UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"
Dipartimento di Sociologia
Dottorato in "Sociologia e Ricerca Sociale"
- XXI ciclo -

LA SFIDA DEI NUOVI ASSETTI ISTITUZIONALI.
LE RIFORME DEL DECENTRAMENTO A NAPOLI E MARSIGLIA TRA CETO POLITICO, CONTESTO URBANO E PARTECIPAZIONE

Tutor
Prof.ssa Anna Maria Zaccaria

Candidato
Dott. Vittorio Martone

Coordinatrice
Prof.ssa Enrica Morlicchio

Napoli, 2008

Indice

Introduzione

Capitolo I

Decidere per la città: il processo di riforma a Napoli.....p. 5

Premessa.....p. 18

1.1 Il decentramento amministrativo a Napoli. Inquadramento istituzionale dal 1971 al 2005.....p. 19

1.1.1 I decentramenti del 1971 e del 1979.....p. 20

1.1.2 La riforma del 2005 e l'introduzione delle municipalità.....p. 22

1.2 Il processo decisionale della Riforma del decentramento.....p. 25

1.2.1 Il percorso "ordinato" della decisione.....p. 25

1.2.2 La dimensione partecipativa e il policy network.....p. 27

1.3 Dall'ordine al disordine: il modello a cestino dei rifiuti.....p. 30

1.3.1 Soluzioni, problemi e attori del processo decisionale.....p. 31

1.4 Decidere per costruire la strumentazione dell'azione pubblica.....p.35

1.4.1 Gli espedienti retorici. Ovvero come rendere efficiente la macchina amministrativa.....p. 35

1.4.2 I miti edificanti. Rendere legittimo il cambiamento.....p. 38

Riflessioni conclusive.....p. 40

Capitolo II

Un "ceto" politico municipale.....p. 42

Premessa.....p. 42

2.1 Una sociologia della politica locale napoletana.....p. 44

2.1.1 Gli eletti nel 2006.....p. 45

2.1.2 Un'analisi longitudinale: i consiglieri eletti da 1980 al 2006.....p. 49

2.2 Percorsi di (ri)professionalizzazione. Politica e partiti.....p. 54

2.2.1 Il profilo politico. Il consolidamento del ceto municipale.....p. 55

2.2.2 Strategie elettorali. Tra personalizzazione e partiti politici.....p. 60

2.3 L'esecutivo: i presidenti e gli assessori di municipalità.....*p. 68*
2.3.1 Caratteri sociografici e socializzazione politica.....*p. 69*
2.3.2 La selezione politica degli esecutivi e le strategie elettorali.....*p. 73*

Riflessioni conclusive.....*p. 78*

Capitolo III
Il processo di implementazione: la riforma in pratica.....*p. 80*

Premessa.....*p. 80*

3.1 Un avvio timido. Tra indecisioni e resistenze.....*p. 82*
3.1.1 Un processo allo sbaraglio.....*p. 83*
3.1.2 Il trasferimento di competenze: una sussidiarietà difettosa.....*p. 87*
*3.1.3 Il piano organizzativo municipal*e.....*p. 90*

3.2 Le ambiguità del testo di legge.....*p. 95*
3.2.1 Gli organi di governo: dall'enunciazione al riconoscimento.....*p. 97*
3.2.2 "Chi fa cosa?". L'incertezza degli organi di governo.....*p. 103*

3.3 Dalla norma scritta alla prassi politica: come si riproduce il ceto politico.....*p. 107*
3.3.1 La politica del "sampietrino".....*p. 108*
3.3.2 Gli"spicciafaccende".....*p. 110*

3.4 Gli ostacoli alla democrazia locale.....*p. 114*

Riflessioni conclusive.....*p. 115*

Capitolo IV
Per un confronto tra studi di caso. Il decentramento amministrativo a Marsiglia.....*p. 117*

Premessa.....*p. 117*

4.1 Il caso marsigliese e le ragioni di un confronto.....*p. 118*

4.2 Il decentramento amministrativo a Marsiglia: inquadramento istituzionale dal 1982 al 2002.....*p. 121*
4.2.1 Il disegno della Loi P.M.L......*p. 121*
4.2.2 La non applicazione della Loi de democratie de la proximité.....*p. 124*

4.3 Il percorso della decisione della Loi P.M.L.....*p. 126*
4.3.1 Gli equilibri politici alla base della decisione.....*p. 126*

4.3.2 Elementi di un processo accentrato.....*p. 127*

4.4 Una sociologia della politica locale marsigliese.....*p. 129*
4.4.1 L'enigma dei tre sindaci.....*p. 131*
4.4.2 I feudi elettorali della "banda" del sindaco.....*p. 134*
4.4.3 Quadro sociografico del personale politico locale.....*p.135*
4.4.4 Strategie relazionali e costruzione del consenso.....*p. 137*

4.5 Il processo di implementazione.....*p. 140*
4.5.1 Il debutto dei maires de secteur: la selezione dei candidati.....*p. 141*
4.5.2 L'arte di (non) delegare: trasferimento di competenze e resistenze di sistema.....*p. 143*
4.5.3 L'arte di rivendicare: sindaci di opposizione e passaggio delle deleghe.....*p. 145*
4.5.4 L'istituzionalizzazione degli arrondissement.....*p. 149*

Riflessioni conclusive.....*p. 153*

Bibliografia.....*p. 156*

Introduzione

Dopo aver suscitato interesse specie sul piano giuridico-istituzionale, il tema del decentramento nelle grandi città europee è poi rimasto sullo sfondo di un dibattito che, in generale, ha privilegiato le questioni legate alla collocazione delle aree urbane nel complessivo sistema delle autonomie locali. Questa tendenza ha interessato anche il dibattito sociologico e politologico, concentrati per lo più sull'analisi delle politiche pubbliche e del personale politico di livello comunale, provinciale e regionale. Eppure, a partire dagli anni Settanta, in Europa si avviano politiche che introducono particolari e più accentuate forme di decentramento urbano con la conseguente realizzazione di un quarto livello di governo.

Su questo sfondo l'obiettivo del presente lavoro è la ricostruzione ed il confronto tra le politiche di decentramento amministrativo di Napoli e Marsiglia. In queste città è trascorso più di un ventennio dall'introduzione delle prime riforme cui si collegano differenti dinamiche afferenti alle tre dimensioni classiche delle politiche pubbliche. In primo luogo la dimensione di politics, connessa alla formazione di un personale politico "di base", spesso fortemente legato al territorio; in secondo luogo quella di policy, inerente al trasferimento di competenze e funzioni agli istituti decentrati ed ai relativi esiti in termini di produzione di politiche urbane; in terzo luogo la dimensione di governance, relativa alla eventuale predisposizione di dispositivi per il coinvolgimento degli interessi sociali ed economici della società urbana, con particolare attenzione agli strumenti di partecipazione della cittadinanza.

Sottolineando l'interdipendenza tra le nuove regole del gioco e le caratteristiche socio-politiche del contesto urbano, tra i nuovi assetti organizzativi e le forze politiche e sociali locali, le domande della ricerca fanno dunque riferimento a tre specifiche dimensioni analitiche: quella del ceto politico; quella della produzione di politiche pubbliche; quella della partecipazione dei cittadini al governo della città. In altre parole ci si chiede: se ed in che modo le riforme incidono nella selezione del personale politico locale; se ed in che modo si trasformano le pratiche di produzione di politiche pubbliche a livello decentrato; se ed in che modo si modificano i meccanismi di coinvolgimento dei cittadini nella produzione di tali politiche.

La tesi si sviluppa su due piani, ovviamente complementari. In un primo momento si analizza il processo di formulazione e la successiva implementazione della riforma del decentramento recentemente varata dal Comune di Napoli (anno 2005). L'analisi prende avvio con la ricostruzione del processo decisionale che ha condotto alla riforma,

dove emergono attori centrali, alleanze e conflitti, ma anche repertori di simboli, di identità e di vocabolario che hanno un'importante incidenza sui suoi passi successivi.

Segue l'analisi della *mise en ouvre*, il cui oggetto principale sono le modalità attraverso le quali gli attori interessati si rapportano e mettono in pratica la nuova cornice istituzionale. In questo caso le domande che orientano il lavoro di ricerca – riferite alle tre dimensioni indicate in precedenza – sono le seguenti: quali sono le modalità di interazione tra riforma e dinamiche della sfera di politics, in termini di caratteri e pratiche del personale politico locale; quali effetti producono nelle pratiche di produzione di policies urbane a livello decentrato e con quali esiti; quali effetti producono nei meccanismi di governance urbana, in termini di coinvolgimento dei cittadini e degli interessi organizzati nella produzione delle politiche.

