro-criminalità.

È anche interessante notare che nella produzione dei BCL si sono modificati – almeno in parte – gli orizzonti temporali del *policy-making*: in molte delle città studiate si investe moltissimo in progetti che hanno un respiro di medio e lungo periodo e che vanno oltre i «tempi della politica locale». E questo spesso significa anche mantenere una forte continuità con l'amministrazione precedente. Oltre che nel caso di Firenze, un buon esempio di questo fenomeno si ritrova a Palermo, dove l'orizzonte temporale in base al quale vengono assunte le decisioni e intraprese le politiche fuoriesce dall'andamento ciclico definito dal doppio mandato. Nella costruzione dell'agenda della giunta Cammarata si individuano politiche che si pongono in una sostanziale continuità con iniziative già intraprese o avviate dalle giunte Orlando, e d'altra parte anche le politiche nuove avviate dal

centro-destra implicano tempi di realizzazione lunghi che necessariamente supereranno nel loro iter il termine del secondo mandato di Cammarata.

Insieme agli aspetti positivi non mancano però i lati problematici della riforma. Meno positivo, infatti, risulta il giudizio degli intervistati per quanto riguarda i rapporti tra i vari organi del governo locale. L'impoverimento funzionale del consiglio, a cui si è già accennato, appare eccessivo e determina alcune conseguenze non previste, in termini di demotivazione e dequalificazione dei consiglieri. Il depotenziamento dell'assemblea e la perdurante debolezza organizzativa dei partiti, inoltre 'complicano' i rapporti con la società civile. L'eccessiva destrutturazione di queste istituzioni, infatti, rischia di far venire meno i meccanismi di intermediazione delle domande sociali che – in assenza di filtri adeguati – si dirigono immediatamente verso l'esecutivo, senza alcuna forma di aggregazione. Il moltiplicarsi di istanze particolari, provenienti da singoli o da gruppi spontanei, tende così a generare un sovraccarico di domande e soprattutto espone il processo decisionale a pericoli di blocco connessi all'eventuale insorgere di proteste e a forme di *mobilizzazione reattiva* da parte dei cittadini. Nelle interviste agli amministratori emerge spesso una sorta di «sindrome del comitato».

È su questo sfondo che va letto il tentativo di rinnovare le modalità di rapporto con la società civile che affiora in diversi ambiti di *policy* (seppure non in tutti), grazie anche alla diffusione di strumenti normativi che spingono alla valorizzazione del partenariato sociale e istituzionale. Il processo di consolidamento della nuova forma di governo municipale, infatti, non si svolge solo all'interno del perimetro istituzionale bensì interessa anche le relazioni verso l'esterno. In questa fase i governi municipali cercano di ristrutturare i loro rapporti con la società civile, in modo da regolare il flusso di domande provenienti dal contesto locale. In altre parole, si tenta di dar vita a un nuovo sistema di regolazione e di rappresentanza degli interessi, in sostituzione di quello precedente uscito fortemente compromesso dalla crisi della Prima Repubblica.

Tuttavia il grado di apertura e di coordinamento del processo decisionale e le sue modalità variano molto, sia da caso a caso, sia nei diversi settori analizzati, seguendo traiettorie che dipendono da vari fattori: dallo stile di leadership del sindaco e dei vari assessori; dalle differenze di contesto e di arena decisionale; dal tipo di problema affrontato; dalle risorse disponibili; dal livello di strutturazione della società civile e degli interessi coinvolti nel *decision-making*. Questa variabilità rappresenta un risultato di interesse della ricerca e merita di essere ulteriormente approfondito.

3.3 Il processo decisionale e i beni collettivi locali

Sul fronte dell'agenda politica e dell'azione amministrativa la ricerca precedente era giunta a due semplici conclusioni: che il mutamento istituzionale aveva inciso anche sulle politiche municipali, ma che i risultati su questo versante erano stati in parte deludenti. Il tema delle politiche locali ha rivestito un ruolo centrale nella nuova ricerca che ha previsto uno studio

approfondito del processo decisionale di 85 beni collettivi locali in sette diversi ambiti di *policy*. Dall'analisi emerge una parziale conferma del quadro delineato nell'indagine precedente. Un quadro – come spesso accade – fatto di luci ma anche di ombre. La maggiore stabilità politica e i più ampi poteri concessi agli esecutivi hanno irrobustito l'azione dei governi locali, ma non sempre sono stati in grado di produrre una radicale svolta qualitativa.

Ciò detto in tutti i casi si notano delle positive differenze rispetto al «vecchio sistema». Con riferimento alla capacità di governo, sia i politici sia i testimoni qualificati hanno fornito un giudizio sostanzialmente positivo della «riforma dei sindaci». Infatti, nel passaggio dalla fase precedente la riforma alle due successive migliora significativamente la *percezione* di efficacia dell'azione amministrativa. L'autovalutazione dei 'politici' sul proprio operato risulta naturalmente molto positiva. In una scala da 1 a 10, il punteggio medio sfiora il sette e in tutti i settori si raggiunge una piena sufficienza. L'opinione degli «esperti-indipendenti» risulta meno compiacente e tuttavia non è negativa (tabella 2). Seppure una piena sufficienza viene raggiunta solamente in un settore (Scuola e Cultura), rispetto al periodo pre-riforma si notano significativi miglioramenti in tutti gli ambiti considerati: specialmente sul versante del verde pubblico e dei rapporti con i cittadini e su quello della cultura. Per quanto riguarda i rapporti con i cittadini si nota tuttavia una certa inversione di tendenza nell'ultima fase, che risulta però interamente da attribuire alle città dove si è avuta la sostituzione (per esaurimento dei due mandati) di sindaci particolarmente carismatici (Cacciari a Venezia; Orlando a Palermo; Bassolino a Napoli).

Tabella 2. Percezione di efficacia delle politiche settoriali: il giudizio degli esperti e dei leader della società civile (punteggio medio 1-10)

Fase	Normalizzazione	Nuovi sindaci	Pre-riforma
Scuola e cultura	6,1	6,1	5
Sanità e politiche sociali	5,8	5,5	4,8
Ambiente, verde pubblico ecc.	5,7	6,4	4,4
Sviluppo economico	5,5	5	4,6
Urbanistica	5,5	5,8	4,7
Rapporti con i cittadini	5,3	6,6	3,9
Organizzazione interna	5,2	5,8	4,2
Sicurezza	5,2	–	–
Trasporti pubblici, viabilità	5,2	5	3,9
Casa	5,1	5,3	4,2
Valore medio	5,5	5,7	4,4

La colonna «Normalizzazione» fa riferimento ai risultati di questa ricerca. Le altre due «Nuovi sindaci» e «Pre-riforma», invece, sono relative alla ricerca precedente (Catanzaro *et al.* 2002).

Nella precedente ricerca era stato anche osservato che molti di questi progressi interessavano soprattutto le politiche più semplici, quelle maggiormente visibili e meno costose, con elevati rendimenti di consenso nel breve periodo. Un segnale incoraggiante della «fase della normalizzazione» è che, rispetto a quella dei «nuovi sindaci», si registra un leggero miglioramento proprio nei settori a carattere più complesso (sviluppo economico e politiche sociali), che richiedono interventi di maggior respiro, potenzialmente più conflittuali. In parte ciò è dovuto a un effetto di trascinamento legato al ciclo di vita delle politiche, per cui nelle ultime consigliature esaminate vengono portate a compimento decisioni infrastrutturali assunte dagli esecutivi precedenti. In parte questo effetto è però anche legato all'apprendimento dei meccanismi della riforma e al decentramento funzionale attuato negli anni successivi. La stabilizzazione politica, insieme ai nuovi compiti e ai maggiori poteri conferiti ai governi locali, hanno infatti consentito di compiere scelte più impegnative, che richiedono tempi lunghi. Quelle scelte che nel sistema precedente erano rese molto più difficili dalla precarietà delle giunte e dalla necessità di mediazioni molto più stringenti con i partiti e con il consiglio.

Come abbiamo già anticipato, però, questi mutamenti normativi non sono stati di per sé sufficienti a garantire risultati di rilievo in ogni caso. Non va dimenticato che, ancora oggi, il punteggio medio attribuito alle politiche settoriali risulta leggermente al di sotto della sufficienza. Inoltre, in tutte le città – a eccezione di Torino, dove è operativo un «piano strategico» – fatica a emergere un disegno complessivo di governo urbano. L'azione degli esecutivi appare poco organica e coordinata, con interventi fortemente settorializzati. Emerge in altri termini un forte protagonismo degli assessori, che spesso agiscono in maniera indipendente (al più sotto la supervisione del sindaco) realizzando interventi 'isolati', la cui riuscita dipende molto dalla loro capacità di leadership e dalle risorse e competenze che riescono a mettere in campo.

L'analisi specifica condotta sugli 85 beni collettivi locali – indicati dagli stessi assessori come i più importanti realizzati durante il loro mandato – fa emergere un quadro complessivamente positivo che conferma però le cose appena dette. I giudizi forniti dagli «esperti» attestano che si tratta di realizzazioni significative. Solamente 28 dei BCL (pari a un terzo del totale) sono stati 'bocciati' sul piano dell'efficacia (*outcome*), ottenendo una valutazione al di sotto del 6 in una scala da 1 a 10. Mediamente, invece, il punteggio attribuito risulta sufficiente (tabella 3), e un buon numero di essi riceve un giudizio pienamente positivo (voto tra 7 e 10) sia in termini di efficacia (circa la metà) sia di innovazione di processo e di prodotto (circa il 40%)⁸. Anche sotto il profilo della *rilevanza settoriale*, l'importanza dei beni collet-

⁸ La valutazione verteva sul grado di innovazione rispetto alle prassi decisionali prevalenti in passato nello stesso settore. *L'innovazione di processo* riguarda le novità introdotte nelle modalità decisionali. *L'innovazione di prodotto* riguarda il tipo di questioni affrontate e/o di risposte fornite.

tivi segnalati dagli assessori esce sostanzialmente confermata⁹. Solamente 19 di essi hanno una rilevanza modesta, di tipo micro-settoriale (tabella 3).

Tabella 3. La rilevanza settoriale dei BCL (valutazione dei ricercatori)¹⁰

Rilevanza settoriale dei BCL	n. casi	%
Micro	19	22,4
Meso	36	42,4
Macro	30	35,3
Totale	85	100

Se tuttavia si guarda alle modalità del *decision-making*, i giudizi diventano più tiepidi. Circa la metà dei BCL non raggiungono il 6 in termini d'*integrazione settoriale, coordinamento e apertura* del processo decisionale¹¹. Anche il punteggio medio si colloca leggermente al di sotto della sufficienza (tabella 4). Dalle interviste comunque emergono notevoli differenze

⁹ Il giudizio sulla rilevanza settoriale dei BCL è stato espresso dai nostri ricercatori al termine dell'analisi sul campo.

¹⁰ Nel caso di BCL *micro-settoriali*, si tratta di provvedimenti – non importa quanto efficaci e innovativi – che hanno un'incidenza settoriale molto contenuta. Affrontano una questione circoscritta, con ricadute limitate solamente ai soggetti direttamente interessati dal provvedimento e con implicazioni regolative del tutto trascurabili per il settore considerato. Anche i BCL *meso-settoriali* producono effetti limitati ma tuttavia non trascurabili. Affrontano questioni che incidono significativamente, anche se parzialmente, sul settore in questione: per l'estensione dei beneficiari e/o per le loro implicazioni regolative. I BCL *macro-settoriali*, al contrario, hanno un'incidenza molto forte, di tipo strutturale: interessano un ampio numero di persone e hanno una capacità regolativa molto alta. In altre parole si tratta di BCL "rappresentativi" di un piano organico di regolazione o comunque che sono capaci di determinare un effetto-sistema per tutto il settore in questione. Per fare alcuni esempi concreti, tratti dai nostri casi di studio, rientrano nella categoria "micro" la sostituzione dei vecchi lampioni in un quartiere di Bari, la realizzazione di un impianto di videosorveglianza a Palermo, le misure attuate per fronteggiare l'emergenza freddo nei campi nomadi di Torino. Appartengono, invece, alla categoria "meso" il recupero della balneabilità del lungomare Caracciolo a Napoli, la trasformazione edilizia dell'ex carcere "Le Murate" a Firenze, gli interventi a sostegno del centro storico e della cultura realizzati a Palermo nell'ambito delle varie edizioni del *Kals'art*. Ed infine, tra i BCL con rilevanza "macro" troviamo la Fondazione Torino Musei (che comporta la messa in rete e la riforma del sistema di governance dei musei cittadini), i servizi di assistenza domiciliare per gli anziani non autosufficienti a Venezia, così come il consorzio pubblico "Società della Salute" per la gestione integrata dei servizi socio-sanitari a Firenze.

¹¹ Queste tre dimensioni colgono aspetti diversi del processo decisionale: l'*integrazione settoriale* in che misura i BCL si collocano all'interno di un disegno organico di interventi nel settore di riferimento; il grado di *coordinamento* del processo decisionale il coinvolgimento o meno di altri assessorati (o di altre istituzioni pubbliche) in una prospettiva regolativa di tipo intersettoriale; il grado di *apertura* del processo decisionale il coinvolgimento o meno dei cittadini e/o delle organizzazioni della società civile.

Tabella 4. La valutazione dei BCL (punteggi medi, scala 1-10)¹²

Efficacia	6,6
Innovazione di processo	6,1
Innovazione di prodotto	6,3
Integrazione settoriale	5,9
Coordinamento del processo decisionale	5,8
Apertura del processo decisionale	5,6

nei risultati conseguiti dai vari assessori. Da cosa dipende questa variabilità di rendimenti? Una prima ipotesi da vagliare può essere ricondotta all'«effetto giunta» (*politics matters*) e all'«effetto settore» (*politics matter*) a cui abbiamo già fatto riferimento in precedenza¹³.

I dati della nostra ricerca in parte confermano e in parte smentiscono la rilevanza di entrambi questi fattori. Le due dimensioni indicate (*politics/policies*) sembrano realmente influenzare il rendimento dei BCL. Sul primo versante basta rilevare che, a prescindere dai settori, i BCL esaminati nel caso di Torino registrano mediamente i giudizi migliori. Oltre a risultare importanti (quasi i tre quarti hanno un'elevata rilevanza settoriale), tutti ottengono una piena sufficienza sul piano dei risultati concreti (oltre la metà addirittura un voto tra 8 e 10). Tutti, a eccezione di uno, sono ritenuti anche innovativi. Napoli, al contrario, in quasi tutti i settori ottiene le valutazioni peggiori: i due terzi dei BCL non raggiungono la sufficienza sul piano dell'efficacia (e nessuno si colloca tra l'8 e il 10)¹⁴.

¹² Da qui in avanti i punteggi indicati nel testo sintetizzano la *valutazione media fornita dagli esperti e dai nostri ricercatori*. Abbiamo infatti seguito il criterio metodologico della *triangolazione* che suggerisce l'utilizzo di misurazioni multiple e indipendenti per la rilevazione di uno stesso fenomeno (Peters 2001). L'utilizzo di classificazioni e indici sintetici per misurare la qualità delle istituzioni e le performance politiche, è piuttosto diffuso nella letteratura internazionale che si occupa dei temi dello sviluppo e di studi econometrici. Questi indici sono spesso basati sui giudizi di osservatori locali (esperti, imprenditori ecc.), o sulle valutazioni delle équipes di ricerca, oppure ancora su un mix di opinioni soggettive e di dati oggettivi. Per una rassegna si veda (Aron 2000).

¹³ La seconda ipotesi fa riferimento alla nota tesi di Lowi secondo cui «policies determine politics» (1972, p. 299; 1999). Seguendo questa prospettiva, si assume che i contenuti delle politiche condizionino sia gli attori che entrano in gioco, sia la forma delle relazioni che essi instaurano e le risorse che possono far valere. Per quanto riguarda i comuni italiani, questa ipotesi ha trovato una certa conferma con riferimento al periodo precedente la riforma. Sul punto si veda la ricerca condotta da Luigi Bobbio (1997), dalla quale emerge che il tipo di attori coinvolti nel processo decisionale comunale, il grado di apertura e di affollamento di quest'ultimo, così come il suo carattere cooperativo o conflittuale variano significativamente a seconda del settore d'intervento. Anche l'efficacia decisionale risulta profondamente condizionata dalla «natura della posta in gioco», con alcune politiche che risultano «oggettivamente più critiche di altre».

¹⁴ Queste valutazioni trovano una conferma indiretta nei dati sul gradimento dei sindaci pubblicati da «Il Sole 24 Ore». Nel *Governance Poll 2008*, infatti, il sindaco di

Lo stesso vale però anche per i settori (tabella 5), dove si nota una discreta variabilità non solo nei risultati raggiunti in termini di efficacia (maggiore nel settore, della scuola/cultura e dell'ambiente) e innovazione (dove insieme ad alcuni dei settori precedenti fa capolino la questione sicurezza urbana) ma anche di rilevanza settoriale¹⁵. Inoltre la stessa variabilità si nota sul versante del processo decisionale, in termini di durata, apertura, integrazione e coordinamento.

Tabella 5. Il processo decisionale secondo i settori (valori 1-10)

	Durata (in mesi)	Efficacia	Innov. Processo	Innov. Prodotto	Integrazione	Coordinamento	Apertura
Ambiente	51	7,2	6,4	5,8	5,3	6,2	5
Casa	30	5,8	5,3	5,4	5,2	5,4	5,3
Politiche sociali	43	6,4	6,7	6,4	6,3	5,8	6,2
Scuola e cultura	42	7,5	7,0	6,8	6,0	6,1	5,9
Sicurezza	46	6,9	7,7	7,2	6,5	6,3	6,6
Sviluppo economico	30	6,1	6,3	6,3	5,9	5,8	5,7
Traffico e mobilità	36	6,1	5,2	5,1	5,6	6,1	5
Valore medio	39	6,6	6,3	6,1	5,8	5,9	5,6

E tuttavia una volta elaborato un indice di performance complessivo – che tiene conto sia della efficacia sia dell'innovazione dei BCL – le variabili di contesto (giunta/settore) si dimostrano debolmente esplicative¹⁶. In una procedura di regressione multipla, condotta con il metodo *stepwise*, si conferma in positivo il ruolo di Torino e in negativo quello di alcuni settori di *policy* particolarmente 'difficili' (casa e traffico-mobilità)¹⁷. Nell'insieme, però, queste variabili riescono a spiegare una quota piuttosto modesta della varianza complessiva (R^2 Adjusted 0,22; $p < 0,005$). Segno che altri fattori giocano un ruolo più importante. Questi altri fattori possono essere colti solamente assumendo un approccio esplicativo più complesso, che tenga conto delle modalità stesse del processo decisionale.

Torino compare al primo posto (insieme a quelli di Verona e Reggio Calabria) con il 75% dei consensi, quello di Napoli all'ultimo posto con il 39%.

¹⁵ Quasi la metà dei BCL del settore casa e politiche sociali sono di tipo macro-settoriale, contro un valore medio negli altri settori che si aggira intorno a un terzo.

¹⁶ L'indice di performance è basato su un'analisi fattoriale che ha messo in luce l'esistenza di una forte correlazione tra le valutazioni fornite sull'efficacia e l'innovazione dei BCL (varianza spiegata 67%). I valori dell'indice si basano sulla media dei punteggi attribuiti dalla giuria degli esperti, da un lato, e dai ricercatori, dall'altro.

¹⁷ Entrambe le dimensioni testate sono state inserite nella procedura di regressione come variabili *dummy*. Per quanto riguarda l'«effetto giunta» ciò significa che nell'analisi i BCL appartenenti a uno specifico Comune assumono valore 1 mentre tutti gli altri valore 0. Lo stesso criterio si applica all'«effetto settore» con riferimento a ognuno dei sette ambiti di *policy* considerati.

I risultati ottenuti dai BCL sono perlopiù frutto della leadership esercitata dall'assessore di riferimento (si veda il paragrafo 4 per maggiori dettagli); si tratta infatti dei beni collettivi che quest'ultimo ha indicato come i più significativi e rappresentativi del suo mandato. Cionondimeno il processo decisionale che ha portato alla loro realizzazione può assumere una configurazione molto diversa, a seconda dei settori di riferimento, del tipo di questione affrontate e della loro rilevanza settoriale, nonché del *policy style* della giunta e/o dello stesso assessore. Infatti, introducendo nell'analisi le informazioni raccolte a questo proposito, il modello interpretativo si irrobustisce notevolmente, riuscendo a spiegare i tre quarti della varianza (tabella 6).

Tabella 6. Fattori esplicativi della performance dei BCL

	Varianza Spiegata (R ² Adjusted)	Coefficienti di regressione standardizzati (β)
Indice di <i>governance</i>	0,54	0,54
Comune di Napoli	0,14	-0,45
% rapporti conflittuali nel policy network	0,06	-0,27
Totale	0,74	-

Nota: N = 85; p < 0,005

L'analisi fa emergere l'importanza delle *variabili processuali*, in particolare di quelle che testimoniano un approccio inclusivo e integrato al *decision-making*. Ad assumere una valenza esplicativa maggiore è infatti un *indice di governance* costruito a partire dalle valutazioni fornite dagli esperti e dai ricercatori. Valori alti dell'indice segnalano che il BCL fa parte di un disegno organico di interventi ed è frutto di un processo decisionale che ha visto il coinvolgimento di altri assessorati e/o istituzioni pubbliche e di altre associazioni e organizzazioni della società civile¹⁸. Non tutte le dimensioni che definiscono la *governance*, però, esercitano la stessa influenza. Fra quelle rilevate è soprattutto la collaborazione orizzontale con gli altri assessori (e istituzioni) ad assumere un ruolo decisivo¹⁹. A parità di settore, e anche di rilevanza settoriale dei BCL, un processo decisionale coordinato migliora significativamente la performance del processo decisionale (tabella 7). Accanto a questa variabile gioca un ruolo – seppure minore – anche l'apertura del *decision-making* alla società civile (un punto su cui torneremo più avanti).

¹⁸ Si tratta di un indice additivo derivante da un'analisi fattoriale condotta su tutte le variabili relative al processo decisionale. L'analisi ha messo in luce l'esistenza di un fattore comune (58% della varianza spiegata) che unisce le valutazioni fornite sull'integrazione settoriale, il coordinamento e l'apertura del processo decisionale. Per la definizione di queste tre variabili si veda la nota 11 di questa introduzione.

¹⁹ Questa variabile, da sola, spiega il 52% della varianza complessiva.

Tabella 7. La performance dei BCL secondo il grado di coordinamento del processo decisionale (valori 1-10)

Grado di coordinamento del processo decisionale		Basso	Medio	Alto	Totale
Settore	Ambiente	6,1	6,1	8,6	6,6
	Casa	4,4	5,6	7,9	5,5
	Politiche sociali	4,1	6,8	7,3	6,5
	Scuola e cultura	6,5	6,7	7,7	7,1
	Sicurezza	6,7	5,9	7,8	7,2
	Sviluppo economico	5,6	5,9	7,4	6,2
	Traffico e mobilità	4,8	5,6	7,2	5,5
Rilevanza settoriale	Micro	5,9	6,5	7,3	6,4
	Meso	5,2	6	7,6	6,4
	Macro	5,2	5,9	7,7	6,2
Valore medio		5,4	6,1	7,6	6,3
N. Casi		28	29	27	84

L'importanza delle variabili processuali esce confermata considerando l'*impatto settoriale* dei BCL nel contesto locale; ovvero conducendo la stessa analisi su un indice composto che tiene conto sia della performance (efficacia e innovatività) sia della loro incidenza (micro-meso-macro) nell'ambito di *policy* considerato. Ancora una volta guardano i dati di questo indice si nota una forte variazione tra casi e settori. Torino si conferma la città i cui BCL mostrano un impatto settoriale molto elevato: quasi i tre quarti si collocano nella fascia alta dell'indice (terzile superiore), contro un valore medio che si attesta intorno a un terzo. Sul lato dei settori, sono invece le politiche sociali e quelle per la sicurezza a riportare le migliori valutazioni, con oltre la metà dei BCL che si collocano nella fascia alta dell'indice. Ma queste variabili, da sole, non spiegano molto. Anzi scompaiono del tutto all'interno di una procedura di regressione multipla dalla quale emerge invece il ruolo determinante della *governance* e, su scala minore, dell'estensione del *policy network* (R^2 Adjusted 0,61; $p < 0,001$).

Introducendo nella nostra analisi la «rilevanza settoriale» dei BCL emergono comunque alcuni aspetti aggiuntivi. Nel caso dei beni collettivi macro-settoriali, infatti, la configurazione e gli esiti del *decision-making* appaiono significativamente diversi da quelli che si riscontrano negli altri casi (micro e meso-settoriali). Il processo decisionale si presenta più affollato, conflittuale

Tabella 8. La configurazione del processo decisionale secondo la rilevanza settoriale dei BCL

Tipo di BCL	Micro	Meso	Macro
Durata del processo decisionale (in mesi)	37	36	42
Ampiezza del <i>policy network</i> (n. medio attori)	5,5	8,2	12,0
Densità del network (val. 0-1)	0,77	0,62	0,56
% di BCL con buone performance (superiori al val. medio dell'indice)	66,7	61,1	36,7
<i>% di BCL nel cui processo decisionale compaiono</i>			
Il sindaco	15,8	27,8	50,0
Altri assessori	5,3	22,2	33,3
Comitati di cittadini	21,0	13,9	40,0
Conflitti	47,4	55,5	76,7
N. casi	19	36	30

Nota: i dati relativi all'estensione e alla densità del *policy network* fanno riferimento a un numero di casi inferiore al totale, pari a 64.

e rischioso per gli amministratori locali (tabella 8). I tempi di realizzazione si allungano e cresce il numero dei soggetti coinvolti, sia all'interno sia all'esterno dell'amministrazione. Risulta, infatti, più frequente il coordinamento con altri assessori, la presenza del sindaco, mentre si amplia l'estensione del *policy network* e si riduce la sua densità relativa²⁰. Nel processo decisionale compaiono anche più facilmente i comitati civici e i conflitti, e soprattutto aumenta esponenzialmente la possibilità di esiti deludenti. Infatti, solamente un terzo dei BCL macro-settoriali, contro i due terzi di quelli micro e meso, si collocano nella fascia alta dell'indice di performance.

In generale, la presenza nel *policy network* di comitati civici tende a deprimere la performance dei BCL, a prescindere dalla loro rilevanza settoriale. Un discorso diverso invece vale per quanto riguarda la morfologia del network decisionale. Se l'ampiezza della rete aumenta in tutti i casi la performance, non altrettanto si può dire per la densità. Tra queste ultime due variabili (performance/densità del *policy network*) si registra un significativo effetto d'interazione, a seconda della rilevanza settoriale dei provvedimenti (tabella 9). Nel caso di BCL di tipo micro o meso, un'elevata densità e coesione del *policy network* migliorano le prestazioni decisionali. Il contrario invece avviene per i BCL di tipo macro, che in presenza di

²⁰ La densità è stata calcolata come il rapporto tra il numero di legami effettivamente presenti tra gli attori del processo decisionale e il numero massimo di rapporti potenziali. Per il calcolo della densità è stata utilizzata la seguente formula: $N_a / [N * (N - 1) / 2]$, dove N indica il numero di soggetti che compongono il *policy network* e N_a il numero di legami effettivamente presenti tra di essi.

una forte coesione del *policy network* producono esiti più deludenti. Quasi a indicare che la saldatura di una forte coalizione di attori locali tenda a generare un effetto *clique* che riduce l'efficacia e/o l'innovatività dell'azione regolativa degli amministratori locali²¹.

Gli amministratori che intendono realizzare politiche con forte impatto settoriale devono perciò evitare due rischi opposti:

- a. non solo di essere poco aperti nei confronti degli attori sociali (deficit di inclusività), ma anche
- b. di aprirsi esclusivamente vero soggetti capaci di esercitare un potere di veto e di esclusione nei confronti degli outsider (deficit di varietà).

Entrambi questi rischi, seppure per motivi diversi, producono una chiusura del processo decisionale che ne ostacola la capacità innovativa. Dunque, se in generale un *policy style* ispirato a un approccio di *governance* appare produrre gli esiti migliori, non si tratta tuttavia di un esito meccanico e scontato. In alcuni casi, infatti, la particolare configurazione dell'arena decisionale, il tipo di posta in gioco, possono rendere altrettanto efficace uno stile più risoluto e decisionista da parte dell'assessore. L'apertura/chiusura del processo decisionale divengono quindi temi di particolare importanza se si guarda all'efficacia e all'efficienza del *policy-making* locale. Come emerge dai singoli capitoli si tratta di questioni molto complesse e con configurazioni variabili. Varia, ad esempio, il tipo di coinvolgimento: si va infatti da casi in cui si determina una effettiva partecipazione ai processi decisionali, a casi nei quali si ha una sorta di consultazione non vincolante, fino a casi nei quali si ha solamente una comunicazione di informazioni e decisioni oramai già stabilite e definite in tutti i loro aspetti. Quasi mai invece si ritrovano forme di partecipazione nell'implementazione dei BCL.

Come abbiamo detto, variano anche gli effetti dell'inclusività del *policy-making*. In molti casi, infatti, la partecipazione ha comportato un valore aggiunto per i processi decisionali: sono arrivati nuovi stimoli e idee, si è riusciti ad aggregare e creare consenso su decisioni complesse, si è promossa un'implementazione virtuosa. Tuttavia, di per sé l'apertura non è sufficiente ad avere politiche efficaci. Talvolta, anzi, proprio la condivisione aumenta l'esposizione al conflitto e dà voce a gruppi e istanze non facilmente canalizzabili in processi decisionali efficaci. Non sempre l'apertura crea consenso. Al contrario può innescare processi conflittuali che proprio a causa della partecipazione e della reiterazione del confronto tendono progressivamente ad acuirsi e a irrigidirsi, complicando enormemente la progettazione e realizzazione di beni pubblici. Anche per questa ragione, quindi, si trova una grande variabilità nelle strategie che portano al coinvolgimento della società locale. Bassa partecipazione e apertura si ritrovano a Bari, e

²¹ Nella teoria dei grafi il termine *clique* indica un insieme di punti (attori) tutti collegati tra loro da una linea (relazione) (Scott 1997, p. 163).

Tabella 9. Percentuale di BCL con una performance superiore alla media, secondo la rilevanza settoriale dei BCL e la coesione del *policy network* (val. %)

Tipo BCL	Coesione del <i>policy network</i> ²²		
	Bassa	Alta	N. casi
Micro-settoriale	71,4	80	19
Meso-settoriale	42,9	77,8	36
Macro-settoriale	50	25	30
Totale	51,5	64,5	85

in parte a Venezia. Anche a Firenze non si nota la ricerca di un rapporto con la società locale, che miri alla costruzione di una rappresentazione condivisa del modello di città che si sta realizzando, mentre l'impegno è piuttosto rivolto a contenere le sollecitazioni provenienti dall'esterno, che acquistano i connotati di un'interferenza nell'azione dell'amministrazione. Gestire i disagi provocati dai lavori pubblici e i rapporti con i comitati di cittadini è principalmente un compito lasciato ai vari assessori, più o meno sollecitati secondo le deleghe a loro affidate. Torino invece è il caso dove si nota una maggiore sistematicità nel coinvolgimento della società civile con lo stesso sindaco che, intervistato a proposito dell'esistenza o meno di un progetto esplicito di governo, risponde che tale progetto consiste proprio nella ricerca costante di una collaborazione con gli attori del sistema locale. Per quanto riguarda il caso di Torino, si può anche ipotizzare che un ruolo importante sia stato giocato da un evento esterno, quello delle Olimpiadi invernali. L'arrivo ingente di finanziamenti, la presenza di una *deadline* certa, i giochi a somma positiva per l'intera comunità locale, il grande legame dell'evento con l'immagine della città – in un momento in cui Torino stava cercando la propria identità smarrita dal fordismo – possono aver contribuito a promuovere alleanze ampie e cooperative del tipo di quelle sottolineate nel capitolo di Barbera e Pacetti.

Alla variabilità nelle strategie di coinvolgimento corrisponde anche una forte variabilità tra gli attori coinvolti, che possiamo classificare in tre tipi. Anzitutto vi sono gli attori organizzati come le organizzazioni di rappresentanza degli interessi dei lavoratori o le associazioni imprenditoriali. Questo tipo di attori è infatti più abituato a essere coinvolto e ha maggiori capacità e storia negoziale. All'altro estremo vi sono i singoli cittadini, coinvolti talvolta – anche se a giudicare dai risultati della ricerca piuttosto raramente – attraverso varie formule, simili a esperimenti di democrazia

²² La coesione del network è stata misurata sulla base di un indice ricavato rapportando il numero e il tipo di rapporti (conflittuali o cooperativi) esistenti tra gli attori del *policy network* al numero massimo di rapporti potenziali. I valori dell'indice oscillano tra -1 (massima densità e conflittualità) e +1 (massima densità e cooperazione). Le due classi sono state distinte in base al valore mediano.

deliberativa. A metà del continuum vi sono gruppi di attori che si formano attorno a specifiche *issue*; sono questi gruppi – i comitati – che sembrano creare maggiori problemi ai *policy makers* studiati, dal momento che spesso si coalizzano ‘contro’ qualcosa, sono fortemente motivati e mirano non tanto a indirizzare il processo decisionale quanto ad annullare la realizzazione del BCL o a modificarla radicalmente.

Questi ultimi gruppi sono quelli più problematici per gli assessori, che talvolta cercano una via di uscita attraverso l’inclusione di attori dotati di grandi competenze tecniche. Il coinvolgimento di attori tecnici viene infatti visto come un modo per spiazzare la «partecipazione che crea ostacoli». L’intervento dei tecnici però non si limita a questo. In tutte le giunte vi sono infatti assessori e consulenti dotati di un profilo tecnico. Il coinvolgimento di queste figure talvolta si associa alla dimensione progettuale e realizzativa delle giunte più attive. Altre volte serve più ‘semplicemente’ a bypassare i rapporti con una burocrazia di tipo molto tradizionale, come avviene ad esempio nel caso di Palermo, dove Cammarata si è affidato ai consulenti esterni per rafforzare la sua azione²³. Anche il sindaco di Bari ha tentato senza successo di percorrere una scorciatoia *tecnicista*, delegando la soluzione di molti problemi amministrativi a «consulenti» esterni, in puro stile imprenditoriale. Questo non ha fatto altro che incrementare a dismisura l’irritazione dei membri della classe politica (i quali si sono sentiti deprivati delle loro prerogative da elementi spuri, non legittimati democraticamente) e delle forze sociali (che vi hanno visto un oggettivo impedimento a far valere le proprie istanze).

Infine, un ultimo punto problematico è dato dallo scarso coordinamento orizzontale, ovvero tra le politiche e gli ambiti di intervento del governo locale. Come abbiamo visto, questo aspetto influenza fortemente le prestazioni dei vari BCL. Nonostante vi siano casi come Torino, anche a seguito dell’adozione del metodo della pianificazione strategica, dove si è avuto un forte coordinamento tra i vari settori studiati, ve ne sono molti altri nei quali si registra una sorta di ‘ministerializzazione’ dei singoli assessorati, che lavorano a compartimenti stagni. L’assenza di coordinamento, che emerge anche in presenza di strumenti normati che invece dovrebbero spingere in questa direzione, come i Piani territoriali di coordinamento, i piani energetici comunali ecc. non consente di creare quell’effetto di scala e quella razionalizzazione delle politiche locali che invece potrebbero migliorare l’efficacia dei beni pubblici. Vi sono tuttavia settori nei quali si scorge un miglior coordinamento, come nel caso delle politiche sociali che forse proprio per la loro stessa natura richiedono una maggiore trasversalità e integrazione di interventi.

²³ Anzi, più che sostenere l’azione dei tanti assessori, spesso scelti in omaggio a criteri spartitori, i consulenti hanno costituito, almeno durante gli anni del primo mandato, la vera anima dell’azione di governo.

4. Il network decisionale

Per entrare più direttamente nelle dinamiche delle politiche attuate, analizziamo brevemente i network degli attori che hanno partecipato al processo decisionale. Avremo importanti informazioni, che potranno integrare quanto detto in precedenza, su tre punti chiave: la leadership, cioè gli attori che hanno promosso e condotto a termine le varie *policies*; il numero e il tipo di attori coinvolti e quindi il grado di apertura e affollamento del processo decisionale; le modalità in cui quest'ultimo si è svolto, ovvero il suo carattere cooperativo o conflittuale.

Consideriamo la leadership. Nel 56% dei casi è saldamente in mano agli assessori di riferimento. Anche i sindaci, che sono sempre i sostenitori ufficiali delle scelte assunte dai membri della giunta, nel 13% dei casi compaiono nel network a fianco dei loro assessori, in una sorta di leadership duale. Questo avviene soprattutto in occasione di *policies* particolarmente complesse e difficili, come quelle che riguardano i temi dello sviluppo economico, dell'ambiente, della casa, del traffico. Ma questi due modelli di leadership non esauriscono certo la vasta gamma di situazioni che nel 24% dei casi chiamano in causa altri attori. Abbiamo alcune politiche in cui all'assessore, in qualità di leader, si affianca un'associazione (demolizione delle "Torri" di via Artom, a Torino), una istituzione universitaria (nidi di mamme, a Napoli), un dirigente comunale (laboratori di educativa territoriale, a Napoli), oppure un consulente (associazione antiracket, a Napoli). In altri casi, emerge una leadership di «piccolo gruppo» costituita da uno staff di dirigenti del comune nel ruolo di mediatori tra l'assessorato e le richieste locali (progetto Urban II, per la riqualificazione dell'area Mirafiori Nord di Torino); oppure una leadership di «gruppo coeso», con una sinergia di intenti e suddivisione di competenze, formata (oltre che dall'assessore) dal sindaco e due suoi consulenti (Kals'art di Palermo).

I grandi progetti di rilancio dell'economia e di forte impatto simbolico, come l'acquisizione da parte della città di Torino di un vasto spazio all'interno dell'area industriale di Mirafiori vedono una leadership allargata, con pochi attori di elevato potere decisionale, formata dai vertici dell'amministrazione comunale e provinciale e dai vertici aziendali della Fiat. I grandi progetti di riqualificazione ambientale, programmati da tempo attraverso un lungo iter burocratico, come il Master Plan per le bonifiche di Porto Marghera, a Venezia, vedono una leadership interistituzionale che coinvolge soggetti amministrativi di livello nazionale e locale (ministeri, regione, provincia, comune) in cui l'amministrazione locale è solo uno degli attori pubblici e neppure il più rilevante. Altri progetti che prevedono finanziamenti congiunti di ministero, regione, provincia e comune (come il progetto sperimentale per i disoccupati di lunga durata a Napoli) vedono nella cabina di regia, accanto al sottosegretario al ministero del lavoro, gli assessorati competenti dei vari livelli istituzionali.

Infine ci sono casi (7%) in cui la leadership del progetto sembra sfuggire al controllo dell'assessore di riferimento e passa decisamente in altre mani.

A Palermo, sono i consulenti i veri leader riconosciuti di alcuni interventi (verde al Foro Italico e centri di aggregazione giovanile); oppure una dirigente di grande esperienza amministrativa che, anche per l'avvicendamento in cinque anni di tre assessori, è diventata la promotrice ed esecutrice naturale del progetto (la scuola adotta la città); a Venezia, nel caso della graduatoria per la pre-assegnazione degli alloggi ATER, nonostante si tratti di una politica di competenza dell'assessore alle politiche abitative, il ruolo di leader in tutta l'operazione è assunto dall'agenzia «Abitare Venezia» guidata da un ex assessore della precedente amministrazione; a Bari è il sindaco ad assumere la leadership indiscussa di alcuni progetti (ad esempio, apertura della spiaggia di Torre Quetta). Infine, non mancano casi, quando la decisione riguarda poteri forti e interessi intoccabili, che la leadership vada cercata dietro le quinte della scena amministrativa (conversione della centrale elettrica di Vigliena, a Napoli).

Consideriamo ora gli altri attori del network decisionale. Oltre ai casi sopra citati, in cui ai sindaci è riconosciuta la paternità dei progetti attuati, essi sono presenti anche in altri 16 casi (19%). Questo dato mostra che i primi cittadini non si limitano a intervenire sulla definizione delle linee generali del programma di governo e sulle *policies* più complesse, ma tendono a essere coinvolti direttamente anche in questioni di minore rilievo. Poco significativa è, invece, la presenza nel *policy network* di altri assessori, che si realizza solo nel 22% dei casi. Questo dato indica immediatamente che esiste una scarsa integrazione intersettoriale, e che prevale la logica dell'azione individuale anche quando sarebbe necessaria una interazione mirata e coordinata tra le parti. Ma vediamo la loro distribuzione: si presenta in maniera diseguale, sia rispetto alle amministrazioni sia ai settori di intervento. Sono più presenti a Napoli e a Palermo (rispettivamente in sei e cinque casi), che hanno attivato alcune strategie di integrazione settoriale (a Palermo nelle iniziative riguardanti il recupero e la valorizzazione del centro storico, a Napoli nell'ambito delle politiche sociali e della sicurezza). Solo in un caso compaiono nei network decisionali di Firenze e Bari. In queste due ultime amministrazioni è più evidente che manca qualsiasi rapporto di collegialità tra gli assessori: ciascuno di loro lavora in autonomia, sotto la sola supervisione del sindaco (come emerge, in parte, anche a Venezia). I settori in cui si realizza la collaborazione di altri assessorati sono soprattutto quelli della cultura e del traffico. Mentre altri settori (ambiente, casa, sviluppo economico) che pure, per le loro caratteristiche, lo richiederebbero, trovano solo qualche occasionale forma di collaborazione con altri assessori che per competenze dovrebbero collaborare.

Funzionari e dirigenti, invece (con l'eccezione di Bari), sono largamente rappresentati nel network decisionale, con poche differenze tra i vari settori analizzati. A Torino, Venezia e Firenze, in particolare, ogni assessore può valersi del pieno supporto di uno staff di collaboratori efficienti e preparati, che gli consente di perseguire risultati concreti e, così, di tenere alto il credito dell'iniziativa con la quale egli personalmente è identificato. Conside-

riamo ora gli attori esterni presenti nei network²⁴. Gli attori esterni pubblici compaiono nel 67% dei casi, mentre gli attori esterni sociali compaiono, più di frequente, nell'84% dei casi. Fra gli attori esterni pubblici abbiamo concentrato l'attenzione sugli attori istituzionali: lo stato (ministeri ed enti pubblici nazionali), regione, provincia, comuni.

L'attore che compare con più frequenza, in oltre un terzo dei beni collettivi analizzati (39%), è lo stato. È presente, attraverso i suoi organi centrali, con modalità diverse. Interviene, con leggi specifiche e come firmatario dei relativi accordi di programma, su importanti progetti di bonifica e tutela ambientale (Master Plan di Porto Marghera, a Venezia). È interlocutore obbligato in tutte le operazioni di trasformazione di teatri e musei in fondazioni (teatro Petruzzelli a Bari, Teatro stabile Mercadante a Napoli, Museo di antichità egizie a Torino); o nella istituzione di nuove figure giuridiche (istituzione del garante dei detenuti a Firenze). Offre, attraverso leggi specifiche, opportunità che i comuni decidono di cogliere (progetto sperimentale per i disoccupati di lunga durata e riattivazione della legge 266/97 – legge Bersani – per il sostegno alle piccole e medie imprese in quartieri svantaggiati, a Napoli). Interviene, attraverso i suoi organi periferici (Procura, Questura, Tribunale dei minori, Soprintendenza ecc.), nei settori della sicurezza, delle politiche sociali e della cultura.

Meno rilevante è la presenza di regioni e province che compaiono, rispettivamente, nel 14% e 12% dei processi decisionali. Intervengono, singolarmente o congiuntamente, in politiche che riguardano prevalentemente i settori della sanità, della scuola e cultura, dello sviluppo economico e dell'ambiente: ambiti in cui spesso le iniziative intraprese non dipendono solo dal comune ma sono subordinate alle decisioni di organi sovralocali. Quanto ai comuni, essi risultano ancora meno presenti, perché compaiono solo nell'8% dei casi. Il loro coinvolgimento è significativo nel processo decisionale relativo alla scelta del sito su cui collocare il termovalorizzatore nella provincia di Torino e il loro ruolo è decisivo in tutto lo svolgimento del processo. Gli altri casi di coinvolgimento dei comuni sono praticamente concentrati a Firenze: dalla regolamentazione degli orari commerciali della grande distribuzione nei comuni dell'hinterland, alla trasformazione delle municipalizzate in società per azioni (la creazione di Publiacqua vede la partecipazione di ben 49 comuni), fino all'approvazione delle varianti conclusive al piano regolatore generale che, in una ottica sempre più metropolitana, ha coinvolto nelle decisioni urbanistiche di Firenze i comuni limitrofi.

Ben più consistente e significativa è la presenza di attori espressi dalla società civile (84%). Si tratta di un gruppo molto eterogeneo, socialmente differenziato di attori che agiscono in ambito locale e non fanno parte di istituzioni pubbliche. Abbiamo preso in considerazione quattro gruppi di

²⁴ Utile riferimento per l'analisi degli attori esterni è stato il saggio di Luigi Bobbio (1997) dedicato ai processi decisionali nei comuni italiani prima della riforma dei sindaci.

attori: gli interessi organizzati (Unione industriali, Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Sindacati ecc.) che godono di forte potere negoziale; le associazioni (ambientaliste, di volontariato, del terzo settore, no profit, di migranti, di genitori ecc.) che rappresentano interessi diffusi; i comitati di cittadini (comitati di residenti, di quartiere, di inquilini, comitati civici ecc.) che si attivano in merito a problemi specifici; i consulenti ed esperti che i sindaci, in virtù delle loro competenze tecniche e professionali, chiamano al loro fianco per assicurare il successo delle politiche intraprese.

Ma vediamo singolarmente. Gli interessi organizzati, attraverso i loro rappresentanti, compaiono nel 36% dei processi decisionali considerati. Sono attivi soprattutto a Venezia, Napoli, e Torino, meno presenti a Bari, Palermo e Firenze (tabella 10). Ben più significativo dell'effetto giunta è, in questo caso, l'effetto settore. La loro partecipazione massima si riscontra, infatti, nelle politiche riguardanti lo sviluppo economico, la casa e il traffico: settori che riguardano più da vicino i loro interessi e dove di conseguenza dimostrano uno straordinario attivismo (tabella 11).

Le associazioni sono gli attori esterni che registrano la più alta partecipazione ai processi decisionali (38%). Presenti in tutte le città, ma scarsamente rappresentate a Bari (dove compaiono solo in due delle politiche attuate), si concentrano soprattutto in due particolari sfere di intervento: quella della sanità e politiche sociali, e dell'ambiente. I comitati, veri protagonisti della nuova democrazia urbana, trovano la loro culla di incubazione ideale a Torino, dove sono presenti in ben sei dei dieci processi decisionali presi in considerazione. Segno di grande partecipazione della società civile che interviene nella vita politica della propria città con strumenti e modalità di dialogo diretto con le istituzioni. I comitati sono presenti anche a Napoli e Firenze, mentre sono del tutto assenti a Palermo e compaiono solo in un caso a Bari. La loro azione si concentra soprattutto nei settori della casa e dell'ambiente che, a differenza di altri (ad esempio il settore cultura), stimolano interventi e azioni collegabili con gruppi e aree specifiche della città, mobilitano immediatamente vaste reti di attori e, quasi di necessità, come vedremo, alimentano conflitti e tensioni.

Tabella 10. Attori esterni sociali secondo le amministrazioni (valori assoluti)

	Interessi organizzati	Associazioni	Comitati	Consulenti ed esperti	Numero dei BCL
Torino	6	4	6	-	10
Venezia	7	7	3	-	12
Firenze	3	7	6	3	20
Napoli	8	8	5	4	14
Bari	4	2	1	1	14
Palermo	3	4	-	10	15
Totale	31	32	21	18	85

Tabella 11. Attori esterni sociali secondo i settori (valori assoluti)

	Interessi organizzati	Associazioni	Comitati	Consulenti ed esperti	Numero dei BCL
Ambiente	2	5	4	4	10
Casa	7	4	7	1	12
Sanità e politiche sociali	3	10	2	4	13
Scuola e cultura	2	3	-	5	15
Sicurezza	1	2	1	1	6
Sviluppo economico	10	4	1	-	14
Traffico e mobilità	6	3	3	2	10
Altri settori ²⁵	-	1	3	1	5
Totale	31	32	21	18	85

I consulenti ed esperti, infine (anche se altri sindaci, come quelli di Bari e Napoli, vincolati dalla spartizione partitica delle deleghe, rivendicano il loro diritto a valersi di competenze esterne), costituiscono una prerogativa quasi esclusiva dell'amministrazione palermitana. Svolgono un ruolo di primo piano (un consulente in particolare) in ben dieci dei quindici processi decisionali analizzati. Godono della piena fiducia del sindaco. Hanno competenze, determinazione e risorse relazionali influenti. Hanno il potere di prendere iniziative, di programmare e di sovrintendere l'esecuzione dei progetti di cui, ovviamente, come abbiamo detto, sono riconosciuti come i veri leader. Completamente assenti a Torino e Venezia, sono presenti sporadicamente a Napoli, Firenze e Bari. Gli ambiti in cui la loro competenza è più richiesta sono quelli della cultura, delle politiche sociali e dell'ambiente.

Questi primi dati ci offrono più di un motivo di riflessione. Emergono diversi stili decisionali. Torino offre occasioni di confronto aperte a tutti, mentre a Bari e Palermo la decisione tende a rimanere confinata all'interno degli apparati istituzionali. Gli assessori realizzano i vari obiettivi del programma in autonomia (Firenze, Bari, Venezia) oppure in un più ampio progetto di integrazione settoriale (Torino, Napoli, Palermo). Gli apparati dell'amministrazione sono in grado di garantire la messa a punto e l'esecuzione di ogni progetto (Torino, Venezia) oppure devono essere integrati da competenze esterne (Palermo). E, d'altra parte, come conseguenza dell'«effetto settore», emerge con chiarezza che le diverse arene del processo decisionale modificano di continuo la composizione degli attori. Ma, prima di trarre ulteriori conclusioni, prendiamo in considerazione altri dati che possono completare il quadro. Così, dopo averne presentato gli attori, concentriamo l'attenzione sulle caratteristiche strutturali e interazionali dei network decisionali. Que-

²⁵ Sotto la categoria «altri settori» sono compresi cinque beni collettivi locali prodotti dall'amministrazione fiorentina: un progetto riguarda l'organizzazione interna, due progetti riguardano l'urbanistica e due progetti riguardano lo sport.

sta analisi ci permetterà di sintetizzare alcuni degli elementi emersi in precedenza e di ottenerne altri, utili al confronto e alla valutazione²⁶.