Su un secondo piano viene preso in considerazione il processo di decentramento avviato dal comune di Marsiglia, dove sono adottate riforme assai simili a quella napoletana, ma che presentano evoluzioni e processi di implementazione che assumono specificità locali. Lo scopo è dunque quello di operare un confronto tra le differenti esperienze per favorire una maggiore comprensione dell'evoluzione dei processi di riforma. Per rendere possibile tale confronto l'analisi del caso marsigliese ripropone la riflessione rispetto alle tre dimensioni appena viste per Napoli, ragionando sui seguenti elementi: il processo di formulazione della riforma del decentramento di Marsiglia; la ricostruzione dell'ambito politico, degli attori che vi intervengono; l'analisi delle pratiche di implementazione in termini di produzione di politiche e di esperienze di governance.

Cornice teorica di riferimento

Nella sociologia e nella scienza politica la dimensione analitica ed istituzionale del governo e della politica locale cominciano ad acquisire una certa rilevanza a partire dalla fine degli anni Ottanta[1] ed in particolar modo nel decennio successivo[2]. L'analisi della politica locale è compiuta su vari fronti: quello dell'interazione dei diversi interessi, gruppi, organizzazioni attivi nei contesti locali ed i meccanismi di coordinamento e di regolazione che contribuiscono all'integrazione[3]; quello dell'analisi della cultura politica locale in relazione ai modelli di sviluppo e alla qualità della democrazia[4]; quello della comparazione tra i governi locali europei e tra i loro i meccanismi di legittimazione e di funzionamento[5]. Nel presente lavoro, partendo da tali presupposti, si prende in esame l'aspetto dell'azione e dell'interazione tra gli attori del contesto locale nelle fasi di formulazione ed implementazione di una riforma dell'ente comunale.

[1] Sono da considerarsi pionieristici alcuni studi precedenti di straordinaria importanza per la disciplina come il noto lavoro di Percy Allum sulla città di Napoli (1975) e quello di Mario Caciagli su Catania (1977).

[2] Si pensi a D'Amico (1988); Goldsmith (1991); più recentemente Baccetti (1999) e della Porta (1999).

[3] Per i lavori in lingua italiana si può far riferimento, tra gli altri, a Bagnasco e Le Galès (2001), Bobbio (2002), Le Galès (2006).

[4] Si vedano, tra i primi lavori, quello di Galli (1968) e Bagnasco (1977); più recentemente l'ormai classico studio di Putnam (1993), e ancora Messina (1997, 2001); sulla qualità della democrazia Almagisti (2006).

[5] Tra gli esempi più noti Page e Goldsmith (1987); si veda anche Marcou (1999).

Il riferimento teorico per l'analisi è la sociologia politica dell'azione pubblica (Lascoumes e Le Galès 2004, 2007), in cui l'analisi è condotta osservando parallelamente le dinamiche della regolazione politica e quelle della regolazione sociale. In sintesi questo approccio si pone all'incrocio tra i due versanti delle politiche pubbliche (Musselin 2005), quello politologico della policy analysis classica (Lindblom 1980) e quello sociologico della sociologia dell'azione organizzata (Crozier e Thoenig 1975). In un'ottica in cui lo stato e le istituzioni pubbliche sono un attore tra altri (Le Galès 1995) è presa in considerazione tanto la regolazione politica e gli effetti dei processi al livello istituzionale, quanto la regolazione sociale e le interazioni tra attori multipli attraverso i quali si pratica la politica stessa.

In primo luogo, formulare politiche vuol dire realizzare la "strumentazione dell'azione pubblica"[6] ovvero la costruzione del significato sociale dei problemi collettivi, delle azioni da compiere per risolverli, dei costi e dei benefici a queste connessi. In secondo luogo, l'implementazione delle politiche consiste nell'adattamento dei programmi in specifici ordini locali: sulle politiche messe in opera pesano razionalità, interessi e pratiche più o meno istituzionalizzate che prendono corpo nei processi sociali correnti. L'analisi delle riforme del decentramento di Napoli e Marsiglia è stata dunque condotta tenendo sempre insieme questi due livelli, osservando da un lato la formulazione ed il processo decisionale, dall'altro la sua implementazione e messa in opera. In primo luogo si è quindi ricostruito il decision making dei progetti di riforma, mettendo in luce le condizioni di elaborazione, la loro messa in agenda e la loro adozione per rendere conto delle logiche sottostanti alla produzione dei dispositivi e che hanno influenzato la loro stessa messa in opera. In secondo luogo si è ricostruito il contesto sociale e politico nel quale tali riforme si sono andate ad inserire, evidenziando le pratiche di implementazione poste in atto dai diversi attori interessati e nei diversi contesti.

L'enfasi analitica è posta su due aspetti: la dimensione processuale e quella istituzionale delle politiche di livello decentrato. Vediamole nel dettaglio.

La dimensione processuale prende come riferimento l'analisi delle politiche pubbliche come processi. Per politica pubblica si intende il complesso delle azioni compiute da un insieme di attori che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo, e cioè di un bisogno, di un'opportunità o di una domanda insoddisfatta, che sia considerata di interesse pubblico (Dunn 1981, cit. in Dente 1990)[7]. Una politica pubblica è dunque frutto di una serie indeterminata di passaggi tra un numero indefinito di attori di cui nessuno è decisivo. Il passaggio tra la fase di formulazione e quella di implementazione non è lineare, ma circolare e rende complessa l'identificazione del luogo e degli attori che effettivamente adottano le decisioni

[6] Nell'ottica del *gouverner par les instruments* gli strumenti intermediari, ovvero dispositivi composti di componenti tecniche (regole, diritto) e sociali (rappresentazioni, simboli) che servono ad orientare le relazioni tra la società politica e la società civile. Ne derivano due conseguenze: da un lato gli strumenti hanno una dimensione sociale situata nella rete di attori che contribuisce alla loro definizione (decision making, policy network); dall'altro sono considerabili un tipo particolare di istituzioni nel senso sociologico del termine (regole, procedure e rappresentazioni che influiscono sulle interazioni e i comportamenti).

[7] L'analisi delle politiche come processi si inserisce in un più ampio filone di studi contrassegnato con la formula di *policy inquiry* (Dewey 1938), la cui proposta è quella di riconoscere che i problemi di policy e le aspettative circa le rispettive soluzioni affondino le loro radici in complesse interazioni sociali. Fanno riferimento a questo filone autori come Kaplan (1964), Paris (1988), Schön (1983), Lindblom (1990), Wildavsky (1992).

politiche (Lindblom 1980)[8]. La circolarità del policy making si rappresenta allora con una linea curva, piuttosto che retta, rendendo complessa l'identificazione del luogo e degli attori che effettivamente adottano le decisioni politiche. In questa prospettiva ogni momento del policy making è visto come chiusura di un percorso o come inizio di un altro, come implementazione di una precedente scelta o come irruzione di un nuovo problema.

L'accostamento a questo approccio consente l'adozione di assunti afferenti al costruttivismo sociale, assumendo che tutta la realtà è realtà sociale, che viene creata e ricreata nell'interazione e nell'esperienza umana del reale (Gherardi 1997, p. 26). Nel campo delle politiche pubbliche, accettare il costruttivismo comporta tre principali conseguenze. Innanzitutto si evita una teoria delle istituzioni politiche di impronta giuridica, che guarda alle istituzioni come strumenti per generare e diffondere significati condivisi dal solo lato normativo. In questo modo si centra l'attenzione sul ruolo dell'attore come *homo socius*, che produce ed autoproduce la società sempre come "impresa sociale" (Berger e Luckmann 1966, p. 79). Nello specifico, l'ambiente in cui sono immersi i policy makers è una loro costruzione generata attraverso le pratiche.

L'analisi delle politiche come processi presenta consistenti richiami alle teorie della razionalità limitata (Simon 1947). I termini della critica che ha contrapposto la razionalità antisinottica (limitata, vincolata, soddisfacente) a quella sinottica (onnicomprensiva, economica e ottimizzante) sono oramai noti. Quello che va sottolineato in questa sede è l'ulteriore scostamento dell'approccio processuale alle politiche, che non assume solo l'incapacità degli attori di vagliare tutte le informazioni necessarie per una scelta economicamente efficace ed efficiente, ma mantiene anche una sostanziale diffidenza verso l'equiparazione delle politiche a decisioni, e di queste ultime a soluzione dei problemi[9]

Questi presupposti hanno notevoli conseguenze sui processi decisionali.