Dai valori riportati nella tabella 12, notiamo una forte variabilità delle misure di ampiezza e densità della rete per città. Torino registra reti molto ampie (una media di oltre 14 attori) e relativamente poco dense, mentre all'altro estremo è Bari con reti piccole (poco più di 5 attori) e altamente dense. Palermo registra reti lievemente più ampie, ma relativamente dense, mentre Firenze presenta reti piccole e poco dense. Napoli, infine, presenta reti ampie e con il valore minimo di densità (0,44).

Tabella 12. Caratteristiche del *policy network*: ampiezza e densità per città

	Ampiezza	Densità
Torino	14,14	0,50
Firenze	6,53	0,57
Napoli	12,29	0,44
Bari	5,21	0,95
Palermo	8,67	0,64
Valore medio	8,80	0,63

Come risulta dalla tabella 13, le reti ampie si associano a una percentuale inferiore di soggetti interni (Torino e Napoli), mentre le reti piccole tendono a organizzarsi principalmente sugli attori appartenenti all'amministrazione comunale (Palermo e Bari). Firenze, anche se ha un network relativamente poco ampio, presenta una percentuale bassa di attori interni (40, 72%). In tutte le città, tuttavia, a eccezione di Napoli, come mostra l'*E-I index*, si riscontra nel network una tendenza endogamica, a stabilire cioè rapporti interni all'amministrazione²⁷. L'eccezione rappresentata da Napoli si spiega col fatto che circa la metà delle politiche attuate in vari settori, per la loro specificità, implicano la quasi esclusiva partecipazione di soggetti esterni (formazione dei disoccupati di lunga durata, costituzione del Teatro Stabile Mercadante, nidi di mamme, reddito minimo di inserimento).

La tabella 13 ci offre anche un indicatore relativo alla presenza di relazioni conflittuali. I valori più elevati si registrano a Torino e Bari, i più bassi a Napoli. Diciamo subito che questo indicatore non è di particolare significatività, perché ci offre una visione statica dei legami. Le relazioni,

²⁶ Abbiamo preso in considerazione 64 reticoli: 7 di Torino, 15 di Firenze, 14 di Napoli, 13 di Bari, 15 di Palermo. Non si sono presi in considerazione quelli di Venezia, perché le informazioni raccolte non hanno permesso la formalizzazione grafica dei network.

²⁷ L'*E-I index* misura la tendenza al prevalere di legami esterni (tra categorie differenti, nel nostro caso appartenenza o meno all'amministrazione comunale) o interni. L'indice varia tra -1 e 1: quando è negativo si riscontra una tendenza endogamica; quando è positivo, esogamica.

Tabella 13. Caratteristiche del *policy network*: percentuale di soggetti interni all'amministrazione, tendenza eso-endogamica dei rapporti, percentuale di rapporti conflittuali per città

	% soggetti interni	E-I index	% rapporti conflittuali
Torino	39,42	-0,18	29,08
Firenze	40,72	-0,23	14,21
Napoli	31,23	0,12	8,40
Bari	56,16	-0,02	27,02
Palermo	59,25	-0,08	15,79
Valore medio	46,1	-0,07	17,68

infatti, sono dinamiche, evolvono nel tempo, da cooperative possono diventare conflittuali e viceversa. I conflitti possono manifestarsi nella fase della concertazione e, attraverso il dialogo e il confronto, possono essere funzionali al superamento delle divergenze e ottenere il consenso, se non di tutti, della gran parte degli attori che si opponevano all'iniziativa (nel caso, ad esempio della localizzazione del termovalorizzatore a Torino); oppure possono esplodere rabbiosi nella fase della implementazione e radicalizzarsi in forme decise di opposizione, come avviene, da parte dei residenti, in seguito all'apertura del primo tratto dell'asse Nord-Sud a Bari o in relazione alla conversione della centrale elettrica di Vigliena a Napoli. Infine, i conflitti possono nascere dal coinvolgimento di un numero vasto ed eterogeneo di attori (Torino), o possono restare circoscritti all'interno delle istituzioni (Palermo).

Consideriamo ora la posizione e il ruolo degli assessori a cui, come abbiamo visto, viene attribuita la leadership dei processi decisionali in oltre la metà dei casi. Ci siamo concentrati su tre indici: centralità locale (*degree centrality*); centralità globale (*closeness centrality*); intermediazione (*betweenness centrality*) (tabella 14). Questi tre indici, tra loro complementari, rivelano il prestigio degli attori, il loro dominio/controllo sulle relazioni di gruppo e il loro ruolo di mediazione tra i nodi del network²⁸.

In tutti i casi l'assessore è fortemente centrale nella rete; parziale eccezione rappresenta Palermo dove, in alcune *policies*, il numero di scelte si indirizza verso il consulente. Anche per i valori di centralità globale non

²⁸ *Degree*: è un indice che misura il numero di legami diretti di ogni attore. *Closeness*: è un indice che misura il grado di raggiungibilità di un attore da parte degli altri attori della rete. Alti valori di *closeness* indicano un elevato grado di raggiungibilità degli attori e quindi un forte controllo delle relazioni a livello globale. *Betweenness*: è un indice che misura il grado di mediazione svolto dagli attori del network: indica il numero di percorsi geodetici, cioè i percorsi più brevi possibile tra coppie di attori; in altre parole il numero di volte che ogni nodo «ha bisogno» di un dato nodo (nel nostro caso gli assessori) per raggiungere gli altri nodi del network.

Tabella 14. Misure di centralità degli assessori per città

	Centralità locale (Degree)	Centralità globale (Closeness)	Intermediazione (Betweenness)
Torino	98,81	92,86	45,47
Firenze	100,00	100,00	61,67
Napoli	98,90	99,05	52,72
Bari	100,00	100,00	3,13
Palermo	76,16	86,34	16,17
Valore medio	94,33	96,27	35,69

Tabella 15. Caratteristiche del *policy network*: ampiezza e densità per settore

	Ampiezza	Densità
Ambiente	9,33	0,60
Casa	7,11	0,65
Sanità e politiche sociali	12,80	0,61
Scuola e cultura	8,92	0,63
Sicurezza	8,00	0,70
Sviluppo economico	9,13	0,63
Traffico e mobilità	6,25	0,63
Altri settori	6,00	0,63
Valore medio	8,80	0,63

si notano particolari variazioni, con l'eccezione sempre di Palermo (per il motivo indicato sopra) e di Torino, dove il più basso valore di *closeness* va ricondotto, in alcuni casi, alla presenza del sindaco, che catalizza attorno a sé molte relazioni. I valori di intermediazione, invece, presentano alcune variazioni significative. Mediamente più alti a Firenze, Napoli, e Torino, sono decisamente più bassi a Palermo, e addirittura insignificanti a Bari. Nel primo caso vanno ricondotti, come al solito, all'importante ruolo di mediazione svolto dai consulenti e, saltuariamente, anche dal sindaco; nel secondo caso sono ascrivibili alla particolare morfologia delle reti che, come mostra la tabella 12, sono molto piccole: alcune politiche, infatti, vedono la presenza di tre soli attori legati tra loro, o addirittura di due, contribuendo in tal modo a ridimensionare drasticamente i valori medi di *betweenness*.

L'analisi per settore diventa, a questo punto, un importante elemento complementare a quanto finora esposto. Prendiamo in considerazione la tabella 15. Mentre i valori della densità, relativamente elevata, rimangono più o meno costanti, si differenzia invece nettamente l'ampiezza della rete secondo i settori: le reti più ampie sono quelle relative alle politiche sociali (più ristrette sono quelle relative alla sanità) che, per le loro caratteristiche, coinvolgono sempre un elevato numero di attori esterni. Le reti più picco-

le sono invece quelle del settore traffico e mobilità che, per il loro carattere localizzato, mobilitano sempre la stessa ristretta platea di attori.

Sanità, politiche sociali e casa sono i settori con la percentuale più bassa di attori appartenenti all'amministrazione mentre, all'opposto, sicurezza e traffico vedono una netta prevalenza di soggetti interni (tabella 16). È evidentemente la natura di questi settori a favorire reti allargate e eterogenee oppure chiuse nell'ambito dell'amministrazione. Di conseguenza, i settori sanità, politiche sociali e casa (come mostra l'*E-I index*) sono gli unici a registrare una tendenza esogamica.

Quanto ai conflitti, si nota che le politiche comunali più difficili sono quelle che riguardano la casa, il traffico, e l'ambiente. Sono settori in cui, per le ricadute dirette che hanno sulla vita dei cittadini, inevitabilmente si manifesta qualche forma di dissenso. In altri due settori, invece, quello del-

Tabella 16. Caratteristiche del *policy network*: percentuale di soggetti interni all'amministrazione, tendenza eso-endogamica dei rapporti, percentuale di rapporti conflittuali per settore

	% soggetti interni	E-I index	% rapporti conflittuali
Ambiente	48,53	-0,19	24,88
Casa	39,47	0,26	36,80
Sanità e politiche sociali	25,85	0,19	2,62
Scuola e cultura	47,38	-0,15	13,99
Sicurezza	67,08	-0,31	1,75
Sviluppo economico	47,68	-0,14	11,71
Traffico e mobilità	57,50	-0,27	33,88
Altri settori	45,40	0,02	8,33
Valore medio	46,14	-0,07	17,68

Tabella 17. Misure di centralità degli assessori per settore

	Centralità locale (Degree)	Centralità globale (Closeness)	Intermediazione (Betweenness)
Ambiente	84,81	100,00	36,47
Casa	95,38	96,25	35,15
Sanità e politiche sociali	100,00	100,00	29,80
Scuola e cultura	85,38	87,73	30,28
Sicurezza	100,00	100,00	29,80
Sviluppo economico	100,00	100,00	37,68
Traffico e mobilità	98,96	93,75	52,23
Altri settori	100,00	100,00	43,33
Valore medio	94,33	96,27	35,69

la sanità e politiche sociali e della sicurezza, le amministrazioni non hanno incontrato opposizioni di rilievo e sono state in grado di gestire le loro decisioni in un clima di consenso e cooperazione.

Cruciale è stato, nella gestione dei processi decisionali, il ruolo dell'assessore di riferimento che ottiene in tutti i settori i punteggi massimi (o comunque molto elevati) di centralità locale e globale (tabella 17). Molto meno importante, invece, è stata la sua funzione di mediazione (con bassi punteggi di *betweenness*), a eccezione del settore traffico e mobilità in cui ha mostrato una buona capacità di mediare tra i vari interessi coinvolti.

A questo punto possiamo concludere sinteticamente con alcune osservazioni che confermano quanto è stato ampiamente dimostrato nei paragrafi precedenti. Prima di tutto, occorre osservare che ogni network decisionale è unico nella sua traiettoria, presenta una configurazione specifica non riconducibile ad altre, con un coinvolgimento sempre diverso di attori, con una combinazione sempre diversa del loro ruolo e appartenenza, delle loro risorse, competenze e finalità. Detto questo, emerge chiaramente che la leadership esercitata dai sindaci e il *policy style* dell'esecutivo sono diversi da città a città e influiscono in maniera significativa sulla configurazione del network decisionale: determinano l'entità e l'eterogeneità degli attori coinvolti, il grado di apertura alle rappresentanze e associazioni della società civile, le modalità dell'interazione tra gli attori e le loro caratteristiche strutturali.

E tuttavia, è altrettanto evidente che il network presenta configurazioni molto diverse a seconda dei settori di intervento e del tipo di questioni affrontate, così che alcune politiche, quelle sociali in particolare, favoriscono per loro natura il coinvolgimento della società civile e si svolgono in un clima di cooperazione, mentre altre – quelle dell'ambiente, del traffico, della casa – per la loro natura localizzata, sono oggettivamente più critiche di altre e, di conseguenza, più esposte alle manifestazioni di dissenso. In altre parole, è evidente che anche i contenuti delle politiche sono determinanti nello strutturare la conformazione dell'arena decisionale. Insomma, dall'analisi dei network, si vede che l'«effetto giunta» e l'«effetto settore» si intersecano e si influenzano reciprocamente, non secondo un modello coerente, ma in combinazioni sempre nuove e variabili. Ciò conferma, una volta di più, che seppure un approccio di governance migliora le prestazioni, non esiste però un modello di azione migliore in assoluto; come se si fosse consapevoli che la giusta strada da seguire varia in ogni strategia di progettazione e offerta di beni collettivi locali.

CAPITOLO 1

FIRENZE: AMMINISTRARE SENZA GOVERNARE¹

1. *L'area studiata*

La città di Firenze ha un peso determinante nell'economia provinciale e regionale, soprattutto per le attività di servizio, tra cui, in primo luogo, l'industria turistica, alimentata dall'ingente patrimonio artistico e monumentale. Ad essa si affiancano importanti iniziative finanziarie e di promozione del *made in Italy*, favorite dalla notorietà internazionale dell'area, e la presenza dell'Università di Firenze e di alcuni istituti di ricerca. Accanto alla dimensione terziaria dell'economia locale troviamo la presenza significativa di attività manifatturiere, collocate prevalentemente nei comuni limitrofi. Qui numerose piccole e medie imprese, oltre ad alcuni grandi stabilimenti, operano in una pluralità di settori, tra i quali la pelletteria, la meccanica, il tessile-abbigliamento e la chimica (Trigilia 1995).

Sotto il profilo politico, Firenze si allontana dal modello tipico delle aree a subcultura politica rossa, caratteristico delle municipalità toscane, poiché nel secondo dopoguerra la pur cospicua forza elettorale del PCI gli assicura il governo della città solo in rare occasioni². Lo scontro tra le forze politiche locali, inoltre, determina un quadro di incertezza che provoca spesso prematuri avvicendamenti nella guida del Comune, rendendo incerti e spesso difficili i rapporti con i governi centrali. In questo quadro di sostanziale instabilità, le amministrazioni tendono ad assecondare i profondi mutamenti in atto nella città, soprattutto nel corso degli anni Settanta e Ottanta. Ne è prova soprattutto la gestione urbanistica, con un piano regolatore approvato nel 1961, il piano Detti, che pur all'avanguardia in quegli anni, venne successivamente stravolto dalle varianti e dai cambiamenti di destinazione d'uso. Questo ha lasciato la città in balia delle trasformazioni indotte dai processi di urbanizzazione e terziarizzazione (Zoppi 1982).

La possibilità di un cambiamento si profila verso la metà degli anni Novanta a seguito della riforma del meccanismo di elezione e governo degli enti locali e della crisi politica e giudiziaria che tocca alcuni esponenti

¹ Questo capitolo è di Andrea Biagiotti e Natalia Faraoni.

² Il PCI amministra la città solo in due occasioni: nell'immediato dopoguerra, con il sindaco Mario Fabiani e dal 1975 al 1982, con Elio Gabbugiani.

della DC e del PSI. Il passaggio al nuovo sistema si realizza nel 1995, con l'avvicendamento tra la giunta Morales (appoggiata da una maggioranza di pentapartito) e la giunta Primicerio (sostenuta dal PDS insieme a Rifondazione e ad altre forze politiche minori di centro-sinistra). La discontinuità risulta marcata per l'avvicinamento alla «società civile», per la forte presenza di assessori 'tecnici' e per il profilo biografico del sindaco, un docente universitario prestato all'esperienza amministrativa. Il bilancio dell'attività della giunta Primicerio risulta tuttavia contraddittorio. Grazie soprattutto ai grandi progetti nazionali per l'attraversamento dell'alta velocità e la costruzione della terza corsia autostradale, il Comune di Firenze incassa ingenti finanziamenti che decide di utilizzare per avviare i progetti di trasformazione della città, già in discussione da decenni. Essi riguardano principalmente il riutilizzo di aree dismesse, l'ammodernamento infrastrutturale e la mobilità, con la costruzione della tramvia e della nuova stazione ferroviaria dell'alta velocità. Sembra tuttavia sia mancato un progetto più complessivo di sviluppo della città e dell'area metropolitana che si legasse agli interventi infrastrutturali (Trigilia 2002). Alle difficoltà politiche della giunta – legate ai problematici rapporti con la principale componente della maggioranza (il PDS) e alla crescente insoddisfazione espressa dalla società civile – segue la decisione di Mario Primicerio di non ricandidarsi per un secondo mandato. Al termine del primo, molti progetti risulteranno così inconclusi, a causa anche dei tempi lunghi necessari alla loro realizzazione.

Gli succede nel 1999 Leonardo Domenici, sindaco con un profilo partitico marcato (nel PCI-PDS-DS), che allestisce una «giunta di coalizione» ricca di «professionisti della politica» (Vandelli 1997)³. L'azione di questa giunta (1999-2004), che con una composizione marcatamente diversa dalla precedente si trova ad agire con i nuovi strumenti di amministrazione dell'ente locale, è al centro della presente ricerca.

2. Le trasformazioni del sistema di governo locale

La riforma istituzionale ha permesso, anche nel caso fiorentino, una significativa discontinuità con la fase precedente. Prima di essa il sindaco, nominato dal consiglio dopo lunghe contrattazioni tra i partiti, veniva a trovarsi ostaggio dei gruppi consiliari e gli assessori sembravano più impegnati a rappresentare gli interessi delle forze politiche di appartenenza che ad amministrare la cosa pubblica. Nel nuovo quadro, invece, il sindaco, forte della legittimazione ricevuta *ex-ante* tramite l'investitura diretta, meno vincolato dal consiglio comunale e in posizione dominante rispetto agli assessori, vede aumentata la propria capacità di decisione e indirizzo del governo locale. Questi cambiamenti contribuiscono in maniera rilevante al supera-

³ Della maggioranza fanno parte i DS, il PPI, il Partito dei Comunisti italiani, Rinnovamento italiano, i Democratici, la confederazione dei Verdi e lo SDI.

mento di una condizione di instabilità politica e di immobilismo dell'azione amministrativa che aveva a lungo caratterizzato il governo locale fiorentino.

Nel nuovo contesto istituzionale, tuttavia, si susseguono due fasi significativamente diverse. All'iniziale affermazione di una giunta simbolo dell'arretramento dei partiti e del protagonismo della «società civile» fa seguito il «ritorno dei partiti», con la conferma di una coalizione di centrosinistra guidata da un politico di professione. Il mutamento si manifesta, in primo luogo, sul piano del reclutamento del personale politico. Nella «nuova fase», dopo la designazione del candidato sindaco (Domenici), segue la definizione della giunta, un'operazione che, nonostante l'autonomia formale di cui il sindaco dispone, risulta significativamente influenzata dalle forze politiche della maggioranza. Il nuovo primo cittadino interpreta il proprio ruolo principalmente come quello di un mediatore fra le istanze partitiche presenti all'interno della coalizione, riuscendo per altro a ritagliarsi ampi margini di libertà d'azione. Colpisce, tuttavia, che praticamente tutti i capolista dei partiti della maggioranza rassegnino le dimissioni dal consiglio comunale e vengano cooptati nella giunta. Nel corso del mandato, inoltre, si registrano episodi di «rimpasto» che sembrano dovuti all'esigenza di riflettere i mutati rapporti tra le forze politiche (con un'attenzione anche alle diverse correnti al loro interno).

La dialettica tra sindaco e sistema dei partiti genera una giunta piuttosto diversificata al suo interno, in cui possiamo identificare tre figure di assessore. Esiste un gruppo particolarmente vicino al sindaco, espressione del partito di maggioranza, le cui deleghe prevedono un'interazione importante con la società locale (ad esempio l'assessore alla casa, quello alla pubblica istruzione). Spesso questi assessori interpretano l'incarico con un forte protagonismo, intervenendo anche su questioni difficili o strategiche e preoccupandosi di ottenere una significativa riproduzione del loro consenso personale.

Una secondo tipo di assessori (per esempio quello ai lavori pubblici, quello all'ambiente ecc.) incarna direttamente le altre forze politiche – e le correnti al loro interno – che sostengono il sindaco. Sono generalmente i capolista dei partiti della coalizione vincente chiamati poi a comporre la giunta. I margini per gestire interventi di ampia portata o interpretare l'incarico ottenendo riscontri in termini di consenso variano qui in funzione del peso politico del singolo assessore e della capacità personale, ma anche dei gradi di libertà – più ridotti – che l'accesso a queste posizioni consente, grazie all'influenza delle diverse cordate politiche.

Infine, riscontriamo alcuni assessori *outsiders* rispetto al quadro politico locale, che operano spesso con un taglio prettamente tecnico, legittimandosi sulla base delle proprie competenze personali e professionali (per esempio l'assessore all'organizzazione, quello all'economia). Questo tipo di assessori esemplificano bene i residui margini di autonomia con cui il sindaco si trova a operare in questa nuova fase, in cui si assiste a un ritorno di «influenza dei partiti» nel reclutamento degli assessori. Anche in questa nuova fase, tuttavia, persistono forti elementi di discontinuità rispetto al modello precedente alla riforma istituzionale del 1993. Soprattutto, la mac-

china partito si rivela estremamente debole in quanto strumento di radicamento e rappresentanza sociale e, superato il momento elettorale, tende a operare prevalentemente come struttura di vertice. Gli scontri interni alla coalizione e talvolta allo stesso partito di maggioranza sembrano così più indirizzati al mantenimento o alla conquista di posizioni di potere legate a singoli individui o gruppi, piuttosto che fondati su un disaccordo programmatico rispetto ai contenuti delle decisioni di governo.

Nonostante il rinnovato peso delle forze partitiche, la relazione tra sindaco e assessori all'interno della giunta appare fortemente caratterizzata dallo stile del primo cittadino, che acquisisce con la riforma importanti margini di autonomia nell'impostazione di questo rapporto. Il sindaco si colloca al di sopra degli stessi assessori e vi interagisce singolarmente, indirizzandoli alla realizzazione delle principali linee programmatiche ma concedendogli anche un'elevata autonomia operativa. Il momento collegiale appare per contro debole e non è percepito come rilevante. Gli assessori risultano così fortemente dipendenti dallo stile direzionale e dalla legittimazione del sindaco. Formalmente autonomi dal consiglio comunale, alcuni di loro risentono di un deficit di investitura democratica nei confronti (per quanto non frequenti) con i consiglieri in aula, poiché vengono accusati di non rappresentare la cittadinanza.

Opposta è la situazione del consiglio comunale, che a fronte di una maggior legittimità che scaturisce dall'investitura elettorale, sconta, in seguito alla riforma, una forte riduzione del proprio potere di intervento sulle decisioni dell'esecutivo. Il coinvolgimento del consiglio sembra in qualche modo dipendere dalle modalità di governo di sindaco e giunta. Non è ancora chiaro quindi come le funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge riescano effettivamente a esplicarsi. Nel caso fiorentino, tuttavia, emerge spesso da parte dei consiglieri un senso di frustrazione che sembra attribuibile al debole ruolo assegnato a questo istituto.

Anche per l'incerta funzione del consiglio, particolarmente critica risulta l'azione dell'opposizione e il suo rapporto con il governo locale. Il sistema politico fiorentino appare così in un certo senso bloccato, con il centrodestra che stenta a configurarsi a livello locale come una possibile alternativa di governo. Le critiche espresse alla giunta da sinistra stentano pure a trovare spazio e mediazione politica in ambito istituzionale e si manifestano piuttosto con un diffuso attivismo da parte dei comitati, dell'associazionismo e dei gruppi di mobilitazione tematica⁴.

3. Politiche urbane e governance locale

La principale caratteristica dell'azione di governo della prima giunta Domenici consiste nella continuità, esplicitamente rivendicata, con le scelte di

⁴ Tra queste particolare rilievo ha avuto l'esperienza del «Laboratorio per la democrazia» animata da alcuni docenti dell'Università di Firenze, tra i quali Paul Ginsborg, Ornella De Zordo, Francesco Pardi.

intervento avviate dalla precedente amministrazione Primicerio. È durante quest'ultima consiliatura, infatti, che vengono sbloccati i più importanti progetti urbani presenti nell'agenda politica locale da alcuni decenni. Ed è sullo sfondo di queste «grandi opere» che si snoda l'azione delle due giunte Domenici. Come ricordato, si tratta di interventi strutturali sulla mobilità (rete tramviaria, nuovi parcheggi prevalentemente sotterranei ecc.), il cui finanziamento è stato possibile soprattutto grazie all'accordo con le Ferrovie dello Stato, che prevede il sotto-attraversamento dell'alta velocità, e la costruzione di una nuova stazione dedicata. In secondo luogo, l'approvazione del nuovo piano regolatore ha dato il via all'edificazione delle due più grandi aree della periferia fiorentina, Novoli e Castello, di proprietà rispettivamente di Fiat e Fondiaria⁵. L'area di Novoli è in costruzione dalla metà degli anni novanta e ha già visto la realizzazione del Polo universitario delle Scienze Sociali, di un numero rilevante di immobili a uso abitativo e commerciale, mentre attende ancora l'inaugurazione del Palazzo di Giustizia e i lavori per un nuovo parco pubblico cittadino. In seguito all'accordo con l'imprenditore Salvatore Ligresti, presidente onorario di Fondiaria-Sai, sono partiti anche i lavori per l'area di Castello, in cui avrà luogo una delle più grandi operazioni immobiliari dal dopoguerra, per un milione e 200 metri cubi di costruzioni e un miliardo di euro di investimenti⁶.

L'identità della giunta, così come emersa dalle testimonianze degli assessori intervistati, si fonda proprio sull'idea della realizzazione di queste grandi opere e sulla logica dei risultati visibili. Al tempo stesso si tratta di progetti ereditati, fatti propri senza particolari modifiche, in cui il Comune di Firenze risulta un partner accanto ad altri decisori forti, dalle Ferrovie al Ministero dei Trasporti, dalla Fiat alla Fondiaria. La contropartita è l'arrivo in città di importanti finanziamenti, grazie ai quali è possibile mettere in cantiere i vecchi progetti, fino ad allora rimasti sulla carta, a causa anche dell'inerzia delle precedenti amministrazioni. Al tempo stesso si tratta però di opere impegnative, che richiedono lunghi tempi di attuazione, e i cui risultati si vedranno solamente in futuro, lasciando per il momento la città nei disagi provocati dai cantieri, con evidenti ripercussioni sul consenso elettorale⁷.

⁵ Entrambi i progetti erano contenuti nella cosiddetta variante Fiat-Fondiaria (Morisi 1990), proposta dall'allora governo cittadino a maggioranza democristiana e socialista, la cui approvazione in consiglio comunale fu fermata dalla telefonata dell'allora segretario del PCI-PDS Achille Occhetto. Gran parte del personale politico che allora si oppose alla variante, richiedendo l'intervento della segreteria nazionale del partito siede oggi nella giunta che sta attuando i grandi interventi.

⁶ Questa operazione è finita recentemente (novembre 2008) sotto inchiesta della magistratura, che ipotizza l'esistenza di un «rapporto corruttivo» tra il gruppo Fondiaria-Sai e alcuni assessori della giunta Domenici. In particolare, l'assessore alla sicurezza sociale e quello all'urbanistica sono stati iscritti nel registro degli indagati, con l'ipotesi di «concorso in corruzione» per vicende connesse all'operazione urbanistica di Castello.

⁷ Alle elezioni amministrative del 2004 – ovvero al termine della consiliatura qui esaminata – la coalizione che sostiene Domenici ha ottenuto al primo turno solamen-

Nonostante questa discrasia, la giunta Domenici si rappresenta come «giunta del fare»⁸, in contrasto sia con l'immobilismo della cosiddetta Prima Repubblica, sia con le difficoltà di attuazione incontrate dall'amministrazione Primicerio (Leonardi e Faraoni 2002). Quali sono quindi i principali fattori che condizionano – in positivo e in negativo – l'azione dell'amministrazione fiorentina, così caratterizzata da questa enfasi sul momento attuativo?

In primo luogo, un elemento che sembra influenzare fortemente il governo locale, comune a tutte le amministrazioni italiane – sebbene risulti più sentito nelle città medio-grandi – è la loro perdurante insufficiente autonomia finanziaria. Questa limita lo spazio di manovra delle giunte, obbligandole alla ricerca di finanziamenti attraverso la contrattazione con soggetti che generalmente si collocano in posizioni di maggiore «forza contrattuale», come le istituzioni di livello superiore, le banche e le grandi aziende private. Una volta ottenuti tali finanziamenti⁹, essi risultano vincolati e, nel caso si tratti di grandi opere, ciò impedisce spesso la revisione dei progetti, quando essi risultino non più adeguati a una realtà locale in continua trasformazione. È il caso per esempio della variante Fiat-Fondriaria appena ricordata, i cui lavori di progettazione risalgono alla fine degli anni Settanta e che sta trovando solo oggi una realizzazione definitiva.

Sul piano invece della continua ricerca di finanziamenti a cui l'ente locale è costretto, un esempio significativo del caso fiorentino è la trasformazione delle aziende municipalizzate in società per azioni, e la successiva vendita di una loro quota ad aziende o gruppi privati. Tale riorganizzazione è portata a termine dalla giunta Domenici attraverso il conferimento da parte del sindaco di un incarico specifico, già a mandato inoltrato, a un assessore *outsider*, tecnico ma con esperienza politica, che porta a termine la propria delega, considerando il processo come «la normale evoluzione culturale che l'Italia sta attraversando», dettata soprattutto dall'urgenza di mettere a bilancio il capitale ottenuto dalla vendita delle quote azionarie¹⁰.

te il 49% dei voti, a causa principalmente della competizione a sinistra di Rifondazione Comunista e di una lista civica. Domenici, quindi, viene costretto al ballottaggio con il candidato del centrodestra.

⁸ «Domenici ha fatto una scelta che lo ha portato a prendere il 49% perché non ha costruito un'alleanza con Rifondazione e soprattutto con la De Zordo [capolista della lista civica] e questo gli ha dato una maggioranza più risicata, il 49%, che lo ha costretto al secondo turno. Però questo lo ha portato a una capacità decisionale molto maggiore» (intervista all'assessore allo Sport e al Decentramento).

⁹ «Con la prima giunta Domenici, dopo che c'è stata la giunta Primicerio, finalmente dalla progettazione, perché per trent'anni si era progettato ma non si è realizzato niente per mancanza di fondi, si entra in una fase di trasformazione della città. Ora: accordo di programma con la Regione, con lo Stato... insomma non c'è problemi» (intervista all'assessore Sicurezza e Sanità).

¹⁰ Rientra in questo tipo di operazione ad esempio la privatizzazione delle farmacie comunali. Più complesse sono le vicende relative delle aziende di gestione dell'acqua e dei rifiuti.

Un altro fattore determinante per comprendere l'azione del governo locale fiorentino riguarda lo stile personale del sindaco, cioè il modo di intendere il proprio mandato e l'immagine che ne risulta all'esterno. Complice il nuovo sistema elettorale, il primo cittadino gode infatti di ampi margini di manovra e può impostare i lavori della propria giunta. Abbiamo già detto delle sue modalità di formazione e della necessità, nel caso di Firenze, di tenere in considerazione la volontà dei partiti della coalizione, delle correnti e dei gruppi interni al PDS-DS, in merito alla scelta degli assessori. Una volta formata la squadra del sindaco, questa risulta però piuttosto autonoma nelle proprie decisioni sia dai partiti, sia dai loro rappresentanti in consiglio. Ciò dà vita a una variabilità nel tipo di azioni intraprese che si origina nel rapporto tra singolo assessore e sindaco, nel tipo di delega conferita e nello stile personale dell'assessore stesso.

Il primo cittadino, da parte sua, sceglie di lasciare ampia autonomia attuativa agli esecutori delle varie deleghe. La logica è quella del risultato, per cui una volta identificato l'obiettivo, è responsabilità del singolo assessore raggiungerlo. Per contro, il sindaco, che utilizza sovente i mezzi di informazione, è più spesso sotto i riflettori per vicende legate al suo incarico di presidente dell'ANCI, piuttosto che come primo cittadino di Firenze. Alcuni osservatori insistono sul respiro nazionale di Leonardo Domenici, ritenendolo una risorsa per la città, che ha permesso di intensificare i rapporti con il centro. Altri ritengono invece l'attenzione del sindaco per la politica nazionale indice della sua scarsa attenzione per il proprio incarico e per le vicende locali. Emerge così un giudizio contrastato sulla sua figura.

L'effetto sull'azione dei singoli assessorati è però univoco, nel senso che tende a favorire una sorta di 'ministerializzazione', con una riduzione al minimo dell'azione collegiale di giunta e dei confronti in consiglio comunale. Ciascun assessore si organizza cioè in base alle proprie deleghe, all'interno degli uffici di Palazzo Vecchio, in stretto rapporto soprattutto con la burocrazia comunale, che assicura l'attuazione procedurale delle singole decisioni.

Non mancano però tra i diversi assessori differenze significative, che si rispecchiano sia nel loro rapporto con il primo cittadino, sia nello stile decisionale adottato. L'indipendenza operativa che il sindaco assicura loro è infatti molto apprezzata da alcuni, perché permette di sottolineare le capacità personali, professionali e amministrative esercitate nella fase attuativa. Altri, invece, interpretano questa autonomia come una sorta di solitudine, denunciando una carenza di momenti di discussione a livello di giunta e di coordinamento delle azioni di governo. La riforma non pare quindi aver introdotto, nel caso fiorentino, quell'elemento di cooperazione e trasversalità auspicato. Le politiche attuate nei singoli settori si basano su un rapporto diretto e costante con la dirigenza, sulle capacità dell'assessore delegato, sulle relazioni con gli interessi coinvolti. Spesso l'attività amministrativa ordinaria sembra pesare di più delle scelte politiche e, soprattutto, del dibattito intorno ai bisogni della collettività e alle possibili strade da intraprendere. Diventa rilevante l'*imprinting* dell'assessore, che può essere

più o meno politico, più o meno in sintonia con la dirigenza, più o meno al corrente di certe procedure burocratiche, più o meno influente e autorevole.

In generale, l'azione del governo locale – a parte la realizzazione di grandi opere già decise in passato – risulta, a seguito delle decisioni dei singoli assessori, poco coordinata e prevalentemente di tipo reattivo. Appare debole lo sforzo di anticipare e guidare i cambiamenti della città, mentre le decisioni sembrano il risultato della reazione alle emergenze quotidiane, dalla casa, al traffico, all'inquinamento.

L'autonomia degli assessori e lo stile di governo impresso dal sindaco alla propria giunta si rispecchiano nel tipo di rapporto con la società locale, generando uno specifico modello di *governance*. La riforma, insieme alla trasformazione del ruolo dei partiti, ha certamente aumentato l'esposizione diretta degli organi di governo alle richieste della cittadinanza¹¹. Non si intravedono infatti luoghi di mediazione e ricomposizione del consenso, che sembra gestito, sulle singole questioni, direttamente dagli assessori, in modo diverso a seconda dell'importanza che essi conferiscono a tale dimensione.

Lenfasi sulla capacità di realizzare i progetti da tempo nel cassetto mette in secondo piano la valutazione dei cambiamenti che hanno investito la città negli ultimi decenni (le «non decisioni» dei passati governi locali non hanno del resto lasciato immutato il territorio). Si pone in secondo piano la ricerca di un rapporto con la società locale, che miri alla costruzione di una rappresentazione condivisa del modello di città che si sta realizzando, mentre l'impegno è piuttosto rivolto a contenere le sollecitazioni provenienti dall'esterno che vengono percepite come un'interferenza nell'azione dell'amministrazione. Gestire i disagi provocati dai lavori pubblici e i rapporti con i comitati di cittadini è principalmente un compito lasciato ai vari assessori, più o meno sollecitati secondo le deleghe a loro affidate. In questo senso risulta anche diversa la descrizione del rapporto con la società locale fornita dagli assessori.

Il principale soggetto con cui si trovano a trattare è il «comitato di cittadini», che viene in genere identificato come un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi, ma anche come una sorta di «male necessario», che va saputo comprendere e gestire. D'altro canto, alcune ricerche sull'associazionismo fiorentino – piuttosto numerosi e attivo, oltre che impegnato su fronti differenti – mostrano la sua scarsa fiducia nelle istituzioni locali, sebbene le relazioni risultino piuttosto frequenti (Caiani 2003). In generale, cioè, la difficoltà incontrata nel dialogo con l'amministrazione sembra stimolare una sorta di «sfiducia costruttiva», in cui l'assenza di fiducia generica nei confronti dei governi stimola l'impegno sociale e politico dei cittadini, in forme diverse, con un aumento delle interazioni dirette tra le due parti. La questione aperta, quindi, più che il declino del civismo e della volontà di

¹¹ «I comitati oggi vogliono vedere l'assessore, se fa una riunione il partito non ci va più nessuno» (intervista al direttore e segretario generale del Comune di Firenze).

partecipazione, sembra il risultato di tali interazioni e soprattutto la capacità dei governi locali di valorizzare questo «capitale sociale».

Nel caso di Firenze la gran parte degli assessori, e soprattutto quelli con le deleghe più esposte al giudizio esterno (come il traffico e i lavori pubblici), considera l'interazione con questi soggetti una perdita di efficacia decisionale. D'altra parte, i comitati possono mobilitarsi anche per la difesa di interessi particolari, se non addirittura particolaristici, rappresentando un ostacolo alla realizzazione di politiche di interesse generale.

Ciò detto, l'esperienza partitica della maggioranza degli assessori li porta ad affrontare con abilità il dissenso intorno ai singoli interventi, riuscendo, con tecniche diverse, a realizzare gli obiettivi prestabiliti. Non si ritiene tuttavia indispensabile includere e mobilitare a priori gli attori della società locale. Anche quelli più influenti, come le categorie economiche e la camera di commercio, non sono citati spesso nelle interviste effettuate¹².

Nell'analisi dei singoli processi decisionali finalizzati alla realizzazione di quei beni collettivi locali che gli assessori intervistati hanno scelto come esplicativi della loro azione di governo, emerge però una complessità crescente nella gestione delle politiche e l'indispensabile presa in considerazione degli attori esterni. Nonostante l'ampia autonomia dell'esecutivo locale, non è possibile realizzare gli interventi stando chiusi dentro Palazzo Vecchio, ma variano la capacità di gestione del consenso e le risorse generabili dall'interazione dell'amministrazione con la società locale. Questo secondo aspetto non è preso apertamente in considerazione, se non da pochi assessori, che si dichiarano essi stessi «più aperti ai movimenti, con una formazione meno dirigista e di partito».

Difficile quindi definire un unico modello di *governance* cittadina, poiché essa sembra più il prodotto di relazioni a geometria variabile, tra attori diversi, istituzionali, economici e sociali, fuori e dentro l'amministrazione comunale. La gestione di questi rapporti da parte del governo locale appare diversa a seconda del livello a cui ci si colloca. Se guardiamo infatti alla definizione delle linee generali di sviluppo della città, nella misura in cui la giunta Domenici fa proprie le decisioni adottate nella consiliatura precedente e si concentra sulla loro realizzazione, la strategia complessiva di governo, perseguita nella fase da noi analizzata, sembra corrispondere a una impostazione piuttosto tradizionale di *government*.

Se invece ci concentriamo sui singoli interventi, rileviamo una varietà di strategie e di approcci che, in base agli orientamenti degli assessori, alla struttura del campo in cui questi operano e alla natura del problema di *policy*, determina livelli più o meno estesi di riconoscimento del ruolo degli attori esterni, di impegno nel loro coinvolgimento e coordinamento, di definizione condivisa degli obiettivi da conseguire. Percorsi molto diversi

¹² Meno ancora si pronunciano i nomi degli attori forti, Fiat e Fondiaria, ma anche Ministero, Ferrovie e Società Autostrade, con cui i rapporti sono orientati principalmente all'ottenimento di finanziamenti.

vengono inoltre intrapresi in relazione ai provvedimenti adottati, fermo restando il protagonismo dell'assessore. Nelle politiche sociali, ad esempio, il coordinamento continuato con attori esterni sembra rappresentare il contesto reale in cui la produzione dei BCL esaminati si colloca. Qui il mondo dell'associazionismo e delle cooperative sociali è avvertito come un interlocutore indispensabile per completare le competenze dell'ente locale, che mantiene comunque una capacità di leadership. D'altronde, senza il loro coinvolgimento, gli scarsi mezzi finanziari e di personale a disposizione dell'ente locale, non permetterebbero il mantenimento di quell'ampia gamma di servizi sociali di cui il contesto fiorentino e toscano è storicamente ricco.

In altri casi, l'inclusione degli attori esterni è necessaria alla realizzazione di specifiche iniziative. È ciò che accade per esempio in occasione della firma dei protocolli d'intesa per l'approvazione degli orari concordati d'apertura dei supermercati e degli ipermercati dell'area fiorentina, in cui i tavoli concertativi sembrano ratificare delle decisioni prese in precedenza *vis à vis* con i singoli attori coinvolti, con un'azione di mediazione attuata principalmente dall'assessore fiorentino delegato.

In altre situazioni riguardanti per esempio la trasformazione delle società municipalizzate in società per azioni partecipate dal Comune, nonostante la complessità delle questioni inerenti la gestione dei servizi pubblici, non sono in discussione né gli obiettivi da raggiungere, né le modalità attraverso le quali pervenirvi. Piuttosto i rapporti con l'esterno sono il risultato, spesso inatteso, della messa in pratica delle decisioni prese, e assumono quindi una connotazione strumentale. È il caso delle relazioni con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, che reagiscono ai processi innescati con l'intento di ridurre al minimo gli effetti di espulsione di manodopera causati dalle privatizzazioni, attraverso soprattutto la minaccia di scioperi, ma non intervengono mai nel merito più generale della politica in gioco.

In altre parole, i cambiamenti, anche molto significativi, avviati dall'amministrazione fiorentina sembrano essere concepiti dagli attori coinvolti come ineluttabili, con una traiettoria prestabilita e spesso decisa al di fuori del territorio, che può soltanto essere leggermente ritoccata, reagendo ai problemi che si affacciano strada facendo e cercando di ridurre al minimo le eventuali modifiche da apportare, per assicurare il massimo di efficacia originariamente prevista. Alla richiesta di partecipazione da parte della società locale si risponde spesso in maniera formale, come nel caso della creazione nella seconda giunta Domenici di un «assessorato alla partecipazione», quasi nel tentativo di liberare le altre deleghe dal problema della gestione del consenso.

Un altro esempio significativo è il processo di gestione del Piano strategico della città di Firenze. Iniziato in forma molto simile all'unica esperienza italiana precedente, quella torinese, con una analisi delle trasformazioni del territorio e delle sue principali caratteristiche socio-economiche, attuata sotto la direzione di docenti dell'Università di Firenze, in collaborazione aperta con il consiglio comunale e con le principali organizzazioni e forze sociali ed economiche del territorio. Dopo il significativo investimento simbolico iniziale, fatto proprio dallo stesso sindaco, la gestione del Piano è stata

ricondata a una delega, affidata all'assessorato «Organizzazione, Piano dei Servizi comunali, Innovazione e Strategie di sviluppo, Piano strategico, Finanziamenti e Programmi dell'Unione Europea, Politiche del lavoro», e la sua attuazione è curata principalmente dall'associazione Firenze 2010, in una maniera che sembra sconnessa dalle principali azioni di governo della giunta.

In termini di risultati raggiunti, le principali considerazioni che si possono trarre devono tenere conto di due differenti livelli, già proposti in precedenza, che appaiono tra loro scarsamente connessi. In primo luogo il livello delle «grandi opere» – tranvia, edificazione delle aree dismesse, stazione dell'alta velocità e privatizzazione delle municipalizzate –, i cui cantieri sono stati aperti (e che risultano assai visibili in città), nei confronti dei quali l'amministrazione Domenici si è posta come garante della loro realizzazione. Gli assessori delegati sono quindi impegnati nel controllo della realizzazione di tali processi, con il compito di gestire le difficoltà impreviste, dalle proteste dei cittadini, ai permessi burocratici, alla gestione dei finanziamenti dedicati.

Su un altro livello troviamo invece l'azione dei singoli assessori, che possono decidere in autonomia interventi più o meno rilevanti, potendo contare su una macchina burocratica efficiente e tecnicamente preparata. Il risultato è un insieme variegato di BCL¹³, tra loro poco collegati, la cui realizzazione in molti casi è poco conosciuta all'esterno dell'amministrazione.

La percezione assai variabile dell'efficacia degli interventi perseguiti sembra confermare quanto detto (tabella 1). Non emerge infatti una rappresentazione comune dei risultati raggiunti, né tra sindaco e assessori, né tanto meno tra il giudizio di entrambi e quello degli osservatori esterni. Gli aspetti più significativi ci sembrano prima di tutto l'«autocritica» che il sindaco¹⁴ compie rispetto a due temi rilevanti soprattutto nel dibattito nazionale, come la sicurezza e lo sviluppo economico, sebbene imputata agli scarsi mezzi di cui dispone il governo locale. In questo caso infatti viene

¹³ Per fornire un'idea della varietà dei BCL è sufficiente l'elenco di quelli che ci sono stati descritti dagli assessori intervistati, relativamente alla prima giunta Domenici: Introduzione del primo regolamento degli orari della grande distribuzione nell'area fiorentina, istituzione di AFAM SPA (alienazione delle farmacie comunali), istituzione di Quadrifoglio Spa (società di gestione dei rifiuti), istituzione di Publiacqua Spa (società di gestione delle acque), realizzazione del Centro di alfabetizzazione per alunni stranieri, istituzione della figura del Garante dei detenuti, istituzione della Società della Salute, realizzazione del Centro sicuro per minori, introduzione del Car-sharing a Firenze, progetto S-TREE-T (impianto di nuovi alberi), introduzione della prima rotonda alla francese, riqualificazione delle Navi alle Piagge (case popolari di un quartiere periferico della città), recupero dell'ex-carcere Le Murate (primo lotto), approvazione delle varianti conclusive al Piano regolatore generale, recupero dello spazio culturale Saloncino Goldoni, recupero del Forte Belvedere, realizzazione dello stadio di atletica Luigi Ridolfi, impegno nel salvataggio della Fiorentina Calcio dalla retrocessione in serie C.

¹⁴ Per la precisione il portavoce del sindaco, dato che con quest'ultimo non è stato possibile parlare.

assegnata la sufficienza, mentre sia gli assessori sia i testimoni qualificati appaiono assai meno critici. Per il resto degli interventi è invece proprio il primo cittadino a esprimere i giudizi più positivi.

L'altra maggiore discrepanza riguarda la percezione del rapporto con la cittadinanza, che mentre è giudicato positivamente dal sindaco, appare più problematico per gli assessori, direttamente coinvolti nella gestione quotidiana della cosa pubblica, ed è considerato decisamente un punto debole di questa giunta dai testimoni qualificati.

Tabella 1. La percezione di efficacia: i risultati raggiunti nei vari settori di intervento (valori medi; punteggio 1-10)

Settori di intervento	Sindaco	Assessori	Testimoni qualificati
Ambiente, verde pubblico ecc.	7,0	6,3	6,1
Casa	6,5	7,4	6,1
Organizzazione interna	6,0	5,8	5,4
Rapporti con i cittadini	7,0	6,5	5,8
Sanità e Politiche sociali	8,0	7,3	6,5
Scuola e Cultura	7,5	6,8	6,3
Sicurezza	5,0	6,3	7,0
Sviluppo economico	5,0	6,0	6,0
Trasporti pubblici, viabilità	6,0	6,1	5,6
Urbanistica	7,0	6,6	6,6

I settori in cui l'azione della giunta è più apprezzata, sebbene con un giudizio che diminuisce passando dal sindaco ai soggetti esterni, sono quelli in cui tradizionalmente il comune di Firenze ha dedicato più attenzione, vale a dire le politiche sociali e la scuola.

Se la percezione dell'efficacia delle politiche appare piuttosto variabile, l'analisi dei processi decisionali relativi ai singoli BCL descritti dagli assessori mostra la loro generale efficacia. Pur con il differente stile di ciascuno di essi, già ricordato, gli assessori utilizzano al meglio la propria esperienza politica e amministrativa, intrattengono rapporti costanti e cooperativi con la macchina organizzativa, ritenendola indispensabile per portare a termine i propri obiettivi. Alla tradizionale visione politica delle necessarie mediazioni con i partiti presenti in consiglio comunale, sembra essersi sostituita una razionalità orientata al risultato, in cui la capacità di interloquire con l'esterno e le personali risorse relazionali sono utilizzate per eludere o superare gli ostacoli che si interpongono al raggiungimento dell'obiettivo prestabilito.

Lenfasi, con riferimento ai principali processi di trasformazione che investono la città, sul momento della *realizzazione* rispetto a quello della *concezione*, tende però a sottovalutare alcuni elementi problematici che emergono dalla ricerca. Il quadro politico e lo stile della giunta si rivelano infatti deboli su due dimensioni principali: la maturazione di una prospettiva strategica

di sviluppo della città e la crisi di consenso che sembra investire l'amministrazione comunale, nel passaggio dal primo al secondo mandato Domenici.

Il tema della partecipazione, della necessità di coinvolgere i vari soggetti locali per decidere le priorità dell'agenda politica e le modalità con cui realizzarle, è ben presente nel dibattito politico cittadino e nelle forze partitiche di maggioranza. Dall'analisi dei BCL emerge inoltre una capacità dei singoli assessori di interloquire con l'esterno. Appare però insufficiente la prospettiva strategica volta a integrare e accompagnare le direttive programmatiche ereditate dalla giunta precedente. Le forti difficoltà di realizzazione degli interventi strutturali incontrate dalle giunte fiorentine negli ultimi decenni hanno forse favorito una chiusura delle amministrazioni verso l'esterno e una minore attenzione alla cooperazione con gli interessi organizzati. Questo, insieme ai maggiori poteri forniti dalla riforma e alla crisi dei partiti, intesa principalmente come crisi della loro capacità di rappresentanza e mediazione degli interessi sociali.

Si riscontra infatti una contraddizione tra le crescenti richieste di maggiore inclusione sia da parte del consiglio comunale che degli attori sociali ed economici cittadini e le iniziative istituzionali dedicate ai temi della partecipazione, da molti criticate rispetto alla loro reale capacità di mettere la società locale fattivamente in grado di incidere sulle principali decisioni dell'amministrazione. Anche il programma di ammodernamento infrastrutturale che costituisce il principale elemento di innovazione rispetto alle giunte precedenti la riforma del 1993, è stato deciso attraverso la contrattazione con soggetti esterni, portata avanti dalle giunte, mentre la società locale è rimasta di fatto esclusa, relegata al ruolo di semplice osservatrice.

Anche nelle interviste con i testimoni qualificati ricorre una visione problematica del rapporto con l'esecutivo cittadino. Con la riforma, il sindaco sembra aver conseguito l'autonomia e gli strumenti per ricomporre (per quanto in maniera provvisoria) i rapporti con le organizzazioni partitiche, ma non per far fronte alle istanze critiche emergenti all'interno della società fiorentina. Il sistema politico locale appare incapace di intercettarle: le forze della maggioranza scontano la scarsa sensibilità delle macchine partitiche nei confronti di questi processi, le forze dell'opposizione, anche per la debole incisività nel consiglio comunale, risultano poco capaci di assimilarle. Il risultato è un processo di contestazione diffuso e puntiforme, alimentato prevalentemente dai comitati, che sfidano l'operare quotidiano degli assessori nella loro opera di realizzazione (prima e più ancora che di interpretazione) del programma.

Queste problematiche risultano per altro intrecciate, vista l'esigenza di integrare le proposte di sviluppo strategico della città in un quadro adeguatamente condiviso e partecipato. In assenza di questo, non stupisce l'ambito circoscritto all'interno del quale si colloca la produzione, pure efficiente, di BCL¹⁵ emersa in questa ricerca e, invece, le difficoltà che la realizzazione di misure e interventi di più ampio respiro sembra giornalmente incontrare.

¹⁵ Cfr. nota 13.

4. Conclusioni

Le trasformazioni che negli ultimi decenni hanno interessato Firenze mostrano l'aumento delle pressioni a cui la città è sottoposta, conferendo un ruolo centrale alle amministrazioni comunali, non solo come attore fondamentale della regolazione, ma anche come soggetto in grado di intervenire attivamente sugli scenari futuri della società locale.

Fino all'introduzione dell'elezione diretta del sindaco, l'amministrazione della città si caratterizzava per un sostanziale immobilismo. Le giunte cronicamente instabili e gli scontri tra i partiti, fuori e dentro il consiglio comunale, l'accumulo di progetti alternativi mai avviati, gli scarsi legami con i governi centrali hanno fatto da sfondo ai profondi cambiamenti sociali ed economici in atto. Questi ultimi hanno delineato i nuovi assetti urbani, dilatando le funzioni del terziario tradizionale al servizio del turismo di massa e dei pendolari (studenti, lavoratori e semplici consumatori), concentrandole nel centro storico, favorendo un'espulsione della popolazione residente verso la periferia e i comuni limitrofi. Nonostante queste trasformazioni, assecondate ma non regolate dai governi locali, Firenze rimane comunque una città vitale, in grado di offrire servizi pubblici di qualità, soprattutto nell'ambito delle politiche sociali e dell'istruzione.

L'introduzione della legge 81 e il clima generale dei primi anni novanta hanno senz'altro costituito un momento di discontinuità importante, che ha permesso alla giunta Primicerio di tracciare le principali linee di cambiamento della città, fatte proprie da quella successiva di Domenici. I limiti della giunta della «società civile» erano imputabili alla scarsa esperienza amministrativa degli assessori, da una parte ostaggi della macchina burocratica e dei partiti, dall'altra poco abili nella gestione dei rapporti con la cittadinanza.

Le difficoltà incontrate dall'amministrazione in esame risultano invece di ordine diverso. Il ritorno dei partiti, in particolare quelli della coalizione di centrosinistra, si realizza 'a monte', nella scelta del candidato a sindaco prima e degli assessori poi, all'indomani delle elezioni. Il primo cittadino è comunque in grado di ritagliarsi significativi spazi di libertà, sebbene questi coincidano, nel caso fiorentino, con la volontà del partito più forte – i DS – di cui è espressione. Una volta formata la giunta, assai scarsa è invece l'influenza e l'interesse dei partiti per l'azione di governo. In altre parole, all'enfasi sulla capacità di realizzazione del governo locale, sembra corrispondere uno svuotamento dei luoghi di confronto, di discussione e di mediazione tra i differenti interessi presenti in città. I partiti appaiono infatti assai distanti dai cittadini, mentre il consiglio comunale riesce con estrema difficoltà a interpretare quella funzione di indirizzo che la legge gli conferisce. Ciò offre ampi margini all'azione del governo locale.

Questa capacità di realizzazione è infatti il tratto forte dell'identità della giunta Domenici, che si fonda prevalentemente sull'attenzione ad alcune grandi opere, risultato di accordi con soggetti esterni forti, determinanti per dare copertura finanziaria ai progetti e spesso decisi dalla precedente

amministrazione Primicerio. Per la loro natura, queste iniziative impiegano molti anni ad essere realizzate, imponendo nell'immediato notevoli disagi alla cittadinanza che l'amministrazione deve cercare di gestire.

Esiste dunque un livello principale che vede la giunta impegnata a realizzare opere complesse, la cui definizione e il cui sviluppo si collocano necessariamente al di là del proprio orizzonte temporale, sia perchè ereditate e comunque all'attenzione dell'agenda locale da decenni, sia perchè destinate a concludersi oltre la scadenza del primo (e del secondo) mandato Domenici.

Il contributo della giunta si indirizza quindi in tre direzioni. In primo luogo, assicurare una copertura finanziaria alla realizzazione delle opere, compensando la propria debole capacità di spesa attraverso vari meccanismi: la gestione di rapporti con soggetti esterni, il coinvolgimento di privati nei progetti stessi e l'ottenimento di ulteriori risorse per via 'endogena', ad esempio attraverso le privatizzazioni. In secondo luogo, la giunta cerca di assicurare le competenze professionali, ma soprattutto burocratiche, necessarie alla realizzazione di queste opere. Si mettono così in campo quelle capacità e relazioni politico-amministrative che la più marcata connotazione partitica della giunta rende disponibili, stabilendo un'interazione positiva con la macchina amministrativa del comune. Infine, si cerca di gestire l'impatto sulla società locale, lavorando per mantenere il consenso. È interessante notare come l'enfasi su questo piano riduca l'attenzione verso l'elaborazione di un'autonoma visione dello sviluppo della città e ponga in ombra i tentativi, pure effettuati, di innescare un percorso di progettazione concordata con altri attori esterni, che avrebbe permesso l'istituzionalizzazione di un modello di *governance* più ricco. La dimensione di un maggior attivismo progettuale, di un più spiccato coordinamento tra gli assessorati, di un'interlocuzione con la società locale passa invece in secondo piano, come nel caso della debole attuazione della pianificazione strategica.

Se le grandi opere lasciano trapelare una rinnovata capacità del governo locale di captare le opportunità messe a disposizione dalla politica nazionale e europea, meno evidente è la sua autonomia di gestione di tali decisioni, prese sostanzialmente al di fuori del territorio, con una dinamica propria che evolve seguendo una tempistica diversa da quella delle singole consigliature. Non è un caso forse, che i BCL descritti dagli assessori riguardino un altro genere di interventi. È così che, sotto la cornice dell'impegno attuativo e della forte autonomia individuale concessa agli assessori, si colloca la loro azione specifica di realizzazione dei beni collettivi locali, fatta di iniziative puntuali, di natura piuttosto eterogenea.

La struttura delle relazioni sottostanti a questi interventi vede tre tipi di attori principali: il sindaco, gli assessori e i soggetti esterni. Il sindaco svolge un ruolo di guida e di rappresentanza esterna della giunta (enfaticizzata mediaticamente), lasciando poi ai singoli assessori ampia autonomia decisionale. Appare debolmente istituzionalizzato il coordinamento tra i membri della giunta, così che i BCL sono il risultato dell'attività del singolo assessorato. Per inciso, al basso incentivo a coordinarsi si affianca sovente l'opportunità di ottenere una maggiore visibilità personale, aumentando il

proprio protagonismo politico. Sul lato della valutazione dell'azione specifica dei singoli assessorati, non di rado si cerca e si ottiene una buona collaborazione della macchina amministrativa, facendo emergere una centralità della dimensione tecnica, decisamente maggiore rispetto a quella politica.

Per quanto riguarda, infine, il terzo attore, ovvero i soggetti esterni, si osserva una frequente interazione degli assessori con la società locale e le sue espressioni organizzate. Questi rapporti, tuttavia, risultano limitati alla realizzazione di ciascun BCL e appaiono più una necessità che una scelta. In certi settori c'è una cooperazione attiva e una valorizzazione del contributo degli attori esterni, come nel caso delle politiche sociali, dove si cerca di mettere a frutto le competenze disponibili nel terzo settore. In altri casi la mediazione si rende necessaria per portare avanti l'iniziativa e la ricerca del consenso, ed è abilmente gestita dall'assessore (orari di apertura dei negozi, abitanti degli immobili ristrutturati, lavoratori delle aziende pubbliche privatizzate). Qui si mettono in campo iniziative più o meno istituzionalizzate, attraverso le quali, nei casi di successo indicati, si superano gli ostacoli frapposti al raggiungimento dell'obiettivo fissato.

In generale però, il tema dei rapporti con la cittadinanza, si presenta come problematico e il modello di *governance* non sembra riuscire a includere e incanalare il dissenso intorno alla giunta, che aumenta invece nel passaggio dal primo al secondo mandato. L'insofferenza dimostrata dagli assessori per le mobilitazioni locali, principalmente espresse dalle proteste dei molteplici comitati, rappresenta una tratto quasi costante che lascia trapelare una deficienza nell'interazione con la società locale, spesso percepita come potenzialmente ostile, valutata come incapace di superare il mero interesse particolaristico, considerata un fattore di ostacolo e di rallentamento dei processi decisionali.

Il modello emergente è dunque quello di un'amministrazione che interviene maggiormente che in passato nel governo del territorio, seguendo però un'impostazione piuttosto tradizionale che attribuisce un ruolo quasi esclusivo all'esecutivo. Tale concezione sembra essere il prodotto di un sistema istituzionale certamente più stabile e di un'idea di governo della città schiacciata su quella di «efficacia dei risultati». Per contro, la volontà politica di perseguire una visione condivisa di sviluppo ed emancipazione della società locale non sembra rientrare nelle priorità della giunta. Il risultato è un insieme eterogeneo di interventi localizzati, che dialoga a fatica con le grandi opere in corso di realizzazione. In assenza di un orizzonte comune, queste ultime sono ben visibili agli occhi della cittadinanza soprattutto per i disagi causati quotidianamente, vissuti spesso come un'imposizione dall'esterno, i cui benefici per il proprio territorio non sono sovente né percepiti né, tanto meno, condivisi.

CAPITOLO 2

TORINO: RETE POLICENTRICA E LEADERSHIP MUNICIPALE¹

1. *L'area studiata*

Torino è, con Milano e Roma, tra le prime città italiane a sperimentare l'elezione diretta del Sindaco. Ciò accade in un clima particolare, sia dal punto di vista politico sia, più in generale, da quello socio-economico. Il periodo compreso tra il 1985 e il 1995 vede susseguirsi quattro diversi sindaci e un commissario governativo a partire dal dicembre 1992. Allo stesso tempo, si delineano i segni di una difficile transizione della città dalla «One Company Town» a un modello ancora in via di definizione.

Gli effetti della crisi Fiat si ripercuotono anche a livello di dinamiche politiche, con il passaggio da una situazione in cui la grande impresa intrattiene rapporti direttamente con il governo nazionale, a una più vicina a una rete policentrica, in cui anche la grande impresa viene coinvolta in giochi locali in certo modo più aperti.

Per quanto riguarda i rapporti della città con il contesto, non è inutile sottolineare che Torino, a causa dei suoi elevati livelli di concentrazione industriale, è stata una fra le aree italiane ed europee che hanno accusato in modo più sensibile gli effetti dei processi di globalizzazione, tanto in termini di rilocalizzazione delle attività economiche, quanto in termini di definizione dei loro contenuti.

Le trasformazioni recenti hanno visto non solo l'affermarsi di una nuova divisione mondiale del lavoro, ma una più generale transizione dal modello della società industriale, di cui Torino ha rappresentato uno dei migliori esempi, «a nuovi modelli in cui la produzione materiale tende a cedere il passo alla produzione immateriale, anzitutto di conoscenza e di servizi avanzati, in cui il contributo determinante viene fornito da un'elevata capacità di elaborazione e diffusione del sapere» (Berta *et al.* 2004, p. 3). Il passaggio dall'economia della manifattura alla cosiddetta economia della conoscenza trova nell'area metropolitana torinese un terreno di applicazione esemplare e potenzialmente critico. Il processo ha infatti coinvolto non solo lo

¹ Questo capitolo è di Filippo Barbera e di Valentina Pacetti. Il testo è frutto di un lavoro comune dei due autori. Tuttavia, la stesura finale dei paragrafi 1 e 3 è di Valentina Pacetti, quella dei paragrafi 2 e 4 di Filippo Barbera.

sviluppo di nuovi settori, ma anche quello delle attività più tradizionali. A Torino sono visibili entrambi i processi: da un lato le strategie di sviluppo degli attori locali hanno cercato una progressiva differenziazione del sistema produttivo, affiancando all'automotive altri settori potenzialmente strategici, a partire dall'ICT; dall'altro lato, lo stesso settore automobilistico ha vissuto, a partire dalla fine degli anni Settanta, una trasformazione interna profonda, segnata da un processo di deverticalizzazione che ha introdotto una sempre più rilevante differenziazione interna al *cluster* dell'auto. Questo settore è oggi caratterizzato dall'integrazione di attività tra loro diverse, che rispondono a logiche differenti, e che spesso possono a pieno titolo essere annoverate tra le economie della conoscenza, come la progettazione, il design, la ricerca e lo sviluppo di prodotti innovativi, l'elettronica ecc.

I processi di differenziazione e di internazionalizzazione dell'economia locale sono andati di pari passo con l'introduzione di strumenti di *governance* innovativi: entrambi gli indirizzi possono essere ricondotti alla formulazione del primo piano strategico del 2000. La ricerca di percorsi di sviluppo più direttamente legati alla cultura e al turismo è passata anche attraverso grandi eventi, come i Giochi Olimpici invernali del 2006, e la più recente investitura di Torino a prima World Design Capital², nel 2008.

Si tratta di trasformazioni che richiedono e prevedono una nuova regolazione degli strumenti messi a punto dal sistema locale per la regolazione dell'economia e dei suoi rapporti con la società. Il fordismo aveva improntato non solo l'organizzazione della produzione, ma anche quella della città come società locale (Bagnasco 1986). La situazione che si va profilando richiede strumenti di regolazione differenti da quelli sperimentati in altre fasi storiche: la nuova *governance* vede una sempre maggiore presenza di occasioni di cooperazione tra attori di natura diversa e di programmazione concertata delle politiche. Attori pubblici, attori privati e autonomie funzionali intervengono in vario modo, spesso attraverso 'agenzie' dedicate, per dare forma a iniziative e a strategie di sviluppo innovative.

Le nuove frontiere dello sviluppo economico e sociale sollecitano quindi una profonda revisione delle capacità e delle dotazioni di quei sistemi che, come Torino, hanno costruito la loro ricchezza e la loro storia sul fondamento della produzione industriale di massa. Per quanto riguarda più da vicino il sistema torinese, un quadro sintetico delle evoluzioni recenti può essere tracciato con l'aiuto dei dati relativi agli ultimi tre censimenti dell'industria e dei servizi². Fra il 1981 e il 2001 l'industria manifatturiera torinese ha visto drasticamente ridimensionato il suo peso occupazionale e produttivo: gli addetti sono diminuiti del 41% (passando da 442.701 nel 1981 a 262.911 nel 2001); il numero delle unità produttive locali è diminuito, anche se in misura meno marcata (10%), passando da 25.057 a 22.511 unità. Parallelamente, la quota del settore manifatturiero sul valore aggiunto passa a livello regionale dal 41,5% al 27,4%.

² I dati sono tratti Berta *et al.* 2004.

La contrazione occupazionale interessa in modo omogeneo tutto l'arco di tempo considerato, con una riduzione del -24% tra il 1981 e il 1991 e del -22% nei dieci anni successivi. In termini di unità locali, invece, nei primi dieci anni è stata rilevata una tendenza alla riduzione (-12%), che è stata però invertita nel decennio successivo (+2%): la dimensione media della unità produttive si è così ridotta da 17,7 nel 1981 a 11,7 addetti per unità locale nel 2001.

Con la crisi dei primi anni Settanta si interrompe una fase di sviluppo che era stata trainata dall'industria manifatturiera, in primo luogo metalmeccanica. La crisi dei primi Ottanta, originata ancora da questo comparto, influenza i diversi rami dell'industria torinese, che perde complessivamente il 24% dell'occupazione. Il rallentamento dell'economia si aggrava negli anni Novanta, quando il settore industriale perde valore aggiunto e occupazione, mentre i servizi continuano a crescere, seppur in maniera inferiore al decennio precedente. All'inizio del Duemila, il contributo torinese alla produzione del valore aggiunto nazionale si è ridotto al 4,7%. Il rapporto tra i settori si è ormai capovolto, con l'industria scesa al 32% del valore aggiunto totale (pesava per il 56% trenta anni prima) e i servizi che sfiorano il 70%. I dati sono impressionanti, ma resta valido quanto detto a proposito dell'evoluzione generale della struttura economica, per cui la crescita del settore terziario è alimentata anche dall'evoluzione interna dei settori tradizionali come l'automotive. Non bisogna dimenticare, inoltre, che il peso della produzione industriale in Piemonte rimane straordinariamente elevato se confrontato con il resto dell'Italia e dell'Europa.

La gestione della transizione verso modelli di sviluppo differenti e la parallela ricerca di nuovi modi di regolazione costituiscono dunque la principale sfida posta al governo locale negli anni più recenti.

2. Le trasformazioni del sistema di governo locale

A Torino la riforma del 1993 conclude, come dicevamo, un periodo di relativa instabilità. In una fase storica in cui il vecchio sistema partitico non è ancora tramontato, la formazione delle coalizioni coinvolge ampiamente la società civile. Mentre Rifondazione e la Rete candidano l'ex sindaco Diego Novelli, PDS, Verdi e Alleanza per Torino (un movimento che riunisce diversi ambienti del riformismo laico e cattolico) propongono la candidatura del professore del Politecnico Valentino Castellani, ingegnere e cattolico. La candidatura è 'certificata' da otto intellettuali legati alla sinistra ma indipendenti dai partiti (tra i quali Arnaldo Bagnasco, Nicola Tranfaglia e Gian Giacomo Migone).

Con la vittoria di Castellani si insedia al governo della città una coalizione di centro-sinistra che mette insieme ex-comunisti ed ex-democristiani, oltre che esponenti del mondo imprenditoriale e delle professioni e intellettuali. Si tratta di una ristretta élite intellettuale e professionale, illuminata, rigorosa, pragmatica e aperta al confronto, in cui i partiti hanno un peso modesto.

Durante il primo mandato della giunta Castellani (1993-1997) vengono messe in cantiere molte iniziative, spesso di medio-lungo periodo e poco legate a esigenze di consenso elettorale, supportate da assessori che posso-

no vantare reti estese nella società locale e in quella internazionale. Il punto debole della prima giunta Castellani è soprattutto relativo alla comunicazione pubblica e al dialogo con la cittadinanza: Castellani è percepito come un sindaco 'freddo', lontano dalle persone. I problemi più consistenti sono incontrati dalla giunta proprio su temi di grande impatto comunicativo: l'immigrazione e la sicurezza nei quartieri San Salvario e Porta Palazzo.

La «questione sicurezza» e il deficit di comunicazione pubblica portano Castellani alla sconfitta al primo turno delle elezioni comunali del 1997. Il sindaco vince poi al ballottaggio con soli 4700 voti di scarto, grazie all'alleanza con Rifondazione Comunista. La seconda giunta Castellani vede un ritorno dei partiti e dei professionisti della politica.

Nel periodo delle due giunte Castellani nasce e si consolida una nuova configurazione del reticolo che collega gli esponenti delle élite locali: un «reticolo policentrico» formato da organizzazioni e attori uniti da legami orizzontali, con ampia possibilità di comunicazione e di gestione del conflitto, e di ripresa del dialogo anche in presenza di rottura tra le parti, grazie alla presenza di mediatori che collegano i diversi campi (Locke 1995; Granovetter 2000; Barbera 2006).

Questo modello segna una cesura rispetto al «reticolo polarizzato» rilevato da Locke (1995) negli anni precedenti, quando le élite locali, prima estromesse dalle decisioni strategiche circa i processi di allocazione delle risorse e opere pubbliche, si erano aggregate in due campi contrapposti: «gli attori politici (partiti, associazioni di rappresentanza, gruppi di interesse) erano prevalentemente aggregati in due campi contrapposti, uno "pro business" e uno "pro labour", ognuno dei quali caratterizzato dalla presenza di forti legami interni e poche connessioni con il campo opposto» (Locke 1995, pp. 126-135).

Le iniziative che fioriscono a Torino a partire dalla seconda metà degli anni Novanta sono emblematiche della presenza di un reticolo cooperativo e policentrico. Ne sono un esempio le partnership emerse per la gestione delle politiche locali per il lavoro (Barbera *et al.*, 2002), la nascita di una delle prime associazioni per la pianificazione strategica della città (Rosso 2004), ma anche la presenza di Patti territoriali nell'area metropolitana (Barbera 2002) e, non ultima, la recente vicenda delle Olimpiadi torinesi, che ha visto la cooperazione tra attori locali secondo modalità piuttosto diverse dal passato (Bobbio, Guala 2002).

L'azione di questa élite policentrica, che si sviluppa in un contesto caratterizzato da risorse e giochi a somma positiva, simili a quelli che strutturano la produzione di beni pubblici locali utili alla competitività del sistema locale (Pichierri 2002), rende immediatamente evidente il ruolo della leadership. La presenza di uno o più attori che esercitano una funzione *legittima e consensuale* di guida del gruppo locale comincia a delinarsi come fattore estremamente importante³.

³ Il leader aiuta «a riformulare i (propri) interessi in un'ottica che si stacca dalla reattività e dal breve periodo e si sposta alla progettualità e al medio-lungo periodo»

Con la giunta Chiamparino (2001-2006) il ritorno dei professionisti della politica sembra completo: i 17 assessori dei primi quattro anni sono tutti appartenenti a partiti. Dal punto di vista dell'agenda di governo, la giunta Chiamparino è in totale continuità con i progetti avviati da Castellani: linea sotterranea della metropolitana, passante ferroviario, progetti edilizi, viabilità, Olimpiadi. Una marcata discontinuità appare invece dal punto di vista formale e comunicativo: Chiamparino sceglie uno stile molto più presenzialista-decisionista e prende posizione su molte questioni; si preoccupa di promuovere un rapporto diretto con i cittadini, attraverso le «udienze del sabato mattina»; ha una buona visibilità pubblica e un'ampia copertura mediatica.

L'azione pubblica del Comune, nella prima giunta Chiamparino, nonostante l'apparente fine della stagione della società civile, non può ignorare i cambiamenti avvenuti a partire dall'introduzione della riforma. Sono cambiate le relazioni tra la città di Torino e l'area metropolitana, come quelle con Regione e Provincia. Inoltre, molte delle iniziative citate (da Torino Wireless, ai patti territoriali, dalla rigenerazione urbana alla pianificazione strategica) hanno consolidato sul territorio un capitale sociale policentrico fatto di cooperazione, capacità di leadership, condivisione di linguaggi, ecc., ma anche un patrimonio di strutture organizzative e di attori collettivi, a partire da Torino Internazionale e dalle altre agenzie per lo sviluppo locale. Si tratta certo di risorse e di strumenti per il governo della città, ma anche di elementi che hanno ormai modificato il panorama in cui si muove l'azione politica. Con tutti questi elementi si confrontano le specifiche azioni di *policy*, nei settori più diversi, mirate alla produzione di beni collettivi locali.

3. Politiche urbane e governance locale

L'autonomia dai partiti introdotta dall'elezione diretta del Sindaco e la maggiore importanza assunta dalla giunta rispetto al consiglio comunale, rilevati nella prima fase di attuazione della riforma, caratterizzano in modo forte anche il periodo considerato (2001-06), sebbene non manchino elementi di novità. Il caso di Torino, in particolare, si qualifica per alcuni aspetti contingenti, tra cui il ruolo che il sindaco Chiamparino svolge anche a livello nazionale (ad esempio in relazione al Partito Democratico) e la sua indipendenza rispetto al sistema locale dei partiti, tale da suggerire la presenza di un'«anomalia Chiamparino», «nel senso che è più autonomo della media degli altri sindaci» (intervista, consulente assessore). L'autonomia del Sindaco si esprime in primo luogo nella scelta diretta di alcuni assessori, che vengono definiti dai media proprio come «scelta del Sindaco»⁴.

(Parri 1997, pp. 122-124). Come argomentato da Parri, il leader è in grado di prefigurare agli altri partecipanti i vantaggi della mutua cooperazione.

⁴ Emblematico, nel secondo mandato, è il caso di Ilda Curt, che, dopo aver gestito in modo esemplare il progetto di rigenerazione urbana partecipata di una zona

A questo riguardo, un aspetto interessante concerne il ruolo delle commissioni consiliari. Com'è noto la riforma ha impoverito il ruolo del consiglio comunale, con effetti evidenti sulla tradizionale rappresentanza della società civile. L'analisi conferma quanto rilevato a livello nazionale: «L'elezione diretta del sindaco ha comportato un notevole impoverimento del consiglio dal punto di vista della responsabilità politica. Il consiglio viene in qualche modo saltato, mentre dovrebbe essere la sede in cui la società civile viene rappresentata» (intervista, testimone qualificato generalista).

Tuttavia, secondo gli intervistati, nella prima giunta Chiamparino emerge un nuovo e importante ruolo delle commissioni consiliari come luogo di mediazione tra il consiglio e la giunta. Non si tratta di una tendenza comune a tutti gli assessorati, dal momento che non tutti gli assessori sono egualmente sensibili al parere delle commissioni. La composizione delle commissioni, del resto, è molto più eterogenea rispetto a quella del consiglio comunale: ad esse partecipano i portatori di interessi coinvolti da un determinato tema di *policy*, come i rappresentanti delle circoscrizioni, delle autonomie funzionali (Asl, Camere di commercio ecc.) e una varietà di altri *stakeholders*. L'attività delle commissioni consiliari come nuovo luogo di mediazione riguarda certo il rapporto tra maggioranza e opposizione, ma offre in primo luogo la possibilità di dare rappresentanza formale agli attori della *governance* locale, e più in generale alla società civile. Il ruolo del consiglio e delle commissioni rimane tuttavia circoscritto a una fase piuttosto avanzata del *policy-making*.

Un discorso almeno in parte diverso deve essere fatto per quanto riguarda la formazione dell'agenda politica. In questa fase, i partiti svolgono il proprio ruolo nella discussione e nella selezione di proposte che vengono però elaborate altrove. In altri termini, la *filiera progettuale* della politica cittadina viene attivata in genere dal Sindaco e dalla giunta, a volte coadiuvati dall'Associazione per la Pianificazione Strategica (Torino Internazionale), che raccoglie una parte dell'élite intellettuale della città. L'Associazione dovrebbe garantire anche un ampio confronto con la società civile e con l'amministrazione comunale. Questo aspetto risulta però più o meno esplicito a seconda dei diversi ambiti di riferimento (sviluppo economico, qualità sociale, progettazione urbanistica ecc.). I partiti sembrano quindi funzionare più come 'filtro' o 'camera di compensazione' posta al termine della filiera progettuale, che come responsabili dell'*input* iniziale al disegno complessivo.

La funzione di indirizzo politico dei partiti, che sembra in realtà più accentuata nel secondo mandato del sindaco Chiamparino, si esercita però attraverso altri canali. In questo senso, un aspetto che meriterebbe di essere ulteriormente approfondito riguarda l'influenza dei partiti nella distribuzione delle deleghe e le sue conseguenze sulla capacità di governo della città, soprattutto in relazione alle politiche complesse. I partiti sembrano

'calda' della città, è stata chiamata dal sindaco a capo dell'assessorato alle politiche per l'integrazione.

infatti trovare nella distribuzione delle deleghe tra assessori un'occasione per tornare a far sentire la propria voce. Ma questo può condurre a effetti talvolta indesiderati. Secondo alcune testimonianze: «Rimane un problema di integrazione tra i diversi settori e quindi tra i vari progetti portati avanti, come dimostra il diffuso ricorso ad agenzie esterne. Il modo in cui vengono distribuite le deleghe è parte del problema. Perché la struttura funzioni, è in qualche modo necessario affrontare e risolvere questo aspetto» (intervista, testimone qualificato generalista).

L'analisi empirica delle iniziative più rilevanti della prima giunta Chiamparino conferma come la distribuzione delle deleghe sia molto importante per spiegare la capacità di azione degli assessori: in alcuni dei casi studiati la possibilità di 'sbloccare' processi decisionali particolarmente difficili è offerta proprio da una distribuzione alternativa delle competenze. In uno dei progetti seguiti dall'assessorato alle politiche per la casa, ad esempio, il processo decisionale è ripartito solo quando un «rimpasto» di giunta ha permesso di accorpare due deleghe che, per ragioni politiche, erano state precedentemente separate. Il processo decisionale che doveva portare all'abbattimento delle 'Torri' di via Artom, simbolo della città-dormitorio nata attorno a Mirafiori, alla fine della consiliatura precedente si trovava a un punto morto, proprio perché la suddivisione delle deleghe tra gli assessorati rendeva difficile il coordinamento tra chi doveva abbattere i 200 alloggi (delega periferie attribuita all'Assessorato all'Ambiente) e chi doveva trovarne altri 200 per gli inquilini (delega casa attribuita all'Assessorato alle politiche per la casa). La situazione si sblocca solo quando l'assessore alle politiche per la casa propone di scambiare la delega al verde pubblico con quella alle periferie. La tendenza dei partiti a esercitare la propria influenza attraverso la distribuzione delle deleghe può quindi contrastare con la promozione e gestione di politiche integrate che richiedono il coordinamento di una pluralità di competenze decisionali.

La riforma che introduce l'elezione diretta del sindaco porta in primo piano i rapporti della giunta con i cittadini. Per quanto riguarda questo aspetto, le interviste suggeriscono di concentrare l'attenzione principalmente su tre aspetti. In primo luogo, la comunicazione istituzionale assume un ruolo crescente. Nel caso di Torino, vengono poi citati i «sabati del cittadino», occasioni in cui il sindaco incontra direttamente i cittadini. Un altro aspetto più volte citato è l'elevato numero di contatti registrati dal sito web del Comune.

Una seconda conseguenza della riforma è il rafforzamento di una più visibile «etica degli obiettivi» dei funzionari comunali. In questo modo gli obiettivi concreti acquistano più importanza rispetto alle procedure formali di weberiana memoria. Infine, sembra presente, seppure con intensità variabile a seconda dei vari settori, una significativa interazione tra la macchina comunale e le rappresentanze organizzate dei cittadini.

Il primo degli aspetti citati costituisce, come abbiamo visto, il carattere distintivo dello stile di governo di Chiamparino rispetto al suo predecessore. La voce «rapporti con i cittadini» raccoglie infatti giudizi positivi

pressoché da parte di tutti i testimoni contattati, siano essi interni o esterni alla giunta comunale (tabella 1).

Tabella 1. La percezione di efficacia: i risultati raggiunti nei vari settori di intervento (valori medi; punteggio 1-10)

Settori di intervento	Assessori	Testimoni qualificati
Ambiente, verde pubblico ecc.	6,3	7,0
Casa	8,0	7,4
Organizzazione interna	6,0	7,0
Rapporti con i cittadini	8,0	7,4
Sanità e Politiche sociali	7,3	7,5
Scuola e Cultura	8,8	8,3
Sicurezza	7,3	7,1
Sviluppo economico	8,0	8,3
Trasporti pubblici, viabilità	7,3	7,0
Urbanistica	7,3	7,0

L'importanza attribuita all'«etica degli obiettivi» va di pari passo con un'esplicita assunzione di responsabilità da parte del sindaco e degli assessori. Da questo punto di vista il lavoro empirico conferma una tendenza già messa in luce dalla letteratura: una delle conseguenze più evidenti e cruciali della riforma è l'assunzione di responsabilità diretta richiesta al primo cittadino. La responsabilità attribuita in modo esplicito al sindaco e alla giunta per tutte le scelte di *policy* è accompagnata anche dall'*assunzione di rischio* per quelle stesse scelte. Rischio e responsabilità sono diventate due parole chiave per descrivere il ruolo dei sindaci (e degli assessori) post-riforma.

Nel caso di Torino, questo aspetto emerge in modo piuttosto netto. Il sindaco e la giunta *rischiano* in modo pubblico e specifico, come dimostra il fatto che è molto difficile pensare a un progetto di *policy* rilevante per la città senza collegarlo a un nome specifico, sia esso un assessore o, più spesso, il sindaco. I casi da noi osservati confermano questa caratteristica. In particolare, ricorre il riferimento all'azione e alla responsabilità dell'assessore competente e del sindaco, che si fa in qualche modo sostenitore ufficiale delle scelte assunte dai membri della giunta, soprattutto quando queste risultano particolarmente difficili.

Tra i casi più eloquenti in tal senso vi sono, ad esempio, l'accordo sulle aree industriali di Mirafiori e la riqualificazione di via Artom. L'intervento sulle aree di Mirafiori costituisce una delle iniziative più importanti del primo mandato di Chiamparino. Ne è un indicatore il ruolo ricoperto da questo argomento nella campagna elettorale che ha portato due terzi dell'elettorato a riconfermare il sindaco uscente. Si tratta dell'acquisizione da parte della Città di Torino, insieme con la Regione Piemonte e con la Provincia di Torino, di oltre 300.000 metri quadrati all'interno dell'area industriale di Mirafiori. L'ap-

parente connotazione immobiliare della misura cela in realtà una delle più rilevanti iniziative di politica industriale affrontate negli ultimi anni a livello locale: lo stabilimento storico della casa automobilistica torinese si trova, nell'autunno del 2002, al centro di un acceso dibattito, a causa dell'aggravarsi della crisi dell'azienda, che ne ha ormai messo a repentaglio la sopravvivenza. La possibilità di una chiusura definitiva, più volte paventata, assume per la città un significato molto forte non solo dal punto di vista occupazionale, ma anche da quello simbolico. La soluzione è individuata proprio nell'accordo sulle aree, promosso in primo luogo dal sindaco Chiamparino e dall'amministratore delegato della Fiat Marchionne. Con una più o meno esplicita logica di scambio (Berta 2006a; Pichierri, Pacetti 2007) l'azienda si impegna a installare a Mirafiori una delle linee di produzione della Grande Punto, inizialmente destinata allo stabilimento di Melfi, scongiurando così la chiusura della sede torinese. La nuova linea viene inaugurata pubblicamente, alla presenza delle autorità locali, il 26 maggio 2006. Il processo decisionale viene descritto come estremamente rapido ed efficace, e non vi sono dubbi sul ruolo esplicitamente ricoperto dal sindaco, e spesso sottolineato dai media⁵.

Anche l'intervento di riqualificazione urbana sulla zona di via Artom, di cui abbiamo già brevemente detto, vede un'esplicita assunzione di responsabilità da parte di uno degli assessori, che si fa carico in prima persona della realizzazione del progetto, prestandosi in più occasioni a interventi pubblici e mediatici. La ricostruzione del processo decisionale riflette questa dinamica, rilevando principalmente contatti diretti tra i diversi attori e l'assessore⁶. Secondo alcune testimonianze, l'evento olimpico avrebbe avuto un'influenza rilevante sull'esito positivo della vicenda, tanto che lo stile decisionale adottato in quell'occasione avrebbe fornito un *imprintig* più generale. In particolare, le Olimpiadi avrebbero costretto l'amministrazione a confrontarsi con obiettivi ambiziosi, scadenze annunciate in modo pubblico, impegni vincolanti, aumento del costo di alcune opzioni di scelta, progetti chiaramente collegati a un assessore o al sindaco stesso. Questi aspetti, tipici di una particolare fase di vita della città, sono diventati in qualche modo caratteristici dello stile di governo della giunta Chiamparino.

⁵ Il primo incontro ufficiale tra l'azienda e le amministrazioni locali risale alla fine del giugno 2005, e l'accordo viene siglato il 3 agosto. L'atto notarile attraverso cui le aree interessate passano di proprietà è del dicembre dello stesso anno «in modo tale che Fiat possa inserire i soldi nel bilancio» (intervista, assessore). La velocità del processo è però da attribuire in larga parte all'esistenza di rapporti cooperativi, e alla precedente risoluzione dei problemi emersi. L'opportunità dell'intervento era stata sottolineata molto tempo prima dall'allora amministratore delegato di Fiat Auto Demel, che aveva definito Mirafiori come «una scarpa troppo grande per un piede piccolo» (Berta 2006a). Tutti i testimoni contattati concordano nell'individuare la presenza di una leadership riconosciuta, costituita dal sindaco Chiamparino e dall'Ad Marchionne, insieme con l'assessore comunale di riferimento, un assessore regionale e il responsabile delle risorse umane di Fiat Auto.

⁶ «Gli attori non avevano grandi rapporti tra loro, passavano tutti attraverso di me» (intervista, assessore alle Politiche per la casa).

L'assunzione di rischio pare configurarsi, dunque, come una vera e propria *strategia* in grado di vincolare allo stesso tempo la giunta e gli attori esterni che partecipano ai progetti. Sono molti i casi nei quali questo aspetto emerge in modo evidente: l'abbattimento delle 'Torri' di via Artom, ad esempio, sembra reso possibile proprio dalla capacità dell'assessore di definire pubblicamente come improrogabile una data entro la quale il progetto deve essere portato a termine⁷; l'intervento sulle aree industriali di Mirafiori, allo stesso modo, è preceduto dalla dichiarazione non ambigua di un obiettivo (il sostegno a un settore ormai da qualcuno considerato obsoleto). Un discorso analogo può essere fatto a proposito del progetto «emergenza freddo», che ha condotto nel giro di poche settimane alla costruzione di un campo temporaneo per accogliere le famiglie Rom nel periodo invernale.

La dichiarazione pubblica di un obiettivo, e spesso anche di un termine entro il quale il progetto deve essere realizzato è così in grado di rendere molto più costose determinate opzioni (ritardo, rinuncia), eliminandole, di fatto, dall'insieme delle opportunità a disposizione.

Come dicevamo, questo aspetto, tipico della gestione dell'evento olimpico, è diventato un elemento costitutivo dello *stile di governo* della giunta, dal sindaco agli assessori: «è vero che ognuno "mette la propria faccia" nelle iniziative. Questo cambiamento nel modo di operare deriva dalla riforma, dall'elezione diretta del sindaco, ma anche dall'idea che alla fine si deve rendere conto ai cittadini e non alle clientele dei partiti. È uno stile anche tipico di Chiamparino» (intervista, consulente assessore).

Anche gli assessori intervistati confermano come la pratica dell'assunzione pubblica di rischio – scegliere un progetto con impegni pubblicamente vincolanti – sia una caratteristica saliente dello stile di governo della giunta. Ad esempio: «I leader si assumono rischi su che cosa fare. [...] L'unica cosa che ho detto in consiglio è che se va male non dovranno discutere molto su chi è il colpevole: sono io. Il problema è se ci si vuole assumere questo rischio» (intervista, assessore al Lavoro).

Il medesimo ricorso alle categorie del rischio e della responsabilità si trova negli altri assessori intervistati. Secondo alcuni l'assunzione pubblica di rischio sarebbe tipica del primo mandato del sindaco – quando è in gioco la successiva rielezione – mentre sarebbe meno rilevante nel secondo. Un'affermazione di questo genere andrebbe certo valutata con qualche cautela, soprattutto se si tiene conto che gli assessori non sono interessati dal vincolo dei due mandati consecutivi e dal loro punto di vista, in presenza di esempi di assessori che hanno già 'attraversato' più di due giunte, la strategia di assunzione di rischio potrebbe essere importante anche nel

⁷ A questo proposito, va sottolineata la strategia di *precommitment* seguita dall'Assessorato: indicare pubblicamente una data precisa per l'abbattimento e il trasferimento, facendosi carico dei costi aggiuntivi derivanti dai ritardi (ad esempio: pagare l'albergo per le famiglie in attesa). L'opzione «ritardo», così, assumeva costi simbolici ed economici maggiori e, come tale, risultava meno desiderabile.

secondo mandato. Tuttavia resta da sottolineare il legame molto stretto tra un nuovo stile politico e la formula elettiva introdotta dalla riforma.

L'assunzione pubblica di rischio non è solo un modo per rendere più efficaci le decisioni: essa può avere effetti più ampi, come quello di generare fiducia tanto all'interno della coalizione, quanto nel rapporto con gli altri attori locali e con i cittadini: «È molto importante indicare una scadenza chiara e inderogabile [...]». Il fatto di stabilire una scadenza e riuscire a rispettarla ha innescato fiducia» (intervista, assessore alle Politiche per la casa).

La fiducia deriva in questo caso proprio dal fatto che l'assessore, assumendo in prima persona le eventuali conseguenze di un fallimento del progetto, non solo si impegna pubblicamente per la sua riuscita, ma dimostra di credere tanto nell'iniziativa, quanto nella collaborazione degli altri attori coinvolti. «Costruire un vincolo forte contro la tentazione di continui rinvii» e fasi di arresto dei processi decisionali può quindi generare la fiducia necessaria a garantire il successo di certe politiche.

Questa strategia di assunzione del rischio, che caratterizza l'attuale fase post-riforma, a Torino è accompagnata da uno stile decisionale che tende a coinvolgere un numero elevato di attori, pubblici e privati. La partecipazione al *policy process* è piuttosto elevata nel capoluogo piemontese. Siamo consapevoli di aver assunto una prospettiva che ci induce a discutere casi che vedono quasi per definizione la partecipazione di attori esterni all'amministrazione comunale⁸. Tuttavia, il dato interessante risiede nella convinzione di tutti i testimoni contattati che tale partecipazione costituisca in qualche modo una caratteristica specifica dello stile di governo del sindaco e della giunta:

C'è la volontà di creare un processo decisionale integrato. Coinvolgere industrie, banche, fondazioni culturali, società civile per lo sviluppo di tutta la città. Questo si vede con la gestione della crisi Fiat da parte del Comune nel progetto Mirafiori. [...] Questo è stato possibile perché ogni assessore nella sua parte "ci ha messo la faccia". Se poi la leadership va male allora il rischio è grande. Però si rischia a ragion veduta: non si promettono cose che non si possono mantenere (intervista, componente staff assessore).

L'opinione del sindaco e degli Assessori, e con qualche distinguo anche quella dei testimoni privilegiati, è che la consultazione/concertazione con gli attori locali sia uno strumento costitutivo delle scelte della giunta. Lo

⁸ La nostra ricerca, come quella di Bobbio, Dente e Spada (2005) su temi analoghi, ha come oggetto alcune decisioni rilevanti assunte dall'amministrazione locale. Ne deriva una selezione dei casi che prevedono la partecipazione di più attori. Sarebbe quindi fuorviante considerare come un risultato della ricerca la numerosità degli attori coinvolti 'in generale' dallo stile di governo locale. È invece interessante riflettere tanto sulle *modalità* di coinvolgimento degli attori, quanto sulla *percezione* che di queste strategie concertative formulano gli attori responsabili delle politiche locali.

stesso sindaco, interrogato a proposito dell'esistenza o meno di un progetto esplicito di governo, risponde che tale progetto consiste proprio nella ricerca costante di una collaborazione con gli attori del sistema locale: «Una linea generale c'è, ed è quella che si basa sulla concertazione tra i soggetti che in qualche modo caratterizzano la vita cittadina» (intervista, sindaco).

La ricerca di processi concertativi incrocia tuttavia il principio dell'assunzione di rischio e responsabilità del sindaco e degli assessori sopra richiamata. Mentre il coinvolgimento di attori come imprese, fondazioni di origine bancaria e associazioni di rappresentanza in genere non crea frizioni, il rapporto con le organizzazioni dell'opinione pubblica è spesso più contraddittorio. Tra quelli presi in considerazione, i casi che hanno visto un intervento più diretto e più 'agguerrito' dell'opinione pubblica sono senza dubbio la localizzazione del termovalorizzatore e la costruzione del parcheggio sotto piazza San Carlo.

La scelta del sito su cui costruire il termovalorizzatore, ad esempio, vede la costruzione di un processo partecipato («NRDS - Non Rifiutarti di Scegliere») finalizzato al coinvolgimento diretto delle comunità locali interessate. Dopo una lunga contrattazione, solo 26 dei 45 membri della commissione sottoscrivono le graduatorie dei siti individuati. Il processo viene tuttavia bloccato dal dietro front del sindaco di uno dei comuni selezionati in vista della scelta finale⁹. L'intervento del vicesindaco di Torino, al quale nel frattempo sono state assegnate le deleghe relative alla gestione dei rifiuti, si colloca in questa fase di crisi del processo decisionale: la decisione diventa, improvvisamente, unilaterale¹⁰. Secondo il vicesindaco, il fallimento dell'operazione non è da ricondurre alla modalità partecipata della prima fase, ma all'assenza di strumenti in grado di rendere la decisione vincolante per gli attori coinvolti, che riguarda appunto la fase di attuazione del provvedimento. L'unilateralità della fase successiva della scelta è in parte vissuta come ammissione di un fallimento¹¹, ma è allo stesso tempo rivendicata con l'orgoglio di chi ha saputo giocare fino in fondo il proprio ruolo.

Il processo decisionale che porta alla costruzione del parcheggio di piazza San Carlo vede un andamento simile. Si tratta di una delle iniziative dell'am-

⁹ Nella primavera del 2002 il sindaco di Chivasso dichiara pubblicamente che l'area individuata per la costruzione dell'inceneritore è stata acquistata da un soggetto privato e pertanto non è più disponibile. I tentativi di accordo che seguono non vanno a buon fine, e di fatto il Comune di Chivasso ritira la propria candidatura. Di fronte a tale cambiamento, il Comune di Volpiano rifiuta di far partire le procedure di valutazione di impatto ambientale in assenza di altri siti da comparare.

¹⁰ «A quel punto tutto era rimesso in discussione. Mi è toccato quindi proporre un altro sito forzando i tempi, dato che l'inceneritore andava fatto» (intervista, vicesindaco).

¹¹ «Io ho preso in mano la cosa dopo, quando tutto era fermo e non si sapeva cosa fare. Io ho fatto una cosa che non si dovrebbe fare: il sito l'ho imposto. L'ho scelto fra quelli considerati all'epoca dalla commissione. Abbiamo fatto lavorare una commissione scientifica serissima per illustrare le positività di questo sito. Comparandolo con altri è risultato il più idoneo e siamo partiti» (intervista, vicesindaco)

ministrazione comunale che hanno più visibilmente coinvolto l'opinione pubblica, non solo per l'opposizione alla strategia politica che guidava il progetto, ma anche per la contrapposizione degli interessi dei diversi attori coinvolti. Il progetto prevede la pedonalizzazione della piazza centrale della città, contrastata dai commercianti, e la costruzione di un parcheggio sotterraneo, a cui si oppongono gli ambientalisti (di Italia Nostra, Legambiente e Pro Natura) e un movimento molto ampio di intellettuali, firmatari di numerosi appelli. Nel corso del processo decisionale emerge in modo molto chiaro la leadership di un assessore e del sindaco Sergio Chiamparino, che non esita a sostenere pubblicamente l'opportunità dell'iniziativa, che anzi a lui viene in genere direttamente attribuita. Secondo i testimoni contattati, l'assessore in questione «rispetto agli assessori precedenti, è stata molto forte. Certo con tutte le mediazioni fra le lobby, ma quando decideva una cosa, poi questa cosa veniva fatta», e «anche Chiamparino si è impegnato molto in prima persona» (intervista, testimone qualificato). Il sindaco e l'assessore assumono esplicitamente la responsabilità di portare a termine un progetto che non ottiene, fino all'ultimo momento, il consenso di tutta la popolazione¹².

In questi casi, come in altri già citati¹³, il coinvolgimento della popolazione è stato cercato, con metodi consultivi e concertativi, nella fase decisionale. Nella fase di implementazione del progetto, invece, l'assunzione di responsabilità esplicita da parte dell'assessore (e in genere del sindaco) è diventata lo strumento per portare comunque a termine iniziative che difficilmente avrebbero potuto fare affidamento su un'approvazione unanime da parte della cittadinanza. Può forse valere, a questo proposito, quanto rilevato a commento del caso della scelta del sito per l'inceneritore: la ricerca del dialogo con gli oppositori del progetto può in una certa misura diventare un meccanismo per togliere legittimità al *free-riding* e per rendere evidente la legittimità della funzione 'coercitiva' dell'attore pubblico, che deve farsi carico della produzione dei beni collettivi, anche a costo di «metterci – in prima persona – la faccia» (intervista, assessore all'Ambiente).

I diversi settori di *policy* esaminati mostrano entro certi limiti modalità di articolazione della concertazione e della consultazione locale differenti. Nel caso della cultura, ad esempio, la strategia di assunzione pubblica del rischio e la consultazione con gli attori locali diventa quasi istituzionalizzata.

«Ho chiesto all'assessore alla cultura di organizzare un incontro collettivo, in cui noi illustreremo per grandi linee le politiche che vogliamo fare da qui al 2010 e l'ammontare di risorse che prevediamo necessario. Così si capiscono gli interessi e le volontà di investire» (intervista, sindaco)

¹² Da rilevare il fatto che, se sindaco e assessore sono stati supportati da «alcuni funzionari potenti del comune» (intervista, testimone qualificato), altri assessori che avrebbero potuto o dovuto prendere parte al progetto «sono rimasti in ombra». Il coordinamento tra settori diversi dell'amministrazione comunale sembra difficile anche in casi in cui il tema discusso sembrerebbe richiedere una maggiore trasversalità della decisione.

¹³ È il caso, ad esempio, dell'intervento di riqualificazione di via Artom, che vede la partecipazione dei comitati degli inquilini e dell'associazione *Mente Locale*.

L'esempio della cultura suggerisce di considerare le motivazioni che spingono l'amministrazione cittadina a cercare la collaborazione di attori esterni. Una delle distinzioni fondamentali a questo proposito riguarda il tipo di risorse che questi attori sono in grado di mettere in gioco. Talvolta tali risorse sono esplicitamente di tipo economico, come nel caso della costituzione della Fondazione Torino Musei e della Fondazione Museo delle Antichità Egizie. In entrambi i casi, l'azione del soggetto pubblico è stata indirizzata dalla volontà di 'istituzionalizzare', in un certo senso, l'apporto di attori come le fondazioni bancarie. Attraverso la trasformazione dei musei cittadini in Fondazioni, l'amministrazione comunale cerca di garantire alla città l'erogazione di un bene collettivo che viene di fatto prodotto in collaborazione con attori 'terzi', in questo caso le fondazioni di origine bancaria (Fondazione CRT e Compagnia di San Paolo).