Il noto modello del "cestino dei rifiuti"[10] di Cohen, March e Olsen (1972) chiarisce (offusca?) notevolmente alcuni aspetti del decision making. Secondo gli Autori "Problemi e soluzioni sono attaccati alle scelte, e quindi tra di loro, non da qualche collegamento mezzi-fini, ma per la loro concomitanza temporale […]. Le occasioni di scelta mettono insieme decisori, problemi e soluzioni" (March 1994, 200). Tale modello presenta una spiccata capacità euristica specie in relazione al ruolo fornito all'ecologia dell'attenzione, la cui distribuzione e mobilitazione incide sulle dinamiche decisionali. L'approccio processuale consente infine di prendere in considerazione i valori e le sensibilità sociali che connaturati a qualsiasi decisione pubblica. In altre parole si assume che la produzione di una politica non abbia solo finalità strumentali, ma anche importanti aspetti espressivi e notevoli implicazioni simboliche: i processi decisionali sono caratterizzati da rituali ed atti simbolici, sono ambigui nel loro andamento e

[8] Come è noto Yves Meny e Jean-Claude Thoenig hanno sostenuto che "Una politica pubblica è il prodotto dell'attività di un'autorità provvista di potere pubblico e di legittimità istituzionale", ed indica le "azioni e le inazioni volontarie di una pubblica autorità, al cospetto di problemi di propria competenza" (1991, 105). L'attore pubblico si presenta dunque come epicentro dell'analisi, il quale, quando gli si presenta un problema, esercita il potere pubblico agendo – o non agendo – e adottando prassi varie. Questa definizione richiama una intrinseca linearità dei processi di policy, e per questo non vi si fa riferimento.

[9] In altre parole pur essendo vero "che le politiche hanno la loro ragion d'essere nel tentativo di trovare una soluzione a problemi di rilevanza collettiva, ma questa operazione difficilmente può essere rappresentata come un tragitto lineare, dal problema alla soluzione" (Regonini 2001, p. 202).

[10] La traduzione di *garbage can model* è di Zan (1988).

sovente anche i loro esiti producono molte altre cose oltre ad una decisione[11].

L'indeterminatezza e la complessità del quadro appena presentato si stempera prendendone in considerazione la seconda delle due chiavi analitiche evidenziate: la dimensione istituzionale. Analizzare una riforma delle istituzioni non può prescindere dal fare riferimento a categorie di analisi istituzionale, nella misura in cui "le istituzioni politiche definiscono la cornice entro cui ha luogo la politica" (March e Olsen 1984, p. 78). Mutuando dalle riflessioni di Ota de Leonardis (2003), le istituzioni possono essere intese come aggregati che conducono un'esistenza (anche) sovraindividuale, stabili al punto da essere tendenzialmente inerti, che strutturano e canalizzano l'agire individuale fornendogli a un tempo vincoli e risorse e che sono capaci di sprigionare una forza normativa nella quale si addensa un qualche tipo di potere.

Scomponendo tale definizione, si evidenziano quattro nodi problematici: la natura intersoggettiva delle istituzioni; la loro stabilità nel tempo; la loro funzione cognitiva di definizione della realtà; la loro funzione normativa di fissazione delle regole sociali coerenti con quella realtà. Passiamoli in rassegna per sottolinearne i legami esistenti con la dinamica che qui ha maggior interesse per la ricerca: il cambiamento istituzionale.

Le istituzioni hanno una esistenza costitutivamente sovraindividuale, sono cioè fatti sociali, come "corpi intermedi che mediano il rapporto tra i singoli individui e la società nel suo insieme, e che quindi comprendono al proprio interno sia motivi soggettivi che meccanismi oggettivi" (*ibidem*, 2003, p. 21). E' questo un punto essenziale nell'analisi del cambiamento. Tenere presente l'interdipendenza soggetto/oggetto segna il nesso imprescindibile tra ciò che accade a livello sovraindividuale – esteriorizzato in strutture, luoghi, dispositivi, norme – e ciò che accade a livello dell'attore – cultura, *frames*, discorsi, pratiche e strategie – e permette di capire come i cambiamenti strutturali necessariamente si accompagnino, sul terreno delle pratiche, a cambiamenti degli (e negli) attori.

Il secondo elemento si riferisce alla durata temporale delle istituzioni, ad una qualche stabilità e regolarità della dinamica sociale che vi si svolge, fornendo certezza e a volte prevedibilità all'azione individuale e collettiva. Questo carattere soffre tuttavia di una certa vischiosità, che si esprime in una persistenza, una inerzia che può rendere difficoltoso il cambiamento sia al livello strutturale che soggettivo. Eppure l'inerzia non implica assenza di cambiamento. Possono accadere dei "veri e propri piccoli cataclismi organizzativi in cui cambiano pratiche e culture, e relazioni, e in cui avviene una rielaborazione di significati e una ridefinizione di fonti e forme di potere" (de Bifulco e de Leonardis 1997, p. 9). Proprio le riforme possono ingenerare l'insorgere di questi cataclismi, sia come adeguamento ai mutamenti normativi e di politiche, sia come mutamento nella politica, nel senso di modalità di selezione degli eletti.

Il terzo elemento si riferisce alla rilevanza nell'analisi istituzionale dei processi cognitivi e delle mappe cognitive nella loro natura di repertori di significati, di pratiche e di simboli che conferiscono agli attori pubblici risorse e obiettivi, legittimità e identità, percezioni e criteri di valutazione. Questo aspetto è particolarmente rimarcato dall'approccio neo-istituzionalista[12], in questa sede privilegiato nella sua variante

[11] Questa impostazione richiama la posizione di Alessandro Pizzorno (1983) che situa nella politica – come luogo di costruzione delle identità, delle preferenze e degli orientamenti valoriali – la produzione degli interessi che non sono già dati e strutturati prima che la politica intervenga.

[12] Da sottolineare la consapevolezza che, ancora oggi, "Non c'è accordo sulla portata epistemologica della prospettiva neoistituzionalista" (Piselli, Ramella, 2002); convivono diverse modalità di affrontare lo studio delle istituzioni: dalla scienza dell'organizzazione (March e Olsen 1989) alla

organizzativo-sociologica (Powell e Di Maggio 1991), che pone l'enfasi sul carattere cognitivo delle istituzioni e sulle dinamiche isomorfiche: le istituzioni sono frutto delle logiche di azione individuale, ma sono anche pratiche persistenti che tendono ad una sorprendente omogeneità[13]. Rispetto al vecchio istituzionalismo, questo filone si distacca definitivamente da posizioni che identificano troppo semplicisticamente le istituzioni con le regole, intese come "una sorta di 'congelamento' delle preferenze" (Serpieri 1994, p. 124), per focalizzare l'attenzione appunto sul ruolo degli schemi cognitivi, che definiscono i modi per identificare le intenzioni, o preferenze, che guidano le scelte[14]. Il riferimento agli schemi è un motivo di lentezza del mutamento, che risulta di tipo carsico, incrementale e adattivo[15].

Il quarto ed ultimo nodo problematico fa riferimento alla funzione normativa delle istituzioni: "Abbiamo a che fare con istituzioni quando abbiamo a che fare con una forza normativa [che] chiama in causa un qualche tipo di potere" (de Leonardis 2003, p. 24-25). A prima vista sembrerebbe trattarsi di un potere oggettivo, impersonale, depositato in risorse formali i cui detentori sono solo rappresentanti, in quanto le istituzioni "disciplinano l'acquisizione e l'esercizio dell'autorità e del potere [rendendo] possibili l'obbedienza e il consenso e favoriscono l'acquiescenza e la partecipazione, tengono sotto controllo la competizione [e fissano] i limiti dell'autorità dei governanti" (Sola 1996, p. 823). Tuttavia bisogna sottolineare come il potere richiami anche forme di legittimazione di tipo tradizionale, almeno in quella forma di tradizione che è l'adesione al senso comune: il fatto che le regole siano spesso date per scontate fornisce rilevante potere normativo alle istituzioni. In questi termini lo spazio d'azione dell'attore subisce, in un modo o nell'altro, i vincoli della vita istituzionale. Ma il ragionamento non si esaurisce in questo modo; le regole sono a un tempo anche risorse per coloro che possono modellarle o influenzarle: questi ultimi possiedono una

rational choice (Shepsle e Weingast 1995), alla politologia (Huntington 1975), alla analisi organizzativo sociologica (Di Maggio, Powell 1991) fino alla nuova sociologia economica nella variante dei costi di transazione (Williamson 1988). Questa pluralità ha condotto alcuni autori ad operare sintesi tassonomiche di tali approcci (Cfr. Peters 1999). La classificazione che appare maggiormente capace di individuare i confini epistemologici fondamentali tra le varie prospettive è quella di Scott (1994) che distingue tre approcci: realista, strutturalista e costruttivista. Per una recente sintesi sul tema si veda anche Vaira (2003).

[13] Isomorfismo è "un processo costrittivo che spinge un'unità facente parte di una certa popolazione ad assomigliare ad altre unità che si trovano ad affrontare lo stesso insieme di condizioni ambientali". E' possibile suddividere tre dispositivi isomorfici: *coercitivo*, che deriva da pressioni sia formali che informali esercitate sulle istituzioni da altre istituzioni dalle quali esse dipendono, e dalle attese culturali presenti nel contesto sociale in cui esse operano; *mimetico*, che nell'incertezza della propria missione e nella conseguenze ricerca di obiettivi e soluzioni adatti spinge gli attori ad insistere sulla dimensione simbolica e cerimoniale dell'imitazione: molte pratiche si adottano per mostrare che si adottano, più che per la loro efficacia; *normativo*, che deriva essenzialmente dalla professionalizzazione, vista come la lotta collettiva delle persone che hanno una stessa occupazione per definire le condizioni e i metodi del proprio lavoro.