Quanto detto a proposito delle risorse economiche a disposizione dei soggetti può essere interpretato anche in termini di risorse date o di risorse aggiuntive. Il settore cultura e i progetti di rigenerazione urbana, ad esempio, sono caratterizzati dalla mobilitazione di risorse *aggiuntive*, mentre la sicurezza e la mobilità si costruiscono a partire dalle risorse *date*. Nel primo caso, il coinvolgimento degli attori portatori di tali risorse diventa condizione di realizzazione del progetto. Nel secondo caso, invece, le risorse sono direttamente gestite dall'amministrazione alla quale è consentito, quindi, di scegliere o di imporre progetti indipendentemente dal coinvolgimento degli attori esterni in tutte le fasi del processo. Ci sono poi, naturalmente, casi intermedi, nel campo dell'ambiente, delle politiche sociali e della casa, ad esempio, che operano tanto mediante risorse aggiuntive, quanto attraverso accorpamenti e redistribuzioni di risorse.

Un secondo punto di vista per interpretare le differenze tra le forme di coinvolgimento degli attori all'interno dei vari processi decisionali è quello della rilevanza della dimensione locale per la mobilitazione degli attori organizzati e dell'opinione pubblica. Il settore della cultura, ad esempio, sviluppa interventi e azioni che non sono immediatamente attribuibili a un'area specifica della città e che non mobilitano in modo specifico attori *sub-locali*. In altri settori, al contrario, gli attori rilevanti derivano dal carattere 'localizzato' del progetto: questo è il caso degli interventi sulla casa (via Artom), o dei progetti di rigenerazione urbana (via Artom, il progetto di riqualificazione Urban II). In altri casi ancora (parcheggio di piazza San Carlo, localizzazione del termovalorizzatore), gli attori rilevanti sono formati tanto da comitati/associazioni locali, quanto dagli attori classici della *governance* torinese.

Una terza prospettiva, collegata alla precedente, che dà conto della variabilità tra i diversi settori esaminati, riguarda il carattere più o meno diretto della rappresentanza. La *governance* torinese è, da questo punto di vista, ad ampio spettro: si va dalle fondazioni, ai sindacati, alle associazioni, ai comitati, sino ai cittadini individuali. Se nelle politiche culturali le fondazioni ex bancarie ricoprono un ruolo cruciale, nelle politiche per la mobilità il confronto coinvolge i comitati locali e le rappresentanze degli interessi

organizzati. Nelle politiche sociali, poi, la platea degli *stakeholders* disegna un perimetro che include le autonomie funzionali (Asl), le circoscrizioni, i sindacati e il mondo della cooperazione. Una rappresentanza solida e organizzata crea una società civile capace di rivestire il ruolo di interlocutore forte per la rappresentanza politica, o per parte di essa.

4. Conclusioni

Gli aspetti che emergono dal lavoro empirico possono essere sintetizzati attorno a due punti:

1. l'evoluzione amministrativa e le conseguenze della riforma;
2. il rapporto tra la crescente assunzione di responsabilità degli amministratori e la ricerca di processi decisionali inclusivi.

Il primo tema raccoglie le riflessioni che abbiamo proposto sul rapporto tra il consiglio comunale e la giunta, sul ruolo delle commissioni consiliari e sull'attribuzione delle deleghe. Da questo punto di vista, l'autonomia del sindaco e degli assessori non sembra tanto dovuta alla citata «anomalia Chiamparino», quanto indotta dalla trasformazione normativa introdotta nel 1993. Certo, la figura del sindaco appare nel caso torinese particolarmente rilevante, non solo perché sostenuta dal riconoscimento extra-locale di cui gode Chiamparino, ma anche per la sua capacità di intervenire in prima persona nella realizzazione dei progetti ritenuti più rilevanti.

Il secondo tema ha forse implicazioni di portata generale. Il protagonismo crescente del sindaco e della giunta introdotto dalla riforma non sembra immediatamente coerente con la ricerca di processi decisionali di tipo inclusivo. Come abbiamo visto, il ricorso a forme di democrazia deliberativa viene in genere confinato alla prima fase del processo decisionale, mentre la fase applicativa vede tornare in primo piano il sindaco, gli assessori e la loro capacità di leadership.

Rimane aperta la questione del «deficit di partecipazione» e del «labile collegamento tra la rete policentrica e la cittadinanza o gli interessi più o meno organizzati non compresi nell'*inner circle* della rete» (Barbera, Negri 2008 p. 186). Come spesso sottolineato dal dibattito pubblico sull'argomento, «i soggetti che fin qui hanno pesato di più – i cosiddetti “poteri forti” [...] – non possono essere i protagonisti, unici ed esclusivi, di un mutamento che tende a configurare altri interessi, nuovi e distinti rispetto a quelli esistenti» (Berta 2006b, p. 704). Il passaggio dal *government* alla *governance*, da una rete gerarchica a una policentrica, richiede nuovi strumenti anche per garantire legittimità e rappresentanza democratica. Il rischio, altrimenti, è la delega del potere ad una forte e illuminata tecnocrazia.

CAPITOLO 3

VENEZIA: DUE CITTÀ DIFFICILI¹

1. *L'area studiata*

Nel confronto con le altre principali città venete, Venezia presenta alcuni elementi di grande diversità. Capoluogo regionale, ma comunque ai margini del ricco Nord-Est, essa si trova, al presente, costretta a confrontarsi con una forte recessione economica, dovuta in primo luogo alla crisi della grande industria, rispetto a cui, nel passato, non sempre si investe con la dovuta attenzione. Il fallimento della politica industriale e l'esaurirsi delle tradizionali attività legate all'artigianato, un tempo linfa vitale della città 'storica', sono alla base di successive e discutibili scelte che fanno del turismo la principale attività economica. Venezia si trasforma, così, in un museo, in una vetrina sempre meno accessibile ai suoi residenti (Bianchi 1988; Costa 1989, 1993; Dorigo 1993), e sempre più in mano a una miriade di categorie (albergatori, commercianti, tassisti, gondolieri ecc.) che con il turismo vivono e si arricchiscono (Fava 2000a, 2002).

Attualmente i problemi che la città lagunare deve affrontare sono diversi e certamente non di poco conto; dall'inquinamento al moto ondoso, dall'acqua alta al degrado e alla manutenzione del patrimonio storico-ambientale, fino alla riorganizzazione di un'economia turistica distruttiva. A questi si aggiungono le questioni riguardanti la terraferma, prime fra tutte, il traffico e la viabilità a Mestre e la bonifica post-industriale a Marghera. Un'altra grande emergenza è rappresentata, poi, dall'inesorabile spopolamento della città 'storica', causato dalla crisi delle originarie attività produttive, della carenza di ogni servizio che non sia legato al turismo, dell'aumento del costo della vita e soprattutto del degrado del patrimonio edilizio-abitativo. L'esodo² riguarda in particolar modo le classi meno abbienti, le quali spostandosi verso la terraferma trasformano il centro storico nella residenza (prima o seconda) di imprenditori, dirigenti e liberi professionisti. Tutto ciò con conseguenti squilibri quali l'eccessivo invecchiamento della popo-

¹ Questo capitolo è di Terenzio Fava. La raccolta dei dati e la somministrazione delle interviste sono state condotte dalla dottoressa Teresa Carbone.

² Nel 1951 gli abitanti della Venezia 'storica' sono 174.000. Da allora le residenze diminuiscono drasticamente fino ad avvicinarsi alle 60.000 nei primi anni Duemila.

lazione e l'aumento del pendolarismo, con migliaia e migliaia di lavoratori che ogni giorno transitano attraverso il Ponte della libertà³ (Costa 1993; Bin 1997; Fava 2000a, 2002).

La particolarità di Venezia si deve, tuttavia, non solo alla sua struttura socio-economica ma anche alla sua tradizione politica che, nella Prima Repubblica, la pone al di fuori di quella «sub-cultura bianca» con cui il Veneto si identifica e, anzi, per contro, la colloca al centro di un'«area rossa» che si distende tra la zona orientale e quella a sud della regione. Nella città del doge la DC – diversamente da quanto avviene nel quadrilatero Padova-Treviso-Verona-Vicenza, dove supera nettamente le percentuali di voto nazionali, nonché la somma di quelle dei due principali partiti di sinistra – gode di consensi che sono molto ridotti e, in più occasioni, viene superata dal PCI (Diamanti, Riccamboni 1992; Fava 2000b; Riccamboni 2002). La forza della sinistra va ascritta, comunque, anche al PSI che fino agli anni Sessanta ottiene consensi vicini a quelli del Partito Comunista e nel decennio successivo trova in Gianni De Michelis un leader che lo porta a giocare, fino alla fine della Prima Repubblica, un ruolo politico-amministrativo assolutamente rilevante. Importanti sono pure le performance dei partiti laici, il PRI in particolare, il quale negli anni Settanta e Ottanta ha in Bruno Visentini, parlamentare e ministro della Repubblica, il suo principale ispiratore.

Esterna all'egemonia democristiana che caratterizza la regione, con cui, non raramente, entra in aperto conflitto, Venezia si connota politicamente anche per la sua grande vitalità e per i suoi equilibri sempre in gioco. Per questo si presenta, a volte, come un vero e proprio laboratorio dove si sperimentano formule che in seguito arrivano ad affermarsi anche a livello nazionale. Ne sono esempi importanti la «Formula Venezia» che nel 1956 porta alla formazione di una giunta comunale a guida democristiana con l'appoggio esterno del PSI⁴, e, in tempi più recenti, la cosiddetta «Lista del sindaco» che, alle comunali del 1990, propone come candidati tre «uomini forti», anticipando, nei suoi propositi, le legge 81 del 1993⁵ (Bin 1997).

Se si guarda la storia politica⁶ della città nel dopoguerra emerge che fino agli anni Settanta la poltrona di sindaco è sempre stata occupata da un democristiano e solo nel quinquennio 1946-1951 il primo cittadino è un

³ Ponte che unisce la città storica alla terraferma.

⁴ Formula ideata da Wladimiro Dorigo, un politico (allora) democristiano che nelle sue aperture al PSI viene sconfessato dal suo partito e incontra le critiche della curia che, nella persona del patriarca Roncalli, futuro Giovanni XXIII, lo diffida dal praticare esperimenti pericolosi.

⁵ La Lista propone di vitalizzare e (ri)legittimare la politica garantendo agli elettori la possibilità di scegliere in modo diretto il sindaco. Nel caso specifico i candidati sono Alessandro Di Ciò per la DC, Gianni De Michelis per il PSI e Massimo Cacciari per il Ponte-PCI.

⁶ Per una ricostruzione più completa delle vicende politico-amministrative del comune di Venezia si veda Bin (1997).

esponente del PCI. Le cose cambiano, però, a partire dal 1975 quando si insedia il socialista Mario Rigo che guida una giunta di sinistra e rimane in carica per dieci anni, passando poi il testimone al compagno di partito Nereo Laroni. Nel 1987 lo scranno più alto viene occupato dal repubblicano Antonio Casellati, che resta a capo di una giunta rosso-verde fino alla conclusione del decennio, pur con una breve pausa nel 1988, quando viene sostituito per alcuni mesi dal democristiano Costante Degan. Nel 1990, alle elezioni amministrative, viene proposta la già citata Lista del sindaco e dalle urne esce vincitore il democristiano Alessandro Di Ciò. Il giudizio degli elettori viene però contraddetto dal consiglio comunale che nomina sindaco il doroteo Ugo Bergamo, legato al leader della DC veneta Carlo Bernini. Bergamo, pur tra molte difficoltà, rimane in carica per tre anni ed è l'ultimo sindaco veneziano della Prima Repubblica. Nel 1993 si vota, infatti, per la prima volta, con la legge 81 e i cittadini eleggono l'ex comunista Massimo Cacciari; proprio uno degli ideatori della Lista del sindaco. In un clima di innovazione e di risanamento il sindaco-filosofo guida senza problemi l'amministrazione fino al termine del mandato e nel 1997 viene riconfermato, al primo turno, con oltre il 60% dei voti. Nel 2000 lascia e prova, senza fortuna, a candidarsi alla presidenza della regione. Si va, dunque, alle elezioni anticipate e il centrosinistra riesce a far eleggere primo cittadino l'ex rettore Paolo Costa, un politico prodiano, già ministro, da tempo indicato come l'erede del sindaco dimissionario. Questi rimane in carica per cinque anni, senza che gli sia, però, riconosciuto dal suo partito (La Margherita) e dalla sua coalizione, la possibilità di ricandidarsi nel 2005, anno in cui, gli elettori riconsegnano, dopo un ballottaggio tutto interno al centrosinistra, lo scettro di sindaco a Massimo Cacciari⁷.

2. Le trasformazioni del sistema di governo locale

Con le riforme di inizio anni Novanta si introduce un nuovo sistema elettorale, cambia la figura del sindaco e con essa pure quella degli assessori, la giunta trova nuove modalità di azione e anche il consiglio comunale vede ridefinite le proprie prerogative (Vandelli 1997; Segatori 2003).

Anche a Venezia, come altrove, i cambiamenti sono piuttosto profondi ed emergono in maniera chiara da un confronto tra quanto succede nei periodi 1990-1993 e 1993-1997, cioè quello precedente e quello successivo all'introduzione della legge 81⁸. Nel primo a capo dell'amministrazione comunale c'è Ugo Bergamo, un democristiano espressione di quella DC che nel Veneto del dopoguerra governa in piena egemonia. Nel secondo gli elettori scelgono, invece, il filosofo Massimo Cacciari, un uomo della sinistra cresciuto

⁷ Lo scontro è tra l'ex magistrato Felice Casson, sostenuto da parte dei DS e dalla sinistra radicale e Massimo Cacciari che, alla fine, viene eletto anche grazie ai voti del centrodestra.

⁸ Per avere informazioni relative a questi due periodi si veda Fava (2002).

nelle fila del PCI, poi PDS/DS. Partito con cui mantiene sempre un rapporto critico e contrastato, al punto da allontanarsene negli anni di fine secolo, aderendo, successivamente, a La Margherita⁹. Politico atipico, trasversale e indipendente, egli incarna l'immagine dell'innovazione e dell'insofferenza verso «la vecchia politica», quella della Prima Repubblica. Per questo, oltre che per altre sue caratteristiche personali, come lo spessore intellettuale e il carisma, è particolarmente amato dai suoi concittadini che gli attribuiscono consensi anche a prescindere dalla sua appartenenza politica.

Oltre alla novità rappresentata dalla nuova figura del sindaco, con le elezioni del 1993 si registra anche un importante rinnovamento che coinvolge l'intera classe politica. Le forze conservatrici (DC e PSI) vengono spazzate via e il consiglio comunale – ridimensionato nei suoi poteri e nelle sue competenze – cambia per quasi i tre quarti, con l'ingresso al suo interno di soggetti che sono, in molti casi, alle prime armi o tutt'al più delle «terze linee». Il ricambio è generalizzato e a fianco alle forze politiche nuove¹⁰ mutano, nella loro composizione, anche quelle già in precedenza presenti nell'assemblea. La metamorfosi della classe politica si completa, poi, anche a livello di giunta, con la nomina, da parte del sindaco, di diversi assessori che arrivano direttamente dalla società civile.

L'amministrazione trova, dunque, nuovi assetti, si rafforza nei suoi poteri e si affranca in modo importante dal controllo sia del consiglio comunale sia dei partiti, che in questi anni attraversano una fase di profonda crisi. In continuità con lo spirito della legge 81, la giunta si forma sulla base di un programma ben definito e unitario, presentandosi come una squadra che, libera da vecchi vincoli, si propone di (ben) governare la città. Di questa il primo cittadino ne è l'ideatore, la guida, il supervisore e il garante. Ecco, dunque, che alla figura del «sindaco mediatore», tipica della Prima Repubblica, si sostituisce quella del «sindaco dei cittadini», che sa cogliere ed esprimere le istanze della società civile, diventando, nel fare ciò, un «politico forte», padrone a pieno titolo di una sua idea di governo.

Fatta questa premessa, gli interrogativi posti in questo saggio riguardano la vera portata delle riforme. L'intento è quello di comprendere se governo e *governance* locale (*politics* e *policy*) siano realmente cambiati e si trovino in una fase di consolidamento oppure sia in atto un esaurimento o un ridimensionamento degli effetti della legge 81¹¹. A tale proposito, l'attenzione si concentra sulla terza consiliatura post-riforme, cioè quella coincidente con

⁹ Nel 2007 entra nel Partito Democratico, assumendo, anche in questo caso, una posizione piuttosto critica rispetto alla segreteria nazionale.

¹⁰ Il nuovo, nel caso specifico, si presenta con il volto autonomista degli uomini della Lega Nord, che si impone come il partito di maggioranza relativa.

¹¹ Già nel periodo immediato alle elezioni amministrative del 1997, quando Cacciari trova la sua riconferma, le linee tendono a ridefinirsi e si comincia a intravedere il ritorno di una politica (ri)organizzata. Ben presto lo «spirito del nuovo» si trova, pertanto, costretto a confrontarsi con «vecchi fantasmi» e le stesse scelte del primo cittadino cominciano ad apparire non più di tanto libere e autonome.

l'amministrazione guidata tra il 2000 e il 2005 da Paolo Costa. L'analisi si basa sulle testimonianze fornite da politici e da rappresentanti della società civile e il punto di partenza riguarda proprio il giudizio sulle riforme. Un giudizio che, a distanza di più di dieci anni dalla loro introduzione, continua ad essere buono, pur non mancando importanti puntualizzazioni su alcuni aspetti critici.

Secondo quanto sostengono quasi tutti gli interlocutori la possibilità concessa ai cittadini di eleggere direttamente il sindaco rappresenta il primo tra diversi elementi positivi. Qui, una certa enfasi viene posta sul fatto che sia garantita l'opportunità di scegliere una personalità esterna alle vecchie logiche di partito o, comunque, dotata, a prescindere dall'appartenenza politica, di capacità e qualità importanti. L'elezione diretta del primo cittadino viene, altresì, intesa come un importante esercizio di democrazia, un tempo precluso ai cittadini e oggi assolutamente apprezzato. Una certificazione di tutto ciò va ravvisata, secondo gli intervistati, proprio in quanto succede in sede elettorale, dove riconoscibilità, capacità personali e bassa identificazione partitica fanno in modo che il candidato sindaco vincente ottenga, in talune occasioni, consensi ben superiori di quelli dei partiti che lo sostengono.

Continuando a discutere della legge 81, altri elementi positivi si individuano nel fatto che essa assicura una maggiore stabilità politica e (teoricamente) permette al primo cittadino di fare un gioco di squadra scegliendo direttamente i propri assessori, impostando, poi, programmi concreti e di ampio respiro. Secondo i rispondenti, le nuove logiche riguardanti la formazione della giunta, acconsentono, inoltre, ai cittadini di individuare con maggiore chiarezza, rispetto al passato, i propri governanti e l'azione politica di cui essi si fanno portatori. Il che garantisce la possibilità di attribuire riconoscimenti e responsabilità precisi/e. Un'operazione che prima del 1993 era ben più difficile, se non impossibile.

Tra gli aspetti negativi, il principale riguarda, invece, l'insieme dei poteri conferiti alla figura del sindaco. Le critiche, in questo caso, sono generalizzate e si parla, pur con toni diversi, di «un eccesso di potere». Qualcuno, tra gli intervistati, si limita sottolineare come il primo cittadino sia diventato «il padrone della città». Altri si spingono oltre e spiegano che troppi poteri nelle mani di una sola persona possono conseguire nella destabilizzazione di consolidati equilibri istituzionali o, peggio ancora, di fondamentali regole democratiche. Che il sindaco possa, in non rare occasioni, governare senza tenere conto sia dell'opposizione sia della maggioranza viene inteso, da più parti, come un fatto che mina il compromesso democratico che sta alla base della nostra società.

Giudizi poco lusinghieri vengono espressi anche rispetto alla distribuzione dei poteri tra l'esecutivo e l'assemblea degli eletti. Il fatto che quest'ultima sia un organo dimezzato, sprovvisto di poteri concreti viene riportato come un dato ormai assodato, ma non per questo condiviso e, più di quanto non avvenga nell'immediato post-riforme, viene stigmatizzato e mal considerato. Il consiglio comunale è percepito come un'istituzione che, così com'è, appare inutile in quanto, da un lato, è fortemente controllata dall'esecutivo e snobbata nel momento in cui vengono prese le decisioni che riguardano la città e, dall'altro, è composta da soggetti spesso privi di spessore politico,

che, nei limiti del ruolo ricoperto, si sentono frustrati e deresponsabilizzati. Anche in questo caso non manca, tra gli interlocutori, chi radicalizza le proprie posizioni e nella configurazione attuale del consiglio individua elementi di crisi della rappresentanza democratica.

Critiche emergono pure riguardo alla realtà dei gruppi politici presenti nel territorio. I partiti, al di là di facili demonizzazioni, rappresentano l'elemento fondante di ogni democrazia e il fatto che non riescano, nel loro insieme, a definire un sistema strutturato e maturo viene percepito in termini tutt'altro che positivi. Nel racconto degli intervistati il deficit di rappresentanza dei questi emerge in modo evidente e viene letto e spiegato con riferimento anche a quelli che sono i ruoli e i poteri del sindaco, della giunta e soprattutto del consiglio comunale. L'assemblea cittadina non è più il «luogo per eccellenza del dibattito politico» e nella sua composizione si riscontra una forte penalizzazione delle formazioni politiche che non fanno parte della maggioranza. Effetto chiaro e diretto del sistema elettorale introdotto con la legge 81¹².

Secondo le diverse testimonianze raccolte si registra, dunque, un passo indietro rispetto alla seconda parte degli anni Novanta, con i partiti che dopo una fase critica sembra stiano rialzando la testa. Nel periodo coincidente con l'amministrazione guidata da Costa solo i DS e La Margherita presentano, pur con forti spaccature al loro interno¹³, una buona organizzazione. Per il resto va segnalata una certa vitalità dei Verdi e di Rifondazione Comunista, i quali hanno, però, un raggio di azione piuttosto limitato e riferibile solo a tematiche precise e circoscritte, come quelle, pur importanti, legate all'ambiente e alle politiche sociali. Le forze di opposizione appaiono, invece, fuori dal gioco, poco rappresentate e sempre scarsamente attive sulle questioni cittadine. Si è, dunque, di fronte a una trasformazione, a una involuzione che, da più parti, è intesa come una «degenerazione negativa» che fa dei partiti nulla più che delle macchine elettorali e li allontana in modo inesorabile dalla società civile, dalla gente, dalle istanze provenienti dal basso. Una realtà che, in certe occasioni, spinge, i soggetti contattati, verso la richiesta di un ritorno al passato, affinché essi possano riacquisire ruoli e rappresentanze ormai smarrite.

2.1 La scelta del personale di governo

Quando si analizzano i cambiamenti intervenuti con la legge 81, un occhio di riguardo deve essere, necessariamente, posto sui meccanismi di selezione del personale di governo e sull'insieme delle relazioni che si stabiliscono tra sindaco, giunta, assessori, consiglio comunale e partiti.

¹² Nel 2000 i DS riescono, grazie al premio di maggioranza, a guidare il consiglio comunale, acquisendo, conseguentemente, un ruolo predominante anche all'interno della giunta. Un fatto analogo si verifica anche nel 2005 quando a beneficiarne è, però, La Margherita.

¹³ I conflitti emergono in tutta la loro portata nel 2005 quando alle elezioni amministrative non viene ripresentato Paolo Costa e i DS e, anche, La Margherita si spaccano attorno ai due candidati di centrosinistra, Felice Casson e Massimo Cacciari.

A questo proposito se si prende in considerazione la lista degli assessori relativa al periodo 2000-2005 e la si confronta con quella della precedente giunta, sempre di centrosinistra (1997-2000), si vede che i riconfermati sono soltanto due, così come due sono quelli che, poi, nel 2005 rientrano nella squadra che torna ad essere capitanata da Cacciari. Si tratta di dati che spiegano quanto il sindaco sia realmente importante nella scelta degli assessori¹⁴. Un'importanza sicuramente superiore a quella che si riscontra nel vecchio sistema della Prima Repubblica.

Continuando a visionare la lista degli assessori in carica nel corso dell'amministrazione guidata da Costa emerge, inoltre, che più dei due terzi di essi risultano, in qualche modo, legati ai partiti. Anche questi ultimi hanno, dunque, un certo peso, che non va trascurato.

Preso atto del ruolo determinante del sindaco, ma anche dell'importanza dei partiti, a questo punto, ci si interroga su quali siano le reali logiche che guidano la scelta della squadra di governo.

Sulla base delle testimonianze riportate dagli intervistati i criteri sembrano essere più di uno. Il primo è quello «della competenza», che vede il sindaco scegliere gli assessori tra persone che hanno capacità, conoscenze e specificità adatte a ricoprire un determinato incarico. Il secondo è quello «dell'appartenenza o della rappresentanza politica», secondo cui le scelte si basano sull'esistenza di equilibri politici che devono essere rispettati. Non raramente queste due modalità trovano tra loro una combinazione e ciò significa «l'uomo giusto al posto giusto nel rispetto delle indicazioni fornite dai partiti». Infine c'è un terzo criterio che è quello «del rapporto fiduciario». La scelta, in questo caso, cade su di un soggetto, solitamente dotato di competenze, che gode di un legame privilegiato (vicinanza politica, amicizia, stima, fiducia) con il primo cittadino.

Tre criteri dunque. Competenza, appartenenza politica e vicinanza con il sindaco. Con il primo che tende a fare sintesi con gli altri due, come spiega in modo efficace un ex assessore: «Due quinti degli assessori li ha scelti lui [Costa], due quinti li ha convocati per rispettare i partiti, giochi di area, e per un quinto sono stati scelti tra gente di partito».

2.2 I rapporti interni all'amministrazione

Solitamente quando si prende in considerazione una giunta comunale successiva alle riforme del 1993 si tende a presentarla come la «squadra del sindaco», cioè «una squadra che elabora programmi in una logica integrata, collegiale e, per certi versi, libera da vincoli partitici, i cui componenti sono scelti dal primo cittadino il quale ne è, poi, la guida, il referente e il garante».

¹⁴ Per dovere di cronaca va riportato che nel 2005, con il ritorno di Cacciari, vengono incaricati sia alcuni assessori già presenti nelle sue due giunte precedenti, sia uomini politici della Prima Repubblica. Una restaurazione che è indubbiamente conseguente all'anomalo patto elettorale stipulato dal sindaco-filosofo.

Nel fare questo si ricorre a una definizione generale che si fonda sull'analisi e sulla comparazione di una moltitudine di esperienze locali. Si fa, in altre parole, riferimento a una definizione «idealtipica». Nella realtà le situazioni che si determinano possono essere più o meno aderenti al «tipo ideale» e questo per motivi di ordine diverso legati al tempo, allo spazio, alla cultura politica e, naturalmente, agli attori che operano all'interno del contesto osservato.

Detto ciò, l'obiettivo posto è proprio quello di stabilire a quale distanza la giunta guidata da Costa si ponga rispetto al tipo ideale appena delineato e per questo si fa uso di alcuni criteri distintivi.

Se si parte da quello delle competenze e si pensa a una «giunta-squadra di governo» come a un giusto mix tra i compiti e le funzioni riconosciuti ai diversi assessorati e le abilità di chi ne sta a capo, allora quella guidata da Costa lo è sicuramente.

Le competenze rappresentano, ad ogni modo, solo uno dei criteri distintivi e ad esso se ne devono necessariamente abbinare altri. Sul piano teorico, le riforme fanno della giunta un organo a guida monocratica dove il sindaco nomina e indirizza gli assessori. Ogni squadra, qualunque essa sia, ha però bisogno anche di collegialità e, nel caso specifico, questi due elementi (competenze e collegialità) non sembrano trovare una facile e adeguata combinazione.

Dall'insieme delle testimonianze raccolte il sindaco emerge come una figura che si propone seguendo effettivamente, anche se a suo modo, lo spirito delle riforme. Egli prova a dare una sua impronta forte nel momento in cui sceglie gli assessori, cercando di agire nel modo più libero possibile rispetto all'influenza dei partiti. Ciononostante è costretto a scendere, più volte, a compromesso sia con i DS, sia con i Verdi e con Rifondazione, come dimostrano i diversi rimpasti a cui è sottoposta la sua giunta. Nella pretesa di essere libero da vincoli egli entra in rotta di collisione anche con il suo stesso partito, La Margherita, che alla fine del mandato, per questo e per altri motivi, ne boicotta una possibile ricandidatura.

Attriti si determinano pure riguardo al modo in cui il primo cittadino si pone nel suo ruolo di guida dell'amministrazione. Egli assume un piglio, per certi versi, autoritario e decisionista, che non lo esenta, tuttavia, da un continuo ricorso al solito compromesso e fa insorgere diffuse sacche di malcontento. In tal senso sono diversi gli assessori che avanzano la richiesta di essere parte di una giunta che non sia solo ed esclusivamente una squadra a disposizione delle volontà del sindaco.

Tutto questo va, naturalmente, a influire, in modo importante, sulla salute dell'amministrazione. Nonostante le competenze dei singoli assessori, essa presenta un deficit nelle modalità di guida al vertice, nella sua compattezza e nella sua collegialità, arrivando a definirsi in un insieme di attori incapaci di collaborare all'interno di un progetto ben definito e strutturato. Considerare la giunta guidata da Costa come una squadra nel senso riportato sopra risulta, pertanto, abbastanza difficile e tutt'al più si può parlare di una squadra a metà o, meglio ancora, di una squadra per un terzo. Quel terzo che corrisponde al numero dei componenti scelti attraverso il criterio fiduciario, cioè gli assessori 'amici' provenienti dalla società civile e non

legati ai partiti che, per questo, nel loro ruolo operano in stretto rapporto con il primo cittadino e solo a lui rispondono.

A questo punto, dopo quanto riportato, non stupisce che anche il rapporto tra la giunta e la maggioranza, o meglio tra il sindaco e la maggioranza, sia abbastanza contrastato. L'atteggiamento di Costa, decisionista e poco aperto alla comunicazione e al confronto, crea, infatti, un senso di esclusione nei consiglieri che lo dovrebbero sostenere. Il fatto che la maggioranza sia piuttosto diversificata al suo interno finisce poi con il complicare ulteriormente l'insieme delle relazioni esistenti. Per questo, in talune occasioni, quando la voce del consiglio diventa importante, il sindaco si trova nella condizione di dover passare attraverso le forche caudine che gli sono poste dai rappresentanti dei Verdi e di Rifondazione.

3. Politiche urbane e governance locale

Nelle amministrazioni comunali della Prima Repubblica gli assessorati si presentano come dei feudi guidati da un politico di professione che risponde non al sindaco ma al suo partito o alla sua corrente e, spesso, nella sua azione si pone in competizione con gli altri membri della giunta. Se si pensa a queste modalità e le si confrontano con quanto emerge nelle esperienze di governo nate dopo il 1993, le logiche guida appaiono radicalmente mutate. Ciononostante, va ribadito, che l'azione di governo varia da contesto a contesto ed è influenzata da fattori tra loro diversi.

Nel caso della giunta capeggiata da Costa l'azione segue dinamiche che in parte sono già emerse e che, ora si provano a illustrare in maniera più dettagliata. Certamente si tratta di una amministrazione – guidata da una persona capace, competente e, per certi versi, anche stimata – che ha un buon programma di governo ed è composta da assessori di grande professionalità scelti praticamente tutti in base alle loro abilità e la cui azione sul campo è, in certe occasioni, anche apprezzabile. Una squadra sulla carta vincente, in grado, ipoteticamente, di proporre anche nuovi modi di governare.

Nella realtà essa non riesce, però, a esprimere le proprie potenzialità e a dare soluzione a quei problemi che dal suo interno la limitano: il decisionismo del sindaco, sempre poco aperto al dialogo, i problemi nel confronto tra le diverse anime politiche della maggioranza e, anche, una non trascurabile difficoltà nel processo di metabolizzazione dello spirito delle riforme. Quello spirito fondante in una squadra di governo che si propone di agire in maniera collegiale non raramente viene interpretato e tradotto nel suo contrario. Si attivano, pertanto, le logiche tipiche del «compartimento stagno». Ogni assessorato ha il proprio staff (anche piuttosto efficiente) e, nella sua azione, si isola rispetto al resto della giunta. Una situazione che viene incentivata anche dalla mancanza di una figura in grado di guidare, coordinare e garantire scambio e unità tra le parti.

L'azione dell'amministrazione tende conseguentemente ad essere positiva quando si portano avanti politiche di tipo settoriale che non richiedono una particolare integrazione funzionale. Rimane, invece, deficitaria qualora sia

necessaria una azione mirata e coordinata tra i diversi assessorati, come spesso richiede il governo di una città estremamente complessa come Venezia.

Naturalmente, tutto questo, non significa che l'azione collettiva manchi totalmente. La logica dominante rimane, tuttavia, quella dell'azione individuale, con forme di integrazione limitate e riguardanti da un lato gli assessori politicamente vicini (dei Verdi e di Rifondazione) e dall'altro quelli scelti attraverso il criterio fiduciario, che hanno nel sindaco il proprio punto di riferimento.

3.1 I rapporti con la macchina comunale

L'atteggiamento del primo cittadino, il conflitto politico e la limitata propensione al coordinamento rappresentano gli elementi che definiscono in negativo l'azione della giunta.

Il funzionamento di un'amministrazione dipende, però, anche dall'insieme dei rapporti che essa stabilisce con la macchina comunale. A tale proposito, sulla base di quanto suggeriscono gli intervistati, va fatta una distinzione propedeutica tra la burocrazia classica, quella intesa in senso weberiano, e lo staff tecnico che, dopo l'entrata in vigore della legge 81, acquisisce, ovunque, un'importanza sempre maggiore. I giudizi tendono, infatti, a differenziarsi molto a seconda di quale delle due parti della macchina comunale si parli.

Nel primo caso le valutazioni non sono mai positive, anche se la situazione non risulta peggiore rispetto a quanto denunciato nella seconda metà degli anni Novanta, anzi, per certi versi, si può persino individuare un leggero miglioramento¹⁵. L'apparato burocratico non appare, tuttavia, mai in grado di distinguersi in quanto facilitatore dell'azione di governo. Complessità organizzativa, regolamentazione di settore carente, lentezza e formalismo, sono tutti aspetti che lo caratterizzano e finiscono con l'ostacolare e complicare, in modo, a volte anche decisivo, l'implementazione dei processi decisionali.

I giudizi mutano radicalmente, fino ad essere piuttosto lusinghieri, quando l'attenzione si sposta sugli apparati tecnici e sugli staff, cioè su quella parte funzionale della amministrazione che opera a stretto contatto con gli assessorati e, in una logica di squadra, ne diviene parte essenziale. Qui si è di fronte a una burocrazia parallela coordinata e integrata, composta da funzionari, tecnici, esperti, consulenti, anche esterni, che assumono un ruolo fondamentale in fase sia di elaborazione sia di implementazione delle politiche poste in essere dai diversi assessorati. Per questo non è un caso se gli apprezzamenti più convinti giungono proprio dagli assessori, i quali nello staff trovano e riconoscono un caposaldo della propria azione di governo.

3.2 I rapporti con la società civile

Una distinzione è necessaria anche quando si prendono in considerazione i rapporti con la società civile. Vanno, infatti, separati quelli con la cit-

¹⁵ Per un raffronto con le amministrazioni precedenti si veda Fava (2002).

tadinanza, con gli elettori, da quelli con i gruppi organizzati degli interessi. In entrambi i casi si è, tuttavia, in presenza di relazioni complesse e difficili, che, nel loro insieme, non appaiono mai favorevoli l'azione di governo.

Tra gli intenti delle riforme c'è sicuramente anche quello di garantire un rapporto più stretto tra l'amministrazione e la società civile, rendendo più visibili le attività della giunta, del sindaco e degli assessori, fornendo, poi, anche le basi su cui definire nuove forme di dialogo e di collaborazione. Non sempre, però, gli intenti si realizzano e il caso della giunta guidata da Costa ne è testimonianza.

Nei loro interventi gli intervistati pongono l'accento sul senso democratico, sulla voglia di partecipazione e sull'attenzione che i veneziani rivolgono all'attività di governo della città. Atteggiamenti positivi rispetto a cui l'amministrazione cerca di fornire risposte reali attraverso le municipalità, lo sportello unico, il bilancio partecipativo e alcune politiche sociali di buon livello. Eppure, ciononostante, i rapporti tra le parti appaiono deficitari.

A Venezia i cittadini chiedono contatto, dialogo e vogliono riconoscere realmente chi li governa ed è qui che l'amministrazione non sa porsi in sintonia. Si registra, pertanto, un suo allontanamento dalla gente, che segna, tra l'altro, una decisa involuzione rispetto a quanto si verifica nel periodo appena successivo alle riforme.

Ancora una volta, provando a individuare cause e responsabilità, il principale imputato torna ad essere il sindaco, poco interessato a stabilire rapporti con la cittadinanza, restio a proporsi in maniera visibile e incapace di attivare forme costruttive di dialogo. Nelle sua rigidità, egli si dimostra poco attento anche nel momento in cui si tratta di valutare l'opportunità di certe sue iniziative. Tra tutte, va citata la decisione di ricoprire l'incarico di euro-parlamentare. Una scelta politicamente inopportuna che, qualora letta alla luce dei rapporti con i cittadini, si dimostra a dir poco disastrosa. Venezia è la città del doge e il sindaco ne è, per certi versi, la reincarnazione. La gente fatica ad accettare un primo cittadino poco visibile, poco presente, poco disponibile e, conseguentemente, finisce con il percepirlo come non abbastanza attento ai problemi della città. Tutto questo con esiti negativi che si riflettono, inevitabilmente, oltre che sulla sua immagine, anche su quella dell'intera amministrazione e inducono all'impetoso confronto con Cacciari; il sindaco doge che fa del rapporto con i veneziani uno dei suoi punti di forza.

Gli elementi di criticità non si esauriscono qui e la situazione rimane poco soddisfacente anche quando si vanno ad analizzare i rapporti con i gruppi organizzati e degli interessi, i quali, a Venezia, sono oltre che molteplici, anche piuttosto riottosi e difficili da coordinare.

La voglia di partecipazione, l'incapacità dei partiti nel rappresentare le istanze che arrivano dal territorio e il bisogno di un confronto con l'amministrazione su questioni sempre attuali e problematiche come quelle riguardanti la casa, il traffico, l'ambiente ecc, portano, negli anni, alla nascita di una folta rete di gruppi, associazioni e/o comitati. Rappresentanze – con interessi spesso contrapposti a quelli dei poteri forti – che denotano chiare difficoltà nel darsi una struttura e nel coordinarsi e, per questo, in molti

casi, risultano anche incapaci di esercitare una effettiva pressione sulle istituzioni. Limiti che le portano ad assumere, non raramente, atteggiamenti piuttosto conflittuali nei confronti dell'amministrazione comunale.

La conflittualità tocca, ad ogni modo, il punto più elevato nel momento in cui si vanno a considerare i poteri forti, che dominano la città e riescono a esercitare pressioni vincolando anche l'azione politica. Nel caso specifico si parla, in particolar modo, delle categorie produttive legate al turismo. Albergatori, commercianti, gondolieri, tassisti, che rifiutano un rapporto strutturato con chi governa la città e trovano le loro fortune nel fatto che tutte le diverse amministrazioni che si sono succedute mai si sono dimostrate capaci di imporre loro adeguate politiche che ne regolino l'attività. Da questo punto di vista, nel confronto con il passato, emergono solo leggeri miglioramenti e anche la «politica nuova», non sembra essere in grado di trovare un antidoto rispetto a una realtà che fa ormai parte, in negativo, della storia della città.

3.3 I settori di intervento

La ricostruzione del teatro La Fenice, distrutto da un incendio nel 1996, è riconosciuto, tra gli interventi portati avanti dall'esecutivo nel quinquennio 2000-2005, come il più rilevante. La riapertura, avvenuta nel dicembre del 2003, rappresenta, infatti, per quasi tutti gli intervistati, il vero fiore all'occhiello dell'amministrazione. Un evento che segna un grande successo soprattutto sul piano dell'immagine.

Apprezzamenti importanti vengono attribuiti pure ai diversi interventi operati nel campo delle politiche sociali e dell'ambiente e un buon impegno, anche se con risultati non sempre all'altezza, viene sottolineato riguardo ai lavori di risanamento e bonifica di Porto Marghera e alle opere di salvaguardia della città.

Spostando l'attenzione dai singoli interventi ai settori all'interno dei quali questi rientrano, emerge, dall'insieme dei giudizi espressi dagli intervistati e in un'ottica comparata, un netto e generalizzato miglioramento rispetto al periodo precedente alle riforme (1990-1993). Non è così, invece, se si considera quello appena successivo, che vede l'insediamento della prima giunta Cacciari (1993-1997). In questo caso i giudizi tendono a migliorarsi solo riguardo alle «Politiche sociali» e alla «Scuola e cultura», mentre la situazione appare deficitaria quando si considera «l'Ambiente», «l'organizzazione interna» e soprattutto i «Rapporti con i cittadini»; settore quest'ultimo che segna una vera e propria *debacle*.

Tralasciando il confronto con il passato va, ad ogni modo, spiegato che nel caso dell'amministrazione Costa i giudizi più lusinghieri o comunque positivi, riguardano «le Politiche sociali», «l'Ambiente», «la Scuola e cultura» e «l'Urbanistica». In tutti gli altri casi si sfiora la sufficienza senza riuscire, però, mai a raggiungerla. Va sottolineato, inoltre, che esiste una marcata disparità di giudizio tra i politici intervistati e i testimoni privilegiati che rappresentano la società civile, con i primi che esprimono valuta-

zioni sempre positive e i secondi che lo fanno solo nel caso delle politiche sociali e dell'urbanistica. Tra questi ultimi si colgono pareri particolarmente severi riguardo all'attività nei settori «Casa», «Rapporti con i cittadini» e «Trasporti e viabilità».

Tabella 1. La percezione di efficacia: i risultati raggiunti nei vari settori di intervento (valori medi; punteggio 1-10)

Settori di intervento	1990-1993	1993-1997	2000-2005		
			Freq.	Assessori	Testimoni privilegiati
Ambiente	4,3	7,5	6,6	7,5	5,9
Casa	4,7	5,7	5,7	6,8	4,8
Organizzazione interna	4,2	6,7	5,8	6,3	5,5
Rapporti con i cittadini	4,2	7,3	5,3	5,9	4,8
Sanità, politiche sociali	5,3	6,2	7,2	7,7	6,8
Scuola e cultura	5,5	6	6,3	6,7	5,9
Sviluppo economico	5	5,8	5,9	6,4	5,4
Trasporti e viabilità	5,2	5,8	5,5	6,1	5
Urbanistica	4,3	6,7	6,3	6,5	6

Dall'insieme delle opinioni espresse emerge in modo chiaro come i settori di intervento giudicati più positivamente siano quelli dove esiste una programmazione mirata, gli investimenti sono a medio-lungo raggio ed esiste un filo conduttore, una linea di continuità, con quanto elaborato e portato avanti dalle amministrazioni precedenti. È il caso dell'Urbanistica che già con la prima giunta Cacciari trova una guida importante nell'assessore Roberto D'Agostino, il quale traccia una strada che nell'immediato porta all'approvazione, dopo trent'anni, del Piano regolatore e prosegue, poi, positivamente fino ad essere condivisa anche dall'amministrazione capitanata da Costa. L'esempio principale resta, però, quello riguardante le politiche sociali che, come tutti riconoscono, si distinguono per l'ottima qualità degli interventi proposti nel corso di più di un decennio. Nel caso specifico ci si trova di fronte a un settore che fino agli anni Novanta è trascurato e piuttosto inefficiente. Tutto cambia con la prima giunta Cacciari quando in esso cominciano a confluire sempre maggiori risorse, grazie a un trend avviato dall'allora assessore Gianfranco Bettin, che ancora oggi, rimane il punto di riferimento culturale per chi a Venezia si occupa di temi sociali. Nel corso dell'amministrazione Costa il settore continua ad essere uno di quelli in cui si investe maggiormente e la continuità con il passato recente appare innegabile, per merito, riconosciuto, del nuovo assessore, Beppe Caccia, che di Bettin è, oltre che successore, anche allievo a pieno titolo.

3.4 Politiche e stili decisionali

Nel momento in cui si analizzano le politiche elaborate dalle amministrazioni che si insediano dopo il 1993, anno in cui entrano in vigore le riforme, emerge in modo chiaro come l'azione politica sia soggetta a due diversi tipi di influenza. Da un lato esiste l'«effetto giunta», che (sulla carta) permette un'agire integrato dentro una squadra che è capitanata dal sindaco ed è titolare di un proprio programma politico-amministrativo. D'altro troviamo l'«effetto settore» che propone interventi che sono meno inseriti in un gioco di squadra e risultano fortemente ispirati dalle linee-guida elaborate all'interno di un singolo comparto, oltre che dall'impatto che essi (gli interventi) ed esse (le linee-guida) creano all'esterno.

Ebbene, se si fa riferimento all'esecutivo guidato da Paolo Costa si vede che il primo tipo di effetto tende ad affievolirsi in modo significativo rispetto a quanto avviene nelle due esperienze amministrative che lo precedono. Il secondo mantiene, invece, una certa importanza anche se, nel suo pieno significato, riguarda solo alcuni precisi ambiti di intervento¹⁶, quelli delle politiche sociali e dell'ambiente in primo luogo. Tra questi due esistono, ad ogni modo, differenze che sono piuttosto marcate. Nel caso delle politiche sociali l'«effetto settore» è concreto, visibile, per certi versi palpabile, e gli interventi sono favoriti dalla metabolizzazione e dalla condivisione, anche a livello di società civile, dell'«ideologia-guida» che ne sta alla base. Nel caso dell'ambiente è, invece, meno concreto e appare più come un obiettivo da conseguire e da incentivare. Se è vero, infatti, che si cerca di proporre una linea di pensiero e lo si fa attraverso una mirata programmazione interna e una grande apertura verso l'esterno, altrettanto vero è che ancora non esiste una consolidata cornice di riferimento e gli esiti della sua affermazione appaiono abbastanza incerti.

A prescindere da queste considerazioni, ora interessa capire quali sono i meccanismi che si pongono alla base dei processi decisionali e, a tale proposito, si ricorre all'analisi dei «beni collettivi locali» (BCL)¹⁷ individuati come i più rilevanti tra quelli elaborati e prodotti dall'amministrazione Costa. In questo modo è possibile concentrare l'attenzione su alcuni aspetti importanti come il grado di innovatività, lo stile decisionale e i risultati conseguiti, provando anche a vedere se esiste, a livello di giunta, un preciso modello di *governance*.

Prima iniziare va sottolineato che gli intervistati nel momento in cui sono chiamati a valutare con un voto i diversi BCL premiano l'azione dell'amministrazione e dei singoli assessorati. Azione che, nella maggioranza dei casi, viene considerata positivamente dal punto di vista sia dell'efficacia sia dell'innovatività. Approfondendo l'analisi, seguendo un approccio più qualitativo,

¹⁶ Spesso più che di «effetto settore» si dovrebbe parlare di «effetto comparto stagno».

¹⁷ Per una definizione generale di questo concetto si veda Trigilia 2005.

i giudizi tendono, però, a mutare in modo significativo e, pur mantenendosi mediamente sulla sufficienza, la loro forza appare fortemente ridimensionata.

Il punto da cui si parte, nel momento in cui si cerca di far luce sugli aspetti che realmente caratterizzano i diversi processi decisionali, riguarda l'esistenza di una visione strategica e razionale dello sviluppo urbano. Qui, va subito spiegato che non emergono elementi concreti e tangibili in grado di sostenerla. A Venezia tutti i problemi appaiono legati tra di loro in un modo estremamente complesso. È difficile separarli. Eppure tra gli interventi c'è sempre poca integrazione e, solitamente, non esiste una visione allargata delle questioni cittadine.

Politiche come il *Master plan* per la bonifica di Porto Marghera, il Piano integrato per il traffico (Pit), il Piano energetico comunale (Pec), propongono indubbiamente una certa visione strategica, un'idea integrata della città, una collaborazione tra i diversi settori di intervento, senza però riuscire a ottenere risultati concreti. Nella realtà ogni assessorato tende a gestire in maniera autonoma il proprio campo di azione senza interferire e senza interferenze. D'altra parte, all'interno di un'amministrazione composita come quella considerata, esistono anche visioni diverse e non sempre conciliabili.

Dall'analisi non emerge, poi, un preciso modello di *governance*. Si possono individuare alcune linee, ma non è possibile elevarle a modello. La *governance* dipende non dalla giunta ma dall'assessorato, dal tema trattato, dagli attori che entrano in campo. In tal senso vi sono politiche aperte alla concertazione, altre che adottano uno stile impositivo, altre ancora di tipo partecipativo e non mancano neppure quelle incrementali che, come noto, sono proprie del periodo pre-riforme.

I BCL dove vi è una leadership del sindaco, come l'acquisto di Palazzo Grassi o la Zona a traffico limitato (Ztl), propongono uno stile impositivo, sono poco aperti alla concertazione, attivano conflitti anche aspri, però, sul piano dei risultati realizzano quanto prefissato.

Nel Riordino delle attività commerciali si segue uno schema tipico della Prima Repubblica con uno stile incrementale e caotico, fatto di conflitti continui con le categorie del commercio e con risultati finali non soddisfacenti.

Nel *Master plan* si opta per una concertazione che si propone di coinvolgere tutti i diversi gruppi interessati al progetto, ma la conflittualità prende il sopravvento limitando sia il processo sia la qualità del prodotto finale.

Un discorso analogo può essere fatto anche per l'Accordo con l'Ater per la pre-assegnazione degli alloggi popolari, dove la logica della concertazione a fronte di conflitti trasversali tra gli attori coinvolti si dimostra inadeguata e produce risultati assolutamente insufficienti.

Nel riordino degli asili nido si adotta, invece, uno stile razionale fatto di programmazione e negoziazione riuscendo a contenere nei limiti il conflitto, arrivando, poi, a conseguire buoni risultati in termini di prodotto finale.

Il Centro per la pace e lo Sportello immigrati rappresentano due politiche di tipo programmatico, elaborate all'interno dell'assessorato competente e legate alla sensibilità dell'assessore che ne è a capo. Nella fase dell'implementazione e della gestione dei servizi esse coinvolgono anche altri attori

e si aprono alla società civile, seguendo logiche di tipo partecipativo, ottenendo, alla fine, buoni risultati.

Il Piano energetico comunale (Pec) si presenta come una politica pubblica assolutamente innovativa, aperta alla concertazione con le parti sociali e alla partecipazione della cittadinanza. Ispirata da logiche quanto mai attente alla questione ambientale, essa naufraga, però, di fronte alla sua stessa complessità e trova nei suoi punti di forza (il coinvolgimento attivo dei cittadini) la sua debolezza, lasciando, alla fine, solo l'idea positiva dei suoi propositi.

Il Piano di assistenza agli anziani e ai disabili è, infine, a tutti gli effetti una politica vincente. Efficace e innovativa. L'unica che riesce ad abbinare in modo positivo programmazione, concertazione e partecipazione. L'unica che sa tradurre anche eventuali conflitti in elementi positivi e di approfondimento nel confronto tra le parti, concludendosi con la realizzazione di ottimi e apprezzati prodotti finali.

4. Conclusioni

Quella di Venezia è una realtà molto particolare. Unica. È data dall'insieme poco coeso di due città: la Venezia 'storica' e Mestre. Una città di mare e una in terraferma. Più un'ampia area industriale decadente, fortemente inquinata e da riconvertire. Tutto va, dunque, elevato al suo doppio. I problemi sono molti, intricati e complessi. Attraversata da una pesante crisi che riguarda da un lato il polo chimico di Marghera e dall'altro le attività artigianali del Centro storico, essa appare sempre più schiava di una «monocultura turistica distruttiva» che garantisce ricchezza solo a determinate categorie produttive facendo, però, ricadere i costi su tutti i veneziani. Privata di una sua ben definita identità e di un suo equilibrio socio-economico è una realtà fatta di ambulanti, di gondolieri, di intermediari, di guide, nel tempo sempre più povera di professionalità e di varietà produttive. Il problema della salvaguardia è quanto mai pressante e difficile da affrontare, così come quello del degrado storico-ambientale e l'esodo dal centro storico è un fatto ormai compiuto, con una popolazione che in pochi decenni si è molto più che dimezzata. Detto ciò, non va, comunque, meglio alla terraferma sovrastata da pesanti questioni ambientali e da un traffico soffocante ormai ben oltre l'accettabile. Da qui capire quanto possa essere difficile governare una città così complicata è tutt'altro che difficile.

Provando ad avanzare alcune considerazioni conclusive riguardo all'amministrazione locale e al tipo di *governance* che Venezia propone va, tuttavia, ribadita la grande importanza assunta dalle innovazioni introdotte dalla legge 81 del 1993. Gli effetti sono sicuramente positivi e nel Duemila si governa, rispetto agli anni della Prima Repubblica, in maniera diversa e certamente migliore. Questo non significa, però, che tutti gli schemi di azione di quel periodo si siano persi. Alcuni sono rimasti e continuano forzatamente ad essere seguiti. Allo stesso modo non tutti quelli che le riforme proporgono sono adeguatamente. Ma andiamo per ordine.

L'amministrazione nella sua composizione è il risultato dell'adozione di diversi criteri di selezione del personale politico. Il sindaco tende a nominare gli assessori sulla base delle loro competenze, rimanendo però vincolato anche ai partiti che incanalano le scelte verso soggetti d'area, imponendo, in talune, non rare, occasioni, anche uomini di apparato. Troviamo, dunque, tre tipi di assessore: quello vicino al sindaco, quello di area e quello di partito. Solitamente quando un assessore è classificabile come un «uomo di partito» significa che l'assessorato a capo di cui viene posto rientra strategicamente nella sfera di influenza di un determinato schieramento politico. Nell'amministrazione guidata da Costa questa modalità di attribuzione riguarda, ad esempio, le politiche sociali e l'ambiente che rientrano sotto il controllo dei Verdi e di Rifondazione Comunista.

Parlare di squadra del sindaco, dopo quanto appena riportato, risulta poco plausibile. Nel complesso l'amministrazione si presenta come la somma di unità che spesso operano seguendo la logica del «compartimento stagno». C'è l'assessore, uno staff interno spesso piuttosto efficiente, una adeguata visione e buone capacità rispetto ai temi da trattare, ma non esiste un rapporto stabile, strutturato e funzionale con gli altri assessorati. Lo scambio non è la regola ma l'eccezione e riguarda, solitamente, gli assessorati politicamente vicini. L'«effetto giunta» appare piuttosto limitato, mentre l'«effetto settore» è ascrivibile a quei comparti con una guida più a sinistra, dove sono vigenti linee-guida, quasi ideologiche, che si vogliono diffondere anche all'esterno in modo da riuscire a programmare e ad agevolare un piano di interventi condiviso, innovativo e futuribile.

La giunta è, dunque, un insieme di corpi spesso isolati più che di parti tra loro collegate. D'altronde non esiste una figura in grado di fare da collante tra le diverse componenti. Il sindaco, Paolo Costa, è un politico a se stante, con uno stile decisionista, poco propenso al confronto, alla comunicazione e, anche, piuttosto lontano dalle questioni che, a livello di giunta, devono essere trattate. Non è il punto di unione anzi, a volte, è un vero e proprio elemento di divisione.

La condotta del primo cittadino incide fortemente sulla qualità delle relazioni interne all'amministrazione, creando malcontento tra gli assessori, influenzando negativamente anche sui rapporti con la maggioranza in consiglio comunale che, spesso, si sente esclusa e denigrata. Il compromesso diventa, pertanto, una pratica di ricomposizione a volte obbligata. Il tutto con ricadute non certo positive sulla linearità dell'azione di governo.

In un quadro di questo tipo appaiono abbastanza critici anche i rapporti con la società civile. I cittadini, a Venezia, forse più che altrove, sentono il bisogno di identificarsi con l'amministrazione e con il primo cittadino in particolare. Pensano a Cacciari, il sindaco 'trasversale' tanto amato in città. Chiedono di poter conoscere e valutare chi li governa. L'atteggiamento di Costa, la sua lontananza, la sua chiusura, la sua scarsa disponibilità, creano non pochi problemi, che di riflesso si estendono anche alla giunta da lui capitanata.

Non meno complicato è, poi, il rapporto con i gruppi organizzati, con le rappresentanze e i comitati dei cittadini, con il mondo dell'associazioni-

smo e con i poteri forti. Venezia è una città, per certi versi, orfana dei partiti intesi in senso tradizionale. DS e La Margherita sono gli unici ad avere una propria struttura organizzativa, i Verdi e Rifondazione Comunista sono partiti di nicchia e quelli dell'opposizione (Lega Nord, Forza Italia e Alleanza Nazionale) sono praticamente assenti. Esistono solo delle macchine elettorali incapaci di rappresentare il territorio e le istanze che da esso giungono. Di fronte a ciò nascono una moltitudine di comitati, di gruppi, di associazioni che cercano in qualche modo di supplire alla vacanza dei partiti. Autorappresentandosi. Si tratta, però, di gruppi deboli dal punto di vista organizzativo e con una limitata capacità di pressione sulle istituzioni. Ne seguono atteggiamenti conflittuali e certamente poco concilianti nei confronti dell'amministrazione, rea di non saper cogliere i bisogni e le necessità che essi cercano di esprimere.

Diverso è il discorso, che riguarda, invece, i «poteri forti». Venezia è una città dove le categorie legate al turismo sono da sempre gruppi di pressione di grande efficacia. Sono i padroni della città e non amano stabilire rapporti strutturati con chi governa. Sono riluttanti ad accettare regole che ne limitino l'azione e, anzi, vogliono essere loro stessi a porre vincoli all'amministrazione. D'altra parte la loro forza dipende proprio dal fatto che il potere politico da sempre si dimostra incapace di imporre serie politiche di tipo regolativo e ogni volta che si trova nella condizione di dover programmare interventi, che in qualche modo toccano certi interessi, deve passare forzatamente attraverso le forche caudine che questi gruppi gli impongono.

In chiusura, le ultime riflessioni riguardano quanto di concreto l'amministrazione guidata da Costa produce e realizza. Qui, prendendo in considerazione i diversi settori di intervento, emerge un netto miglioramento rispetto al periodo pre-riforme (1990-1993), che viene, però, meno nel momento in cui il confronto riguarda quello appena successivo (1993-1997), quando Cacciari diventa per la prima volta sindaco. Rispetto a quest'ultimo periodo si registra, anzi, una certa involuzione, in particolare nel settore «Rapporti con i cittadini».

Da un'analisi approfondita di alcuni specifici interventi (BCL) si scopre che l'azione politica e i processi decisionali tendono ad essere influenzati da diversi fattori e variano a seconda delle logiche-guida e delle sensibilità che si definiscono a livello di assessorato, dei temi trattati, degli attori coinvolti e dagli interessi posti in campo. Pratiche innovative si affiancano a schemi tipici della Prima Repubblica. Approcci razionali si alternano a logiche incrementali. La concertazione, a volte, è sostituita dall'attivazione, cioè da uno stile impositivo e, non mancano, in certi casi, politiche di tipo partecipativo aperte anche ai cittadini. Non esiste, dunque, un modello di *governance* definito, ma vi sono tanti modi di agire e, forse, a Venezia, dove il rapporto con la società civile e con i gruppi degli interessi è estremamente complesso, difficile e diversificato, non è detto che ne debba essere uno più adeguato di altri. D'altra parte se si guardano i risultati conseguiti nell'ambito dei diversi interventi considerati, la mancanza di una relazione significativa tra questi e lo stile decisionale adottato appare in modo quanto mai evidente.

CAPITOLO 4

BARI: LA RETORICA DEL RINNOVAMENTO¹

1. *L'area studiata*

A partire dal secondo dopoguerra e fino agli anni Ottanta del Novecento, Bari ha interpretato con successo il suo ruolo di capoluogo regionale, sia proponendosi come centro propulsivo sul piano socio-economico, sia come polo decisionale strategico sul versante politico, con l'obiettivo di smentire gli stereotipi negativi attribuiti alle altre metropoli del Mezzogiorno².

Il continuo incremento della popolazione registratosi durante i «trent'anni gloriosi» costituisce un indicatore immediato del suo dinamismo (si è passati, infatti, dai 268.000 abitanti del 1951 ai 371.000 del 1981). Bari, in questo periodo, ha sposato il modello della «modernizzazione pilotata dallo Stato» (Spadavecchia 2003, p. 13), declinandolo di volta in volta in forme differenti, ma restando sempre fedele e politicamente omogenea ai governi nazionali. Fino ai primi anni Sessanta, la città sembrava orientata verso un promettente sviluppo industriale: in particolare nel settore metalmeccanico, che avrebbe visto la nascita del più grande gruppo industriale privato del Mezzogiorno, la Calabrese & Figli (Viesti 1998, p. 22). Le energie produttive, tuttavia, sono state rapidamente dirottate verso il settore edilizio, la cui crescita poderosa (sostenuta non solo dagli elevati indici di natalità, ma soprattutto dai grandi flussi di immigrazione interna dalle aree rurali) ha garantito livelli di redditività ben superiori ai normali livelli di profitto.

La svolta edilizia ha prodotto una progressiva amplificazione dell'importanza della politica nello sviluppo economico cittadino: una tendenza che si è tradotta negli anni Settanta con il consolidamento di un vero e proprio sistema di «acquisitività politica» (cfr. Trigilia 1992), egemonizzato dalla DC di Aldo Moro. Il sistema è stato gestito da un ceto di professionisti

¹ Questo capitolo è di Alessandro Lattarulo e Onofrio Romano. Il presente contributo è frutto di un lavoro comune, sviluppato e discusso da entrambi gli autori. Per quanto riguarda la stesura materiale, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuirsi a Onofrio Romano; i paragrafi 3 e 4 sono a firma di Alessandro Lattarulo.

² Non senza un certo grado di presunzione, la città si è autoraffigurata come la «Milano del Sud».

della politica (provenienti in larga parte dai ranghi della pubblica amministrazione), impegnati a sviluppare un'opera di mediazione su due grandi versanti: l'acquisizione di ingenti flussi di risorse pubbliche ridistribuite dal «centro»; l'assegnazione degli affari agli imprenditori locali operanti nei settori dipendenti dalla regolazione politica (edilizia, appalti pubblici, finanza, sanità privata ecc.).

Il sistema moroteo non ha retto alle crescenti aspettative di arricchimento espresse dai beneficiari. La sua crisi, manifestatasi agli inizi degli anni Ottanta, ha prodotto:

1. la discesa diretta nell'agone politico degli imprenditori cresciuti all'ombra dei partiti governativi, che non si sentivano più garantiti dai professionisti della politica (i cosiddetti *riders*) (Gorgoni 1994);
2. il notevole incremento di egemonia del nuovo PSI craxiano (gestito localmente da Rino Formica), più dinamico e spregiudicato nell'indulgere alle esigenze di crescita della città.

Con Tangentopoli e la fine della Prima Repubblica, l'intero modello di sviluppo della città entra in crisi. La vicenda Cavallari (il re delle cliniche private che distribuiva tangenti alle forze politiche alla guida della città) rappresenta la declinazione locale della crisi prodottasi a livello nazionale. La mediazione politica conta sempre meno nell'acquisizione e nell'allocatione delle risorse. I settori economici fino ad allora trainanti segnano il passo. Le compagini amministrative, nominate successivamente alla riforma elettorale per gli enti comunali del 1993, si trovano di fronte alla sfida di ridefinire integralmente l'identità sociale, politica ed economica della città.

La diminuzione delle opportunità occupazionali, il peggioramento della qualità della vita (conseguente a una crescita mal regolata a causa dei prevalenti interessi politico-affaristici), unite al decremento del tasso di natalità, provocano un lento ma inesorabile calo demografico: nel 1991 si registrano 28.000 abitanti in meno rispetto al dato censuario di dieci anni prima e la tendenza si protrae fino ai giorni nostri (nell'ultima rilevazione, del 2006, si contano 326.000 abitanti).

Oggi, la provincia appare più vivace rispetto al capoluogo sul piano demografico e socio-economico. Al di là della spiccata terziarizzazione e della tradizionale vocazione commerciale, stenta a emergere, nella città di Bari, una precisa identità produttiva: ben l'88% del reddito proviene dal settore dei servizi; l'industria ne fornisce solo l'11,7%, mentre l'apporto dell'agricoltura è pressoché azzerato (0,3%). Quel che assume rilievo, su un piano più qualitativo, è la perdita di autonomia del sistema economico. I servizi finanziari sono forniti da appendici dei grandi trust nazionali e internazionali. I nuovi insediamenti di imprese metalmeccaniche nella zona ASI derivano in buona parte dalla delocalizzazione di alcuni segmenti produttivi da parte di gruppi nordeuropei. Nel commercio, fatto salvo il piccolo dettaglio (in crisi permanente), sono le grandi centrali nazionali ed estere della distribuzione organizzata a suddividersi il territorio.

2. Le trasformazioni del sistema di governo locale

Simeone Di Cagno Abbrescia è il primo sindaco barese della nuova stagione inaugurata con la riforma elettorale del 1993. Alla guida di una coalizione di centrodestra, è stato eletto a suffragio diretto nel 1995 e, di nuovo, nel 1999, rimanendo in carica per due interi mandati (1995-1999 e 1999-2004).

Analizziamo i principali caratteri emersi durante la prima consiliatura.

A Bari, la nuova legge per i Comuni non è stata accompagnata, come diffusamente altrove (e nella stessa provincia), da forme di mobilitazione civica mirate a produrre un rinnovamento nelle compagini amministrative e nelle politiche locali: l'avvento del cosiddetto «partito dei cittadini» (Vandelli 1997, p. 28; Catanzaro, Piselli 2002, pp. 50-57). Non è un caso che il Consiglio eletto nel 1990 si sia trascinato, pur tra mille inceppi, fino al 1995, a dispetto della sua delegittimazione sostanziale. Questa carenza originaria ha segnato in profondità entrambe le consiliature dell'era Di Cagno Abbrescia.

Il consiglio comunale eletto nel 1995 è stato occupato trasversalmente da un «partito dei *parvenu*» (Romano 2003b), costituito in larga parte dalle seconde linee dei partiti della Prima Repubblica azzerati da Tangentopoli. I nuovi attori sono apparsi per questo deboli e marginali, sia sul fronte politico-relazionale, sia sul piano più squisitamente culturale. Ciò ha contribuito a indebolire ulteriormente l'istituzione consiliare, già di per sé depotenziata dal nuovo assetto decretato dalla legge 81 del 1993 (Romano 2003a).

All'interno del consiglio, i rappresentanti della maggioranza sono apparsi poco coesi e senza leader riconosciuti, al di là dei referenti istituzionali (i capigruppo, chiamati a dare le indicazioni di voto). Il loro ruolo politico è stato strutturalmente frustrato dalla preminenza della giunta, la quale ha assunto una posizione di assoluta centralità dentro e fuori le mura delle sedi municipali.

I consiglieri di opposizione, in particolare i loro leader, hanno potuto contare, paradossalmente, su una maggiore visibilità esterna. Trascurando il confronto all'interno del consiglio con i colleghi della maggioranza, essi si sono misurati direttamente con la giunta, più volentieri sui media locali e in altre sedi di confronto extra-assembleari: il dibattito politico, quindi, si è dipanato tra i due poli della giunta e dei consiglieri di opposizione e, lungo questo filo dialettico, è stato difficile per i consiglieri di maggioranza trovare una propria collocazione.

La giunta comunale si è contraddistinta originariamente per un deciso taglio tecnico. Il sindaco, grazie ai nuovi poteri conferitigli dalla normativa, ha proceduto nella scelta degli assessori in piena autonomia, adottando il criterio delle competenze maturate dai singoli in ambito professionale. In più casi, egli si è limitato a scegliere nel bacino delle sue conoscenze personali.

La via *tecnicista* è stata ulteriormente rafforzata in seguito con l'affidamento a dei «consulenti» esterni di alcuni specifici problemi amministrativi. Questo, da un lato, ha incrementato l'irritazione degli esponenti della maggioranza, già estromessi dalle scelte assessorili; dall'altro, ha suscitato

le proteste delle organizzazioni degli interessi e della società civile, le quali vi hanno visto un impedimento a negoziare le proprie istanze con soggetti democraticamente eletti e legittimati.

In generale, il rapporto tra giunta e consiglio è risultato molto debole, quando non conflittuale. Questo carattere si annunciava già nella divaricazione tra i profili tipici dei componenti le due assise. Consiglieri e amministratori non erano solo lontani dal punto di vista dei percorsi socio-biografici, ma mostravano anche poca affinità politica e una scarsa tendenza a intrecciare relazioni socio-amicali. A questo livello, infatti, l'analisi di rete ha registrato una netta scissione tra i due gruppi (Romano 2003a, pp. 72-80).

Tutti gli interlocutori contattati hanno tenuto a sottolineare l'assenza di canali istituzionalizzati di comunicazione o di sedi di confronto stabili tra giunta e maggioranza politica (una carenza imputabile in primo luogo alla legge elettorale). La giunta, infatti, soprattutto nelle prime fasi di attività, ha lavorato in piena autonomia rispetto al consiglio, estromettendolo di fatto dalle sue funzioni di vigilanza politica e chiamandolo unicamente a ratificare le decisioni. I consiglieri sono apparsi, per questo, disorientati e frustrati, palesando a tratti un atteggiamento recriminatorio per l'assenza di spazi d'azione politica di una qualche consistenza.

La conflittualità tra giunta e maggioranza è culminata, nella prima consiliatura, con le dimissioni del sindaco all'inizio del 1997. La crisi è stata risolta con un accordo siglato a Roma alla presenza dei massimi vertici dell'allora Polo della Libertà, che ha prodotto una robusta iniezione di elementi 'politici' nella compagine assessorile. Primo fra tutti, l'onorevole Pinuccio Tatarella (nominato «assessore alla cultura per il Mediterraneo»), il quale ha posto sotto la sua tutela diretta il primo cittadino. Il fenomeno del «ritorno dei partiti», dunque, si è palesato a Bari molto precocemente. E così quello della 'ricentralizzazione' della politica, dal momento che, con la crisi del 1997, la compagine amministrativa ha perduto progressivamente autonomia rispetto al ceto politico esterno, non riuscendo, al contempo, a radicarsi nel tessuto sociale cittadino (cfr. Catanzaro *et al.* 2002).

Il rapporto del governo cittadino con i partiti merita un approfondimento. Forza Italia è risultata scarsamente consolidata alla base, incapace di organizzare il lavoro politico dei consiglieri comunali e tanto meno d'incidere sulle scelte della giunta. Alleanza Nazionale ha, invece, mostrato una struttura più solida e radicata nel contesto cittadino: una struttura, tuttavia, cementata intorno alla figura di Tatarella. La sua morte (avvenuta nel febbraio del 1999), infatti, ha messo in luce una grande fragilità del partito e ha inaugurato un'oscura stagione di disorientamento, di lotte intestine per la conquista della leadership e, immancabilmente, di perdita di consensi.

Nelle file dell'opposizione, gli eredi di un PCI, già storicamente debole a Bari, non hanno saputo approfittare della crisi politica degli anni novanta; non a caso, i personaggi che hanno guidato l'azione della sinistra, nella nuova fase, appaiono figure *sui generis*, poco radicate nel contesto dei rispettivi partiti.

Tirando le somme, si può affermare che a Bari è mancato uno degli elementi più comuni e pubblicamente avvertiti della riforma: vale a dire, la

ritrovata coincidenza tra potere formale e potere sostanziale; in altre parole, il riconoscimento ai vertici istituzionali designati (il sindaco, in primo luogo) della indiscussa capacità d'influenza sulla politica e sulle politiche cittadine. A Bari, infatti, sia dall'interno sia dall'esterno del Palazzo, sono emersi forti dubbi circa l'effettiva supremazia del sindaco.

Per quanto riguarda i rapporti con la cittadinanza, Simeone Di Cagno Abbrescia non si è rivelato un buon mediatore tra istituzioni municipali e attori della società civile: un ruolo che quasi ovunque è stato riconosciuto ai «nuovi sindaci», divenuti garanti diretti delle istanze degli interessi organizzati in sede di giunta. Il sindaco di Bari ha considerato la sua squadra autosufficiente, accontentandosi della legittimazione personale ricevuta grazie al suffragio diretto.

Circa l'agenda politica, la nuova compagine amministrativa ha tentato di dare avvio a un processo di riposizionamento competitivo della città nel tessuto economico globale, dopo la crisi dei settori dipendenti dalla regolazione politica. Alla base di questo tentativo è stata l'idea di recuperare quella antica vocazione della città a farsi snodo di flussi commerciali e culturali nel bacino del Mediterraneo. Questo obiettivo generalissimo ha permesso di strutturare l'agenda politica su alcuni punti-cardine (grazie a un approccio sinottico-anticipatorio), il primo dei quali è stato sicuramente il riordino complessivo del sistema infrastrutturale urbano e dei trasporti (nodo ferroviario, asse viario nord-sud, porto, interporto, aeroporto ecc.). A dispetto dei buoni auspici, tuttavia, i maggiori successi della nuova amministrazione sono maturati soprattutto in settori a forte impatto *estetico-simbolico* (arredo urbano, verde pubblico, spettacolo e cultura, attività per il tempo libero), mentre la soluzione dei problemi *hard* della città (trasporti e urbanistica, servizi sociali, sviluppo economico) è stata rimandata a tempi non definiti. In particolare, Di Cagno Abbrescia si è ampiamente avvalso, per la rielezione ottenuta nel 1999, del recupero di una piccola porzione del centro storico (diventa area ad alta concentrazione di ristoranti e locali pubblici per il divertimento serale) e di alcune spiagge cittadine (Torre Quetta, Pane e Pomodoro).

La consiliatura 1999-2004 è stata connotata dalla definitiva rinuncia alle grandi ambizioni progettuali. Per tutto il periodo, si è navigato a vista, concentrandosi sull'amministrazione ordinaria, ovvero sulla mera esecuzione dei progetti già avviati nella consiliatura precedente. Si è cercato di sopravvivere ai persistenti e continui contrasti tra sindaco e giunta, da un lato, tra consiglieri e partiti di maggioranza, dall'altro.

I consiglieri comunali hanno consolidato la loro presenza nell'assemblea cittadina, nonostante la marginalità iniziale. Ciò è testimoniato anche dal confronto tra i tassi di ricambio nel consiglio comunale: il 76% nel 1995, il 60% nel 1999. Valore, questo ultimo, molto vicino a quelli medi registrati nei consigli precedenti la riforma elettorale. Ma, soprattutto, la classe degli 'eletti' ha notevolmente incrementato la propria capacità di influenza sulla giunta e, di conseguenza, sulla sua azione politica.

Il riconfermato Di Cagno Abbrescia, infatti, ha operato la scelta degli assessori in accordo con la sua maggioranza, offrendo alla città una giunta

ben più 'politica' rispetto a quella di quattro anni prima, intenzionato a prevenire nuovi, probabili conflitti. Non sempre con successo. Infatti, durante tutto il secondo mandato, il sindaco ha tenuto un comportamento ondivago, tra le ricorrenti tentazioni autonomiste e l'esigenza di guadagnarsi l'appoggio della sua maggioranza. L'obiettivo di sottrarsi al controllo dei partiti è stato perseguito attraverso una strategia 'debole' di non belligeranza, che lo ha obbligato a scendere continuamente a patti con gli alleati e a osare poco o nulla sul piano decisionale. Più volte, nei momenti burrascosi, Di Cagno Abbrescia ha minacciato il ritorno anticipato alle urne nonché la formazione di una lista personale. Ma, di fatto, egli ha progressivamente politicizzato la sua presenza sulla scena pubblica cittadina, entrando formalmente nelle file di Forza Italia. Non è un caso che a fine mandato egli sia stato eletto al Parlamento nazionale sotto il vessillo berlusconiano.

Alleanza Nazionale ha continuato a giocare il ruolo di spina nel fianco della giunta (e del sindaco, in particolare), anche dopo la scomparsa di Pinuccio Tatarella. La crisi di leadership e il disorientamento interno al partito hanno, tuttavia, spostato il conflitto su questioni di più basso profilo³. Anche in questo caso, come nel 1997, i dissidi hanno trovato una parvenza di ricomposizione grazie a un incremento della presenza 'politica' in giunta: nel 2003, infatti, a Salvatore Tatarella (fratello di Pinuccio) è stato affidato il ruolo di Vicesindaco. Una mossa che, secondo molti, rientra già nella lotta interna al centrodestra per le candidature a sindaco nella fase che segue il duplice mandato di Di Cagno Abbrescia (Caldarola 2003).

Durante tutto il secondo mandato, il sindaco e la giunta hanno perseverato nel loro atteggiamento refrattario alle istanze della società civile e delle organizzazioni degli interessi (suscitando proprio su questo punto i più acuti malumori da parte di AN). Negli ultimi anni della sindacatura di Di Cagno Abbrescia, tuttavia, si è assistito a un potente risveglio della società civile barese⁴. Un risveglio a cui la maggioranza non ha dato alcun credito reale, interpretandolo come un tentativo velleitario di mobilitazione civica da parte dei ceti professionali più consapevoli della città, culturalmente orientati a sinistra e incapaci di esercitare una vera egemonia sulla maggioranza silenziosa della città, da sempre conservatrice. Nelle fasi conclusive della seconda consiliatura, infatti, le associazioni attive si sono coalizzate nella «Convenzione» che ha proposto e sostenuto la candidatura di Michele Emiliano a guida di un centrosinistra arricchito da significativi innesti civici. Il noto magistrato, presentandosi ai cittadini-elettori, si è sforzato di

³ Il conflitto è sfociato nella crisi consumatasi tra il novembre e il dicembre del 2001, con la momentanea revoca delle deleghe assessorili da parte del sindaco.

⁴ Decisiva, in questo frangente, è stata l'attività dell'associazione «Città plurale», animata dalla figura carismatica del sociologo Franco Cassano. Il risveglio civico ha generato quella che sarà poi ribattezzata la «primavera pugliese», la cui onda lunga è passata per le vittorie di Emiliano al Comune e Divella alla Provincia di Bari, culminando con l'elezione di Nichi Vendola a presidente della Regione Puglia (Romano 2006).

innovare i meccanismi della mobilitazione, attraverso pratiche di ascolto e di coinvolgimento pubblico che, in special modo nelle periferie più degradate, hanno favorito l'affievolirsi del consenso verso Di Cagno Abbrescia.

Tutte le circostanze fin qui riportate hanno avuto un pesante riflesso sull'agenda politica. La «visione di governo» ambiziosa tesa al riposizionamento competitivo della città è sfumata. Le grandi questioni infrastrutturali all'ordine del giorno sono pressoché scomparse. Il «ritorno dei partiti», l'invasione della giunta da parte dei consiglieri e degli esponenti di partito hanno determinato una ricalibratura dell'azione di governo su politiche in grado di sollecitare un ritorno elettorale immediato. È forse questo slittamento dalla visione di lungo periodo alla capitalizzazione nel breve periodo (più coerente con il «ciclo politico-elettorale») il tratto che meglio fotografa la seconda consiliatura. Una logica di corto respiro (visti anche gli esiti elettorali successivi, che hanno visto la sconfitta, nel 2004, della coalizione di centro-destra), che mette in discussione il teorema istituzionalista, secondo il quale le riforme strutturali sono sufficienti da sole a determinare il mutamento delle politiche.

Seguendo lo schema di Trigilia (2002), secondo cui l'ampiezza e la qualità dello spazio d'azione amministrativa dipendono dal gioco incrociato del carisma del sindaco e delle caratteristiche del sistema dei partiti, è chiaro che Simeone di Cagno Abbrescia ha potuto contare su margini di manovra molto ristretti. Un imprenditore-proprietario poco avvezzo a pensare la sua azione come prodotto di mediazioni e di trattativa permanente si è trovato a confrontarsi con un sistema politico esigente e poco disposto a rinunciare alle proprie prerogative. In più occasioni, la maggioranza ha dimostrato di considerare il sindaco alla stregua di un corpo estraneo. Le istanze *autonomistiche* di quest'ultimo si sono così rivelate del tutto velleitarie, risolvendosi, per una sorta di effetto perverso, nella scomposizione e nella dispersione della struttura di potere.

Se, in generale, i «nuovi sindaci» si sono contraddistinti soprattutto per carisma, personalità e competenza, il primo cittadino barese si è segnalato per la sua scarsa centralità e influenza nel sistema politico locale, per l'incapacità di mediare le soggettività e le istanze provenienti sia dai partiti della sua stessa maggioranza, sia dalla società civile locale. In conclusione, quella barese, è risultata la gestione meno stabile internamente e più esposta alle influenze del sistema politico esterno all'ente comunale.

3. Politiche urbane e governance locale

Il «caso barese» è stato affrontato, sotto il profilo metodologico, attraverso la somministrazione di questionari e di interviste semi-strutturate a 33 testimoni qualificati e a 16 assessori, nonché a Simeone Di Cagno Abbrescia, primo cittadino dal 1995 al 2004, successivamente eletto senatore, nel 2006 e nel 2008, nelle file di Forza Italia prima e del PDL poi.

Come già accennato, nella consiliatura 1999-2004 si rileva un affievolimento delle spinte riformatrici delineate nel 1995. Cronici problemi che affliggevano la città sono stati bruscamente archiviati, come risulta evidente

dal silenzio calato sul nodo ferroviario e sul carattere intermodale dei trasporti pubblici. Si tratta di interventi che sollecitano ancora oggi la sfida di progettare quella Bari europea che tra il 2002 e il 2004, pur tra patenti contraddizioni, aveva fatto capolino in misura sempre più marcata negli intenti del sindaco, intenzionato a farsene garante per rinforzare il contatto personale con i cittadini.

Tabella 1. La percezione di efficacia: i risultati raggiunti nei vari settori di intervento (valori medi; punteggio 1-10)

Settori di intervento	Sindaco	Assessori	Testimoni qualificati
Ambiente, verde pubblico ecc.	8	7,6	5,7
Casa	6	5,9	4,1
Organizzazione interna	9	6,7	5,4
Rapporti con i cittadini	8	6,9	5,4
Sanità e politiche sociali	7	6,9	5,2
Scuola e cultura	8	7,3	5,6
Sicurezza	10	7,2	5,6
Sviluppo economico	7	6,9	5,1
Trasporti pubblici, viabilità	8	6,1	4,6
Urbanistica	7	6,6	4,8

L'ottimismo che traspare dalla sua scheda di autovalutazione non è riducibile soltanto a una narcisistica ricognizione dell'azione amministrativa svolta. Esso deriva dalla personale convinzione di una complessiva crescita metropolitana, sia pure priva di definiti lineamenti, a cui aggiungere il «fieno in cascina» immagazzinato negli anni, che avrebbe garantito al proprio successore l'opportunità di portare a termine alcune opere già in fase di avanzata esecuzione. In relazione a questa lettura, non sorprende lo scarto rilevabile nella tabella 1 tra le valutazioni del sindaco e quelle espresse dagli assessori e, soprattutto, dai testimoni qualificati, i quali (indipendentemente da caratteristiche professionali e di genere) palesano in tutti i settori di intervento una totale insoddisfazione nei confronti delle scelte operate dalla classe politica tra il 1999 e il 2004.

I beni collettivi locali (BCL) studiati su diretta indicazione degli intervistati risultano particolarmente numerosi. Nelle pagine che seguono cercheremo di offrirne una breve ma esaustiva panoramica.

Una premessa ci sembra tuttavia degna di rilievo. Essa riguarda il delicato intreccio di collaborazione e competizione che, in una maggioranza solcata da alcune divergenze tra le proprie componenti, si è tradotta, in sede di giunta, in un peculiare e spesso precario equilibrio tra l'opera degli assessori e il ruolo di guida del sindaco. Un'interpretazione di basso profilo del proprio incarico da parte dei titolari di alcune deleghe assessorili, quando non favorita dalla breve durata dell'incarico, è stata giustificata

facendo riferimento alla disastrosa organizzazione della macchina interna che, pur presentando situazioni differenziate, non avrebbe costituito un alleato affidabile per assecondare la realizzazione di *policies* di settore coerenti e integrate. D'altro canto, tutti i BCL, nati spesso da proposte dei singoli, hanno raramente avuto alle spalle del processo decisionale da cui sono scaturiti una leadership condivisa, un disegno strategico pianificato preliminarmente. Tale lacuna è stata parzialmente sanata attraverso la supervisione e il coordinamento del sindaco, specialmente per vincere alcune resistenze in sede consiliare e durante la fase esecutiva.

Andiamo adesso ad approfondire analiticamente i vari settori, partendo dallo «Sviluppo economico».

In contraddizione con i propositi di raffigurare Bari quale «capitale del Mediterraneo», «Eurocity» (con esplicito riferimento ai modelli europei di Barcellona o Amburgo), un'iniezione vitale nell'assopito tessuto commerciale della città si è sostanziata principalmente nel sostegno alla proliferazione di locali, nel centro storico, per la versione barese della *movida*, venendo con difficoltà implementata con altri strumenti a disposizione dell'Amministrazione comunale. È insomma risultata persistente, come preteso alibi da invocare a intermittenza, un'atavica mentalità centralistica, che connette le prospettive di crescita economico-sociale del Mezzogiorno alle decisioni assunte sul palcoscenico nazionale, quantunque ridimensionato dalle tendenze e dai processi della globalizzazione. Con tale rilievo non si intende sminuire le importanti e delicate scelte compiute a inizio decennio, che spaziano dalla privatizzazione delle municipalizzate alla elaborazione del Piano particolareggiato di esecuzione relativo al centro storico, ma piuttosto sottolineare la timidezza nel favorire investimenti in grado di coinvolgere privati ed enti locali, senza attingere esclusivamente a fondi europei o a trasferimenti statali.

L'intervento delle giunte Di Cagno Abbrescia di maggiore impatto per i baresi, in grado di modificarne alcune abitudini e di instillare un generico sentimento di riappropriazione della città, garantendo ampia parte del consenso ottenuto dal centrodestra nelle tornate elettorali tra il 1999 e il 2001, è stato il Piano Particolareggiato di recupero del borgo antico. Malgrado la non felicissima integrazione con il Piano Urban (finanziato con i fondi strutturali della comunità europea), esso, pur risultando nel complesso fiaccato da elementi di routine, si è avvalso di alcune soluzioni di pregio che si accordano con la lusinghiera valutazione dei politici e dei testimoni qualificati (alcuni dei quali, peraltro, coinvolti nella sua progettazione). Le innovazioni rilevanti sono da rintracciare soprattutto nell'originalità dell'impostazione volta a superare il retaggio dell'urbanistica della pianificazione sulla quale erano fondati i vecchi piani regolatori (Cucciolla 2006), per confrontarsi più agilmente con gli spazi vuoti come Piazza Ferrarese, liberata dall'affollamento delle automobili che prima ne sfiguravano il volto. Ovviamente il luna-park dei caffè e dei ristoranti è in scarsa sintonia con l'idea di riorganizzazione morfologica della città che animava gli ideatori del Piano Urban. E, tuttavia, anche in conseguenza di quanto previsto con la misura 1 del Piano Urban, è sembrato persino ai più scettici tra gli as-

nessori quasi impossibile recuperare un'area fisicamente centralissima ma precedentemente periferica sotto il profilo funzionale, *off limits* per la cittadinanza colà non residente, senza favorirvi una forte presenza di utenti, ancorché da 'consumo', in varie ore della giornata (Telesforo 2005, p. 15).

I risultati di questa realizzazione sono stati parzialmente inficiati dagli ostacoli frapposti da parte della burocrazia comunale, così come lamentato, con varie sfumature, dai testimoni qualificati e dal competente assessore. La segnalazione di tale attrito costituisce in realtà la premessa di una generalizzazione del malessere chiaramente emerso dalle interviste in profondità. Ad esempio, nel caso in questione, a fronte di un voto espresso all'unanimità in consiglio sulla delibera di adozione del Piano particolareggiato relativo al centro storico (la n. 18 del 24 gennaio 2000), la macchina burocratica è risultata in parte incapace di gestirne le varianti, finendo con l'opporvi talvolta strenuamente al lavoro degli architetti incaricati, così corroborando la percezione di «freno» al dinamismo del sindaco.

Se passiamo al tema «Ambiente», vediamo che l'impegno profuso dalla giunta in questo ambito è quantomeno ambiguo e fortemente condizionato dalla più o meno vasta accezione da riservare al termine. Se, infatti, consenso privo di riserve è riuscita ad assicurare a Di Cagno Abbrescia la valorizzazione dei giardini urbani, in una città afflitta da una cronica carenza di spazi verdi, meno attenta si è mostrata l'amministrazione nei confronti di richieste e sollecitazioni pervenute da un nutrito gruppo di associazioni ambientaliste e dalle forze politiche più radicali sul tema. Basti ricordare la vicenda dell'ecomostro di Punta Perotti – successivamente abbattuto – in relazione alla quale sono emerse con evidenza le ritrosie di un sindaco ritrovatosi nell'imbarazzante situazione di combattere un abuso edilizio contro esponenti della propria coalizione (i Matarrese), o l'attendismo circa la bonifica della superficie occupata dalla dismessa Fibronit.

Il caso della spiaggia Torre Quetta appare emblematico della richiamata ambiguità. Concepita come il fiore all'occhiello degli interventi mirati al recupero del rapporto della città con il mare, offrendo alla popolazione residente un'ulteriore lido attrezzato per frenare l'emorragia estiva di bagnanti verso il litorale meridionale della provincia, essa è immediatamente diventata il paradigma di tutte le contraddizioni del centrodestra in materia ambientale. Nonostante sia stato il prodotto finale di un processo decisionale il cui grado di apertura (quasi sempre deficitario) ha raggiunto la sufficienza per lo stretto e perdurante contatto mantenuto con la Circoscrizione del quartiere Japigia, la sua mesta parabola, sfociata nella chiusura disposta appena qualche settimana dopo l'inaugurazione, merita una rilettura senza indulgenze. Dietro lo scandalo dell'amianto rinvenuto tra sabbia e mare (Legambiente 2004, pp. 1, 105), si cela una concezione eccessivamente «sviluppista» dell'ambiente da parte dei gruppi dirigenti e imprenditoriali. Il desiderio di ampliare le opportunità di fruizione di un ampio spazio demaniale, valorizzando contestualmente un tratto del lungomare trascurato da decenni, poiché prevalentemente legato alla ricerca di un tornaconto elettorale, si è tradotto nell'occultamento di un proble-

ma (la presenza di amianto) che, in realtà, era noto ben oltre i cenacoli degli ecologisti, ma sul quale molte voci hanno preferito tacere, talvolta per opportunismo, talaltra per non essere accusate di sterile conservatorismo.

La vicenda di Torre Quetta è sintomatica di una distonia tra micro-interventi e soluzione di problemi infrastrutturali a carattere più complesso giudicati privi di «ritorno elettorale», che si ripropongono a proposito di un tema spinoso come quello del traffico, considerato sia nelle sue conseguenze economiche che in quelle direttamente connesse alla qualità dell'aria ecc.

Bari, infatti, è rimasta schiava di un singolare paradosso: pur non soffrendo problemi di sovrappopolazione, né come territorio comunale né come area metropolitana, continua a indossare le vesti di una città congestionata, soffocata dal traffico e dall'inquinamento atmosferico (Chiarello 1997, p. 23). La situazione è addebitabile soprattutto alla folle attività edificatoria proseguita a ritmi elevati anche negli anni Ottanta, nonostante la riduzione della domanda di abitazioni e il già riferito calo demografico, in controtendenza con quanto registrato nella provincia (Persichella 2006, p. 49). Tali premesse supportano l'importanza delle scelte di governo del territorio relativamente a un processo di riappropriazione degli spazi e del tempo, che oggi si espande a dismisura negli ingorghi automobilistici, contraddone la quantità e la qualità da mettere a disposizione della famiglia e/o della collettività (tempo sociale), nonché incidendo negativamente sullo sviluppo microeconomico locale, che favorisce la perdita di centralità del capoluogo come emporio per i comuni limitrofi, con perniciose ricadute sulla salute del piccolo commercio, minacciato altresì dalla proliferazione degli ipermercati con gli annessi *shopping centers*. Ciononostante, si è preferito glissare su questo tema, aggredendolo indirettamente attraverso una politica finalizzata a liberare, per ragioni igienico-sanitarie e di viabilità, zone della città occupate da mercati rionali all'aperto.

I positivi risultati conseguiti, per esempio con il trasferimento all'interno di una struttura coperta del mercato alimentare di Corso Mazzini, nel cuore popolare del rione Libertà, sono stati resi possibili vincendo le resistenze degli operatori, perché concordati preventivamente, in risposta alle pressioni congiunte di due soggetti collettivi. Da una parte, le richieste e proteste dei cittadini sfiancati dalla convivenza con i rumorosi orari di tali mercati, che si erano trasformate in svariate azioni legali; dall'altra, le lotte coordinate dai sindacati degli ambulanti, inizialmente contrari a incidere sui precari equilibri faticosamente raggiunti negli anni. In un tessuto sociale tradizionalmente poco partecipativo, tali iniziative hanno rappresentato un fecondo momento di confronto con importanti settori della società civile, senza però trasformarsi in pratica d'ascolto sistematica.

L'assenza di tavoli di concertazione, non convocati occasionalmente e reattivamente a situazioni emergenziali, si è avvertita su un tema scottante come la sicurezza, in una città nella quale alcuni quartieri, con alternanze cicliche più o meno sanguinose, risultano coinvolti in spirali di violenza perpetrata dalla criminalità organizzata. Se la sicurezza non può essere frutto in maniera esclusiva di un'opera di contrasto militare, per quanto capilla-

re questa sia, ma necessita di un impegno collettivo, l'operato del sindaco e della giunta, in questo ambito, è apparso alquanto confuso.

Prima di tutto, è bene ricordare che Di Cagno Abbrescia ha manifestato una salutare presa di distanza dalle richieste di sicurezza imperniate sull'agitazione del binomio *law and order* (come è avvenuto in altre amministrazioni), affermando che «un sindaco non può essere certo lo “sceriffo” della città come in America, ma il suo ruolo è fondamentale nel creare le condizioni di vivibilità necessarie alla sicurezza» (Di Cagno Abbrescia 2004, p. 155). A tale interpretazione della carica ricoperta, poco incline ad assecondare la «paura percepita» amplificata dalle scelte editoriali dei mass media, è comunque seguita la decisione di mantenere sempre nelle proprie mani la delega alla Polizia municipale, tessendo un più continuo e diretto rapporto con la Prefettura all'interno del Comitato provinciale per la sicurezza. In particolare, nell'«Accordo su legalità e sicurezza» sottoscritto con il rappresentante del governo il 14 ottobre 2002, le parti hanno concordato che ciascuna di esse, nel rispetto dei compiti istituzionali assegnati, avrebbe contribuito al raggiungimento dei seguenti quattro obiettivi, ponendo in essere le linee di azione conseguenti:

1. tutela del territorio;
2. approfondimento delle cause e monitoraggio dell'andamento dei fenomeni di criminalità diffusa;
3. supporto alle attività economiche;
4. sicurezza dei cittadini (Campanale, Sarzotti 2006, p. 239).

La sicurezza transita senza dubbio anche attraverso la restituzione della dignità perduta ad alcuni ambiti urbani. E proprio in questa ottica, il completo rifacimento dell'illuminazione pubblica nella città ha ricoperto un posto privilegiato nell'agenda politica, allo scopo di tutelare soprattutto gli abitanti dei rioni periferici che da anni denunciavano l'insostenibile condizione di una vita «al buio», con l'ovvio ripiegamento tra le mura domestiche al calar della sera. È ovvio che la sicurezza non può essere compito meramente istituzionale, ma aver ridato dignità a quartieri degradati, pianificando la loro illuminazione contestualmente al recupero di giardini e palazzi storici, ha rappresentato, soprattutto per la popolazione più anziana, un messaggio di maggiore vicinanza nei suoi confronti. Eppure, anche in questo caso, le iniziali prospettive di un'unica, complessiva modalità di programmazione degli interventi hanno lasciato ben presto il campo a una parcellizzazione di questi, per ragioni finanziarie e di coordinamento dei lavori. Così, le indicazioni sui BCL che rimandano alla questione «sicurezza» sono rimaste circoscritte al rifacimento degli impianti di illuminazione in due strade cittadine. Due iniziative che, in conformità col piglio decisionista della giunta, non sono state precedute da fasi di confronto con i cittadini, i quali non avevano comunque mancato di esercitare pressioni (raramente organizzate, però) attraverso i consigli circoscrizionali, affinché l'illuminazione come complemento della sicurezza non fosse derubricata

a richiesta di secondaria importanza. A tutto ciò si aggiunga che la natura prettamente «tecnica» di tali interventi ha attenuato, sin dalle primissime fasi decisionali, il portato politico delle scelte compiute, lasciando la fase di progettazione nelle mani degli uffici della Ripartizione Lavori pubblici.

Va osservato, tuttavia, che le fasi del processo decisionale, nonostante un'estenuante lentezza in termini assoluti, hanno subito, rispetto al passato, rilevanti accelerazioni, e che la dilatazione (quattro anni) dei tempi intercorrenti tra la deliberazione in sede di giunta e l'ultimazione dei lavori (avvenuta, per quanto riguarda via Caduti dei partigiani e Traversa, a Japigia, il 21 ottobre 2005, a più di un anno dall'insediamento del nuovo esecutivo) sia addebitabile, oltre che alle pastoie burocratiche già sottolineate, all'inerzia delle ditte nel comunicare i requisiti richiesti per legge, nonché all'allungamento dell'intervallo tra consegna e ultimazione dei lavori stessi, per i quali vi è stata la consueta richiesta di una o più proroghe.

Consideriamo, infine, il settore di intervento relativo alle politiche sociali. Queste, sicuramente, non hanno trovato uno spazio adeguato nell'agenda politica dell'amministrazione. Tale carenza è addebitabile sia al debole rapporto di collaborazione con enti e associazioni impegnati su questo fronte, sia al disinteresse dei partiti di maggioranza a intervenire, con coraggiose scelte di bilancio, sui problemi di una metropoli afflitta dalle piaghe della dispersione scolastica, della criminalità organizzata, dell'usura e della disoccupazione. Eppure, un BCL innovativo e di notevole impatto simbolico, va segnalato in questo ambito: la costituzione della cooperativa di ex detenuti «Vita Nuova». L'iniziativa ha preso corpo in seguito all'omicidio di un ragazzo innocente coinvolto per caso in un agguato malavitoso nella città vecchia. L'episodio aveva evidenziato l'inadeguatezza di risposte esclusivamente repressive all'azione criminale. Di qui, l'avvio della cooperativa «Vita Nuova» per il reinserimento sociale di persone con prolungate esperienze di detenzione, a cui offrire l'opportunità di lavori manuali adatti alle loro abilità. Il processo decisionale, a differenza di tutti gli altri casi esaminati, ha visto un ampio coordinamento, promosso dall'assessore di riferimento, tra le istituzioni e il mondo cooperativo e imprenditoriale. Sono stati attivi e propositivi interlocutori dell'assessorato: il prefetto, il questore, il presidente del tribunale dei minori, i mass media, Confcommercio, Assindustria e, soprattutto, la Chiesa, attraverso l'arcivescovo e il parroco della cattedrale che, tra i soci fondatori della cooperativa, ne è divenuto presidente onorario.

In conclusione, questa iniziativa di *social policy* dimostra un elevato grado di disposizione al confronto quando si tratti di realizzare interventi (parzialmente) estranei alle logiche di mercato e poco onerosi per il bilancio comunale, e quando sia possibile contare sulla professionalità e l'appoggio di una istituzione radicata sul territorio come la Chiesa cattolica.

4. Conclusioni

Lo studio sui Beni Collettivi Locali riferiti ai principali settori di intervento consente di richiamare qualche considerazione sul modello di am-

ministrazione locale, verificando se sia opportuno riferirsi alla permanenza di dinamiche amministrative aderenti a classiche strategie di *government* o se gli stili decisionali prevalenti nel quinquennio oggetto d'indagine si siano informati a una *governance* complessiva.

Dall'analisi dei BCL, il coinvolgimento di attori esterni alla cerchia politica è risultato marginale, mai frutto della sistematica volontà di ampliare lo spettro degli interlocutori. Quando, infatti, il circolo dell'autoreferenzialità del ceto politico è stato spezzato, ciò è accaduto o per tenere sotto controllo proteste comunque debolmente coordinate (caso dei mercati), oppure per difendere, senza particolare aggravio per il bilancio, i confini della città 'sana' contro il riorganizzarsi delle associazioni criminali decapitate a inizio degli anni Novanta (cooperativa «Vita Nuova»).

Uno stile decisionale accentuatamente piramidale, alieno dalla pratica del confronto, non solamente ha inibito la costruzione di canali comunicativi tra sindaco (e giunta) e società civile, ma ha denotato una scarsa propensione alla collaborazione interassessorile e all'attivazione di sinergie operative in grado di delineare un'ineffettiva interdipendenza settoriale.