[14] In questo senso le istituzioni fungono da dispositivo capace di "ridurre la complessità del mondo" (Luhmann, cit. in Ricolfi 1984, 364).

[15] Anche nell'analisi fornita da James March e Johan Olsen, che concepiscono le istituzioni politiche come "sistemi adattivi di routine [...] relativamente stabili, che connettono le istituzioni ai rispettivi ambienti", il cambiamento avviene principalmente attraverso "sei processi stabili" i quali, oltre ad essere "incompleti", hanno natura conservatrice, tendendo "a mantenere relazioni stabili, a sostenere le regole esistenti e a ridurre le differenze fra le organizzazioni". E' possibile anche una forma di mutamento attraverso "shock radicali", ma questi risultano difficili da attuare e ancor più da controllare (Cfr. March e Olsen 1989; trad. it. 1992, pp. 91-110).

considerevole forma di potere[16]. Il potere è dunque anche fonte di innovazione (Serpieri 1994)[17]. Tenere in considerazione questioni di potere[18] ha una conseguenza cruciale nel concludere il ragionamento sulle istituzioni, rimettendo in gioco il ruolo innovatore dell'attore, in quanto le istituzioni sono artefatti umani intenzionali e non un'entità metafisica (de Leonardis 2003), e per questo gli attori possono fare, disfare e rifare mondi (Goodman 1988), inventandone e costruendone di nuovi.

Tirando le somme, per un incrocio produttivo dell'aspetto processuale e di quello istituzionale occorre rimarcare come entrambi confluiscano verso la centralità della pratica: le pratiche di chi formula e poi traduce le politiche sono cruciali per i loro esiti. Nella misura in cui il binomio tra le dinamiche di policy e quelle di politics esprime quello tra la dimensione processuale e quella istituzionale delle politiche pubbliche – e nella misura in cui le istituzioni possono presentare capacità e caratteristiche più o meno propense al mutamento – in questo lavoro si vuole ricostruire come le caratteristiche della dimensione istituzionale e degli ordini politici locali di Napoli e Marsiglia ne influenzano – e a sovente ostacolano – l'evoluzine delle rispettive politiche di decentramento amministrativo.

Impostazione metodologica

L'impostazione è dunque su un approccio di "costruttivismo moderato" (Lascoumes e Le Galès 2007, p. 112), che prende in considerazione la varietà delle interpretazioni e delle strategie degli attori, ma che considera anche l'esistenza di una dimensione istituzionale che ne orienta – spesso in maniera decisiva – le motivazioni ed i significati. In questa ottica il riferimento metodologico è alla sociologia dell'azione organizzata (Crozier e Friedberg 1977; Crozier e Thoenig 1976). Una impostazione che richiede una approccio induttivo e che cerca di ricostruire, a partire da colloqui semi-strutturati, gli ordini locali e le interazioni che li strutturano, a partire dalle strategie che sviluppano gli attori in funzione dei loro obiettivi, delle risorse di cui dispongono e delle costrizioni che si impongono.

Data la complessità dell'oggetto di studio l'analisi che segue assume una connotazione eclettica (Elster 1995). Spesso i riferimenti metodologici adottati spaziano attraverso paradigmi anche contrastanti tra loro – dall'individualismo metodologico ad approcci olistici – e dunque, a seconda del caso, sono utilizzati sia metodi afferenti al filone quantitativo che metodi più propriamente qualitativi.

Il riferimento metodologico privilegiato è il *case study*, che, attraverso la riduzione

[16] In molte ricerche sulle istituzioni è risultato più pertinente "per il successo della spiegazione di ciascun caso il lato politico e attivo della storia" (Di Maggio, Powell 1991, p. 31), lasciando così aperta la possibilità di fornire "maggiore enfasi agli elementi strategici e politici dell'azione e del cambiamento istituzionale" (*ibidem*, p. 27).

[17] L'opacità delle istituzioni può essere infatti utilizzata da chi ha potere nei confronti di chi non ne ha: "i detentori del potere, infatti, assolutizzano per gli altri le regole del gioco, mantenendo per sé la consapevolezza della loro relatività, e proprio in questo consiste la radice del loro potere" (Crespi 1983, p. 257-8).

[18] In questa sede definiamo il potere semplicemente come la capacità di indurre gli altri ad agire in modo congruente agli interessi di chi lo detiene. Come già visto, le istituzioni possono fornire legittimazione e potere ai loro attori attraverso regole formali, routine e schemi cognitivi, giudizi valoriali socialmente accettati. Altre fonti di potere risiedono nella diseguale distribuzione delle risorse economiche, politiche, ecc.

della scala di osservazione, permette

> "di esplorare meglio la stretta interdipendenza fra fenomeni politici, sociali ed economici, all'interno di un contesto ben delimitato e circoscritto in cui ciascun elemento ha un significato solo se rapportato all'insieme dei fatti che lo definiscono. Lo studio di caso consente un'indagine diretta, priva di intermediari, del mondo politico locale e, tramite la combinazione di varie tecniche di ricerca, consente di valutare meglio il significato delle informazioni relative alle relazioni tra individui, gruppi e istituzioni" (Catanzaro *et al.* 2002).

In una prima fase, assieme alla rituale rassegna della letteratura sul tema, è stato analizzato il materiale secondario relativo al funzionamento dei nuovi organismi istituiti; si è trattato di analisi di fonti secondarie come dati di archivio, documenti ufficiali, verbali di sedute ed incontri collettivi, protocolli di intesa, quotidiani locali, risultati elettorali ecc. Un ulteriore affondo è condotto da un lato, attraverso la somministrazione di interviste con traccia[19] a n. 10 testimoni privilegiati[20]; dall'altro attraverso attività di osservazione non partecipante in conversazioni/riunioni formali e informali (consigli comunali, municipali, di commissione, di Osservatorio sulle Municipalità).

La ricostruzione del contesto non poteva prescindere da un'analisi dettagliata del processo di policy che ha condotto al varo della riforma; in questo modo sono emersi attori centrali, alleanze e conflitti, ma anche repertori di simboli, di identità e di vocabolario che hanno un'importante incidenza nel connotare i passi successivi del processo implementativo. La ricostruzione del processo decisionale è avvenuta mediante analisi secondaria di materiali già raccolti nell'ambito di una recente ricerca sul tema[21].

Le riforme del decentramento possono considerarsi un cambiamento nelle regole di governo di un sistema urbano, inteso nella sua complessità. Provando a tradurre tale complessità in dimensioni di astrazione inferiore, si adotta come riferimento il modello multidimensionale coniato da Olivier Borraz. Secondo lo studioso francese, il sistema urbano è

---

[19] La traccia utilizzata consta di 4 sezioni: 1. "La situazione politica cittadina", focalizzata sulle principali problematiche e prospettive future del governo cittadino; 2. "La riforma e la politica", focalizzata sugli eventuali effetti della riforma nella selezione del personale politico municipale; 3. "La riforma e i presidenti", riguardante la figura e il ruolo dei nuovi presidenti; 4. "La riforma e le politiche", di stampo dinamico, focalizzata sulle prime produzioni politiche delle municipalità (nomine, regolamenti, prime decisioni, varie ed eventuali).

[20] Allo stato attuale sono state effettuate 6 interviste delle 10 previste; i testimoni ascoltati sono: l'attuale assessore al decentramento del Comune di Napoli e l'ex assessore al ramo; il vice segretario generale del Comune di Napoli; 3 consiglieri comunali membri dell'Osservatorio sulle Municipalità. L'Osservatorio è l'organo politico con lo scopo di valutare l'applicazione del Regolamento e di formulare eventuali proposte alternative (Art. 74 Regolamento).

[21] Si tratta del progetto di ricerca coordinato da Anna Maria Zaccaria e Luciano Brancaccio i cui risultati sono disponibili nel loro volume *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Liguori, Napoli, 2007. I materiali di cui ho disposto sono: il totale dei verbali dei quattro anni (2001-2005) di lavori della commissione decentramento del Comune di Napoli; i verbali relativi ai consigli comunali nei quali era presente all'o.d.g. il tema del decentramento; i verbali delle conferenze dei presidenti con all'o.d.g. la riforma del decentramento; i risultati di alcune interviste somministrate all'allora assessore al Decentramento, ad alcuni consiglieri presenti in commissione decentramento (3) e a 3 presidenti di commissione decentramento di altrettante circoscrizioni cittadine.

> "il prodotto delle interazioni tra quattro dimensioni distinte che sono la politica, l'amministrazione municipale, la società urbana ed il contesto istituzionale [...]. Questa definizione supera dunque il senso istituzionale del governo locale, per interessarsi al prodotto delle relazioni complesse che si hanno tra le quattro dimensioni evidenziate" (1998, pp. 17-18).

Muovendo da questo quadro analitico, la ricerca procede attraverso l'osservazione di tre dimensioni evidenziate: il ceto politico locale; la burocrazia amministrativa comunale; la società urbana[22]. Come è intuibile, le tre dimensioni sono distinguibili solo analiticamente in quanto altamente correlate tra loro; viene per questo tenuto sotto controllo il livello delle interdipendenze reciproche, ricostruendo le specifiche configurazioni del rapporto tra esse.

La dimensione della politics quella degli "acteurs politiques individuels ou collectif, dans leurs functions électives, décisionnelles ou partisanes" (Borraz 1998, p. 18). Il punto di vista politico non va tralasciato, ed anzi arricchito poiché "quanto più ci avviciniamo ai centri decisionali, tanto più scopriamo la loro essenza umana, condizionata dalle appartenenze politiche che tendono a confondersi con aspirazioni individualistiche o personalistiche" (Iaccarino 2003, p. 308). In altre parole, "La diversa efficacia dei processi dipende in primo luogo dal tipo di rapporti che si instaurano tra attori politico-partitici e dal punto di equilibrio che viene trovato tra soddisfazione degli interessi particolari e ricerca del consenso" (Baccetti 1999, p. 9). Analizzare la riforma vuol dire anche analizzare chi è deputato a tradurla, apprenderla, praticarla e dunque inventarla. Occorre perciò conoscere le caratteristiche principali del personale politico eletto in seno ai neonati consigli municipali. Questo dato è rilevato attraverso la somministrazione di un breve questionario strutturato, in cui comunque sono state inseriti anche alcuni *item* relativi più specificamente alle dinamiche di traduzione della riforma[23]. Data la centralità del loro ruolo, si attribuisce particolare attenzione alla figura dei presidenti ed attraverso la loro esperienza si cerca di approfondire le pratiche che si stanno attivando nei primi passi dell'implementazione. In una prima campagna di interviste[24] riguardante il primo anno della nuova esperienza è stato approfondito anche il loro profilo personale e politico[25].

La seconda dimensione è quella della burocrazia amministrativa municipale, adottandone una definizione ristretta come l'insieme delle direzioni dei servizi amministrativi e tecnici comunali, di rango centrale e decentrato. La burocrazia avrà un

[22] Il "contesto istituzionale" si intende qui più genericamente come "dimensione istituzionale", nel senso indicato precedentemente.

[23] Il questionario consta di 5 sezioni: 1. Dati anagrafici; 2. Percorso politico; 3. Campagna elettorale; 4. Agenda setting e decision making; 5. Relazioni.

[24] La traccia utilizzata consta di 8 sezioni: 1. "Affondo biografico"; 2. "Percorso politico"; 3. "Campagna elettorale"; 4. "Prime fasi di implementazione della riforma", in cui si chiedono le prime funzioni delegate, i rapporti tra organi collegiali, le prime esperienze decisionali; 5. "La situazione politica cittadina", focalizzata sulle principali problematiche e prospettive future del governo cittadino; 6. "La riforma e la politica", focalizzata sugli eventuali effetti della riforma nella selezione del personale politico municipale; 7. "La riforma e i presidenti", riguardante la figura e il ruolo dei nuovi presidenti; 8. "La riforma e le politiche", di stampo dinamico, focalizzata sulle prime produzioni politiche delle municipalità (nomine, regolamenti, prime decisioni, varie ed eventuali).

[25] Sono stati sinora ascoltati 6 presidenti su un totale di 10; è prevista una seconda campagna di interviste a 10-12 mesi dalla prima.

ruolo cruciale nella traduzione della riforma, specie attraverso l'attività dei nuovi dirigenti, che emerge attraverso l'analisid degli atti amministrativi appositi ed altro materiale documentale, approfondita attraverso la somministrazione di un'intervista con traccia.

Venendo alla terza dimensione, analizzare la riforma del livello più basso di governo, quello intracomunale, solleva il problema del rapporto con i cittadini, e dei loro meccanismi di partecipazione. Continuando con il modello di Olivier Borraz, per *société urbaine*[26] s'intende l'insieme delle "composantes économiques, sociale, associatives et professionnelles de la ville" (1998, p. 18). Per Patrick Le Galés le città sono "sociétés urbaines incomplètes", ovvero un insieme

> "di interazioni di attori multipli che giocano su diverse scale, una parte delle azioni dei quali è orientata dalla società locale e assume un significato nella durata [e va analizzata] in termini di aggregazione, di integrazione e di rappresentazione di gruppi di interessi [al fine di] disaggregare gli elementi di questo attore collettivo e di analizzare il gioco dei gruppi sociali e delle organizzazioni al loro interno (Le Galés 2002, p. 33)".

Nel presente lavoro si trae spunto da questa definizione, assumendola in forma assolutamente semplificata, considerando le forme di intervento e partecipazione degli attori non istituzionali, specie qualora organizzati in forme associative. In questo caso il dato riguarda prevalentemente fonti secondarie prodotte dagli istituti di partecipazione introdotti (verbali di assemblee pubbliche, convocazioni, ordini del giorno, manifesti, dimostrazioni, ecc.).

Presentazione dei capitoli.

Nel primo capitolo viene presentata l'analisi dettagliata del processo di formulazione che conduce al varo della riforma del decentramento a Napoli. L'obiettivo è approfondire e dimostrare il ruolo che i momenti decisionali esercitano nella formulazione delle politiche: è nel clima politico e sociale che li sottende che si stabiliscono infatti i fattori incidenti sulle modalità di implementazione della politica.

L'analisi è impostata su una triplice chiave di lettura.

Dapprima si illustra una presentazione "ordinata" del processo, basata in prevalenza sulle discussioni avutesi nelle arene istituzionali. In questo caso emergono i passaggi chiave delle discussioni negli organi collegiali, le linee di confronto e le alleanze, ma anche la cruciale componente partecipativa e la configurazione del policy network. E' qui che emergono due difetti del processo, che comportano due ordini di problemi per l'implementazione: un primo, di ordine quantitativo, legato alla configurazione di una arena decisionale ristretta che manca dei presupposti per un'agevole e condivisa attuazione della riforma; un secondo, di ordine qualitativo, collegato al tipo di attori presenti – politici e tecnici dell'amministrazione – che comprimono i contenuti del

[26] Si utilizza il termine di società urbana perché quello di "società civile" richiama l'accezione gramsciana, come l'insieme delle istituzioni discorsive in grado di giustificare in forma ideologica il dominio delle classi dominanti. Luogo quindi di potere ideologico che si corrobora sulla base di significati culturali costruiti all'interno di scuole, università, partiti politici, gruppi organizzati, case editrici, istituti culturali. Società civile come luogo dell'egemonia come spazio deputato alla trasmissione e alla formazione dei valori dominanti.

progetto, schiacciandoli prevalentemente sugli interessi elettorali, ponendo le premesse per una implementazione dalle forti prerogative politiche.

La palese incertezza dimostrata dalla amministrazione che ha promosso la riforma ha svelato i tratti disordinati ed incoerenti di alcuni passaggi decisionali. Questo aspetto ha spinto ad una rilettura del decision making, capace di prenderne in considerazione le incoerenze e le ambiguità. Adottando alcuni elementi del garbage can model, si è dunque approfondita l'analisi su due aspetti: l'articolazione dei flussi di soluzioni, problemi, attori e scelte nel configurare i momenti decisionali; il ruolo giocato dall'ecologia dell'attenzione e dall'agire strategico di taluni decisori. Questi aspetti si rivelano centrali per la comprensione di alcuni tratti del processo: la distribuzione delle statistiche dell'attenzione comportano infatti uno schiacciamento della decisione su specifici temi e la quasi totale disattenzione su altri. Nello specifico vengono sopravvalutati i temi di interesse politico e di partito – i criteri elettorali – tralasciando altri aspetti importanti, come le competenze da delegare agli istituti decentrati. Queste dinamiche comportano una interpretazione riduzionistica della riforma, che da riorganizzazione del governo urbano si traduce in una più scarna riforma elettorale.

Nell'ultima parte del capitolo si utilizza un terza chiave di lettura del processo decisionale, che fa riferimento al suo ruolo di luogo di produzione di senso. Il lungo dibattito tra decision makers serve innanzitutto a costruire una definizione socialmente accettata di ciò che si intendeva per decentramento amministrativo, definendone in itinere i due aspetti fondamentali: da un lato gli obiettivi stessi della riforma ed i significati della sua terminologia essenziale attraverso il ricorso a particolari miti; dall'altro il grado di apertura dell'arena decisionale attraverso il ricorso a particolari rituali.