Lo sporadico coinvolgimento, nelle progressive fasi del *decision-making*, di soggetti individuali e/o collettivi esterni al ceto politico ha certificato il ruolo di traino degli assessori, le cui risorse personali e relazionali hanno favorito l'appianamento di problemi veicolati timidamente dai sindacati, peraltro rivelatisi sempre concilianti e preziosi mediatori nei confronti di lavoratori minacciati dalla ristrutturazione delle aziende municipalizzate o da una diversa ubicazione dei mercati di vestiario e alimentari all'aperto. Il protagonismo degli assessori è rimasto, comunque, subordinato all'attenta e inaggirabile supervisione del sindaco. La ragione di tale dipendenza trova la più convincente spiegazione, in particolare per quanto concerne gli assessori «tecnici», nel legame fiduciario di natura strettamente personale con il primo cittadino. Di Cagno Abbrescia, sin dal 1995, ha rivendicato per sé il diritto di cooptare personalità sottratte alla spartizione partitocratica delle deleghe, allo scopo di rispettare alcune promesse elettorali ricorrendo a competenze difficilmente in possesso di un professionista della politica e non garantite dall'organico comunale.

L'attrito tra assessori «tecnici» e burocrazia, nonostante il complessivo snellimento di alcune procedure rispetto alla disastrosa situazione ereditata dagli anni della Prima Repubblica, suggerisce di mettere in evidenza la tortuosità del processo decisionale, che conferma, con trascurabili eccezioni, l'impossibilità di attribuire la completa realizzazione di beni collettivi, mediamente impegnativi sotto il profilo progettuale e finanziario, all'opera di una singola giunta. Ostacolando il dinamismo di una nuova classe dirigente, parzialmente estranea alla gestione del potere cittadino e intenzionata a imprimere una svolta percepibile rispetto a inveterate pratiche di gestione dello stesso, la burocrazia municipale, vincolata a un'interpretazione pedissequamente formalista della norma, è stata spesso additata quale elemento di rallentamento nella realizzazione dei progetti. A tutto ciò si aggiunge, a causa dell'intricata selva legislativa italiana, la necessità di ripetuti passaggi

deliberativi e, nel caso di delicate opere di taglio urbanistico, il supplemento dell'approvazione in sede regionale. Non basta. Le defezioni in agguato nella giunta, specialmente in occasione di crisi innescate da partiti insoddisfatti del riscontro a quanto svolto fino a quel momento, o del passaggio ad altri incarichi di alcuni assessori, sono state un ulteriore, indubbio elemento di ostacolo e rallentamento dei processi decisionali.

Un altro canale relazionale rivelatosi difficile è stato quello tra la giunta e il consiglio, le cui ragioni vanno rintracciate soprattutto in due fattori:

1. nel diverso grado di istruzione, più elevato tra gli assessori, spesso tecnici slegati dalla militanza partitica, che hanno inteso evidenziare le difficoltà comunicative con un'assemblea popolata da eletti non sempre attrezzati sotto il profilo culturale per interloquire costruttivamente con l'esecutivo;
2. nel tentativo, da parte del consiglio, di rivendicare la centralità della propria funzione, ridimensionata dalle previsioni contenute nella legge 81 del 1993.

Questi ricorrenti motivi di conflitto, che in passato sarebbero sfociati in rapidi cambi di maggioranza, se non addirittura nell'interruzione delle consigliature, sono stati attutiti dalla funzione di ponte esercitata dal duplice mandato di Di Cagno Abbrescia. In tal senso, la visione di governo espressa dal sindaco, a prescindere dalle divergenze con alcuni suoi alleati, considerati singolarmente o attraverso il filtro reticolare delle agenzie partitiche, è risultata quasi «per forza» più armonica di quella della maggioranza, e giustifica la sua esigenza (ripetutamente richiamata nella lunga intervista che ci ha gentilmente concesso) di ricorso a collaboratori esterni, scelti personalmente, per comporre uno staff adeguato alla programmazione e realizzazione delle politiche pubbliche.

Il ruolo di guida attribuito al sindaco per mezzo dell'investitura popolare, unitamente alla capacità di Di Cagno Abbrescia di emanciparsi progressivamente dall'iniziale tutela di Pinuccio Tatarella, diventando organicamente parte di Forza Italia, offre indispensabili spunti per decifrare il testamento politico delle giunte di centrodestra. Questo, anche sulla scia di quanto accennato relativamente ai processi decisionali sui vari BCL, non solamente si è confermato come un *policy style* innervato da un robusto decisionismo, ma è risultato singolarmente carente nella sperimentazione di pratiche di *governance*, che sono sporadicamente emerse come eccezioni in un quadro politico poco incline al confronto.

La scarsa propensione all'ascolto delle istanze della cittadinanza attiva, aggravatasi nell'ultimo biennio, quando le faide per la designazione di un successore del sindaco uscente (impossibilitato a ricandidarsi per il vincolo del doppio mandato) hanno talvolta paralizzato persino l'ordinaria amministrazione della cosa pubblica, si è trasformata in un boomerang per il centrodestra. La politica del «fare» senza ascoltare, rivendicata come merito per l'estraneità «ideologica» a pratiche di concertazione ritenute

eccessivamente macchinose, è sfociata nella sconfitta subita nel 2004, sicuramente da collocare in un mini *trend* nazionale (2004-2006) sfavorevole alla coalizione di centro-destra, ma non priva di motivazioni locali. Non sorprenda, pertanto, che i giudizi espressi dai testimoni qualificati, ossia da protagonisti della vita sociale estranei alle agenzie partitiche, non assegnino mai la piena sufficienza ai settori di intervento considerati (tabella 1), anche se – è opportuno sottolineare – gli stessi testimoni esprimano giudizi positivi rispetto ad alcuni beni collettivi prodotti dalla amministrazione: ad esempio, l'istituzione dell'ingegnere ambientale, la sistemazione dei mercatini rionali, il piano di recupero del borgo antico, l'illuminazione dei quartieri periferici.

Gli iniziali successi conseguiti dalle Giunte Di Cagno Abbrescia mediante interventi a forte impatto estetico-simblico, che si sono giovati del sostegno trasversale dei media locali e del mondo politico⁵, non hanno retto alla prova del tempo, giacché le aspettative della cittadinanza, dopo anni di immobilismo, si sono sensibilmente elevate, trovando nell'affievolimento dell'iniziale spinta innovatrice un decrescente livello di soddisfazione.

Concludendo, riteniamo di poter sostenere che il *policy style* del centrodestra barese, refrattario sia ad approcci orizzontali di *governance* sia all'accoglimento di istanze civiche, abbia prodotto uno scollamento con l'effervescente costellazione dell'associazionismo. Tale strappo ha consentito al magistrato Michele Emiliano, in prima fila nella lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso, di conquistare un ampio consenso popolare proprio facendo leva su una capillare opera d'ascolto e confronto nei quartieri e con il terzo settore, portando nel 2004 le opposizioni alla vittoria già al primo turno.

⁵ Significativo risulta l'articolo che l'ex direttore de «l'Unità», Giuseppe Caldarola (2001), candidato per i DS nelle elezioni parlamentari di primavera, dedicò al recupero del borgo antico, prendendo spunto dalla festa di piazza organizzata per il Capodanno 2001.

CAPITOLO 5

NAPOLI: L'ILLUSIONE DECISIONISTA¹

1. *L'area studiata*

Napoli è una città in declino. Questo è il giudizio *tranchant* che da più parti viene formulato. Non è una novità: già alla fine degli anni Ottanta molte ricerche testimoniano la scarsa competitività della città. In uno studio della Fondazione Agnelli del 1990, Napoli viene classificata, tra le città europee, nella quarta e ultima fascia di aree urbane in crisi strutturale e definite «a senescenza funzionale urbana». La dismissione del vasto apparato delle Partecipazioni statali e la più generale crisi della grande industria hanno provocato una forte emorragia di posti di lavoro: tra il 1981 e il 1989 la città perde quasi 36 mila posti di lavoro, nella provincia chiudono 300 fabbriche, 250 nel solo capoluogo (Conti, Spriano, 1990).

Nel corso degli anni Novanta, in pieno passaggio postfordista, la «stagione dei sindaci» pare aprire la strada alla rigenerazione urbana e alla valorizzazione in chiave non soltanto turistica del patrimonio storico-artistico e naturalistico della città. Una prospettiva che, così come accaduto in altre grandi città postindustriali, avrebbe dovuto favorire lo sviluppo di nuove attività economiche, garantendo la promozione della città nelle reti internazionali degli investimenti e dei saperi superiori. Tuttavia, dopo una breve parentesi coincidente grossomodo con la prima amministrazione Bassolino (1993-1997), in cui sembra possibile intraprendere un percorso di fuoriuscita dal degrado, il declino riprende inarrestabile. A distanza di oltre dieci anni da quella stagione, si può dire che i problemi strutturali della città siano rimasti sostanzialmente irrisolti, e in alcuni casi risultino peggiorati. Le politiche urbane hanno proceduto a fasi alterne, hanno subito repentini cambiamenti di rotta nell'avvicendamento degli assessorati, sono state affidate per lo più alla buona volontà di qualche amministratore, dirigente o collaboratore esterno; molto raramente sono state frutto di una strategia politico-amministrativa di ampio respiro; quasi mai hanno prodotto beni collettivi durevoli e stabili, né, tantomeno, favorito la partecipazione plurale e civile. Fino all'epilogo rappresentato dalla crisi dei rifiuti del 2008, che ha svelato, oltre alla lacerazione completa del rapporto di fiducia tra

¹ Questo capitolo è di Luciano Brancaccio.

cittadini e istituzioni, il danno permanente dell'inquinamento dei suoli da rifiuti tossici e la penetrazione della criminalità organizzata in ampie zone della vita sociale, economica e politica della Campania (Iacueli 2008)².

Possiamo provare a rendere l'idea della crisi politica e istituzionale in cui si trova la città attraverso la percezione dell'opinione pubblica. Nel 1996 un sondaggio condotto su un campione rappresentativo di 400 cittadini attribuisce al sindaco (Bassolino) un gradimento molto alto: ben l'81,5% degli intervistati lo ritiene il migliore o uno dei migliori sindaci che la città abbia mai avuto (Savino, 2003). Undici anni dopo, nel 2007, un analogo sondaggio mostra una situazione del tutto opposta: il 61% dei napoletani dichiara di avere poca o nessuna fiducia nei confronti del sindaco (Iervolino). Sulla stessa linea, un'indagine campionaria nazionale condotta nel 2008, colloca il sindaco Iervolino al centocinquesimo posto nella classifica di gradimento (su 105 comuni capoluogo rilevati) e il presidente della regione Bassolino al sedicesimo posto (su 16 regioni rilevate)³.

Naturalmente, il crollo della fiducia dell'opinione pubblica non può essere ascritto unicamente alle recenti situazioni di emergenza. È una china il cui inizio deve essere individuato ben più indietro nel tempo, e che trova ragione innanzitutto nell'immobilità dell'amministrazione comunale riguardo i luoghi nevralgici dello sviluppo della città, che non sono mai stati oggetto di decisioni definitive e tempestive. Lo stallo di Bagnoli e Napoli Est in particolare – le due aree industriali dismesse alle porte della città che ancora oggi appaiono come grandi contenitori urbani 'vuoti' – testimonia la mancanza di una visione strategica e la difficoltà di coordinare gli sforzi verso un percorso di sviluppo condiviso.

Non è un caso che Napoli sia una delle poche città italiane che perde ininterrottamente popolazione a partire dal 1971. Nel corso dei primi anni del nuovo secolo la popolazione è scesa sotto la soglia del milione. Secondo recenti rilevazioni Istat, nel biennio 2006-2007 la città ha perso 11.000 abitanti, facendo registrare il decremento maggiore tra le 12 città italiane con oltre 250.000 abitanti⁴. Una parte di questa popolazione è andata ad accrescere il fenomeno della sub-urbanizzazione delle aree periferiche, indotto

² Uno degli esiti più drammatici della crisi di immagine della città del 2008 è stato il calo di presenze turistiche, proprio il settore su cui qualche anno prima si era maggiormente puntato. Come riportano le statistiche ufficiali dell'Ente provinciale per il turismo di Napoli, nei mesi di gennaio-ottobre 2008 si è registrato un calo di presenze negli alberghi cittadini rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente pari al 12% (EPT Napoli, 2009). Secondo la Federalberghi, il calo di presenze turistiche al luglio 2008 rispetto all'anno precedente sarebbe ben più pesante, sfiorando il 30% («Il Mattino», 28 luglio 2008).

³ I due sondaggi del 2007 e del 2008 sono stati realizzati dall'Ipr Marketing. Nel primo caso sulla base di un campione di 1000 cittadini napoletani («La Repubblica» edizione di Napoli, 31 maggio 2007), nel secondo caso di 2000 cittadini per ogni regione e 600 per ogni comune capoluogo («Il Sole 24 Ore, 12 gennaio 2009).

⁴ Istat, *Bilanci demografici 2005, 2006 e 2007*.

principalmente dalle difficoltà di accesso alla casa delle giovani generazioni; un'altra parte è andata ad alimentare un nuovo flusso migratorio verso il Centro-Nord, molto consistente negli ultimi anni in tutta la Campania⁵.

Segnali preoccupanti di sfiducia vengono poi dal mercato del lavoro locale, con una crescita consistente di soggetti che smettono di cercare occupazione, diventando così invisibili alle rilevazioni statistiche. In Campania, infatti, si registra un apparente paradosso: nel solo 2007 si ha un calo dei disoccupati di 38.000 unità e, contemporaneamente, un calo degli occupati di 11.000 unità: in breve, mancano all'appello 49.000 lavoratori potenziali, che rinunciano a collocarsi sul mercato⁶.

2. Le trasformazioni del sistema di governo locale

La crisi della Prima Repubblica a Napoli assume i toni fragorosi di un vero e proprio tracollo della vecchia classe dirigente. Il primo mandato Bassolino (1993-1997) si svolge in una situazione di sostanziale vuoto di potere. Non soltanto l'opposizione politica è ridotta ai minimi termini, ma anche gli assetti di potere del mondo economico e delle professioni sono sconvolti dal ciclone tangentopoli.

L'effetto combinato dell'azzeramento della classe dirigente precedente e della nuova centralità che il ruolo del sindaco assume con la riforma 81/93, produce condizioni favorevoli alla formazione di un potere personale molto vasto, organizzato attorno alla figura di Antonio Bassolino.

Negli anni successivi il sistema politico locale è andato articolandosi con la presenza di altri centri di potere. Già la seconda giunta Bassolino (1997) viene varata dopo intense trattative con i partiti, mostrando i caratteri tipici dell'esecutivo di coalizione. All'assolutismo della prima ora si sostituisce un sistema più complesso di mediazione con le formazioni politiche della maggioranza, che tuttavia vanno perdendo la connotazione organizzativa dei partiti storici, caratterizzandosi sempre più su base personale. Si va configurando, in breve, un assetto spiccatamente neo-notabile, costituito da poche leadership personali: Bassolino per i DS, De Mita per La Margherita, Mastella per l'UDEUR. Tre centri di potere ben definiti, fortemente radicati territorialmente (rispettivamente la provincia di Napoli, Avellino e Benevento) e ciascuno con un proprio apparato tecnico-amministrativo (assessori, tecnici, consulenti).

Una prima tappa del percorso verso una maggiore articolazione del sistema di potere locale è rintracciabile nell'ampia composizione della coalizione che regge la seconda amministrazione Bassolino (1997-2001): dalle

⁵ Nel biennio 2006-2007 sono emigrate dalla Campania oltre 50.000 persone. A queste bisogna aggiungere circa 50.000 pendolari di lunga distanza, che continuano a risiedere in Campania pur lavorando nel Centro-Nord (*Rapporto Svimez 2008 sull'economia del Mezzogiorno*).

⁶ *Ibidem*.

formazioni di centro dei Popolari e Rinnovamento Italiano fino a Rifondazione⁷. Nonostante l'ampio successo elettorale (73,4% dei suffragi al primo turno) il sindaco si trova per la prima volta di fronte alla gestione di una maggioranza plurale, assai composita (la giunta della prima amministrazione era invece fortemente caratterizzata a sinistra: PDS, Rifondazione. Comunista, Verdi, Rete). Gli assessorati sono nel frattempo passati da 8 a 16 e vengono assegnati secondo quote precise a figure tecniche «di area» e a esponenti di partito.

Nell'ottobre del 1998, dopo la caduta del governo Prodi, nasce sulla base di una nuova maggioranza il governo D'Alema (ai Popolari si aggiunge la nuova formazione dell'UDR, poi ridenominata sotto la guida di Mastella UDEUR, composta principalmente da deputati provenienti dallo schieramento di centrodestra). Il risultato a Napoli è uno spostamento dell'asse della coalizione verso le componenti di centro di ispirazione cattolica, tradizionalmente forti in Campania⁸.

Gli effetti del cambio di maggioranza in Parlamento non tardano a produrre conseguenze sulla politica regionale. Nel gennaio del 1999 si consuma il cosiddetto «ribaltino» alla Regione Campania: il presidente di centrodestra Rastrelli viene sfiduciato e gli subentra Losco (UDR) alla guida di una coalizione di centrosinistra: le formazioni ex democristiane acquistano ulteriore forza nella politica locale.

Nel 2000 Bassolino si dimette dalla carica di sindaco per candidarsi alla presidenza della Regione Campania⁹. La sua vittoria questa volta dipende in modo determinante dal radicamento elettorale di De Mita in Irpinia e di Mastella nel beneventano (da allora fino ad oggi, la coalizione di centro-sinistra 'allargata', dall'UDEUR a Rifondazione, ha governato ininterrottamente Regione Campania, Provincia e Comune di Napoli). All'indomani delle elezioni regionali comincia un lungo braccio di ferro tra Bassolino e De Mita, e poi tra Bassolino e Mastella, per la formazione della giunta. L'accordo viene raggiunto solo diversi mesi dopo, ma l'impasse lascia il segno deteriorando l'immagine della leadership di Bassolino.

In effetti, l'accordo alla Regione può essere considerato, sotto diversi punti di vista, uno spartiacque decisivo della politica campana, foriero di importanti conseguenze:

⁷ Si tratta di una maggioranza più ampia di quella che sostiene a livello nazionale il primo governo Prodi (1996), dal momento che Rifondazione e La Rete non si limitano al solo appoggio esterno.

⁸ Nel governo D'Alema, Bassolino assume l'incarico di ministro del lavoro. Il cumulo di cariche attira verso il sindaco le prime critiche esplicite degli intellettuali. Dopo pochi mesi Bassolino torna sui suoi passi, si dimette dal governo e dichiara di volersi dedicare unicamente alla città (giugno 1999).

⁹ Al suo posto subentra, non senza suscitare polemiche per la controversa – sotto il profilo tecnico-amministrativo – successione, il vicesindaco Marone, che rimane in carica fino alla scadenza naturale della consiliatura nel 2001.

- a. il capoluogo partenopeo cessa di essere il centro assoluto della politica regionale (contribuisce in questo senso anche il potere crescente del sindaco di Salerno, De Luca, collega di partito e accanito rivale di Bassolino);
- b. la leadership di Bassolino si ricolloca definitivamente all'interno di un sistema di mediazione che raccoglie importanti pezzi del vecchio sistema democristiano;
- c. comincia una convivenza forzata dei tre sistemi di potere personali (Bassolino, De Mita, Mastella) che genera una forte conflittualità interna – seppur in massima parte tenuta sotto traccia – accompagnata da una gestione neo-patrimoniale di cariche, nomine e consulenze¹⁰.

La strada individuata da Bassolino per preservare la sua area di influenza napoletana è la scelta come candidato sindaco di Rosa Russo Iervolino, esponente autorevole dei Popolari, e tuttavia non riconducibile all'area di influenza di De Mita. Alle elezioni del 2001 la Iervolino ottiene un buon successo (48,8% al primo turno e 52,9% al secondo).

Lo stile di governo del nuovo sindaco è improntato a una certa autonomia dai centri di potere politico regionale, ma anche a una notevole chiusura nei confronti delle critiche e delle componenti sociali non schierate. Uno stile più vicino alla Prima Repubblica: centrato sulla rappresentanza politica più che capace di raccogliere le sfide della *governance* urbana; votato all'interlocuzione con i riferimenti naturali del centrosinistra e con gli ambiti tradizionali della politica (sindacati e partiti), all'interno dei quali vengono individuati alcuni interlocutori privilegiati; scarsamente incline all'ascolto e alla concertazione con gli interessi diffusi e organizzati e, invece, più orientato all'equilibrio di coalizione.

Il clima politico e culturale in città è nel frattempo completamente mutato. Il primo lustro del nuovo secolo è lontano anni luce dal dopo-93: subentra una sensazione di stanchezza e di arretramento sul terreno civile e culturale. I piani per Bagnoli e Napoli est languono, l'ordinaria amministrazione va sempre più spesso in crisi, la sfiducia cresce, il degrado sociale e la criminalità organizzata incombono. Né aiuta una opposizione di centrodestra incapace di proporsi come classe dirigente, priva di una leadership unitaria, continuamente oscillante tra l'accordo consociativo e l'opposizione populista.

Il caso napoletano illustra bene gli scostamenti che spesso si possono verificare tra riforme istituzionali e prassi politiche, tra piano normativo e comportamenti reali. Il modo in cui si è configurato negli anni il sistema politico

¹⁰ La ricerca ostinata di un punto di equilibrio, e in generale la tenuta dell'ampia maggioranza alla Regione, trova ragione anche nella necessità di tenere in vita il cosiddetto «laboratorio politico campano», laddove a livello nazionale la coalizione di centrosinistra si sfalda, andando divisa incontro alla sconfitta delle elezioni politiche del 2001.

locale, infatti, ha prodotto dinamiche di segno opposto rispetto alle aspettative dei promotori della legge 81/93¹¹. In primo luogo, la preminenza della figura del sindaco e l'assenza di contrappesi adeguati, in un tessuto sociale e politico debole quale quello napoletano, caratterizzato da un deficit di legittimazione delle componenti organizzate della società civile, ha prodotto un eccesso di personalismo a tutti i livelli del sistema politico, che si è riverberato negativamente sull'azione di governo. In secondo luogo, il ridimensionamento dei poteri del consiglio comunale ha generato, paradossalmente, un indebolimento anche della giunta nella misura in cui i consiglieri sono stati portati a operare in modo ostruzionistico – per esempio facendo mancare il numero legale alle sedute di consiglio, prassi tristemente ricorrente a Napoli, o mettendo in atto strategie di partito tese a delegittimare componenti di giunta – forti di un potere di veto che costituisce l'unica possibilità di incidere sul corso amministrativo. Se da un lato, dunque, la riforma ha consentito una certa stabilità e capacità di intervento degli esecutivi (soprattutto in una prima fase), dall'altro ha prodotto uno squilibrio del sistema istituzionale che ha esposto l'azione amministrativa al rischio di subire la conflittualità del sistema di rappresentanza politico e dei partiti, costringendo spesso il sindaco a intavolare lunghe trattative e a elargire ricompense agli esponenti politici maggiormente in grado di esercitare pressioni di *lobbying*.

Si è assistito, così, a un ritorno graduale della mediazione partitica su base personale, ben evidente soprattutto nella selezione del personale di governo e dei vertici degli enti pubblici e partecipati. Su questo terreno, l'affermazione di una dialettica paritaria tra sindaci e partiti, dopo una prima fase di solitudine degli esecutivi, può essere legittimamente interpretata come un tentativo da parte dei primi di coinvolgere la rappresentanza politica nelle scelte di governo, stemperandone così le tensioni¹².

Il ritorno dei partiti sulla scena pubblica è sancito già nel corso del primo mandato Bassolino dalla crescita progressiva della quota di assessori provenienti dai banchi del consiglio comunale¹³. Ma è soprattutto durante le due sindacature Iervolino che si afferma più chiaramente una concezio-

¹¹ Per una disamina degli effetti, anche inattesi, della riforma si veda Vandelli (1997).

¹² Va notato che anche la composizione della classe politica municipale napoletana mostra in quegli anni un ritorno verso forme tradizionali di rappresentanza, con il monopolio dei canali di reclutamento saldamente in mano ai partiti e con un profilo degli eletti che torna a essere caratterizzato, in maggioranza, dalla politica professionistica e dalle professioni amministrative del pubblico impiego (Allum *et al.* 2006).

¹³ Nella prima giunta nominata da Bassolino, all'indomani delle elezioni del 1993, non figurano assessori provenienti dalle fila dei consiglieri comunali. Nel corso del mandato, tuttavia, vengono nominati in giunta 4 consiglieri. Durante l'amministrazione Bassolino-Marone (1997-2001) si registrano 3 passaggi dal consiglio alla giunta, che salgono a 6 nella prima amministrazione Iervolino (2001-2006). Nella seconda amministrazione Iervolino (2006) il numero di assessori nominati tra coloro che hanno partecipato alle elezioni per il consiglio comunale passa a 8 (4 eletti e 4 non eletti).

ne neo-politicistica del mandato di governo. Nella prima amministrazione (2001), infatti, la composizione della giunta avviene consultando principalmente le segreterie di partito e riducendo la cerchia di assessori di stretta fiducia del sindaco. Probabilmente in questo atteggiamento conta anche la formazione politica della Iervolino, risalente a un'epoca in cui la dialettica tra i partiti esauriva il campo della democrazia. Fatto sta che il nuovo sindaco inaugura con il suo primo mandato un metodo di formazione della giunta che ricalca fedelmente lo schema di coalizione, con poco spazio per le voci autonome, rinunciando di fatto ai poteri previsti dalla legge 81/93. Anche le nomine degli enti partecipati sono improntate a una logica simile: lunghe contrattazioni, assenza di criteri pubblici e congruenti con obiettivi progettuali, uomini di apparato.

La cosa è ancora più evidente in occasione della formazione della seconda giunta Iervolino (2006). Gli assessori che hanno portato in porto le politiche più innovative non vengono riconfermati¹⁴. Altri assessori, invece, in grado di contare su maggiori coperture di partito, e soprattutto capaci di controllare congrui pacchetti di voti, trovano nuovo spazio. In quell'occasione, significativamente, le trattative per la formazione della giunta riguardano contestualmente anche le nomine dei vertici delle principali società partecipate, secondo un mosaico le cui tessere vengono giustapposte con scientifica precisione. Ad esempio, Papa, il vicesindaco uscente con delega all'urbanistica, va a ricoprire la carica di presidente di Bagnoli Futura (la società di trasformazione urbana che gestisce la bonifica e la ridestinazione dei suoli di Bagnoli); viceversa, Santangelo, presidente di Bagnoli Futura, viene nominato vicesindaco con delega all'urbanistica. Alcuni assessori uscenti poi trovano collocazione nelle liste bloccate per le elezioni parlamentari in agenda lo stesso anno, altri ottengono cariche nei Cda delle partecipate o sono recuperati nel ruolo di consulenti. I posti che si liberarono vengono lottizzati dai partiti della coalizione che promuovono alcune seconde linee.

Criteri di nomina così esposti alla contrattazione tra gruppi politici si riverberano inevitabilmente sui rapporti all'interno della giunta, causando l'apertura continua di focolai di conflittualità. La Iervolino pare 'appaltare' gli assessorati ai partiti, sostenendo esplicitamente in più occasioni che nelle dispute tra correnti per i posti in giunta non intende intervenire¹⁵. La giunta torna a essere in buona sostanza un organo politico, in cui si realizza la dialettica tra le forze della coalizione, così come era stato nella fase precedente al 1993.

¹⁴ Ad esempio gli assessori Porta, artefice della riforma del decentramento comunale; De Masi, promotore di importanti iniziative in tema di lotta al racket; Furfuro, gestore di alcuni progetti innovativi per l'infanzia e l'adolescenza.

¹⁵ A proposito della autonoma responsabilità politica degli assessori rispetto al sindaco e all'amministrazione stessa, sono significative le dichiarazioni con cui la Iervolino commenta l'arresto dell'assessore Nugnes nell'ambito dell'inchiesta sugli scontri di Pianura del gennaio 2008: «quella di Nugnes, ammesso che sia comprovata, è una sciocchezza di carattere personale e non coinvolge il Comune» («Corriere del Mezzogiorno», 7 ottobre 2008).

Certamente il sindaco mantiene la sua leadership – non si limita a una funzione di *primus inter pares* – ma la esercita innanzitutto interloquendo con i partiti e lasciando in secondo piano il rapporto con i cittadini-elettori. Nel 2004, ad esempio, l'assessore al traffico (Esposito dell'UDEUR), sottoposto al fuoco di fila dei DS e coinvolto in una inchiesta della magistratura, è costretto alle dimissioni. La Iervolino subisce la sostituzione (pretesa soprattutto dai DS, per ragioni di visibilità politica) ma dopo pochi mesi, con un'abile manovra, ripescava l'ex-assessore in giunta affidandogli la delega al turismo. Esposito viene successivamente escluso dalla compagine di governo della seconda amministrazione Iervolino, per poi essere ancora una volta recuperato, nel dicembre 2006, come capo della segreteria politica del sindaco.

Gli equilibri di maggioranza innanzitutto, dunque, anche a costo di compromettere il rapporto con l'opinione pubblica. Come, in effetti, puntualmente accade: la fiducia nei confronti della giunta cala progressivamente già nel corso del primo mandato elettorale. Al termine della consiliatura, nel dicembre del 2005, la Iervolino comunica la decisione di non ricandidarsi. Si fa avanti la possibilità delle primarie. Dopo pochi giorni il sindaco torna sui suoi passi e annuncia la sua ricandidatura (il che scongiura il ricorso alle primarie). Nel frattempo i sondaggi mostrano che la maggior parte dei cittadini napoletani è insoddisfatta della sua amministrazione¹⁶. E nonostante ciò, alle elezioni del 2006 la Iervolino ottiene un largo successo, vincendo al primo turno con il 57% dei suffragi¹⁷. A dispetto delle critiche, della conflittualità, dell'assenza evidente di un disegno riformatore, il sistema di potere al governo della città mostra una forte solidità.

3. Politiche urbane e governance locale

Nella precedente ricerca relativa alla prima fase del dopo-93 a Napoli (Brancaccio, 2002) avevamo messo in evidenza l'emergere di uno stile amministrativo basato sulla programmazione di medio-lungo termine, richiamando l'attenzione su alcuni interventi di ampio respiro: il ridisegno urbanistico della periferia orientale e occidentale, l'impostazione del nuovo Piano regolatore generale (PRG), la riprogettazione e ampliamento della metropolitana, il piano trasporti. Tale impostazione, già nel secondo mandato Bassolino (1997-2001), perde progressivamente terreno a favore di un approccio in cui l'amministrazione tende a concepire la propria azione essenzialmente nel breve periodo. Non si tratta di una scelta strategica, è piuttosto la conseguenza della perdita di unità programmatica della giunta

¹⁶ Un sondaggio Swg condotto su un campione di 700 residenti a Napoli nel maggio 2005 rivela che il 65% dei cittadini nutre scarsa o nessuna fiducia nel sindaco («Corriere del Mezzogiorno», 1 giugno 2005).

¹⁷ La lista civica alternativa alla coalizione di centrosinistra guidata da Marco Rossi-Doria, che pure in un primo momento nei sondaggi si attestava su posizioni lusinghiere, non riesce a eleggere neanche un consigliere.

connessa alla evoluzione in senso neo-notabile della politica napoletana, di cui si è parlato nel paragrafo precedente. Questa tendenza, all'inizio appena accennata, prosegue nella fase della prima amministrazione Iervolino (2001-2006), caratterizzata da una particolare frammentazione delle politiche e dalla conferma di una scarsa propensione alla promozione di processi di *governance* urbana e di confronto plurale. Nelle pagine che seguono ci soffermeremo più nel dettaglio su questa fase amministrativa.

Nel 2001 la Iervolino imposta la campagna elettorale sulla tutela delle fasce deboli e in particolare sul tema della casa. La prima uscita pubblica da sindaco è proprio un impegno a ripartire dalle periferie e dal miglioramento delle condizioni abitative degli assegnatari delle case popolari. Si tratta di un tema complesso, per la vastità del patrimonio edilizio del comune e per le condizioni di grave degrado in cui versa, che richiederebbe un programma di interventi concertati e costanti nel tempo. Nel corso del mandato, invece, le uniche politiche in materia riguardano un piano di dismissione del patrimonio comunale residenziale e il tentativo di far ripartire la manutenzione degli immobili, ferma da diversi anni. Significativamente il settore della casa ottiene fra i punteggi più bassi (tabella 1), sia nel giudizio dei testimoni qualificati (4,1) sia nel giudizio degli stessi assessori (5,8).

Di fronte a problemi di enormi dimensioni l'amministrazione procede per interventi *spot*, che poi non trovano la continuità necessaria per produrre effetti positivi di più ampio raggio. Il giudizio più ricorrente tra gli intervistati è proprio l'episodicità dell'azione amministrativa, che risponderebbe principalmente a un obiettivo di visibilità, mentre risulta completamente trascurata la fase di consolidamento del bene pubblico. La conseguenza è un rapido deteriorarsi dei beni collettivi prodotti e delle risorse di fiducia attivate.

Tabella 1. La percezione di efficacia: i risultati raggiunti nei vari settori di intervento (valori medi; punteggio 1-10)

Settori di intervento	Sindaco	Assessori (7)*	Testimoni qualificati (21)*
Ambiente, verde pubblico	7	7	4,3
Casa	6	5,8	4,1
Organizzazione interna	6	5,8	4,1
Rapporti con i cittadini	7	6	4,3
Sanità e politiche sociali	7	7	4,8
Scuola e cultura	8	7,2	5,5
Sicurezza	5	6,2	3,4
Sviluppo economico	6	6,4	4,3
Trasporti pubblici, viabilità	6	6,1	5
Urbanistica	9	7,2	4,6

*Numero di intervistati

È significativo che i giudizi migliori (o meno negativi) da parte dei testimoni qualificati riguardino i settori caratterizzati da arene di *policy* già collaudate, composte da attori che si riconoscono reciprocamente e che interagiscono sulla base di linee di intervento impostate nel corso delle amministrazioni precedenti. È il caso, ad esempio, dei settori scuola/cultura e politiche sociali, con i progetti innovativi sull'infanzia e sulla sperimentazione del reddito minimo d'inserimento, programmati alla fine degli anni Novanta e agganciati alle leggi 285/97 e 237/98 dei governi nazionali di centrosinistra. Oppure dei trasporti pubblici, settore su cui incide favorevolmente l'apertura di parte della rete metropolitana, in corso d'opera da molto tempo ma riprogettata durante la prima amministrazione Bassolino. In questi casi l'azione amministrativa si trova semplicemente a gestire nella fase finale e nell'implementazione processi decisionali già definiti in passato. I giudizi più negativi, invece, riguardano i settori (casa, sicurezza) che rimandano direttamente agli enormi problemi di vulnerabilità sociale della città (l'abitazione dei ceti più svantaggiati, l'esposizione al crimine organizzato, il degrado metropolitano). Questi settori scontano da sempre un forte deficit di intervento e dunque più degli altri avrebbero necessitato di un'azione politica e amministrativa integrata e di ampio respiro, della messa in campo di dispositivi di *governance* multilivello in un'ottica innovativa e di coinvolgimento dei soggetti destinatari degli interventi.

Guardiamo ora più attentamente il *policy style* dell'amministrazione. Al di là delle specifiche caratteristiche dei settori di intervento, quali sono gli stili riconoscibili nell'azione della prima giunta Iervolino? Consideriamo due casi concreti di *policies* che possono fornirci informazioni più approfondite al riguardo. Si tratta di processi decisionali giunti in porto, considerati unanimemente come casi di successo. Proprio il loro esito positivo ci consente di mettere in evidenza con maggiore chiarezza le logiche di azione dell'amministrazione. Il primo caso si riferisce alla riforma del decentramento comunale realizzata nel 2005, che ha accorpato le 21 circoscrizioni in 10 municipalità dotate di maggiori competenze e ha introdotto l'elezione diretta dei presidenti (Brancaccio, Zaccaria 2007). La riforma è stata approvata dopo un lungo iter di trattative e passaggi istituzionali con il concorso di un ampio schieramento di forze politiche. Tuttavia, l'intero processo decisionale è rimasto limitato all'interno dei confini istituzionali, non riuscendo a coinvolgere gli attori territoriali e a promuovere un ampio dibattito in città. Ciò, da un lato, ha semplificato il percorso della decisione, rimuovendo possibili nodi di conflittualità; ma dall'altro, ha spostato il problema sulla messa in opera della riforma (Zaccaria 2007). Non a caso, all'indomani dell'approvazione, il portato di innovazione del provvedimento è stato di fatto neutralizzato dalla mancata definizione, o da una definizione molto vaga, dei regolamenti attuativi.

Il secondo caso riguarda l'adozione del Piano regolatore nel 2004 (il cui complesso iter viene impostato nel corso delle amministrazioni precedenti). Occorre specificare che le vicende urbanistiche napoletane assumono, a partire dal primo mandato Bassolino, una forte impostazione

pubblicistica data dall'assessore De Lucia. L'idea è quella di riaffermare il monopolio dell'amministrazione pubblica sul processo di pianificazione del territorio, dopo anni in cui si era realizzata una gestione di fatto della politica urbanistica riconducibile a centri di potere esterni (De Lucia 1997). Secondo l'impostazione data da De Lucia nei primi documenti ufficiali prodotti dalla giunta (1994), le scelte riguardanti la programmazione territoriale devono essere assunte dall'amministrazione comunale in perfetta solitudine; solo in un secondo momento i privati sarebbero entrati in scena, negoziando eventualmente su singoli aspetti nella fase di implementazione. In quest'ottica di negazione della contrattazione pubblico-privato – o se si preferisce di sua residualizzazione – il Piano regolatore diventa uno strumento eccessivamente rigido, che da un lato esclude ufficialmente dal processo decisionale gli interessi del territorio (tutti gli interessi, da quelli organizzati a quelli diffusi), frenando così gli investimenti privati e contribuendo allo stallo dei progetti di rilancio della città; dall'altro non impedisce forme di accordi «in deroga» secondo una logica di scambio particolaristico.

In entrambi i casi sopra richiamati – che, lo ricordiamo, sono considerati due casi eccellenti della prima amministrazione Iervolino¹⁸ – siamo di fronte a politiche di carattere molto generale, in cui il processo decisionale è sostanzialmente determinato da una dialettica di tipo tradizionale tra gli attori politici e istituzionali. Il prodotto finale consiste in modelli normativi definiti sulla carta ma che poi trovano scarsa applicazione concreta. Ciò ha consentito all'amministrazione di evitare il nodo del coinvolgimento e della selezione degli interessi, salvo poi (o probabilmente per) lasciare spazio a una contrattazione di tipo privatistico dietro le quinte. In ogni caso, lo schema di azione della giunta resta ancorato a forme tradizionali di *government* mentre trascura la strada più innovativa della *governance* urbana.

I fallimenti dei progetti di rilancio di Bagnoli (Lepore 2007) e di Napoli est (Vitellio 2007) mostrano bene questa situazione. Le politiche hanno proceduto su binari paralleli: da una parte all'interno delle istituzioni politiche si è discussa la definizione dello schema di piano, dall'altra si è proceduto a intese separate per la trasformazione di pezzi di territorio secondo trattative sottratte, a quel punto, alla visibilità e al controllo dell'opinione pubblica e degli operatori della società civile. Ne è risultata, oltre alla reintroduzione di una logica privatistica, che in un primo momento si era intesa abbandonare, una estrema farraginosità degli iter decisionali, continuamente sottoposti a tensioni latenti tra livelli istituzionali e ambiti di interessi diversi, senza che si sia mai riusciti a varare procedure trasparenti ed efficaci con cui far emergere, selezionare e mettere a confronto gli interessi in campo in una dinamica deliberativa.

¹⁸ La giunta li ha considerati addirittura i suoi fiori all'occhiello, come si evince da una lettura del *Bilancio di mandato della Giunta Iervolino 2001-2006* (Comune di Napoli – Dipartimento Comunicazione istituzionale e Immagine, 2006).

La maggiore *accountability* democratica delle amministrazioni nel dopo-riforma connessa al rapporto diretto tra sindaco ed elettorato – dato rilevato da molti intervistati – è risultata così inficiata dal dedalo di contrattazioni non esplicite e dalla frammentazione che ha caratterizzato le politiche urbane. Di conseguenza è capitato che anche in presenza di fallimenti eclatanti, come nel caso della crisi dei rifiuti e delle gravi difficoltà a organizzare il ciclo di raccolta differenziata in città, l'amministrazione si sia trincerata dietro al gioco dei veti incrociati, smarcandosi dalla pressione dell'opinione pubblica e degli osservatori che invano hanno invocato l'accertamento delle responsabilità politiche.

Viene fuori, in ultima analisi, un forte ritardo nella programmazione delle politiche urbane come politiche complesse e integrate, in parte dovuto all'approccio semplificato, emerso alla metà degli anni Novanta ed ereditato dalla giunta Iervolino, che colloca il monopolio pubblico dei processi decisionali al centro dell'azione di governo (Belli 2007). Di qui una dialettica spesso conflittuale con gli interessi organizzati, sistematicamente evitati nella impostazione delle politiche pubbliche. Né, d'altra parte, vanno fatte salve le responsabilità di parte del mondo economico e della società civile, che spesso hanno accettato una logica di cooptazione e di appartenenza, rinunciando a quella funzione di controllo e di stimolo sull'operato dell'amministrazione che li dovrebbe sempre caratterizzare. Ecco: forse la coppia concettuale cooptazione/conflitto rende meglio di altre il senso di ciò che è accaduto a Napoli negli ultimi anni. Quel che è certo è che si possono riscontrare persistenti linee di conflittualità con alcuni altri poteri dello stato e con i soggetti organizzati della società civile. Si pensi alla polemica costante tra il potere politico e la procura guidata da Cordova (poi trasferito per incompatibilità ambientale nel 2003) oppure ai contrasti con l'associazione locale degli industriali (prima con il presidente Iavarone e poi con il presidente Lettieri)¹⁹.

Per chiarire meglio il modo in cui l'amministrazione ha considerato le nuove forme di *governance* riportiamo un esempio significativo. Verso la fine del mandato è stata lanciata da parte dell'assessorato allo sviluppo economico l'iniziativa del Piano strategico della città. Sono stati coinvolti come consulenti docenti universitari ed esperti con il compito di seguire e guidare il processo, e stendere poi il documento finale. Il lancio dell'iniziativa è stato seguito dal sistema dell'informazione, le prime riunioni sono state piuttosto affollate di *stakeholders* e comuni cittadini a vario titolo interessati. Poi, nel breve volgere di alcune settimane, tutto si è inabissato. Gli interessi orga-

¹⁹ Un esempio delle polemiche di questi anni: «non si possono governare una città e i relativi processi di investimento senza condividere le scelte con le categorie del mondo produttivo attraverso le quali si crea il vero sviluppo», ha sostenuto Lettieri, presidente dell'Unione Industriali. La secca replica del sindaco: «Se c'è una cosa che non mi interessa è quello che dice Lettieri» («La Repubblica» edizione di Napoli, 21 marzo 2007).

nizzati non hanno più partecipato e solo alcune associazioni, interessate a un rapporto diretto con l'amministrazione, hanno continuato il confronto, che tuttavia a quel punto è apparso del tutto sterile. Alcuni testimoni interrogati sull'argomento hanno risposto che si è trattata di un'inutile perdita di tempo. Il fatto è che è parso subito chiaro a tutti che le linee di politica dello sviluppo si stabilivano altrove e che quegli incontri risultavano un semplice esercizio formale. Il sindaco, dal canto suo, non ha in seguito mai fatto cenno a quella sede quando si è trattato di impostare alcune decisioni strategiche per la città. Per cui da un lato c'era un vuoto simulacro di democrazia deliberativa, e dall'altro si delineavano provvedimenti e accordi tra attori istituzionali che venivano comunicati solo a cose fatte²⁰.

Queste considerazioni attengono principalmente alle linee generali di *policy style* adottate dall'esecutivo. Tuttavia, dal momento che l'assetto politico della maggioranza prevedeva che gli assessorati operassero in modo scarsamente coordinato, alcuni processi decisionali, in particolari settori, sono stati caratterizzati da una maggiore sensibilità verso forme di partecipazione allargata e da un piglio maggiormente innovativo. Si è trattato però, come già detto, di interventi sporadici, che non hanno trovato un quadro di insieme e che quindi hanno prodotto beni collettivi e relazioni di fiducia a forte grado di deterioramento. Di qui la sensazione che il motore dell'amministrazione abbia girato a vuoto, incapace di dare luogo a miglioramenti durevoli.

Per fornire un quadro completo delle politiche urbane a Napoli all'inizio del nuovo secolo, ricostruiremo ora succintamente le caratteristiche di alcuni processi decisionali che ben rappresentano le diverse facce della prima amministrazione Iervolino. Si tratta del progetto «Nidi di mamme», degli interventi a favore dell'associazione antiracket e della ridefinizione dei termini contrattuali con la società che gestisce il patrimonio immobiliare residenziale del comune. Nei primi due casi abbiamo registrato performance alte, nel terzo molto basse.

Nidi di mamme. In senso tecnico il progetto in questione ha origine dalla legge per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza n. 285 del 1997 e dal Piano comunale per l'infanzia redatto l'anno successivo. In senso sostantivo si è trattato di uno dei pochissimi casi di interventi nati da uno specifico input dal basso. Per essere più precisi, l'avvio è dato da una richiesta accolta dalle istituzioni e formulata, in modo ancora grezzo, dalle destinatarie di alcune misure di inclusione sociale (Laino 2002). Alla fine degli anni Novanta a Napoli si riscontra un'espansione significativa dell'offerta di servizi

²⁰ In un intervento sulla stampa, i due consulenti al piano strategico, Belli e Donolo, hanno motivato la loro indisponibilità a proseguire la collaborazione col comune sostenendo, tra l'altro, che l'amministrazione: a) non ha accolto i suggerimenti di stipulare un protocollo di intesa tra Comune, Provincia e Regione per assumere necessarie decisioni in relazione all'ampia area metropolitana della città; b) ha considerato «un'ingenua interferenza che disturba personali e settoriali competenze» le sollecitazioni a integrare le attività degli assessorati; c) ha sistematicamente ignorato gli apporti provenienti dai forum partecipati («Corriere del Mezzogiorno», 23 settembre 2008).

sociali, secondo l'impostazione delle cosiddette politiche «attive» o di «dinamizzazione sociale» promosse dal governo nazionale di centrosinistra. Una di queste misure prevede l'erogazione di un «Reddito minimo vitale» per madri con bambini fino a 12 anni appartenenti a famiglie povere. Un gruppo di donne dei Quartieri Spagnoli, che in passato già erano state destinatarie di interventi di inclusione coordinati dall'Associazione Quartieri Spagnoli (AQS), esprime la richiesta di rendersi parte attiva facendo qualcosa di utile a favore dei bambini del quartiere. Viene così messa a punto, con la mediazione dell'AQS, una prima proposta all'assessore alla cultura Furfaro, titolare della delega all'infanzia. La proposta viene vagliata dall'assessorato nel 1999 e incardinata in un percorso di fattibilità amministrativa e sostenibilità pedagogica e sociale. Segue la programmazione di un percorso di formazione che consenta alle madri di operare come ausiliarie e coadiuvanti in alcuni nidi d'infanzia appositamente creati. Per la sede si scelgono alcune scuole dei Quartieri Spagnoli. La finalità principale è la prevenzione del rischio per i bambini e l'inclusione delle madri-operatrici in percorsi di attivazione e di crescita di coscienza. Va considerato che Napoli, nonostante sia la città con la più alta percentuale di bambini in Italia, soffre storicamente di una cronica carenza di servizi per l'infanzia, e in particolare di asili nido. Alle madri inserite in questo percorso di inclusione vengono erogate – contemporaneamente alla loro attività nei nidi – 5 ore settimanali di formazione e poi un tirocinio di 12 ore settimanali. A partire dal 1999 questa esperienza si è ripetuta di anno in anno, utilizzando sempre fondi straordinari. Nel corso del 2002 (quindi nella fase della prima amministrazione Iervolino) le madri danno vita all'Associazione Nidi di mamme e il progetto è esteso dai soli Quartieri Spagnoli alle circoscrizioni della periferia orientale di S. Giovanni e Barra.

Non v'è dubbio che quello dei Nidi di mamme sia un progetto fortemente innovativo. E questo si evince bene dai giudizi espressi dai testimoni qualificati, sempre positivi e con valutazioni molto al di sopra della media²¹. In effetti, uno dei fattori che ha fatto crescere la qualità dell'intervento è proprio la sua costruzione dal basso, a partire dal tessuto sociale oggetto di precedenti interventi di inclusione sociale. L'assessorato ha accompagnato il progetto, ma il cuore dell'iniziativa risiede nella rete di cooperazione informale che si è attivata tra comitati spontanei, agenzie territoriali del terzo settore, strutture di ricerca scientifica (Dipartimento di Scienze relazionali della Università Federico II), scuole (gli istituti dei Quartieri Spagnoli che hanno messo a disposizione le aule per il progetto) e enti innovativi di formazione (ad esempio, una compagnia teatrale che accompagnava le madri in un percorso educativo). Rete che poi successivamente ha trovato una formalizzazione nella costituzione del Coordinamento territoriale di area.

²¹ Voti: 7,3 per il livello di efficacia; 8 per l'innovatività di processo; 7,7 di prodotto e 7 per il grado di integrazione settoriale, il grado di coordinamento decisionale e il grado di apertura del processo decisionale.

Dunque, un processo decisionale ampio (14 attori rilevati), aperto e con un grado di coordinamento notevole, vista l'eterogeneità dei soggetti coinvolti. Nel tempo, tuttavia, alcuni elementi originari sono venuti meno, anche perché non si è realizzato quel processo di istituzionalizzazione che era stato promesso e che avrebbe stabilizzato la misura trasferendola sui fondi ordinari del comune. Le difficoltà finanziarie crescenti hanno indebolito la fiducia e l'entusiasmo degli operatori coinvolti e degli utenti. Inoltre, come hanno fatto notare alcuni testimoni intervistati, nel passaggio alla prima amministrazione Iervolino si è imposto un approccio eccessivamente meritocratico. Nella selezione della madri, infatti, molte di quelle che avevano mostrato problemi e incapacità sono state allontanate, con la motivazione che il progetto era rivolto principalmente ai bambini. Ma in origine uno degli aspetti più innovativi stava proprio nel tentativo di rendere attive e partecipi le madri che mostravano maggiori difficoltà, nella convinzione che fosse necessario investire su coloro che naturalmente svolgono il ruolo di educatrici, seminando così elementi di fiducia e nuova identità in contesti disagiati.