Nel secondo capitolo l'analisi verte sulla ricostruzione dello specifico "ordine locale", degli attori che vi intervengono, dei meccanismi ricorrenti e dei tratti più strutturanti del sistema politico locale. Viene dunque presentata la ricostuzione delle caratteristiche principali del contesto politico locale napoletano. E' innanzitutto ricostruita una fotografia dell'esistente, rilevando i caratteri e le pratiche degli eletti in seno alle municipalità. Inoltre, data la centralità del loro ruolo, si attribuisce particolare attenzione alla figura dei presidenti di municipalità ed attraverso la ricostruzione della loro esperienza si è cercato di approfondire le pratiche dei primi passi dell'implementazione. Ai dieci presidenti è stata somministrata una intervista con traccia a circa un anno dal loro insediamento. La ricognizione è stata arricchita di ulteriori impressioni provenienti dall'osservazione non partecipante e dall'analisi di altre fonti secondarie (quotidiani locali, verbali di consigli e altri atti amministrativi).

La tesi che si sostiene in questo capitolo è che la politica di base napoletana ha ampiamente assunto tutti i caratteri del "ceto" (Mastropaolo 1993), che si interpone tra cittadini e istituzioni, si annida all'interno di queste ultime e monopolizza l'autorità intrecciando attorno a sé una robusta cintura di privilegi.

Emerge infatti che i nuovi criteri elettorali non comportano significativi mutamenti nei meccanismi di selezione del personale politico: pertanto le caratteristiche principali degli eletti non si discostano da quelle dei loro predecessori. In 25 anni di attività gli eletti nei ranghi inferiori della politica locale hanno potuto sviluppare un notevole radicamento territoriale, percorsi politici e conoscenza del territorio e delle sue articolazioni sociali, un capitale sociale fatto di relazioni informali, di parentela, amicizia e vicinato intessute nei quartieri di origine, ma anche nei rapporti con le leadership politiche. La tendenza è dunque alla professionalizzazione della politica di

base, ovvero la sedimentazione di un ceto autoreferenziale, poco dinamico e tendenzialmente predisposto all'autoriproduzione. Un contesto del genere, che può risultare difficilmente scardinabile, rappresenta una prima fonte di inerzia per il cambiamento istituzionale auspicato, dove necessariamente entra in gioco anche il cambiamento degli attori.

Con il III capitolo si approfondisce alla fase processuale e dinamica dell'azione pubblica, il cui oggetto principale sono le modalità attraverso le quali gli attori interessati si rapportano e mettono in pratica la nuova cornice istituzionale. In questa fase la ricerca ha assunto un carattere puramente contestuale, centrato sull'osservazione *in itinere*, esplorando l'oggetto a 360 gradi ed enunciando, nel corso dell'analisi, una serie di ipotesi di ricerca.

L'analisi si focalizza su tre aspetti dell'implementazione: l'agire strategico degli attori all'interno degli spazi di incertezza del testo della riforma; il reiterarsi di pratiche politiche istituzionalizzate; le difficoltà incontrate dall'attuazione dei principi di democrazia locale.

In generale quanto emerge non è confortante, e dopo due anni dall'insediamento dei "parlamentini" la *mise en ouvre* della riforma non pare riesca a decollare.

Vige una incertezza dilagante che si traduce nelle dinamiche interne agli organi collegiali. L'introduzione di nuove regole ha creato un vero e proprio disordine nella definizione da un lato delle competenze e del "chi fa cosa", dall'altro delle autorità e dei rapporti di forza all'interno degli organi di governo; ciò genera conflittualità diffuse tra giunte e consigli, e tra reparti amministrativi centrali e decentrati.

Allo stallo nella produzione di politiche si aggiungono le difficoltà derivanti da resistenze di varia natura, che coinvolgono i diversi livelli del governo cittadino. Ciò comporta una sostanziale complessificazione dell'arena, che in questa fase coinvolge quegli attori esclusi dal processo e interessati alla distribuzione di risorse e poteri. Gli interessi che si palesano rivelano scopi e modalità differenti. Da un lato le resistenze centralistiche, rappresentate prevalentemente dalla politica e dalla burocrazia comunale. Dall'altro le diffuse pratiche di appropriazione partigiana delle nuove cariche elettive. Rispetto a queste ultime, ciò che emerge è la riproduzione di pratiche antiche, basate su un incontro tra politica e cittadini che riposa su una logica sostanzialmente particolaristica. Il ceto politico interpreta pertanto in maniera riduttiva il proprio ruolo, veicolando istanze estremamente frammentate e rionali e incidendo sul rallentamento nell'applicazione degli istituti di partecipazione introdotti dalla riforma.

Nel IV capitolo si procede con l'analisi della esperienza marsigliese, cercando di ricostruirne in senso diacronico la peculiarità del contesto, le politiche urbane ivi adottate e le dinamiche politiche e sociali che le hanno condizionate.

In generale quanto emerso è che l'efficacia dei progetti di decentramento a Napoli come a Marsiglia è risultata palesemente collegata alle caratteristiche di chi li ha disegnati, definiti e poi messi in opera, ma anche al tipo di rapporti tra i livelli di governo e ai punti di equilibrio tra soddisfazione degli interessi particolari e ricerca del consenso. I tentativi di riforma si sono immessi in dinamiche di aggiustamento autonome e proprie di un personale politico che è apparso, in entrambe le città, relativamente stabile e legato ad un sistema di relazioni pregresso, strutturato sulla base di legami politici forti, pratiche istituzionalizzate, valori e interessi costituiti.

Le nuove regole introdotte dalle riforme si connettono solo imperfettamente alle regole dei protocolli politici locali, ovvero a quell'insieme di norme implicite ai due contesti che assegnano ai ruoli una determinata posizione in sistemi che gli attori stessi

contribuiscono a sostenere conformandovisi. Sia a Napoli che a Marsiglia si registra una sorta di esitazione rispetto ai ritardi nell'attuazione formale della riforma, legata all'obbligo implicito di fedeltà al partito. Questo aspetto, seppure con esiti non sempre analoghi, si trasmette in tutti i campi dell'implementazione, compresa la dimensiona partecipativa delle riforme che, con dinamiche peculiari, è apparsa in entrambi i casi imprescindibilmente "esclusiva".

Capitolo I

Decidere per la città: il processo di riforma a Napoli

Premessa

Oggetto di questo capitolo è l'analisi dettagliata del processo di formulazione che ha condotto al varo della riforma del decentramento a Napoli. L'obiettivo è approfondire e dimostrare il ruolo che i momenti decisionali esercitano nei processi di policies: è nel clima politico e sociale che li sottende che si stabiliscono infatti numerosi fattori incidenti sulle loro modalità di implementazione.

La ricostruzione del processo decisionale è avvenuta mediante analisi di fonti amministrative quali: il totale dei verbali dei quattro anni (2001-2005) di lavori della commissione decentramento del Comune di Napoli; i verbali relativi ai consigli comunali (2001-2006) nei quali è presente all'o.d.g. il tema del decentramento; i verbali delle conferenze dei presidenti (2001-2005) con all'o.d.g. la riforma del decentramento. La rilevazione è stata ulteriormente integrata attraverso interviste con traccia[27] a testimoni privilegiati appartenenti al gruppo dei policy makers[28].

Il capitolo si apre con una disamina dell'inquadramento istituzionale, definendo i tratti principali dei regolamenti che negli anni hanno configurato il decentramento amministrativo napoletano fino a giungere alla riforma attuale (par. 1.1).

Quindi si procede con l'analisi del decision making adottando una triplice chiave di lettura.

[27] La traccia utilizzata consta di 4 sezioni: 1. "La situazione politica cittadina", focalizzata sulle principali problematiche e prospettive future del governo cittadino; 2. "La riforma e la politica", focalizzata sugli eventuali effetti della riforma nella selezione del personale politico municipale; 3. "La riforma e i presidenti", riguardante la figura e il ruolo dei nuovi presidenti; 4. "La riforma e le politiche", di stampo dinamico, focalizzata sulle prime produzioni politiche delle municipalità (nomine, regolamenti, prime decisioni, varie ed eventuali).

[28] Si tratta delle interviste all'allora assessore al Decentramento, a 3 consiglieri presenti in commissione comunale decentramento e a 3 presidenti delle commissioni decentramento di altrettante circoscrizioni cittadine.

In primo luogo si propone una presentazione "ordinata" del processo, basata in prevalenza sulle discussioni avutesi nelle arene istituzionali. Questa operazione è avvenuta attraverso la rilettura di quanto emerso in un recente studio sul tema[29]. In questo caso emergono i passaggi chiave dei dibattiti negli organi collegiali, gli attori strategici, le linee di confronto e le alleanze, ma anche la cruciale componente partecipativa e la configurazione del policy network (par. 1.2). L'interesse in questo caso è posto su due aspetti dell'arena: la sua dimensione quantitativa (*quanti* partecipano alla decisione); la sua dimensione qualitativa (quali *tipi* di attori vi prendono parte).

La palese incertezza dimostrata dalla amministrazione che ha poi promosso la riforma ha svelato i tratti disordinati ed incoerenti di alcuni passaggi decisionali. Questo aspetto ha spinto ad una rilettura del decision making, capace di prenderne in considerazione le incoerenze e le ambiguità (par. 1.3). Adottando alcuni elementi del garbage can model, si è dunque approfondita l'analisi su due aspetti: l'articolazione dei flussi di soluzioni, problemi, attori e scelte nel configurare i momenti decisionali; il ruolo giocato dall'ecologia dell'attenzione.

La terza chiave di lettura si concentra su un'ulteriore aspetto del decision making, che si configura come reale momento di scoperta di problemi e soluzioni, mezzi e fini delle politiche. Questa particolare funzione del decision making, che risiede nel suo ruolo di luogo di produzione di senso, è intrisa di richiami rituali a figure retoriche e miti fondanti. L'analisi prende dunque in considerazione la dimensione argomentativa nei suoi tratti costanti, sistematici e sovente taciuti, in cui si ripropongono ciclicamente soluzioni, problemi e attori della decisione (1.4).

1.1 Il decentramento amministrativo a Napoli: inquadramento istituzionale dal 1971 al 2005.

La ricostruzione del quadro istituzionale ha lo scopo di meglio situare il lessico che contorna il processo decisionale ed il dibattito ad esso interno, per mettere a fuoco i repertori formali e di significato che designano la policy del decentramento.

Nello specifico il decentramento urbano a Napoli si avvia già nel 1971, con l'individuazione dei "centri civici circoscrizionali". A otto anni da questa sperimentazione iniziale segue la prima vera riforma, che istituisce i consigli circoscrizionali nel 1979. L'ordinamento circoscrizionale opererà fino al 2005, anno del varo dell'ultima riforma delle municipalità. Di seguito si procede dunque con l'illustrazione dei primi due momenti del cammino formale appena accennato (par. 1.1.1), rendendo in questo modo più comprensibile la nuova cornice introdotta dalla terza e ultima riorganizzazione, oggetto centrale della presente ricerca (par. 1.1.2).

[29] Si tratta dello studio di L.Brancaccio e A.M. Zaccaria, *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli* (2007). In questo lavoro, al quale ho collaborato in prima persona, viene seguito l'intero iter di formulazione della riforma. In particolare i risultati sono esposti in "Il percorso della decisione", di A.M. Zaccaria. E' dunque opportuno partire da quanto emerso in quello studio e, da un lato, rintracciare i primi tasselli utili alle letture che seguono, dall'altro rimettere in discussione talune interpretazioni inserendo nel discorso in maniera più decisa i tratti di incoerenza e le funzioni espressive dei processi decisionali.

Per chiarezza espositiva, la presentazione insiste su tre dimensioni essenziali di ciascuna riforma: in primo luogo la dimensione di politics, inerente i criteri di accesso del personale politico insediato nei consigli circoscrizionali; in secondo luogo quella di policy, riguardante le competenze e le funzioni delegate dal comune agli istituti decentrati; in terzo luogo quella di governance, relativa alla eventuale predisposizione di dispositivi per il coinvolgimento degli interessi sociali ed economici della società urbana, con particolare attenzione agli strumenti di partecipazione della cittadinanza *lato sensu*.

1.1.1 I decentramenti del 1971 e del 1979

Partiamo dunque dal primo tassello del decentramento a Napoli, quello del 1971, anno in cui la giunta comunale individua venti "centri civici circoscrizionali".

Cominciando dagli aspetti di politic, il nuovo regolamento introduce un quarto livello di governo, non elettivo. In ogni centro civico viene istituito un consiglio di circoscrizione presieduto da un "aggiunto del sindaco", designato dal primo cittadino. Il consiglio si compone di almeno venti membri – un consigliere ogni seimila abitanti – nominati dal sindaco della città in proporzione alla rappresentanza dei vari gruppi politici in seno al consiglio comunale.

Rispetto alla seconda dimensione, quella di policy, il regolamento del 1971 affida ai consigli circoscrizionali funzioni principalmente consultive rispetto alle attività dell'aggiunto e del sindaco. Ai consigli spetta ad esempio la formulazione di raccomandazioni e voti, il parere sui documenti di bilancio comunale ed il suggerimento sull'opportunità di studi e ricerche nell'ambito circoscrizionale. Sono poi previste alcune competenze propositive e organizzative in vari ambiti di intervento, che spaziano dalle materie sociali a quelle scolastiche ed economiche[30].

In relazione alla dimensione di governance, questo primo decentramento non introduce alcuno strumento di relazione tra i centri civici e i cittadini organizzati e non. Si è trattato infatti di una riforma mirata essenzialmente alla articolazione territoriale dei servizi amministrativi comunali per rendere più adeguati i compiti del comune centrale. Anche per tale impostazione questa prima esperienza non rappresenta un vero e proprio mutamento nell'azione pubblica urbana.

Il quadro così costruito cambia invece notevolmente con l'entrata in vigore della legge 278/76[31] che stabilisce i principi relativi al decentramento e alla "partecipazione popolare alla gestione amministrativa della comunità locale". La 278/76 lascia ampi margini decisionali ai comuni, che sulla base dei loro elementi distintivi dispongono un proprio programma specifico.

E' nello spazio di questa autonomia che il comune di Napoli – con la giunta Valenzi (1975-1983) – presenta un documento programmatico sul decentramento[32]. In base alle tre dimensioni considerate – politics, policy, governance – l'assetto organizzativo

[30] Più precisamente, le materie sulle quali è prevista la possibilità di elaborare proposte sono: cultura e assistenza; igiene e sanità; servizi tecnici; tributi; annona e mercati; polizia urbana; provveditorato; nettezza urbana; servizio sociale; anagrafe.

[31] Si tratta della Legge 8 aprile 1976, n. 278, Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune (GU n. 133 del 20/05/1976).

[32] Si tratta del documento intitolato "*Partecipazione e decentramento: i consigli di quartiere*", Proposta di regolamento per i consigli di quartiere, a cura dell'Amministrazione Comunale di Napoli, aprile 1978. L'assessore al ramo era Salvatore Borrelli.

introdotto nel 1979 è indubbiamente più avanzato in termini di rappresentanza politica e di materie delegate, ma resta assai deficitario in relazione alla capacità di apertura alla società urbana. Vediamone il dettaglio.

Partendo dalla politics, la città viene suddivisa in 21 circoscrizioni, ed in ognuna è istituito un consiglio elettivo presieduto da un presidente. I consigli – la cui composizione è adeguata alla popolazione residente[33] – sono eletti a suffragio universale e diretto con sistema proporzionale[34] ed il loro funzionamento riflette nella sostanza quello del consiglio comunale[35]. Il presidenti sono invece eletti in via indiretta in seno ai consigli circoscrizionali e possono riunirsi in conferenza[36].

Per quanto concerne la dimensione di policy, occorre distinguere tra due tipi di funzioni: deliberative e consultive. Per quanto concerne le prime, le circoscrizioni – in base ai criteri direttivi e ai fondi disponibili stanziati in bilancio comunale[37] – hanno competenze su cinque materie: *a.* patrimonio comunale; *b.* attività sportive, ricreative, scolastiche e culturali; *c.* concessione di suolo pubblico; *d.* lavori pubblici; *e.* assistenza, igiene e sanità. In relazione alla funzione consultiva, le circoscrizioni esprimono pareri non vincolanti su tutti i problemi che interessano il territorio di pertinenza.

Rispetto alla governance, come accennato, non compaiono particolari strumenti di coordinamento. Nonostante la presenza di una sezione intitolata "Iniziativa popolare" – che contempla consultazioni aperte, assemblee pubbliche e petizioni – le pratiche di coinvolgimento della società urbana restano sottoposte a numerose restrizioni e controlli che ne annullano quasi totalmente la valenza.

La debolezza della dimensione di governance merita un breve approfondimento in merito alle dinamiche che contornano il decision making della riforma del 1979, il cui marchio si protrarrà per tutta l'esperienza circoscrizionale. Dinamiche che hanno teso a ridurre sistematicamente ogni possibilità di apertura alla cittadinanza e che si sono evidenziate in un frangente ben preciso del processo: la discussione in consiglio comunale del documento programmatico della giunta Valenzi.

Il documento Valenzi, proposto in consiglio l'8 maggio del 1979, viene emendato e quindi approvato nell'agosto successivo (3 agosto 1979). Eppure la redazione della proposta e l'approvazione del testo in aula non connotano affatto un percorso lineare, ma rappresentano due momenti decisionali distinti ed in qualche modo contrapposti. Cerchiamo di capire perché.