Promozione dell'associazione antiracket. Nel novembre del 2001 il sindaco Iervolino istituisce una specifica delega assessorile per interventi contro il racket e l'usura. Successivamente, in accordo col titolare della delega, l'assessore De Masi, viene nominato consulente Tano Grasso, già parlamentare DS, componente della commissione antimafia e promotore dell'associazione nazionale contro il racket nata dall'esperienza di Capo d'Orlando. Il nuovo consulente porta a Napoli l'esperienza dell'associazionismo antiracket che già aveva riscosso notevoli successi in altre realtà del Mezzogiorno. Inizia così una prima fase di programmazione e coordinamento tra il comune, l'associazione antiracket e le istituzioni preposte alla difesa dell'ordine pubblico: Prefettura, Questura, Comando dei Carabinieri, Comando della Guardia di Finanza. La logica dell'intervento è di coinvolgere i commercianti vittime di estorsione attraverso il coordinamento dell'associazione antiracket e la presenza attiva delle forze dell'ordine. L'obiettivo è di rompere l'isolamento delle vittime associando tutti coloro che intendono rifiutarsi di pagare il pizzo. Dopo alcune difficoltà iniziali, l'associazione antiracket riesce a superare scetticismi e paure e a dare vita a un primo network di operatori commerciali. La strategia fa breccia proprio a Pianura, uno dei quartieri più difficili della città²². Il comune svolge un ruolo di cerniera tra tutti gli attori coinvolti,

²² Ecco come si è espresso in proposito l'assessore: «attraverso anche il sostegno della parrocchia locale siamo riusciti a organizzare incontri con piccoli gruppi di commercianti, i quali sulle prime avevano anche paura e quindi mi ricordo che insieme a Tano Grasso i primi incontri con questi commercianti li facevamo in una saletta della parrocchia di Pianura, la sera che non ci vedeva nessuno... Erano riunioni un po' carbonare, c'è voluto un lavoro molto lungo per convincere i commercianti a fare questo passo, che durò almeno 5-6 mesi: incontri, riunioni, approfondimento di tutti gli aspetti che potevano essere collegati all'associazionismo antiracket. Poi si sono convinti e hanno deciso di fare questo lavoro insieme a noi. Presentammo formal-

favorendo l'incontro, lo scambio di informazioni, procurando le coperture necessarie, esercitando un'azione di coordinamento con le altre esperienze simili attraverso l'operato del consulente Tano Grasso. I primi risultati sono significativi soprattutto sul piano simbolico: cominciano le prime denunce, le operazioni delle forze dell'ordine, gli arresti. La scelta del comune è quella di accompagnare le denunce durante la fase processuale, costituendosi parte civile per il danno arrecato all'immagine della città e al suo tessuto economico. Per la prima volta i legali di un Comune partecipano ai processi per estorsione; il caso fa giurisprudenza. La stampa dà un risalto crescente all'iniziativa, generando un ritorno positivo sulla fiducia degli operatori commerciali. Dalle circa 100 denunce del 2001 si passa alle 614 del 2005 (Grasso, 2006). Fioccano le prime condanne e i risarcimenti per il comune.

L'associazione antiracket napoletana ha registrato molte adesioni. Tra le prime quella di Silvana Fucito, titolare di un esercizio commerciale nella zona Est della città, che aveva avuto il coraggio di denunciare i suoi estorsori ben prima che il comune avesse varato l'iniziativa antiracket. L'imprenditrice nel 2005 si è imposta all'attenzione delle cronache internazionali figurando tra i 37 'eroi' europei nominati dalla rivista newyorkese «Time». L'iniziativa del comune a sostegno della lotta al racket è stata accompagnata negli anni da un'azione di prevenzione e di sensibilizzazione rivolta ai giovani. Uno stanziamento di fondi nel bilancio comunale ha consentito di realizzare una campagna d'informazione contro racket e usura nelle scuole con l'ausilio anche di storie a fumetti disegnate da Staino. Altro importante passaggio è rappresentato dalla stipula di un protocollo di intesa con l'Acen, l'associazione costruttori edili, che ha consentito di ottenere molte denunce anche da parte delle ditte impegnate nei lavori dei numerosi cantieri cittadini (attività economiche notoriamente soggette a forti pressioni estorsive).

Come nel caso dei «Nidi di mamme», anche il processo decisionale relativo alle azioni di promozione della lotta al racket è caratterizzato da un network aperto e da una pluralità di attori (16). Si tratta di uno dei pochi casi analizzati a mostrare una forte connotazione di cooperazione virtuosa. In parte è la natura stessa di questa politica, che prevede incentivi alla mobilitazione civile e alla partecipazione, a determinare una configurazione di attori di questo tipo. Sia sul lato delle istituzioni che su quello del rapporto con gli interessi organizzati si è riscontrata una buona capacità di coinvolgimento e di integrazione di attori eterogenei²³.

L'associazione antiracket cammina ormai con le proprie gambe. Tuttavia i promotori non nascondono le difficoltà derivanti non soltanto da

mente la prima associazione antiracket nell'ufficio del sindaco, alla città e alla stampa. In quell'occasione decidemmo per ragioni di cautela di presentare soltanto il volto del portavoce, chiedemmo alle televisioni e ai giornali di non inquadrare gli altri».

²³ Non è un caso che i testimoni qualificati assegnino a questa politica i voti più alti: 8,7 per il livello di efficacia e di innovatività di prodotto e di processo; 6,7 per il grado di integrazione settoriale, 7 per il grado di coordinamento decisionale e 8,3 per il grado di apertura del processo decisionale.

problemi oggettivi, ma anche da un certo disimpegno da parte dell'amministrazione in anni recenti. Nonostante il coraggio di molti commercianti e il lavoro di altrettanti volontari, c'è il rischio che tutti gli sforzi si rivelino vani. Significativo il fatto che l'assessore De Masi non sia stato confermato dopo le elezioni del 2006²⁴.

Ridefinizione dei termini contrattuali con la Romeo Gestioni Spa e programmazione piani manutentivi. Il processo decisionale in questione riguarda la soluzione di alcuni conflitti di interpretazione del contratto con il gestore del patrimonio immobiliare del Comune (Romeo Gestioni Spa)²⁵. La presenza di questi conflitti ha bloccato per lunghi anni la programmazione dell'attività manutentiva del patrimonio residenziale del comune. La storia dei rapporti tra l'amministrazione comunale e la società Romeo per la gestione del patrimonio immobiliare è lunga e controversa. In un primo contratto stipulato nel 1991 (tramite licitazione privata) si prevedeva che la manutenzione straordinaria fosse a carico del comune. La cosa ha prodotto notevoli disagi per gli inquilini che hanno dovuto scontare piani manutentivi carenti e saltuari (quando non inesistenti) e per il comune che si è ritrovato titolare di un rapporto contrattuale asimmetrico, in cui si è dovuto caricare di costi onerosi e procedure complicate mentre esternalizzava alla Romeo attività economiche più redditizie. Nonostante il coinvolgimento nelle inchieste giudiziarie, il rapporto con la Romeo passa indenne le vicende di Tangentopoli (non senza suscitare critiche e perplessità in molti ambienti) e viene riformulato nel 1998, quando, dopo l'aggiudicazione della gara d'appalto da parte della stessa società, si dà vita a un rapporto di *Global Service*, con il quale il gestore è tenuto a occuparsi di tutti gli aspetti relativi alla gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare. Nel 1999 viene istituita una commissione che, dopo aver verificato che il gestore subappaltava la manutenzione degli immobili ad altre ditte a prezzi ribassati, propone di ridefinire i termini contrattuali. L'opposizione della Romeo determina il ricorso al contenzioso in sede civile. Nel 2001 l'assessore Di Costanzo, che aveva intrapreso una dura battaglia nei confronti della Romeo per il rispetto degli obblighi contrattuali, non viene confermato e gli subentra l'assessore Balzamo dei Ds. Il nuovo assessore eredita il contenzioso. Dopo un giudizio sfavorevole nel 2003 il comune rinuncia a ricorrere in appello e giunge a un accordo con il gestore non senza suscitare polemiche²⁶. Nonostante l'accordo, i problemi interpretativi

²⁴ Nella seconda amministrazione Iervolino, varata nel 2006, De Masi è stato sostituito dall'assessore Gambale, che a sua volta ha lasciato l'incarico nel 2008 ed è poi incappato nella nota inchiesta giudiziaria sul *Global Service*.

²⁵ Il titolare della Romeo è stato arrestato nel dicembre 2008, insieme a 4 tra assessori e ex assessori, nell'ambito dell'inchiesta sull'appalto di *Global Service* per la manutenzione delle strade cittadine.

²⁶ Queste le dichiarazioni al riguardo dell'ex assessore Di Costanzo: «si verificò un fatto che tuttora reputo inconcepibile. L'amministrazione rinunciò a ricorrere in appello, di fatto alzò bandiera bianca. Più o meno, il sindaco disse: "noi rinunciamo a

relativi alla natura economica da riconoscere, agli interventi e alla unicità del rapporto col gestore continuano, bloccando di fatto il varo dei piani di manutenzione. Il nuovo assessore Balzamo, sulla spinta del programma elettorale della Iervolino che pone al centro le politiche per la casa, decide così di ricorrere ancora una volta all'interpretazione del tribunale che fissa con precisione i parametri del rapporto e risolve la controversia a favore del Comune. Successivamente vengono redatti 5 piani di manutenzione del patrimonio residenziale per un valore di circa 15 milioni di euro ciascuno. Nel 2005 l'amministrazione comunale rinnova il contratto col gestore.

È da notare che il patrimonio abitativo di proprietà comunale presenta da sempre una serie di aspetti di grave carenza, progettuale e costruttiva, che ovviamente a distanza di tempo hanno determinato disagi molto seri per gli inquilini. La fatiscenza degli immobili raggiunge in molti casi condizioni di autentica invivibilità. Negli anni le risorse impegnate dal comune sono riuscite a malapena a far fronte ad alcune situazioni di grave emergenza. Anche i cinque piani predisposti dall'assessore Balzamo sono sostanzialmente rimasti intrappolati in questa logica. Inoltre va considerato che il diritto alla casa delle fasce meno abbienti dei napoletani è di fatto negato da una serie di condizioni di contesto molto gravi, non ultima la gestione da parte della camorra delle occupazioni abusive che sottrae un diritto basilare ai legittimi assegnatari e consente ai clan il controllo del territorio e l'utilizzo di basi logistiche.

Ma torniamo al processo decisionale in questione. Nella predisposizione dei piani l'amministrazione ha dato vita a un confronto con i sindacati degli inquilini (Sunia-CGIL, Sicet-CISL, Uniat-UIL, Assocasa-UGL) che si è rivelato sufficientemente collaborativo. In sede separata poi si è dato vita anche a un confronto con i comitati spontanei di inquilini e con il sindacalismo di base (Unione Inquilini-COBAS), anche se in questo caso i rapporti sono stati decisamente più conflittuali. Un terzo piano di confronto è stato istituito con le circoscrizioni comunali della cintura periferica in cui ricadono la maggioranza degli alloggi di proprietà comunale (Ponticelli e Pianura in testa). In questo caso l'assessore ha organizzato incontri con i presidenti e con i consigli di circoscrizione per raccogliere indicazioni ed elementi conoscitivi sulle situazioni più critiche.

In definitiva, rispetto alla dimensione del problema, la politica in questione è stata caratterizzata da un processo decisionale estremamente frammentato, che si è limitato alla soluzione di alcune controversie formali (non sempre a favore del comune) ma che non è riuscito a dare vita a forme di cooperazione tra gli attori del *policy network*. Si sono in sostanza creati dif-

proseguire in sede legale e Romeo rinuncia a chiedere i danni". Ma quali danni? Nel solo 2000, il Comune girò circa 30 miliardi di vecchie lire a Romeo, per la manutenzione. L'imprenditore subappaltò a ditte che praticavano ribassi del 35%. L'unico vero danno era quello che avevano patito le casse comunali» («Il Corriere del Mezzogiorno», 9 dicembre 2008).

ferenti piani di azione non comunicanti tra loro (i sindacati confederali, i comitati di inquilini, le circoscrizioni, il gestore) che alla lunga hanno reso asfittico il confronto tra i diversi interessi e hanno annullato le possibilità di costruzione di processi deliberativi²⁷.

Possiamo ora tirare le somme in relazione ai tre casi sopra esposti. Abbiamo scelto di illustrare due casi giudicati dai testimoni qualificati in modo molto positivo (il progetto «Nidi di mamme» e la promozione dell'associazione antiracket) e uno in modo decisamente negativo (la ridefinizione del contratto con la Romeo Spa). Si possono individuare in merito alcune ragioni specifiche.

Nel primo caso si tratta di un provvedimento programmato e avviato nella precedente consigliatura (l'assessore è lo stesso). L'opinione degli intervistati è che nel corso dell'amministrazione 2001-2006 ci si sia limitati a portare avanti la programmazione, inserendo al più qualche elemento peggiorativo per quanto riguarda il metodo. In ogni caso è indicativo che l'assessore Furfaro al termine del mandato sia stata sostituita²⁸. Nel secondo caso siamo di fronte a una iniziativa portata avanti dall'assessore De Masi e dal consulente Tano Grasso, i quali riescono a motivare gli attori economici e a attivare una preziosa rete di cooperazione, in un contesto fino a quel momento caratterizzato da profonda sfiducia e omertà. Si notano delle buone sinergie con altre istituzioni (prefetto, forze di polizia) ma manca una visione strategica di medio termine. Alla scadenza del mandato anche quest'assessore viene sostituito (senza trovare altri incarichi) e l'iniziativa perde progressivamente forza, scontando una certa freddezza politica.

Si tratta di politiche complessivamente positive caratterizzate da un forte grado di innovazione e che intervengono in contesti di grande difficoltà, ma rappresentano casi sporadici che trovano fondamenta e spiegazioni particolari. Quello che sembra mancare in questi interventi non è solo l'impronta della squadra, il primato di una direzione di marcia, ma anche un sostegno politico adeguato a progetti così importanti anche dal punto di vista simbolico, per una città nelle condizioni di Napoli. Il governo cittadino in questi frangenti ha mostrato scarsa autorevolezza, è parso dipendere troppo dalle contrapposizioni tra i partiti della maggioranza e tra le correnti dentro gli stessi partiti, da considerazioni di brevissimo termine, secondo una logica neo-patrimoniale della politica, che ha fatto perdere di vista gli assi di una possibile azione rigenerativa.

Di contro il terzo caso mette in luce l'inadeguatezza dell'intervento di fronte alla vastità del problema della casa (fatiscenza degli immobili, scarsa disponibilità di alloggi rispetto ai fabbisogni, manutenzione insufficiente,

²⁷ I punteggi assegnati dai testimoni qualificati sono in questo caso tra i più bassi: 4,3 per l'efficacia; 4 per l'innovatività di prodotto e di processo; 4,7 per il grado di integrazione settoriale e 5 per il grado di coordinamento e di apertura del processo decisionale.

²⁸ La mancata riconferma dell'assessore si spiega principalmente con un veto posto da Rifondazione; la Furfaro sarà poi recuperata da Bassolino nel ruolo di consulente della presidenza della Regione Campania.

occupazioni abusive, infiltrazioni della criminalità organizzata). Un processo decisionale chiuso, che coinvolge pochi attori secondo logiche di contrattazione separata, che non riesce mai a produrre beni stabili. Il panorama degli attori poi è dominato da un unico grande gruppo imprenditoriale che gestisce il patrimonio comunale da oltre un quindicennio, nei confronti del quale il comune è in perenne contenzioso ma che puntualmente si aggiudica tutte le gare. Sullo sfondo, l'estremo degrado delle periferie napoletane.

4. Conclusioni

Alla fine di questo percorso analitico possiamo richiamare l'attenzione su alcuni punti salienti del nostro ragionamento. Riassumeremo le considerazioni sopra esposte con riferimento a tre nodi problematici: la *politics*, il *policy style* e la *governance* urbana.

La *politics*. Negli ultimi anni Napoli vive una crisi drammatica, su molteplici piani. Sul piano del rapporto tra cittadini e amministrazione, in particolare, si riscontra una profonda sfiducia nei confronti dell'operato e della credibilità delle istituzioni. Profonda almeno quanto ampio era stato il credito assegnato alle prime amministrazioni di centrosinistra insediatesi all'indomani della riforma dell'elezione diretta del sindaco. Quella finestra di opportunità si è ormai chiusa. A distanza di oltre un quindicennio da quelle esperienze è forse possibile riassumere i tratti salienti del sistema politico locale nella formula del ritorno a un assetto di tipo neo-notabile. Il radicale ricambio di personale politico nel passaggio cruciale dei primi anni Novanta e il dissolvimento dei principali partiti storici hanno portato alla ribalta alcune leadership politiche di vertice e i loro seguiti personali (cfr. Calise 2000). Si può dire che a Napoli i principali attori politici siano tali da almeno dieci anni. Tuttavia, occorre prestare attenzione a un altro fenomeno di personalizzazione della politica, meno esposto mediaticamente e che ha riguardato i ranghi inferiori della rappresentanza politica. Si tratta principalmente di figure che mettono sul mercato politico le reti sociali di cui dispongono in forza del loro status sul territorio. Reti di scambi clientelari costruite negli anni a partire dai rapporti privilegiati con la pubblica amministrazione (in molti casi, ma non sempre, si tratta di pubblici dipendenti), oppure, ma in misura inferiore, grazie al collegamento in forma gregaria con alcune cordate politiche nazionali e imprenditoriali. Il peso contrattuale di queste figure, in gran parte consiglieri comunali, è testimoniato, da un lato, dalla loro capacità di ostruzionismo in consiglio, facendo mancare il numero legale in alcuni passaggi chiave; dall'altro, dalla frequenza con cui cambiano formazione politica o appartenenza di corrente proponendosi al «miglior offerente». L'indebolimento delle strutture di partito, e soprattutto la progressiva incapacità della politica di reclutare consenso in modo libero da pressioni particolaristiche, infatti, hanno reso sempre più importante per le formazioni politiche il ricorso a «pacchetti preconfezionati» di voti, che quindi vengono disputati senza risparmio di colpi.

Il *policy style*. Quali le conseguenze sul piano delle politiche? Il moltiplicarsi di leadership personali dentro le formazioni politiche a tutti i livelli (dirigenti di partito, deputati, assessori e consiglieri comunali, presidenti e consiglieri municipali) ha sottoposto a continue tensioni il lavoro dell'amministrazione comunale. La giunta è parsa in più occasioni ostaggio dei partiti – e delle cordate politiche dentro i partiti – non essendo stata capace di puntare con chiarezza su alcuni interventi che pure stavano dando buoni frutti. L'agenda politica delle priorità è stata stravolta dagli interessi politici particolari e dalle pressioni esercitate da alcune categorie e cordate clientelari. L'assenza di una leadership politica autorevole, capace di aggregare consenso oltre la sfera degli attori strettamente politici e nella società civile, ha inoltre sfibrato l'azione della giunta, dando forza alle spinte individualistiche degli assessorati e in molti casi alla degenerazione particolaristica delle politiche pubbliche. Le continue situazioni di emergenza, infine, hanno fornito l'alibi per evitare di sviluppare programmi coerenti di medio-lungo termine.

Tuttavia, gli esiti delle politiche pubbliche, come abbiamo visto, non sono stati sempre deludenti. Possiamo individuare schematicamente tre tipologie di *policies*. La prima riguarda alcune politiche fortemente innovative, che hanno potuto contare su reti cooperative esterne all'amministrazione notevolmente ampie e variegate. Si tratta principalmente di iniziative nel campo delle politiche sociali e della sicurezza che sono riuscite ad attivare importanti circuiti di cooperazione e di fiducia. In questi casi risulta molto chiaro il limite 'politico' dell'amministrazione, che ha sostanzialmente abbandonato e lasciato deteriorare quanto di buono era stato prodotto.

La seconda riguarda alcuni interventi di carattere formale (la riforma del decentramento; il PRG; protocolli vari tra le istituzioni, come, ad esempio, il «Patto per la sicurezza di Napoli», firmato solennemente dai rappresentanti delle istituzioni locali e dal ministro dell'Interno Amato nel 2006, ma che è rimasto lettera morta, non integrandosi con alcuna altra iniziativa locale) che, pur giungendo in porto, hanno scontato un forte limite nell'atteggiamento dell'amministrazione. È qui che si può notare una importante caratteristica di fondo del *policy style* dell'amministrazione Iervolino, che ha sistematicamente evitato il nodo degli interessi in campo, rimandando a un futuro non meglio identificato la risoluzione delle controversie. Da un lato, infatti, sono state assunte decisioni formali, frutto di accordi limitati all'agone delle forze partitiche, dall'altro le pratiche politiche e sociali hanno continuato a operare nel senso inverso a quello dichiarato dalla giunta. Gli attori economici e sociali in buona sostanza non sono stati coinvolti, se non in modo selettivo, dietro le quinte, cosa che ha contribuito ad alimentare comportamenti in qualche caso fortemente conflittuali verso l'amministrazione comunale da parte degli interessi organizzati (si veda per tutti il caso degli industriali).

L'ultima tipologia riguarda le politiche 'cattive'. In questo caso il *policy network* è segregato entro cerchie ristrette di attori, i beni prodotti sono parziali, con scarsa visibilità pubblica, ad alto rischio di collusione. Si tratta di forme di regolamentazione interna (sottratte al confronto allargato) di arene dominate da particolari gruppi di interessi, come, per esempio, i

sindacati dei Vigili Urbani per quanto riguarda le questioni organizzative della polizia municipale; le liste di disoccupati, in alcuni casi controllate dalla camorra e spesso dalle cordate clientelari, per quanto concerne le politiche per il lavoro; oppure la rete di interessi della società di gestione del patrimonio immobiliare nel caso delle politiche per la casa. Ma analoghe considerazioni si possono fare per altri provvedimenti nei settori dello sviluppo economico e dell'ambiente che sono caratterizzati da simili profili dei processi decisionali. In questi casi i provvedimenti sono di breve raggio, sottratti al controllo dell'opinione pubblica, senza alcuna possibilità di incidere realmente sulla dimensione delle problematiche.

La *governance* urbana. Infine c'è il nodo problematico relativo al rapporto tra amministrazione e società civile, caratterizzato da forme di *governance* molto carenti dal punto di vista della partecipazione degli interessi del territorio. Nei processi decisionali presi in considerazione non mancano attori esterni sociali, ma il più delle volte essi vengono considerati in un ruolo subordinato, mentre molto rare e limitate nel tempo risultano situazioni di *decision making* che si avvicinano a forme di democrazia deliberativa. Questo, altresì, getta un'ombra anche sui ruoli dirigenti esterni all'amministrazione, in particolare quelli economici, poco propensi a esercitare una funzione di controllo civile e spesso disposti a farsi cooptare nei circuiti di distribuzione particolaristica delle risorse. Come abbiamo visto, nel dibattito pubblico sono ricorrenti i toni accesi, dell'accusa e del conflitto esplicito, ma il più delle volte a tali atteggiamenti ha fatto seguito l'accordo sottobanco, spesso con la partecipazione consociativa di parti e ambienti dell'opposizione politica. Nel complesso, le organizzazioni della società civile napoletana, anche se prendono parte alla vita pubblica, non riescono a farlo in modo organico e continuo, risultando di conseguenza deboli nell'azione. Solo dopo il dramma dei rifiuti del 2008, quindi in una fase successiva alla nostra indagine, associazioni e comitati sono stati in grado di serrare le fila, dando vita a forme di protesta e di opposizione che hanno mostrato capacità di coordinamento. E tuttavia già è possibile scorgere la fase di riflusso.

In una delicata fase di passaggio postfordista, questi nodi problematici hanno prodotto gravi ritardi nella programmazione di nuovi percorsi di sviluppo. Basti per tutti il caso significativo della mancata trasformazione dell'area di Bagnoli, fino all'inizio degli anni Novanta dominata dall'industria di Stato e che ancora oggi si presenta come un «deserto urbano». La città non è riuscita a passare da una gestione centralizzata e statale delle politiche a una basata su nuove forme di *governance* urbana. Resta dominante un'idea tradizionale di *politics* e di *government*, in un'epoca in cui la legittimazione proveniente dalle urne non può più bastare a garantire autorevolezza ed efficacia nell'azione di governo. Non è un caso che l'argomento principale utilizzato dall'amministrazione per ribattere le critiche, sempre più stringenti, sia stato il risultato positivo sancito dalle urne. Così come non è un caso che i giudizi sull'efficacia dell'amministrazione cittadina siano diffusamente negativi e che i sondaggi mostrino indici di gradimento nei confronti del sindaco che la collocano in fondo alle classifiche nazionali.

CAPITOLO 6

PALERMO: DOPO IL LEADER, I PARTITI¹

1. *L'area studiata*

Alla riforma dei primi anni Novanta Palermo è giunta con l'eredità di un modello di sviluppo che aveva rafforzato i suoi tratti tipici nei due decenni precedenti: una strutturale debolezza dell'imprenditoria privata, una abnorme espansione del terziario pubblico, una forte presenza di economia sommersa e criminale.

La tradizionale debolezza dell'industria manifatturiera da un lato, e la presenza di centri direzionali, uffici ed enti connessi con la Regione a statuto speciale dall'altro, hanno contribuito ad accentuare nel caso di Palermo uno squilibrio derivante dall'eccesso di presenza di pubblica amministrazione e dalla carenza di attività produttive legate al mercato, caratteristico, più in generale, di tutto il Sud d'Italia. Ancor più che in altre città meridionali, l'espansione della sfera pubblica, conseguente anche a un uso clientelare delle risorse provenienti dal centro, ha determinato una precoce specializzazione dell'economia urbana nella produzione di servizi amministrativi. L'intensità e la qualità della terziarizzazione in prevalenza indotta dal pubblico e in assenza di industrializzazione, non hanno allentato gli squilibri strutturali del mercato del lavoro, tradizionalmente caratterizzato da una pesante incidenza di disoccupazione e inattività. Un'area di esclusione sociale su cui hanno trovato terreno fertile un'offerta di politiche clientelari, ma anche le componenti dell'economia irregolare e criminale.

In effetti, a caratterizzare il modello di sviluppo urbano è stata, insieme all'eccesso di regolazione pubblica dell'economia, anche la presenza della criminalità mafiosa, che ha raggiunto un grande radicamento nell'economia locale, specie negli anni della grande accumulazione di capitali provenienti dalla produzione e commercializzazione di sostanze stupefacenti².

¹ Questo capitolo è di Laura Azzolina.

² Secondo alcune stime l'incidenza dell'economia criminale sulla produzione di valore aggiunto della città di Palermo sarebbe giunta negli anni Ottanta fino all'80% (sul tema vedi Centorrino 1986 e 1993). Per un'analisi sul controllo che i gruppi criminali locali avevano raggiunto su quasi tutte le fasi della produzione, dello smercio e dell'esportazione degli stupefacenti, proprio nel momento di massima espansione del traffico di droga con gli Stati Uniti, rimando a Lupo 1997.

All'inizio degli anni Novanta, come in altre città, il tracollo della politica tradizionale e la pesante e protratta recessione sembravano mettere in crisi anche a Palermo il modello consolidato di sviluppo assistito. D'altra parte una intensa stagione di mobilitazione civile e le opportunità offerte dalla riforma degli enti locali sembravano introdurre cambiamenti capaci di avviare nuovi percorsi di sviluppo.

Come è noto, protagonista di quella intensa fase di innovazione politico-istituzionale era stato Leoluca Orlando. Negli anni dei suoi due mandati, in virtù di un elevato consenso elettorale personale e delle possibilità offerte dalle riforme, egli ha fortemente caratterizzato la politica locale con la sua presenza carismatica e l'azione amministrativa con una serie di interventi innovativi.

Naturalmente, come era accaduto anche in altri comuni³, le giunte di Orlando non avevano ottenuto gli stessi risultati in tutti i settori. L'azione amministrativa era stata più convinta ed efficace nel recupero del centro storico, nella cultura e l'istruzione; politiche cioè che univano alla erogazione di beni e servizi di indubbio impatto oggettivo per la città, anche una valenza fortemente simbolica sul piano del recupero identitario e della coesione sociale, dopo decenni di malgoverno, corruzione, speculazione edilizia, degrado sociale e ambientale.

Minore determinazione era invece stata impressa nella gestione urbanistica, della mobilità, o nella riqualifica delle periferie, aree in cui alcuni tentativi di intervento erano pure stati avviati, ma con esiti solo parzialmente soddisfacenti o addirittura nulli. Anche sul fronte dello sviluppo economico, dopo un iniziale investimento politico sul tema della riqualificazione delle grandi imprese e sulla localizzazione a Palermo di un polo dell'alta tecnologia, la giunta Orlando ha presto rinunciato a grossi progetti di rilancio, e si è sempre più concentrata sulla produzione di beni pubblici e servizi che potessero aumentare la vivibilità urbana.

Insomma, per quanto la prima stagione amministrativa inaugurata dalle riforme sia stata fortemente innovativa rispetto al passato e il bilancio complessivo dei risultati ottenuti ampiamente positivo, la strategia di Orlando poco convinta sul fronte del sostegno al mercato e le sue difficoltà a intervenire sui terreni più complessi della regolazione urbanistica e della mobilità, hanno lasciato ai suoi successori ancora molta strada da percorrere sul terreno della promozione di uno sviluppo urbano ed economicamente meno assistito.

D'altra parte, malgrado i tanti proclami sulla affermazione della legalità⁴ e sulla sconfitta del fenomeno mafioso⁵, e pure considerando i risultati

³ Per il confronto dell'esperienza di quella prima generazione di sindaci in diverse città italiane vedi la precedente ricerca curata da R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella, C. Trigilia (2002).

⁴ Un uso retorico di questo argomento era stato enfatizzato in particolare in occasione dell'organizzazione a Palermo della Conferenza internazionale dell'ONU contro la criminalità organizzata nel 2000, occasione che divenne lo scenario per la diffusione di una immagine di Palermo come Capitale mondiale della cultura della legalità.

⁵ Mi riferisco in questo caso alle polemiche innescate dalle dichiarazioni del sociologo P. Arlacchi nel corso della già citata Conferenza internazionale dell'ONU. Ma

conseguiti negli ultimi anni dalle forze dell'ordine sulla repressione della criminalità organizzata; non è venuta meno la capacità di quest'ultima di vincolare lo sviluppo economico della città. Sembrano al contrario addirittura aumentate le esternalità negative per le imprese locali in conseguenza di un recente cambiamento nelle strategie di controllo del territorio e di accumulazione illecita di capitali da parte delle associazioni mafiose. In particolare, le ricerche esistenti mettono in evidenza come siano modificate le modalità operative della pratica estorsiva, oggi applicata più estensivamente che in passato, fino alla copertura sistematica di tutti i settori produttivi e merceologici, seppure per somme più limitate (La Spina 2008). In un quadro, certo, molto modificato rispetto agli anni Ottanta, la capacità di condizionamento che la criminalità organizzata mantiene sull'economia e sulla imprenditorialità locali sono tuttora elevate, e continuano a rappresentare un forte ostacolo per la promozione dello sviluppo.

2. Le trasformazioni del sistema di governo locale

La riforma degli enti locali dell'inizio degli anni Novanta aveva prefigurato un sistema di poteri tale da limitare rispetto al passato la capacità di condizionamento esercitata dai partiti politici, senza risolversi però in un sistema pienamente presidenziale e creando una configurazione che è stata definita dagli studiosi come semi-parlamentare (Di Virgilio 2005). Essa richiedeva un equilibrio di interdipendenza fra leader istituzionale e partiti della coalizione che non sempre è stato di facile individuazione e che nella esperienza delle diverse città è variato di volta in volta a seconda del grado di strutturazione del sistema partitico e della personalità del leader.

Nel caso di Palermo il raggiungimento di questo equilibrio è stato reso difficoltoso da differenti ordini di ragioni. La prima è derivata dalle specifiche disposizioni normative regionali (legge regionale 7/92 e 26/93) con le quali era stata introdotta in Sicilia l'elezione diretta del sindaco, che differivano dalla legge nazionale 81/93 per uno spirito marcatamente più sbilanciato in senso presidenzialista (Lanza Motta 1993; Riolo 1998)⁶. A ciò si aggiungeva il fatto che nella città di Palermo gli effetti della destrutturazione partitica erano stati più pesanti che in altri comuni, commisurati del resto al tradizionale dominio che il grande partito cattolico aveva mantenuto dal dopoguerra e alla tradizionale debolezza dei partiti di area di sinistra. Non da ultimo, i tratti della personalità carismatica del sindaco eletto, insieme al consenso elettorale che egli ottenne fin dal primo mandato, furono tali da stabilire una piena autonomia di Orlando dai partiti della sua coalizione. L'insieme di queste circostanze che si erano determi-

anche ai nuovi indirizzi di analisi sociologica sul fenomeno mafioso polemicamente ripresi in Sciarrone 2002.

⁶ Ricordiamo che la legge regionale 35/97 è successivamente intervenuta per adeguare le regole regionali a quelle nazionali.

nate all'inizio degli anni Novanta a Palermo avevano contribuito a spostare l'equilibrio dei poteri istituzionali molto più dalla parte del leader che non da quella della sua coalizione.

Nel 2001, all'opposto, la competizione elettorale con cui si è determinata la schiacciante vittoria del centro-destra sul centro-sinistra e l'elezione di Diego Cammarata alla carica di sindaco, sono state caratterizzate da una pesante ripartitizzazione. Va detto che il ritorno dei partiti sulla scena politica locale non è stata una evoluzione originale del caso di Palermo, e ha al contrario costituito una tendenza più generale, sulla quale per altro poggia una precoce disaffezione per la riforma del 1993, che si tende ormai a considerare svuotata di ogni significato innovativo⁷. A Palermo tuttavia il ritorno di un pesante potere di condizionamento dei partiti dopo l'esperienza di Orlando è stato vissuto come un ritorno al passato ancora più brusco: nel più comune immaginario in breve tempo è parsa dissolversi ogni traccia di rinnovamento che, nel bene e nel male, era legato alla figura di Orlando, e la sua esperienza relegata a una parentesi isolata in un percorso difficilmente modificabile.

Ma, al di là della retorica corrente, quali sono i caratteri di questa recente evoluzione della politica locale nel nuovo assetto riformato?

Innanzitutto, l'inversione della catena di attribuzione del consenso che nel 1993 aveva premiato la personalità del sindaco, e che nel 2001, al contrario, ha visto prevalere l'affermazione della coalizione⁸, non è stata priva di conseguenze sul piano della configurazione della giunta. La scelta degli assessori è avvenuta infatti in base all'appartenenza politica e nel rispetto degli equilibri con cui le componenti della coalizione si erano affermate⁹. Le negoziazioni per la spartizione delle cariche hanno poi determinato la fuoriuscita dalle sedi istituzionali dei reali centri di potere e di intermediazione, che sono tornati nelle mani dei leader locali delle forze politiche: i vari Miccichè, Schifani, Cuffaro, Alfano ecc., lasciando fortemente ridotta l'autonomia decisionale del sindaco eletto.

Inoltre, dal momento che l'assessorato è ridiventato la tappa di un percorso politico che ha i suoi obiettivi più ambiti fuori dal palazzo di città,

⁷ Già in un testo del 1997 Luciano Vandelli aveva denunciato il ritorno del condizionamento partitico che sarebbe poi cresciuto nelle tornate successive.

⁸ Nel 1993 Orlando aveva riportato un successo elettorale di 18,6 punti percentuali superiore rispetto a quello ottenuto dalla coalizione che lo aveva sostenuto (differenza che si riduce all'8,2 nel 1997). Nel 2001 invece, Cammarata vince con 6,8 punti percentuali in meno rispetto alla sua coalizione (differenza che si alza fino a 7,7 nel 2007).

⁹ Le trattative per la composizione della giunta sono state in occasione del rinnovo del mandato dopo le elezioni del 2007 particolarmente complesse e logoranti, segno di un mutato clima all'interno della coalizione di centro-destra e di una accresciuta competizione fra i partiti della maggioranza e fra le correnti di FI, ma anche per effetto del tentativo di Cammarata di mantenere una maggiore autonomia. Per tre mesi circa dopo le elezioni, il sindaco non è stato in condizione di far partire i lavori per il continuo innalzamento dei conflitti interni allo schieramento.

ne è derivato che le elezioni regionali, o gli smottamenti della maggioranza dovuti a crisi nazionali e comunque esogene, hanno ripreso a influenzare gli equilibri interni alla giunta, con il conseguente ritorno di frequenti turnover degli assessori nelle rispettive deleghe¹⁰.

Il ritorno dei partiti si legge anche in un mutamento del modello di selezione dei consiglieri comunali. Dopo una stagione in cui il controllo partitico sulle candidature era allentato, con la conseguente crescita in consiglio comunale della componente di laureati e di professionisti, si è adesso tornati a un modello di selezione che premia i diplomati che svolgono funzioni amministrative, uno status più facilmente compatibile con nuove forme di professionalizzazione della politica¹¹.

Il maggiore controllo dei partiti e la diversa cultura politica dei nuovi amministratori pubblici, desta poi la diffusa sensazione di una crescita di «impudicizia negli appetiti» di carriera e di opportunità politiche; oltre che di una maggiore inclinazione verso negoziazioni particolaristiche. Come ha detto un testimone intervistato sui caratteri della nuova classe politica locale: «la vocazione egemonica dei partiti oggi è straripante, sono più inclini alla corruzione, alla clientela, alla spartizione, alla negoziazione di posizioni» (intervista, docente universitario).

Il tema è rilevante anche perché un maggiore opportunismo tende a esasperare i già problematici rapporti che si sono stabiliti fra consiglio comunale e giunta che avevamo osservato sotto il governo di Orlando (Azzolina 2002). Nel nuovo assetto istituzionale infatti, si è determinata una tendenza alla reciproca delegittimazione delle due istituzioni che permane anche negli anni più recenti. Da un lato la giunta tende a estraniarsi dai dibattiti politici che si svolgono in aula, e, addirittura, a vivere il rapporto con il consiglio, per le poche competenze che questo mantiene, come un momento di dispersione dell'azione di governo. Dall'altro il consiglio percepisce la ridefinizione dei suoi poteri nella funzione di controllo come un esautoramento del suo ruolo. Ne consegue il disagio dei consiglieri comunali che oscillano da una sindrome di permanente 'demotivazione', concretamente manifesta nel lassismo dei lavori consiliari, nell'elevato grado di assenteismo e di votazioni andate deserte ecc.; a un eccesso di conflittualità nei confronti della giunta. Lo spiega bene un assessore quando dice: «Il problema della riforma è che in una realtà come la nostra, dove il consenso non lo fai sulle idee, ma lo fai sui fatti – chiamiamoli – pratici, quando il soggetto che aspira al consenso non ha leve per fare presa, allora tenderà ad aprire un conflitto».

¹⁰ Fra il 2001 e il 2007 tre assessori si sono alternati alla delega cultura, tre alla pubblica istruzione, tre alle risorse immobiliari; due alle società miste ed enti controllati, due alle attività sociali, due al bilancio. Sebbene non sempre a causa di fattori esogeni, è indubbia una crescita del *turnover* rispetto al recente passato.

¹¹ Più esattamente: per il livello di istruzione la componente dei laureati scende fra il 1997 e il 2001 dal 60% al 30%, la componente delle professioni liberali dal 42% al 30%.

Anche per questo, spesso, i conflitti che si sono registrati fra consiglio comunale e giunta sono stati in primo luogo conflitti fra la giunta e la sua stessa maggioranza, tanto negli anni di governo di Orlando quanto negli anni più recenti.

Spartizione delle cariche, turnover nelle deleghe, fuoriuscita dei reali centri di potere, opportunismo: la ripartizione sembra insomma essere tornata con il carico dei suoi peggiori e più noti difetti. Stando così le cose, è certo lecito chiedersi, anche per il caso di Palermo, quanto la recente normalizzazione della vita politica locale all'insegna di un nuovo potere di condizionamento delle forze partitiche sulla forma del governo abbia svuotato le riforme degli anni Novanta di forza innovativa. Quanto cioè il caso di Palermo confermi una lettura più generale sull'indebolimento degli effetti della riforma dopo la prima stagione che l'aveva inaugurata. Anzi, è proprio nel caso del capoluogo siciliano, proprio nel quadro di una così pesante ripartizione, che è interessante osservare in che misura la riforma d'inizio anni Novanta abbia perso i suoi effetti sul piano del miglioramento della azione amministrativa e della governabilità. In realtà, l'analisi del caso di Palermo suggerisce di guardare alla ripartizione della politica locale come un tratto che si inserisce in forma originale nel nuovo assetto riformato, senza costituire un mero ritorno al passato. In che modo?

In primo luogo per effetto di una maggiore trasparenza del sistema di governo locale, in cui comunque, l'imputazione di responsabilità in capo alla figura del sindaco rimane chiara. In secondo luogo per l'attenzione, più evidente negli anni del primo mandato, che il sindaco e le forze politiche che lo hanno sostenuto rivolgono alle nomine di alcuni assessori e dei consulenti.

Malgrado la scelta prevalente nella composizione della giunta sia improntata al criterio della delega partitica, si individua nella giunta Cammarata un nucleo di assessori la cui nomina è attribuibile in misura prevalente alla competenza professionale¹². Ma è soprattutto ai consulenti esterni, la cui professionalità dovrebbe garantire una più efficace attuazione delle linee programmatiche, che Cammarata è sembrato affidarsi per puntellare l'azione amministrativa.

Per la verità, più che sostenere l'azione dei tanti assessori, spesso scelti in omaggio a criteri spartitori, i consulenti hanno costituito, almeno durante gli anni del primo mandato, la vera anima dell'azione di governo. L'esempio del consulente del sindaco per il centro storico è il più indicativo. Ingegnere, professore universitario, Antonio Bevilacqua, presidente dell'Ente Porto, è stato, negli anni del primo mandato di Cammarata, di tale rilievo e influenza da essere considerato il vero sindaco di Palermo, esprimendo una leadership completa, in cui le competenze personali e la lucidità progettuale si cumulavano alle risorse relazionali che gli derivavano dagli stretti

¹² Assessori 'tecnici' della Giunta Cammarata sono stati ad esempio l'assessore al Bilancio Sebastiano Bavetta, al Traffico e mobilità Lorenzo Ceraulo, alla Cultura Gianni Puglisi.

rapporti con Gianfranco Miccichè. Il professor Bevilacqua è certo l'esempio più evidente, ma non è l'unico.

Davide Rampello, presidente della Triennale di Milano è stato negli anni del primo mandato consulente artistico di Cammarata, svolgendo un ruolo di primo piano nella politica culturale della giunta, alla direzione dell'ufficio Grandi eventi. E ancora, gli esempi possono continuare con Cleo Li Calzi, consulente alla programmazione economica e con Antonio Di Liberto, consulente alle politiche sociali.

Sarebbe dunque erroneo, per il caso di Palermo, limitarsi a registrare gli effetti deteriori del ritorno dei partiti e ignorare una tensione per la ricerca di competenze tecniche a tutela dell'efficacia amministrativa, che non sempre le nomine politiche sarebbero riuscite a garantire. Per quanto, le valutazioni circa l'efficacia amministrativa rimandano a un quadro più ampio di elementi che travalica i criteri di selezione e organizzazione della politica.

3. Politiche urbane e governance territoriale

3.1 La costruzione dell'agenda

La riforma dell'inizio degli anni Novanta, fra le altre cose, aveva contribuito a dare un nuovo ritmo alla politica locale introducendo il concetto di ciclo politico-elettorale¹³. L'esperienza del caso di Palermo mostra però, che l'orizzonte temporale in base al quale vengono assunte le decisioni e intraprese le politiche fuoriesce dall'andamento ciclico definito dal doppio mandato. Nella costruzione dell'agenda della giunta Cammarata si individuano infatti politiche che si pongono in una sostanziale continuità con iniziative già intraprese o avviate dalle giunte Orlando, e d'altra parte anche le politiche nuove avviate dal centro-destra implicano tempi di realizzazione lunghi che necessariamente supereranno nel loro iter il termine del secondo mandato di Cammarata.

In sostanziale continuità con il recente passato è ad esempio l'impegno per il risanamento del centro storico, che aveva costituito la politica di eccellenza della esperienza di Orlando, e che ha mantenuto un suo rilievo centrale anche per la giunta Cammarata. Sotto la direzione del suo consulente di punta, il lavoro sul centro storico è proseguito su entrambe le direttrici già precedentemente tracciate, quella del recupero da parte della pubblica amministrazione del patrimonio artistico-monumentale e quella del sostegno ai

¹³ Il ciclo elettorale è dovuto da un lato al limite massimo di due mandati fissato dalla legge, dall'altro all'effetto *incumbency*, la probabilità cioè che al termine del primo mandato il sindaco uscente si affermi sullo sfidante in virtù delle risorse che gli derivano dall'aver occupato la carica, e che ha rafforzato nei fatti la possibilità per il leader istituzionale di cumulare il doppio mandato (Baldini Legnante 2000). Allo stesso modo, anche per il consiglio si determina un ciclo chiaramente visibile nell'andamento del livello di ricambio e di tutte le caratteristiche socio-anagrafiche del personale eletto.

privati per il recupero di immobili a uso abitativo. Sul piano del recupero dei monumenti si è trattato di completare l'iter di iniziative già avviate da Orlando: solo a titolo di esempio, val la pena ricordare il restauro di un complesso monumentale quattrocentesco, l'ex convento di Sant'Anna alla Misericordia, oggi sede museale della Galleria civica di Arte moderna. Sul piano invece del sostegno all'edilizia residenziale si è trattato di reiterare i bandi per l'assegnazione dei finanziamenti, seppure in una direzione differente da quella impressa dalla giunta di Orlando, aprendo cioè al mondo delle imprese laddove negli anni passati era stato prediletto il piccolo proprietario residente¹⁴.

Anche le politiche culturali hanno mantenuto un ruolo importante, specie nella componente dei «grandi eventi» che già all'epoca di Orlando erano stati valorizzati. Anzi, con la giunta di centrodestra lo iato fra l'effimero e l'istituzionale, fra gli eventi e le strutture è stato addirittura accentuato, fino alla netta separazione politica e organizzativa, fino a uno sdoppiamento delle linee di politica culturale. La linea degli eventi e delle manifestazioni si è consolidata fino all'istituzione di una struttura autonoma, un ufficio speciale grandi eventi, che, sotto la direzione artistica di un consulente del sindaco, Davide Rampello ha mantenuto una totale autonomia finanziaria e gestionale. L'attenzione per le strutture e il loro rilancio era invece l'obiettivo perseguito dall'assessore Gianni Puglisi, almeno fintanto che è rimasto in carica¹⁵.

Se, dunque, con il recupero del centro storico e con le politiche culturali, lungi dal marcare una presa di distanza, la giunta di centro-destra ha semmai attinto dall'eredità del recente passato, seppure con i mutamenti di indirizzo che abbiamo riferito, essa ha invece impresso la sua originale determinazione nella direzione delle grandi opere pubbliche. In particolare, fin dal primo mandato, il programma di governo è stato articolato in-

¹⁴ Dal 1993 ad oggi sono stati fatti sei bandi per il finanziamento di edifici del centro storico. Inizialmente erano esclusi da regolamento gli imprenditori edili, e l'ammissione ai contributi era subordinata all'obbligo ad abitare l'immobile o (in particolari condizioni) ad affittarlo per 10 anni dopo l'ottenimento degli stessi. I rigidi vincoli abitativi erano limitativi, ma volti ad incoraggiare il reinserimento residenziale delle zone degradate del centro storico. Negli anni successivi, una volta diventato evidente che il cittadino privato non era in grado di garantire una cospicua azione di risanamento, specie per gli immobili fortemente degradati per cui era necessario un ingente investimento, diventava indispensabile aprire agli imprenditori le possibilità di beneficiare dei contributi. Era stato dunque lo stesso assessore del centro-sinistra, Emilio Arcuri che, per il quinto bando, aveva previsto l'apertura alle imprese, seppure vincolando i contributi al risanamento dell'edilizia fortemente degradata, così come individuata con apposita delibera del 2000. Il sesto bando, nato sotto il governo del centro-destra, elimina invece i vincoli all'edilizia degradata, pur mantenendo la possibilità di accesso ai contributi da parte delle imprese, consentendo così una massiccia partecipazione delle stesse al restauro di edifici in migliore stato di conservazione, e distogliendone l'interesse da quelli fortemente degradati.

¹⁵ La permanenza di Gianni Puglisi all'assessorato è stata, per la verità, breve. Si è insediato in giunta nel gennaio del 2003, subentrando come assessore tecnico a Bertolo Sammartino (che era stato espresso da AN). Ma si dimetterà nel settembre del 2006.

torno a un ambizioso piano di infrastrutturazione della città in cui, fra gli altri, emergevano gli interventi per migliorare la mobilità. Su questo terreno, la giunta ha predisposto un Piano integrato per il trasporto pubblico che prevede la realizzazione di quattro grandi infrastrutture destinate nel loro insieme, una volta completate, a innervare l'intero tessuto urbano: la metropolitana leggera automatica, l'anello ferroviario sotterraneo, il sistema tranviario, il passante ferroviario¹⁶. A tutto questo si aggiunge un Piano parcheggi che prevede la realizzazione di un totale di 10.000 posti auto. E, dal momento che era evidente agli stessi estensori del programma che la realizzazione di queste opere infrastrutturali, non poteva avvenire nei tempi del primo e perfino del secondo mandato della giunta, era anche stato ipotizzato un piano di interventi-ponte, che nel breve e medio periodo doveva attenuare i problemi della mobilità urbana fino al compimento di questo complesso piano infrastrutturale. Fra gli altri, l'istituzione di zone a sosta tariffata e la definizione di una vasta zona a traffico limitato, dovevano fare fronte a queste esigenze.

È dunque sulle opere pubbliche e l'infrastrutturazione del territorio, con particolare riguardo ai temi difficili, lunghi e complessi del traffico e della mobilità, che la giunta Cammarata esprime la propria vocazione, scommettendo su una direzione di marcia da cui invece il centro-sinistra aveva dopo qualche tentativo dovuto recedere¹⁷.

Come è evidente, insieme alla ottimistica determinazione di spingersi sul terreno degli interventi più difficili fra le politiche urbane, si tratta di scelte che presuppongono l'assunzione di un'ottica di lungo periodo, una prospettiva di certo non troppo frequente negli amministratori locali. Del resto ce lo ricorda un giornalista, esperto di cronaca politica locale da noi intervistato: «Cammarata lo ha sempre detto, a lui non interessa ottenere risultati immediati, gli interessano le grandi opere, gli interessa dare una svolta definitiva a questa città nel corso degli anni».

Ma cosa ha consentito a Cammarata di investire nella costruzione della sua agenda di governo su un terreno di politiche così impegnative e dagli esiti inevitabilmente differiti nel tempo?

Naturalmente la riforma e i maggiori poteri che essa accorda ai sindaci e alle loro giunte crea le condizioni per un miglioramento della governabilità

¹⁶ Il passante ferroviario, che consiste nel raddoppio di una linea esistente, e la metropolitana leggera dovrebbero tracciare due assi paralleli, l'uno più a monte, l'altro più vicino alla costa, che corrono longitudinalmente da un capo all'altro della città giungendo fino all'aeroporto; l'anello ferroviario dovrebbe scorrere in sotterranea cingendo il centro della città, mentre il sistema tranviario si dovrebbe comporre di tre linee destinate a garantire collegamenti perpendicolari.

¹⁷ In effetti, all'inizio del suo primo mandato era stato lo stesso Orlando ad avere introdotto con forza nel dibattito pubblico la costruzione di un sistema tranviario, ma il tema non si era mai affermato fra le altre politiche né era mai uscito dalle secche di una polemica fra tram e metrò che si è rivelata per la giunta di centro-sinistra logorante quanto sterile.

che rende possibili simili investimenti. Ma possono contribuire ad allungare l'orizzonte temporale nella assunzione delle decisioni e delle iniziative anche un meccanismo di legittimazione più partitico e meno carismatico, oltre che il minore isolamento del governo locale rispetto a quelli nazionale e regionale. In altri termini, una maggiore integrazione di Cammarata in un disegno politico e di coalizione relativamente stabile e ben radicato anche a livello nazionale, ha svincolato il sindaco dalla pressione della resa elettorale immediata. Come afferma il giornalista nell'intervista già citata: «Il problema di Cammarata non è mai stato quello di essere rieletto, ma semmai è stato quello di essere rinominato, se la componente di Forza Italia che fa capo a Schifani fosse prevalsa su quella che fa capo a Micciché», e ancora, «l'ansia di essere rieletto può avere riguardato qualche consigliere comunale, che non era sicuro di farcela, ma non sembrava riguardare questa giunta».

Ulteriore elemento di rassicurazione per l'amministrazione guidata da Cammarata era poi rappresentato dalle garanzie di facilitazione nel reperimento della copertura finanziaria degli investimenti infrastrutturali che il governo nazionale di Berlusconi sembrava costituire.

Le valutazioni sulla costruzione dell'agenda evidenziano insomma quella che il giornalista intervistato ha definito come una «grande professione di ottimismo» della giunta Cammarata nella definizione dei propri obiettivi, che però non sempre, come vedremo più avanti, è stata accompagnata dal raggiungimento degli obiettivi prefissati. Cosa si è dunque frapposto fra l'ottimismo iniziale e i risultati effettivamente conseguiti?

3.2 *Lo stile di governo*

L'analisi dei più rilevanti beni collettivi dei principali settori di intervento¹⁸ mostra che si è determinata una frammentazione dell'azione amministrativa, con il prevalere di una leadership differenziata a seconda dei vari

¹⁸ La ricerca sul caso di Palermo è stata svolta fra marzo e novembre 2006. Le considerazioni contenute in queste pagine vanno pertanto riferite agli anni del primo mandato del sindaco Cammarata e non tengono conto di eventi che, maturati fra il 2008 e il 2009, potrebbero comportare una ridefinizione del quadro politico-amministrativo della città di Palermo, fra i quali la gravissima crisi finanziaria del Comune, l'avvio del processo al sindaco e a due assessori della sua giunta per omissione di atti d'ufficio in relazione alle emissioni di smog, le indagini della magistratura sull'ipotesi di falso in bilancio di una delle aziende controllate dal Comune, l'Amia, nonché il generale scadimento dei servizi di assistenza sociale e dei servizi pubblici locali connessi con la crisi finanziaria. La ricerca svolta ha preso in considerazione i seguenti processi: iniziative contro il carovita, riordino dei mercatini rionali, disinquinamento della zona costiera della cala, verde del Foro italico, zona a traffico limitato, zona blu, VI bando per i finanziamenti nel recupero dell'edilizia residenziale del centro storico, graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, apertura della nuova sede del Museo civico di Arte moderna, Kals'art, Palermo apre le Porte, laboratori pomeridiani nelle scuole, impianto di videosorveglianza, centro di aggregazione per anziani, centro di aggregazione per i minori.

settori, a dimostrazione del fatto che, al riparo dal leaderismo, sono oggi gli assessori e i consulenti a diventare i veri protagonisti delle decisioni e delle politiche locali. Colpisce, di nuovo, come si sia passati da un eccesso al suo opposto: tanto ingombrante era la presenza del sindaco Orlando anche nelle politiche, quanto sottotraccia rimane quella del sindaco Cammarata, la cui leadership in effetti non emerge in nessuno dei processi decisionali che abbiamo analizzato.

Questa frammentazione delle arene e il maggior rilievo dei singoli componenti della giunta comporta anche una diversificazione dello stile politico e delle strategie perseguite. Tuttavia, seppure nella variabilità di situazioni differenti che abbiamo osservato, alcuni tratti prevalenti di questi primi anni di esperienza amministrativa del centro-destra sembrano essere emersi.

Primo fra questi il prevalere di una leadership tecnica. A dispetto della pesante ripartizione osservata nei meccanismi di cooptazione e selezione, l'analisi delle politiche mostra un grande rilievo delle figure di tecnici nella definizione della leadership. Come nel miglior esempio dell'ingegner Bevilacqua, il quale, formalmente consulente per il centro storico, ha in realtà esercitato una ben più vasta influenza che si è estesa alle materie dei lavori pubblici, del traffico e della mobilità, e alle principali iniziative avviate dal Comune; o come nell'esempio dell'assessore Ceraulo nelle materie del traffico, dei lavori pubblici e della sicurezza. E inoltre, a conferma del fatto che sul terreno politico-amministrativo il profilo individuale finisce per contare più del capitale relazionale, l'analisi mostra un grande rilievo delle risorse personali, e marcatamente delle competenze professionali, piuttosto che i legami politici. È interessante notare che nello stesso esempio dell'ingegnere Bevilacqua, secondo gli intervistati, ha pesato più la sua competenza che gli stretti rapporti che egli può vantare con uno dei leader di spicco del partito di Forza Italia, Gianfranco Miccichè. Ma lo stesso giudizio è stato attribuito anche ad altri assessori (come Eugenio Randi, Gianni Puglisi o Lorenzo Ceraulo).

Si noti altresì che il prevalere di una leadership tecnica è in linea con le priorità poste in agenda dall'amministrazione e coincide con le politiche 'difficili' che la giunta Cammarata si è intestata. Essa in effetti è associata ai migliori risultati in termini di integrazione settoriale: emerge cioè nei processi che si inseriscono più di altri in un piano organico di interventi e in una logica integrata dell'azione amministrativa¹⁹. Essa è associata inoltre a quei processi in cui è maggiore lo sforzo di coordinamento intersettoriale e di coinvolgimento di altri assessori o enti pubblici. Le figure dei tecnici hanno mostrato in altri termini di agire secondo una buona lucidità pro-

¹⁹ Le decisioni che hanno raggiunto i punteggi più alti nel giudizio sull'integrazione settoriale sono stati quelli in cui emergono la leadership di Bevilacqua (disinquinamento della Cala, rifacimento del manto erboso del Foro italico, VI bando per i finanziamenti del centro storico), e di Ceraulo (Ztl e Zone tariffate), e la riapertura della Galleria civica di Arte moderna.

gettuale e di coordinamento, anche se non hanno prestato uguale attenzione alla ricerca di una legittimazione 'dal basso' sui loro provvedimenti²⁰.

Questa debole attenzione per la partecipazione allargata, o le difficoltà a produrre soluzioni condivise, che le interviste hanno messo in rilievo nei primi anni di vita della giunta di centrodestra, ha talvolta indebolito i processi decisionali. Specie quelli che, pure in linea con le priorità programmatiche e integrati in un disegno più ampio, hanno riguardato arene particolarmente affollate di interessi e in cui i gruppi organizzati tendono ad assumere la difesa di convenienze di categoria difficilmente componibili con obiettivi di «benessere generale».

La vicenda della Zona a traffico limitato di Palermo è indicativa degli ostacoli che una decisione può incontrare nel nuovo sistema politico locale, in cui stenta ad affermarsi se priva sia della copertura politica che un sindaco forte e carismatico nel bene o nel male poteva assicurare, sia di una estesa legittimazione dal basso per assenza o debolezza dei processi concertativi.

La Ztl nasce dall'operato di un tavolo che ha lavorato alle questioni relative al traffico a ritmi sostenuti e con sistematicità fin dal 2002, in un quadro più ampio di provvedimenti volti a migliorare la mobilità urbana²¹. Il tavolo si configura, specie nella fase di definizione del provvedimento, come tavolo tecnico più che di concertazione politica, come la qualità degli stessi partecipanti dimostra. Al tavolo prendono parte l'assessore al traffico Lorenzo Ceraulo e quello all'ambiente Giovanni Avanti, funzionari dell'Amat (l'azienda speciale per il trasporto pubblico e la segnaletica), componenti del corpo di polizia municipale, responsabili dell'Amia (altra azienda speciale che gestisce il monitoraggio dell'inquinamento atmosferico attraverso le centraline di rilevazione), tecnici e funzionari del Comune e in particolare dei settori ambiente e traffico e mobilità. Solo successivamente, e a provvedimento definito nelle linee generali, vengono coinvolte le associazioni di categoria, cui viene presentato il provvedimento e data la possibilità di intervenire su singoli aspetti.

Mentre il tavolo stentava a fronteggiare gli innumerevoli problemi tecnici e politici sorti per l'attuazione del provvedimento, l'attenzione dell'opinione pubblica e della stampa diventavano altissime in conseguenza dei continui sforamenti registrati dalle centraline sul livello dell'inquinamento atmosferico e ciò, fino all'esplosione, nel 2006, di una vera e propria emergenza-

²⁰ Le indicazioni sul grado di apertura dei beni collettivi alla società civile e ai gruppi di interesse sono infatti molto buone solo relativamente ai settori delle attività produttive e della Scuola e cultura (punteggi 7-8), sufficienti in materia di traffico e mobilità, insufficienti in tutti gli altri settori (punteggi 3-5). Tuttavia, la partecipazione allargata alle associazioni di categoria come metodo sistematico di lavoro è emersa solo nel caso delle attività produttive.

²¹ Insieme alla Ztl sono state ad esempio definite zone di sosta tariffate, è stato regolamentato il traffico di carico e scarico merci, e istituito di un percorso obbligato ai mezzi pesanti per evitare che questi attraversassero le zone ad elevati livelli di congestione veicolare e inquinamento atmosferico.

smog. Fra intralci operativi di ogni sorta e sforamenti delle centraline di rilevamento, quanto più la Ztl era costretta a continui slittamenti, tanto più vedeva crescere aspettative, e attenzioni critiche. È solo il 9 giugno 2008, terminato l'ultimo defatigante adempimento, quello del rilascio di circa 300.000 pass, ad altrettanti cittadini residenti coinvolti nella vasta area perimetrata, che la Ztl ha avuto piena attuazione. Ma dopo sole due settimane di vita, dopo i precedenti sei anni di gestazione, il tribunale amministrativo regionale ha annullato il provvedimento ritenendolo illegittimo, e accogliendo i ricorsi che erano stati presentati dalle principali associazioni di categoria dei commercianti che, da sempre contrarie all'iniziativa, e poco soddisfatte dell'esito che le loro richieste avevano sortito nelle sedi concertative, hanno infine seguito la strada del ricorso amministrativo contro quella che hanno giudicato una decisione unilaterale, inefficace e illegittima.

Senza avere assunto il rilievo mediatico della vicenda della Ztl, anche l'iter del VI bando per le ristrutturazioni delle case del centro storico, fermo per due anni in consiglio comunale a causa di polemiche sorte in seno alla stessa maggioranza e infine approvato in un testo stravolto rispetto a quello inizialmente predisposto dal consulente Bevilacqua, appare avere sofferto un deficit di capacità di intermediazione e di ricerca di legittimazione esterna. Deficit che, se non ha bloccato il bando, ne ha però radicalmente modificato il senso rispetto alla linea politica originariamente tracciata.

Insieme alla mancanza di direzione politica unitaria e alla elevata frammentazione politico-amministrativa vi è, quindi, l'evidenza di una difficoltà di intermediazione e di aggregazione del consenso specifico (sulle singole *issues*), legata al prevalere di una leadership tecnica.

Naturalmente, le valutazioni fatte e gli esempi riportati non esauriscono la variabilità di stili decisionali che si sono determinati in seno alla giunta. Come abbiamo già ricordato, non sono in effetti mancati casi di assessori o anche di consulenti che hanno lavorato seguendo un metodo diverso e sistematicamente improntato alla concertazione con gli interessi organizzati. E tuttavia, è interessante notare che quello della minore apertura dei processi decisionali è stato precipuamente il modello con cui la giunta di centro-destra ha affrontato le 'politiche difficili' che aveva messo in agenda.

3.3 *L'efficacia percepita*

Le valutazioni raccolte fra gli attori intervistati circa l'efficacia dei principali settori di intervento confermano quanto detto.

La tabella sull'efficacia mostra già sul finire del primo mandato una valutazione alquanto fredda del settore del traffico e della mobilità, che è certo influenzata dall'incompletezza (al momento della rilevazione) della Ztl, ma anche delle quattro grandi opere infrastrutturali. Vi è una ovvia differenza nelle valutazioni degli assessori rispetto a quelle dei testimoni, ma anche guardando le valutazioni più ottimistiche degli assessori, il giudizio sull'efficacia delle politiche per la mobilità tradisce le difficoltà attuative incontrate dalla giunta nella costruzione di «una delle zone a traffico limitato più estese d'Italia».

Tabella 1. La percezione di efficacia: i risultati raggiunti nei vari settori di intervento (valori medi; punteggio 1-10)

Settori di intervento	Media assessori consulenti	Media testimoni
Ambiente, verde pubblico ecc.	8	5
Casa	7	3
Organizzazione interna	7	4
Rapporti con i cittadini	7	4
Sanità e Politiche sociali	8	4
Scuola e cultura	8	5
Sicurezza	8	3
Sviluppo economico	7	4
Trasporti pubblici, viabilità	7	4
Urbanistica	8	4
Centro storico	-	7
Comunicazione	-	7

Giudizi migliori sono destinati alla cura e del verde pubblico e alla cultura. Nel recupero del centro storico, come in quello della cultura vi è una maggiore corrispondenza fra l'interesse profuso dalla giunta e i risultati che le sono riconosciuti dai testimoni. Se è vero che si trattava di percorsi in qualche modo avviati dalla giunta Orlando appare comunque qualificante anche di questa giunta una strategia in questa direzione.

Lo sviluppo economico nel complesso non può dirsi riavviato dall'azione del centro-destra, ma è pur vero che alcune iniziative assunte (riordino dei mercatini rionali, o le iniziative sul caro-vita) sono state apprezzate per la loro innovatività più che per la loro efficacia. Le performance peggiori sembrano invece quelle delle politiche di integrazione sociale, e dell'edilizia popolare che mostrano il minore impegno sul tema della coesione sociale.

4. Conclusioni

Gli anni della prima attuazione della riforma per l'elezione diretta del sindaco sono stati fortemente segnati a Palermo dalla presenza di un sindaco forte e carismatico. Sono stati anni in cui la riforma è stata associata a un estremo personalismo della politica, che si era potuto determinare per la presenza di alcune condizioni che si sarebbero successivamente modificate. Quella prima stagione amministrativa aveva avuto un impatto fortemente innovativo, e inoltre aveva visto significativamente accresciuta rispetto al passato l'efficacia degli interventi nel loro complesso. Restavano tuttavia delle zone d'ombra su politiche cruciali per lo sviluppo ma proprio per questo anche complesse, difficili e dalla resa differita. Politiche cioè difficilmente aggredibili nel contesto di massima esposizione e di risorse scarse in cui agiva quella prima generazione di sindaci. Un contesto di grande instabilità

politica sul piano nazionale, dove il centro-sinistra mostrava un atteggiamento contraddittorio e non sempre favorevole nei confronti dell'esperienza che si svolgeva nei comuni. Un contesto entro cui Orlando era rimasto fortemente dipendente dalla propria personale presa elettorale e dalla necessità di seguire nell'immediato la soddisfazione dell'elettorato. Quella prima stagione ha lasciato la delusione per la sua scarsa capacità – ascrivibile almeno in parte proprio all'*illusione decisionista* che aveva generato a Palermo – di incidere profondamente sui principali nodi dello sviluppo urbano, ma poteva ancora stabilire un sostanziale successo della riforma malgrado gli eccessi di presidenzialismo con cui era stata interpretata.

Nel 2001, il successo del centro-destra e il ritorno a un pesante condizionamento partitico della politica locale hanno ulteriormente accresciuto la delusione per l'impatto innovativo che la riforma poteva svolgere sul sistema politico locale, delusione per altro che non ha riguardato il solo caso di Palermo.

Contrariamente alla immagine più diffusa della normalizzazione in atto, recenti ricerche hanno rilevato che, dopo la prima stagione caratterizzata dagli eccessi di personalismo, la riforma mostra di dare oggi i suoi frutti migliori nella misura in cui si diffondono esperienze amministrative improntate alla *governance* partecipata che, nel caso di alcuni comuni ha mostrato di aumentare l'efficacia degli interventi (Ramella 2006). Dal momento che il caso di Palermo aveva costituito uno dei migliori esempi di illusione decisionista negli anni della prima attuazione della riforma, in questa ricerca si è anche trattato di capire quale sia stato l'impatto sulla capacità amministrativa dell'evoluzione più recente della politica locale.

È emerso che, paradossalmente, un sindaco che al momento della sua prima elezione era quasi sconosciuto e il cui consenso elettorale derivava dall'investitura partitica, si è avviato, in un clima generale di minor clamore, sul terreno delle politiche 'difficili' sulle quali l'azione del sindaco forte che lo aveva preceduto, nelle più elevate aspettative generali, si era arenata.

A favorire questa professione di ottimismo sulla base della quale sono state intraprese le politiche difficili era proprio quel tratto che nella più comune percezione aveva svuotato la riforma del suo significato innovativo e che è stata vista come una regressione al passato: il ritorno della egemonia partitica. Nel 2001 il pendolo dei rapporti di forza fra leader e coalizione partitica era infatti decisamente spostato verso i partiti, con evidenti conseguenze sul piano della selezione del personale, delle candidature ma anche delle nomine, e della organizzazione della politica. Tuttavia, insieme alle ricadute negative sul piano della politica, la presa di potere stabile che il centro-destra manteneva a livello nazionale e regionale e l'integrazione del sindaco nel maggior partito della coalizione, favorivano la percezione di una facile rielezione e anche di risorse aggiuntive derivanti dai rapporti con il governo nazionale. Tutto questo ha allungato rispetto al recente passato la prospettiva temporale entro cui la giunta di centro-destra ha intrapreso le decisioni politiche, senza per altro abbandonare alcune delle linee tracciate dal centro-sinistra.

Questa professione di ottimismo nella costruzione dell'agenda si è però infranta sul terreno dell'efficacia amministrativa. Insieme alla grave crisi finanziaria esplosa con particolare violenza negli anni del secondo mandato, che ne ha condizionato l'azione amministrativa e che ha determinato uno scadimento dei servizi pubblici locali, è pesata fin dal primo mandato una carenza di guida politica unitaria e uno stile che si è rivelato poco idoneo alla mediazione degli interessi e alla aggregazione di questi ultimi intorno a obiettivi condivisi. Pur nella variabilità degli stili politici che si sono potuti osservare, è apparso prevalente nella esperienza recente del centro-destra una azione amministrativa improntata più allo stile del governo che non a quello della *governance*, particolarmente stridente, specie nel caso della mobilità e del traffico, con la complessità e la natura degli obiettivi posti. Per usare le categorie di Luigi Bobbio (2002), alla legittimazione generale (quella cioè che si acquisisce tramite consenso elettorale), di cui i partiti del centro-destra avevano certezza, non si è cercato di sovrapporre una legittimazione puntuale (acquisita cioè su singole *issues*) proprio sulle scelte 'difficili' ma anche più qualificanti che la giunta aveva compiuto. Dopo quella decisionista del sindaco forte, una nuova illusione *tecnicista* sembra lasciare ancora incompiuta a Palermo una efficace azione di promozione dello sviluppo urbano.

BIBLIOGRAFIA

- Allum P., Brancaccio L., Iaccarino L., Lo Russo M. 2006, *La dimensione socio-professionale dei consiglieri comunali a Napoli (1946-2001)*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, a cura di L. Chieffi, Giappichelli, Torino, pp. 477-489.
- Aron J. 2000, *Growth and Institutions: A Review of the Evidence*, «World Bank Research Observer», 15, 1, pp. 99-135.
- Azzolina L. 2002, *Palermo*, in *Comuni nuovi*, a cura di R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, il Mulino, Bologna, pp. 160-193.
- Baccetti C. 1999, *Poteri locali e politiche pubbliche*, Utet, Torino.
- Bagnasco A. 1986, *Torino, un profilo sociologico*, Einaudi, Torino.
- Baldini G. 2004, *La prima prova del modello neoparlamentare: il governo delle città italiane nel decennio 1993-2002*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, il Mulino, Bologna.
- Baldini G., Legnante G. 2000, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, il Mulino, Bologna.
- Barbera F., Negri N. 2008, *Mercati, reti sociali, istituzioni. Una mappa per la sociologia economica*, il Mulino, Bologna.
- Barbera F. 2002, *Costruire il territorio. L'esperienza dei Patti Territoriali*, «Sociologia del lavoro», 4, pp. 43-54.
- Barbera F., 2006, *Il caso di Torino*, in *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali delle tecnologie dell'informazione*, a cura di F. Ramella e C. Trigilia, Firenze University Press, Firenze, 2006, pp. 139-176.
- Barbera F., Di Monaco R., Roccati D. 2002, *I dilemmi delle politiche locali per il lavoro*, «Sociologia del lavoro», 4, pp. 130-141.
- Belli A. 2007, *Introduzione*, in *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, a cura di A. Belli, Angeli, Milano.
- Belligni S., Ravazzi S., Salerno R. 2007, *L'élite che governa Torino. Reti e potere*, paper non pubblicato.
- Belotti V., Maraffi M. 1994, *Ceto politico e dirigenza amministrativa nei comuni italiani*, il Mulino, Bologna.
- Berta B., Casalino C., Ciravegna L. 2004, *Materiali per il secondo piano strategico*, Torino Internazionale, Mimeo, Torino.
- Berta G. 2006a, *La Fiat dopo la Fiat. Storia di una crisi. 2004-2005*, Mondadori, Milano.
- Berta G. 2006b, *Torino, Milano e la questione settentrionale*, «Il Mulino», 4, pp. 697-707.

- Bianchi G., 1988, *Ripensare il turismo*, «Coses informazioni», 32-33.
- Bin M., 1997, *Governare Venezia. Un sindaco tra amministrazione e politica*, tesi di laurea, Università di Padova.
- Bobbio L. 1997, *I processi decisionali nei comuni italiani*, «Stato e Mercato», 49, pp. 39-65.
- Bobbio L., Guala C. (a cura di) 2002, *Olimpiadi e grandi eventi*, Carocci, Roma.
- Bobbio L. 2004, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Bobbio L., Dente B., Spada A. 2005, *Government o governance per l'innovazione metropolitana?*, «Studi organizzativi», 2, pp. 29-47.
- Brancaccio L. 2002, *Napoli*, in *Comuni nuovi*, a cura di R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, il Mulino, Bologna.
- Brancaccio L., Zaccaria A.M. 2007, *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Liguori, Napoli.
- Burroni L. 2005, *La governance territoriale dell'economia in Italia, Francia e Regno Unito*, «Stato e Mercato», 1.
- Burroni L., Crouch C., Keune M. 2005, *Governance caleidoscopica, istituzioni deboli e sviluppo locale*, «Stato e Mercato», 3.
- Cacciari M. 1988, *Idea di Venezia*, «Quaderni della Fondazione Istituto Gramsci», 3-4.
- Cacciari M. 1990, *La nuova dimensione urbana: Venezia-Mestre nella regione Veneto*, prefazione «Quaderni della Fondazione Istituto Gramsci», 9.
- Caciagli M., Di Virgilio A. 2005 (a cura di), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Utet, Torino.
- Caiani M. 2003, *Capitale sociale e partecipazione politica: associazioni e attivisti a Firenze*, «Polis», 1, pp. 61-92.
- Caldarola G., 2001, *La città è cambiata, in meglio*, «Corriere del Mezzogiorno- Puglia», 2 gennaio, pp. 1 e 5.
- Caldarola G. 2003, *Il lungo sogno. Storia e politica della sinistra a Bari*, Laterza, Roma-Bari.
- Calise M. 2000, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari.
- Campanale M.C., Sarzotti C. 2006, *Rischi urbani e politiche di sicurezza a Bari 1995-2004*, in *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana*, a cura di M. Pavarini, Carocci, Roma, pp. 226-255.
- Carrieri M., Napoli S.A. 1997, *La parabola del ceto politico barese. La resistibile ascesa della professionalizzazione*, in *Storia di Bari. Il Novecento*, a cura di L. Masella e F. Tateo, Laterza, Roma-Bari, pp. 307-333.
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. 2002, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, il Mulino, Bologna.
- Cazzola F. 1991, *Periferici e integrati. Chi, dove e quando nelle amministrazioni comunali*, il Mulino, Bologna.
- Centorrino M. 1986, *L'economia mafiosa*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Centorrino M. 1993, *I conti della mafia*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

- Chiarello F. 1997, *Travagli urbani a Bari. Trasformazioni sociali e governo locale in una città del Mezzogiorno*, in «Quaderni di sociologia», 14, pp. 21-41.
- Chinello C. 1975, *Storia dello sviluppo capitalistico: Porto Marghera e Venezia 1951-1973*, Editori Riuniti, Roma.
- Comune di Firenze 2005, *Annuario statistico del Comune di Firenze*, Ufficio Statistica, Firenze.
- Comune di Napoli - Dipartimento Comunicazione Istituzionale e Immagine 2006, *Bilancio di mandato della Giunta Iervolino 2001-2006*, Netvolution, Napoli.
- Conti S., Spriano G. (a cura di) 1990, *Effetto città*, Fondazione G. Agnelli, Torino, vol. I.
- Corte dei Conti 2008, *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizi 2006-2007*, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/2008.
- Corte dei Conti 2009, *Indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Senato della Repubblica, 6ª Commissione - Finanze e tesoro, 18 febbraio 2009.
- Costa P. (a cura di) 1989, *Il turismo a Venezia verso il 2000*, Dipartimento di Scienze economiche, Università di Venezia.
- Costa P. 1993, *Venezia. Economia e analisi urbana*, Etas libri, Milano.
- Costa P., Zanetto G. 1990, *Centralità urbana e area metropolitana centro-veneta*, «Quaderni della Fondazione Istituto Gramsci», 9.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. 2001, *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?*, Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. 2004, *Changing Governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- Cucciolla A. 2006, *Vecchie città/Città nuove. Concezio Petrucci 1926-1946*, Dedalo, Bari.
- De Lucia V. 1997, *Napoli. Cronache urbanistiche 1994-1997*, Baldini&Castoldi, Milano.
- Della Porta D. 1999, *La politica locale*, il Mulino, Bologna.
- Dente B., Bobbio L., Spada A. 2005, *Government or Governance of Urban Innovation? A Tale of Two Cities*, «DISP», 162, pp. 41-52.
- Di Cagno Abbrescia S. 2004, *Grazie Bari. La rinascita della mia città*, Ad-da, Bari.
- Di Virgilio A., 2005, *Il sindaco elettivo: un decennio di esperienze in Italia*, in *Eleggere il sindaco*, a cura di M. Caciagli e A. Di Virgilio, Utet, Torino, pp. 5-22.
- Diamanti I. 2003, *Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, il Mulino, Bologna.
- Diamanti I., Riccamboni G. (a cura di) 1992, *La parabola del voto bianco*, Neri Pozza, Vicenza.

- Dorigo W. 1993, *Una legge contro Venezia: natura, storia, interessi nella questione della città e della laguna*, Officina, Venezia.
- EPT Napoli 2009, *Bollettino Statistico, movimento alberghiero*, <http://www.eptnapoli.info/admin/documenti/tavole_bollettino/allegati/0000/alberghieri.xls> 12 febbraio 2009.
- Fava T. 2000a, *Classe politica e politiche pubbliche. La città di Venezia tra continuità e cambiamento*, Dipartimento di Sociologia, Padova.
- Fava T. 2000b, *Il Veneto. Una Regione democristiana*, «Le questioni del federalismo», 3-4.
- Fava T. 2002, *Venezia*, in *Comuni nuovi*, a cura di R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, il Mulino, Bologna.
- Fava T. 2005, *Forza Italia, i limiti di una organizzazione leggera*, «Il Mulino», 5.
- Franzina E. 1986, *Storia delle città italiane. Venezia*, Laterza, Roma-Bari.
- Gorgoni R. 1994, *Dal broker al rider: antropologia del politico barese*, «Micromega», 1, pp. 199-207.
- Granovetter M. 2000, *Un'agenda teorica per la sociologia economica*, «Stato e Mercato», 3, pp. 349-382.
- Grasso T. 2006, *Comune di Napoli. Relazione conclusiva anni 2002-2006*, <<http://nuke.antiracket.it/Pubblicazioni/LerelazionidiTanoGrasso/tabid/82/Default.aspx>> 15 dicembre 2008.
- Iacuellì A. 2008, *Le vie infinite dei rifiuti. Il sistema campano*, Rinascita edizioni, Roma.
- Indovina F. 1988, *Turisti, pendolari, residenti*, «Coses informazioni», 32-33.
- Ipr Marketing 2009, *Governance poll 2008*, «Il Sole 24 Ore», lunedì 12 gennaio, 11, pp. 4-5.
- La Spina A. 2008, *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, il Mulino, Bologna.
- Laino G. 2002, *Il progetto nidi di mamme a Napoli*, in *Cittadinanza attiva*, a cura di G. Paba e C. Perrone, Alinea Edizioni, Firenze, pp. 183-200.
- Lanza O., Motta R. 1993, *Catania: un vincitore senza maggioranza*, in «Il Mulino», 4, pp. 754-763.
- Le Galès P. 1998, *La nuova politica economy delle città e delle regioni*, «Stato e Mercato», 52, pp. 53-91.
- Legambiente 2004, *Dossier Mare monstrum 2004*, in <http://www.legambiente.com/documenti/2004/0624Dossier_Mare_Monstrum_2004/index.php>.
- Leonardi L., Faraoni N. 2002, *Firenze*, in *Comuni nuovi*, a cura di R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, il Mulino, Bologna, pp. 426-463.
- Lepore D. 2007, *Il riuso dell'aera di Bagnoli*, in *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, a cura di A. Belli, Angeli, Milano.
- Locke R. 1995, *Remaking the Italian Economy*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- Lowi T.J. 1972, *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, «Public Administration Review», 32, pp. 298-310.

- Lowi T.J. 1999, *La scienza delle politiche*, il Mulino, Bologna.
- Lupo S. 1997, *Storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Roma.
- Mangini M., Romano O., Spadavecchia V. 2003, *Mutamenti levantini. La politica barese a cavallo di Tangentopoli*, Progedit, Bari.
- Meny Y., Thoenig J.C. 1996, *Le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Messa P., Guerriero M. 2004, *Bari al bivio. Una discussione politica*, Laterza, Roma-Bari.
- Morisi M. 1990, *Chi decide il futuro di Firenze: pianificazione urbanistica e conflittualità politica nel progetto Fiat-Fondiaria*, in L. Bobbio, B. Dente e M. Morisi, *Metropoli per progetti*, il Mulino, Bologna, pp. 17-100.
- Morlino L. 2003, *Democrazia e democratizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- Parri L. 1997, *I giochi della cooperazione tra piccoli imprenditori: i consorzi di vendita come istituzioni*, «Quaderni di sociologia», 41, 13, pp. 109-140.
- Pavani G., Pegoraro L. 2006, *Governi d'occidente. Il Governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma.
- Persichella E. (cura di) 2004, *Gente di periferia al voto. Inchiesta qualitativa sui comportamenti elettorali di un campione di baresi*, Palomar, Bari.
- Persichella E. 2006, *Per la Bari dei prossimi decenni*, in *Giustizia e Libertà. Tribunali, urbanistica e architettura a Bari*, a cura di N. Colaianni e N. Signorile, Progedit, Bari, pp. 49-56.
- Peters G.B. 2001, *Politica comparata*, il Mulino, Bologna.
- Pichierri A., Pacetti V. 2007, *Fiat, gli ostacoli sul cammino della ripresa*, «Il Mulino», 5.
- Pichierri A. 2002, *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, il Mulino, Bologna.
- Ramella F. 2006, *Democrazia plebiscitaria, democrazia deliberativa: la governance municipale nelle Marche*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Reberschack M. 1993, *Venezia nel secondo dopoguerra*, Il Poligrafo, Padova.
- Riccamboni G. 2002, *Cent'anni di elezioni a Venezia*, in *Storia di Venezia - Il '900*, a cura di S. Wolf e M. Insenghi, Enciclopedia Italiana Treccani, Roma.
- Richardson J.J. (a cura di) 1982, *Policy Styles in Western Europe*, Allen and Unwin, London.
- Riolo C. 1998, *La stabilità dei comuni siciliani: Palermo e Catania*, in «Amministrare», 2, pp. 234-252.
- Romano O. 2003a, *Persistenze e mutamenti nella classe politica barese*, in *Mutamenti levantini. La politica barese a cavallo di Tangentopoli*, a cura di M. Mangini, O. Romano e V. Spadavecchia, Progedit, Bari, pp. 29-80.
- Romano O. 2003b, *Leccezione barese*, in *Mutamenti levantini. La politica barese a cavallo di Tangentopoli*, a cura di M. Mangini, O. Romano e V. Spadavecchia, Progedit, Bari, pp. 110-118.
- Romano O. 2006, *Virtù primarie. Note sul laboratorio politico pugliese*, in S. Cristante, P. Mele, *Da Vendola a Prodi*, Nardò, Besa, pp. 23-49.
- Rosso E. 2004, *Torino. Il Piano strategico come strumento di governance urbana e promozione territoriale*, in *Pratiche strategiche di pianificazione*.

- Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, a cura di V. Fedeli e G. Gastaldi, Angeli, Milano, pp. 32-49.
- Savino R. 2003, *Il sindaco e la sua immagine. Il primo mandato di Bassolino*, in *Potere e società a Napoli a cavallo del secolo*, a cura di O. Cappelli, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 71-90.
- Scano L. 1985, *Venezia: terra e acqua*, Edizioni delle autonomie, Roma.
- Sciarrone R. 2002, *Mafia e antimafia, i cicli e le soglie*, «Segno», 235, pp. 7-23.
- Scott J. 1997, *L'analisi delle reti sociali*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Segatori R. 2003, *I sindaci*, Donzelli, Roma.
- Spadavecchia V. 2003, *Galassia Bari*, in *Mutamenti levantini. La politica barese a cavallo di Tangentopoli*, a cura di M. Mangini, O. Romano e V. Spadavecchia, Progedit, Bari, pp. 13-28.
- Tarrow S. 1979, *Tra centro e periferia, Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, il Mulino, Bologna.
- Tarrow S. 2000, *Mad Cows and Social Activists: Contentious Politics in the Trilateral Democracies*, in *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, a cura di S.J. Pharr e R.D. Putnam, Princeton University Press, Princeton, pp. 270-290.
- Telesforo R. 2005, *Pietre e Uomini a Bari. Il benessere è una questione complessa*, Progedit, Bari.
- Trigilia C. 1986, *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni ad economia diffusa*, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C. 1992, *Sviluppo senza autonomia*, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C. 1995, *I due volti di Firenze*, «Micromega», 1, suppl., pp. 50-56.
- Trigilia C. 2002, *Città d'arte*, in *Comuni nuovi*, a cura di R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, il Mulino, Bologna, pp. 417-425.
- Trigilia C. 2002, *Dalla politica alle politiche: comuni e interessi locali*, in *Comuni nuovi*, a cura di R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, il Mulino, Bologna, pp. 579-602.
- Trigilia C. 2005, *Sviluppo locale*, Laterza, Roma-Bari.
- Vandelli L. 1997, *Sindaci e miti*, il Mulino, Bologna.
- Vandelli L. 2000, *Il governo locale*, il Mulino, Bologna.
- Vandelli L. 2007, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna.
- Viesti G. 1998, *Bari. Economia di una città*, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti G. 2005, *Le tessere e il mosaico. Rimettere insieme la Puglia*, Laterza, Roma-Bari.
- Vitellio I. 2007, *Napoli Est. Accordi in bilico: tra visione pubblicistica del territorio e mobilitazione di attori privati*, in *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, a cura di A. Belli, Angeli, Milano.
- Zaccaria A.M. 2007, *Il percorso della decisione*, in *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, a cura di L. Braccaccio e A.M. Zaccaria, Liguori, Napoli, pp. 121-150.
- Zoppi M. 1985, *Firenze e l'urbanistica: la ricerca del piano*, Edizioni delle Autonomie, Roma.

INDICE DEI CONCETTI

- Associazioni 10, 21, 25, 27, 30-31, 36, 47, 56, 58, 64-66, 79, 86, 92, 96, 99-100, 114-118, 121, 124, 127, 136-137, 142
- Beni collettivi locali viii, ix, x, 4-6, 11, 14-26, 30-31, 36, 45-49, 51-52, 57, 82-83, 86, 94-95, 98-101
- Città metropolitane vii, ix, x, xi, 2, 3-5, 7-14, 16-17, 22, 25, 27-28, 30, 32-34, 36-38, 41-61, 63, 65-66, 69-70, 72-73, 78-80, 83-88, 91-93, 95-100, 103-104, 106-107, 110, 112-118, 121, 124-128, 133-134, 141-146, 148-149, v
- Comitato 15, 44, 98
- Comuni vii-iv, 1-4, 6, 9, 11, 15, 19, 27, 29, 32, 37, 45, 49-50, 58, 63-66, 71, 80, 89-90, 95, 97, 104, 113-114, 119-120, 123, 126-127, 139, 141-142, 144-146
- Consiglio comunale 6-7, 11-13, 15, 17, 38-41, 43, 46, 48-50, 57-58, 62, 67, 71-74, 77, 85, 89-91, 96, 101, 108, 122, 129-131, 137
- Effetto giunta 8, 19-20, 30, 36, 82, 85
- Effetto settore 8, 19-20, 30-31, 36, 82, 85
- Efficacia delle politiche 16, 48, 137
- Elezione diretta vii, 1, 6, 50, 53, 57-59, 62, 73, 112, 122, 127, 138
- Esperti viii, ix, 4-6, 16-17, 19-21, 30-31, 43, 47-49, 60, 78, 93-96, 102, 111-112, 114, 116, 118, 121
- Fiducia 7, 9, 31, 44, 63, 75, 103-104, 109-111, 115, 117-118, 123
- Giunta 1, 5, 8-15, 19-21, 27, 30, 36, 38-52, 55-63, 67, 70-83, 85, 89-94, 96, 98-101, 105-106, 108-110, 112-114, 123, 125-126, 128-140, 143
- Governance x, 3-4, 6, 8, 12, 14-15, 18-19, 21-22, 24, 36, 40, 44-45, 50-52, 54-55, 57-58, 66-67, 72, 77, 82-84, 86, 88, 91, 93, 100-102, 107, 110-114, 122, 124-126, 131, 139-140, 142-145, 149
- Impatto settoriale 22, 24
- Indice di governance 21
- Indice di performance 20, 23
- Innovazione delle politiche 4, 8, 11, 37, 50, 62, 64, 127, 141-142, 144
- Leadership x, 8, 11, 15, 17, 21, 27-28, 33, 46, 53, 56-57, 61, 63, 65, 67, 83, 90, 92, 95, 105-107, 110, 122-123, 130, 134-135, 137
- Legge 81/1993 3, 6, 10, 50, 70-74, 78, 84, 89, 101, 108-109, 127
- Network decisionale 23, 27-28, 36
- Organizzazione degli imprenditori 21, 25, 30-31, 36, 56, 64, 66, 79, 86, 92, 96, 99-100, 115, 124, 127, 136-137, 142
- Partecipazione viii, 8, 11, 24, 26, 29-30, 32, 45-46, 49, 63, 65, 67, 79, 84, 103, 115-116, 118, 124, 132, 136, 142
- Piano strategico ix, 10, 17, 26, 46-47, 51, 54, 56-58, 114-115, 141, 145
- Policy network
ampiezza 23, 32, 34, 93

- coesione 23-25, 126, 138
- densità 23, 25, 32, 34
- Politiche per
 - ambiente 4, 16, 20, 22, 31, 34-35, 48, 59-60, 65, 80-81, 94, 96, 111, 138
 - casa 4, 16, 20, 22, 31, 34-35, 48, 60, 81, 94, 111, 138
 - scuola e cultura 4, 16, 20, 22, 31, 34-35, 80-81, 94, 111, 136, 138
 - sicurezza 4, 16, 20, 22, 31, 34-35, 42, 48, 60, 94, 111, 138
 - sviluppo economico 4, 16, 20, 22, 31, 34-35, 48, 60, 81, 94-95, 111, 138
 - traffico e mobilità 4, 20, 22, 31, 34-35, 130
- Processo decisionale
 - apertura 7-8, 15, 18-21, 24, 27-28, 33, 36, 46, 52, 82, 96, 109, 112, 116, 118, 121, 132, 134, 136-137
 - coordinamento x, 9, 15, 18-23, 26, 43, 45-46, 51, 59, 65, 78, 95, 98-99, 116-118, 121, 124, 135-136
 - integrazione settoriale 18-19, 21, 28, 31, 116, 118, 121, 135
- Responsabilità 1-2, 6, 13, 43, 58, 60-62, 64-65, 67, 73, 79, 109, 114, 130, 149
- Rete 18, 21-25, 27-29, 31-36, 41, 53, 55, 67, 79, 90, 106, 112, 116-118, 120-121, 123-124
- Riforma vii, viii ix, 1-9, 11-13, 15-19, 29, 37-40, 43-44, 49, 55, 57-60, 62-63, 67, 88-91, 105, 108-109, 112, 114, 122-123, 125-131, 133, 138-139
- Rilevanza settoriale
 - macro-settoriale 20, 25
 - meso-settoriale 25
 - micro-settoriale 18, 25
- Rischio 13, 60, 62-65, 67, 108, 116, 119, 123
- Sindacati 21, 25, 30-31, 36, 56, 64, 66-67, 79, 86, 92, 96-97, 99-100, 107, 115, 120-121, 124, 127, 136-137, 142
- Sindaci vii-x, 1-9, 10-11, 13, 15-17, 19, 23, 25-31, 34, 36-40, 42-44, 46-51, 53, 55-65, 67, 70-79, 82-83, 85-86, 89-96, 98, 100-101, 103-111, 114-115, 117-119, 122, 124, 126-128, 130-136, 138-143, 146
- Stile di governo 5-6, 21, 24, 36, 101-102, 112, 115, 122-123
- Valutazione delle politiche 2, 14, 98, 136

STUDI E SAGGI

Titoli pubblicati

ARCHITETTURA E STORIA DELL'ARTE

Benelli E., *Archetipi e citazioni nel fashion design*

Benzi S., Bertuzzi L., *Il Palagio di Parte Guelfa a Firenze. Documenti, immagini e percorsi multimediali*

Biagini C. (a cura di), *L'Ospedale degli Infermi di Faenza. Studi per una lettura tipomorfologica dell'edilizia ospedaliera storica*

Frati M., "De bonis lapidibus concis": *la costruzione di Firenze ai tempi di Arnolfo di Cambio. Strumenti, tecniche e maestranze nei cantieri fra XIII e XIV secolo*

Maggiore G., *Sulla retorica dell'architettura*

Mazza B., *Le Corbusier e la fotografia. La vérité blanche*

Messina M.G., *Paul Gauguin. Un esotismo controverso*

Tonelli M.C., *Industrial design: latitudine e longitudine*

CULTURAL STUDIES

Candotti M.P., *Interprétations du discours métalinguistique. La fortune du sūtra A 1.1.68 chez Patañjali et Bhartṛhari*

Nesti A., *Per una mappa delle religioni mondiali*

Nesti A., *Qual è la religione degli italiani? Religioni civili, mondo cattolico, ateismo devoto, fede, laicità*

Rigopoulos A., *The Mahānubhāva*

Squarcini F. (a cura di), *Boundaries, Dynamics and Construction of Traditions in South Asia*

Vanoli A., *Il mondo musulmano e i volti della guerra. Conflitti, politica e comunicazione nella storia dell'islam*

DIRITTO

Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*

Curreri S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*

Federico V., Fusaro C. (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Transitions. Lessons from South Africa*

Fiorita N., *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni sul diritto islamico*

ECONOMIA

Ciappei C. (a cura di), *La valorizzazione economica delle tipicità rurali tra localismo e globalizzazione*

- Ciappei C., Citti P., Bacci N., Campatelli G., *La metodologia Sei Sigma nei servizi. Un'applicazione ai modelli di gestione finanziaria*
- Ciappei C., Sani A., *Strategie di internazionalizzazione e grande distribuzione nel settore dell'abbigliamento. Focus sulla realtà fiorentina*
- Garofalo G. (a cura di), *Capitalismo distrettuale, localismi d'impresa, globalizzazione*
- Laureti T., *L'efficienza rispetto alla frontiera delle possibilità produttive. Modelli teorici ed analisi empiriche*
- Lazzeretti L. (a cura di), *Art Cities, Cultural Districts and Museums. An Economic and Managerial Study of the Culture Sector in Florence*
- Lazzeretti L. (a cura di), *I sistemi museali in Toscana. Primi risultati di una ricerca sul campo*
- Lazzeretti L., Cinti T., *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d'arte. Il restauro artistico a Firenze*
- Lazzeretti L., *Nascita ed evoluzione del distretto orafa di Arezzo, 1947-2001. Primo studio in una prospettiva ecology based*
- Simoni C., *Approccio strategico alla produzione. Oltre la produzione snella*
- Simoni C., *Mastering the Dynamics of Apparel Innovation*

FILOSOFIA

- Baldi M., Desideri F. (a cura di), *Paul Celan. La poesia come frontiera filosofica*
- Barale A., *La malinconia dell'immagine. Rappresentazione e significato in Walter Benjamin e Aby Warburg*
- Brunkhorst H. *Habermas*
- Cambi F., *Pensiero e tempo. Ricerche sullo storicismo critico: figure, modelli, attualità*
- Desideri F., Matteucci G. (a cura di), *Dall'oggetto estetico all'oggetto artistico*
- Desideri F., Matteucci G. (a cura di), *Eстетiche della percezione*
- Giovagnoli R., *Autonomy: a Matter of Content*
- Solinas M., *Psiche: Platone e Freud. Desiderio, sogno, mania, eros*
- Valle G., *La vita individuale. L'estetica sociologica di Georg Simmel*

LETTERATURA, FILOLOGIA E LINGUISTICA

- Dei L. (a cura di), *Voci dal mondo per Primo Levi. In memoria, per la memoria*
- Franchini S., *Diventare grandi con il «Pioniere» (1950-1962). Politica, progetti di vita e identità di genere nella piccola posta di un giornalino di sinistra*
- Francovich Onesti N., *I nomi degli Ostrogoti*
- Gori B., *La grammatica dei clitici portoghesi. Aspetti sincronici e diacronici*
- Keidan A., Alfieri L. (a cura di), *Deissi, riferimento, metafora*
- Lopez Cruz H., *America Latina aportes lexicos al italiano contemporaneo*
- Pestelli C., *Carlo Antici e l'ideologia della Restaurazione in Italia*
- Totaro L., *Ragioni d'amore. Le donne nel Decameron*

POLITICA

- De Boni C., *Descrivere il futuro. Scienza e utopia in Francia nell'età del positivismo*
- De Boni C. (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. 1. L'Ottocento*
- De Boni C., *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*
- Spini D., Fontanella M., *Sognare la politica da Roosevelt a Obama. Il futuro dell'America nella comunicazione politica dei democrats*

PSICOLOGIA

- Aprile L. (a cura di), *Psicologia dello sviluppo cognitivo-linguistico: tra teoria e intervento*
- Barni C., Galli G., *La verifica di una psicoterapia cognitivo-costruttivista sui generis*
- Luccio R., Salvadori E., Bachmann C., *La verifica della significatività dell'ipotesi nulla in psicologia*

SOCIOLOGIA

- Alacevich F., *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*
- Becucci S., Garosi E., *Corpi globali. La prostituzione in Italia*
- Bettin Lattes G., *Giovani Jeunes Jovenes. Rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del sud*
- Bettin Lattes G. (a cura di), *Per leggere la società*
- Bettin Lattes G., Turi P. (a cura di), *La sociologia di Luciano Cavalli*
- Burroni L., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. (a cura di), *Città metropolitane e politiche urbane*
- Catarsi E. (a cura di), *Autobiografie scolastiche e scelta universitaria*
- Leonardi L. (a cura di), *Opening the European Box. Towards a New Sociology of Europe*
- Nuvolati G., *Mobilità quotidiana e complessità urbana*
- Ramella F., Trigilia C. (a cura di), *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali dell'informatica*
- Rondinone A., *Donne mancanti. Un'analisi geografica del disequilibrio di genere in India*

STORIA E SOCIOLOGIA DELLA SCIENZA

- Cabras P.L., Chiti S., Lippi D. (a cura di), *Joseph Guillaume Desmaisons Dupallans. La Francia alla ricerca del modello e l'Italia dei manicomi nel 1840*
- Cartocci A., *La matematica degli Egizi. I papiri matematici del Medio Regno*
- Guatelli F. (a cura di), *Scienza e opinione pubblica. Una relazione da ridefinire*
- Massai V., *Angelo Gatti (1724-1798)*
- Meurig T.J., *Michael Faraday. La storia romantica di un genio*

STUDI DI BIOETICA

- Baldini G., Soldano M. (a cura di), *Tecnologie riproduttive e tutela della persona. Verso un comune diritto europeo per la bioetica*
- Bucelli A. (a cura di), *Produrre uomini. Procreazione assistita: un'indagine multidisciplinare*
- Costa G., *Scelte procreative e responsabilità. Genetica, giustizia, obblighi verso le generazioni future*
- Galletti M., Zullo S. (a cura di), *La vita prima della fine. Lo stato vegetativo tra etica, religione e diritto*
- Mannaioni P.F., Mannaioni G., Masini E. (a cura di), *Club drugs. Cosa sono e cosa fanno*