La redazione del documento programmatico iniziale coinvolge vari ambiti di interesse, che comprendono i consigli circoscrizionali già esistenti, la direzione amministrativa centrale, gli aggiunti del sindaco ed una commissione consiliare istituita *ad hoc*. La portata generale del progetto, che prevede una revisione di tutta la materia, richiama anche il dibattito esterno, con interventi delle forze sociali, politiche, culturali e sindacali operanti nei territori. L'apertura dell'arena è in effetti coerente con

[33] In città è eletto un totale di 430 consiglieri, suddivisi con il seguente criterio: 15 consiglieri per le circoscrizioni fino a ventimila elettori; 20 consiglieri in quelle da 20.001 a 60.000 elettori; 25 consiglieri in quelle con oltre 60.000 elettori.

[34] L'assegnazione dei seggi prevede un premio di maggioranza nella misura del 60 per cento dei seggi nel caso in cui la lista o il raggruppamento che vince abbia superato il 40 per cento dei voti validi. Sono previsti il ballottaggio ed il voto di preferenza.

[35] Sono infatti previsti organi interni del consiglio circoscrizionale quali le commissioni consiliari, i gruppi consiliari e la conferenza dei capigruppo.

[36] La conferenza dei presidenti di circoscrizione è l'organo di raccordo tra le Circoscrizioni e di partecipazione alla elaborazione degli atti di interesse circoscrizionale.

[37] Le circoscrizioni non hanno proprie finanze e possono gestire solo fondi vincolati.

l'obiettivo originario dell'amministrazione, che con il decentramento vuole favorire anche "un nuovo e più largo concetto di partecipazione"[38]. Questa mission costitutiva segnerà l'intero arco del processo, nonostante ci si allontani costantemente dal suo significato iniziale.

Una volta in aula la discussione mostra infatti numerose resistenze subendo un cambiamento di rotta quasi totale[39]. Dal raffronto tra proposta di giunta e testo definitivo si riscontra pertanto un generale impoverimento sul piano della dimensione partecipativa. Viene innanzitutto eliminata la premessa programmatico-politica che fa da introduzione alla proposta originaria, che sancisce lo scopo "di promuovere e regolare forme di partecipazione, di aggregazione e di autogoverno dei cittadini e delle circoscrizioni". A questa prima revisione se ne aggiungono altre tre di portata rilevante. In primo luogo viene impedita la possibilità di far intervenire i cittadini nei consigli circoscrizionali. In secondo luogo viene preclusa la possibilità ai gruppi sociali di partecipare alle commissioni consiliari, deputate allo svolgimento della fase istruttoria per le deliberazioni dei consigli. In ultimo, viene alzata la quota di firme necessaria per la presentazione di petizioni[40].

Sulla scorta di quanto appena detto emergono due aspetti importanti per le dinamiche successive del decentramento. Da un lato il dibattito e le argomentazioni configuratisi in questo primo tentativo di riforma forniscono allo stile politico in materia una predisposizione reazionaria, che mostra "di temere, più che desiderare e favorire, la partecipazione effettiva dei cittadini nei processi decisionali e di controllo" (D'Agostino 1987, p. 14). Dall'altro lato, il testo del 1979, così disegnato, dà avvio ad un processo di implementazione più che ventennale che confina i consigli circoscrizionali in una condizione sostanzialmente avulsa da ogni coinvolgimento della società urbana.

Concludendo, da quanto emerso sinora si aggiunge un primo interessante tassello per la tesi che si intende qui sostenere. Appare infatti avvalorata l'idea che le circostanze sociopolitiche che fanno da sfondo all'elaborazione delle riforme tendano a modificarne profondamente la natura, il senso e l'efficacia, pur mantenendone intatta la retorica di fondo. L'introduzione delle circoscrizioni, pur non avendone più le caratteristiche effettive, è comunque rimasta una riforma per la "partecipazione civica", con l'obiettivo manifesto di costruire un ponte tra le istanze dei cittadini ed il governo municipale.

1.1.2 La riforma del 2005 e l'introduzione delle municipalità

Il controverso quadro istituzionale appena illustrato fa da cornice all'avvio dei lavori di formulazione della recente riforma del "Decentramento Amministrativo", deliberata nel corso dell'anno 2005[41]. Questa riforma introduce le nuove Municipalità in

[38] A pagina 5 del documento sopra citato.

[39] Nello specifico sono i gruppi politici democristiani, socialisti e missini ad intervenire pesantemente sulla materia, attuando strategie di resistenza e boicottaggio, argomentate con la necessità di preservare il principio di unità dell'ente comunale

[40] Nello specifico la soglia passa dalle 500 firme iniziali ad 1/10 del totale degli elettori, ovvero ad almeno 3.000 e fino ad oltre 10.000 firme.

[41] Delibere del Consiglio Comunale n. 13 del 10/02, n. 15 del 11/02, n. 21 del 16/02, n. 29 del 1/03 e n. 68 del 21/09.

sostituzione delle circoscrizioni comunali, riducendone il numero[42] ma ampliandone i confini, le competenze e l'autonomia, recependo i principi del d.lgs. 267/2000[43].

Proviamo a rintracciare brevemente il quadro introdotto dal nuovo regolamento. Rispetto alle tre dimensioni sinora considerate quest'ultima riforma formalmente stravolge l'organizzazione interna dell'ente locale su tutti i fronti: i meccanismi di elezione dei rappresentanti di base; la distribuzione dei poteri e delle competenze; l'accesso dei cittadini all'arena decisionale. A questi si aggiunge un quarto elemento, quello della ristrutturazione del quadro organizzativo dell'amministrazione decentrata, cruciale per gli esiti globali del progetto. Ma procediamo per gradi.

Sul piano della politics, la riforma mantiene gli organi di governo circoscrizionali – presidenti e consigli – ed introduce una giunta municipale. La ricomposizione territoriale riduce il numero di consiglieri eletti da 430 a 300, ai quali vanno aggiunti 30 assessori municipali e 10 presidenti. Cambiano invece i criteri elettorali, modellati su quelli previsti per i comuni oltre i 15.000 abitanti[44]. Il presidente è ora eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente al consiglio: uno statuto formale che ne rafforza da un lato la legittimazione, indipendente dal consiglio, dall'altro le responsabilità, ora diretta all'elettorato sottoforma di programma. Da questo punto di vista dunque il consiglio municipale appare indebolito, specie per il fatto che resta vincolato alle sorti dell'esecutivo, legando la propria permanenza in carica a quella del presidente. La centralità del presidente è ancor più evidente rispetto al ruolo della giunta[45], organo non elettivo che collabora con il presidente per l'attuazione del programma (Art. 52, Reg.).

Sul piano della policy, le aree di intervento restano pressoché identiche a quelle già in dotazione alle circoscrizioni; cambia tuttavia il grado di autonomia che il nuovo regolamento recita, attraverso la delega di "ampie e più accentuate forme di decentramento di funzioni" (Art. 1, Reg.) e la dotazione di risorse finanziarie. Alle municipalità spettano dunque due ordini di competenze: deliberative e consultive. Rispetto al primo tipo, oltre alla gestione dei servizi amministrativi locali, le competenze vertono su quattro importanti issues di azione pubblica: le attività scolastiche, culturali e sportive; servizi socio-assistenziali del territorio; la manutenzione urbana ed il commercio di rilevanza locale. (Artt. 17 e successivi). Rispetto alla funzione consultiva le municipalità esprimono pareri obbligatori su numerosi atti comunali, anche se tali pareri sono spesso non vincolanti e pertanto

[42] Le Municipalità istituite: I, Chiaia, Posillipo, S. Ferdinando; II, Avvocata, Montecalvario, Mercato, Pendino, S. Giuseppe, Porto; III, Stella, S. Carlo all'Arena; IV, S. Lorenzo, Vicaria, Poggioreale; V, Arenella, Vomero; VI, Barra, Ponticelli, S. Giovanni a Teduccio; VII, Miano, S. Pietro a Patierno, Secondigliano; VIII, Chiaiano, Piscinola-Marianella, Scampia; IX, Pianura, Soccavo; X, Bagnoli, Fuorigrotta (Art. 82, Statuto Comune Napoli). La popolazione residente in ciascuna zona è di circa 100 mila abitanti.

[43] Il decreto assegna ai Comuni con più di 300.000 abitanti l'opportunità di istituire "particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale" (Art. 17, comma 5), organizzando, per esse, organi di gestione, status dei componenti e relative modalità di elezione, nomina o designazione. Cfr. d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162, vedi http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/00267dl.htm.

[44] Il riferimento è alla Legge 25 marzo 1993, n. 81, "Elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del Consiglio Comunale e del Consiglio Provinciale" (GU n. 072 Suppl. Ord. del 27/03/1993). Vige uno sbarramento al 3% dei consensi ed un premio di maggioranza al 60% per la lista che ottiene più preferenze. Non è previsto il ballottaggio.

[45] La giunta è composta da quattro assessori, di cui tre esterni e un vicepresidente interno al consiglio.

possono non essere accolti. Per il potenziamento della gestione di competenze e funzioni delegate, una questione assai innovativa – come accennato – riguarda infine la dotazione finanziaria. Per la prima volta, infatti, gli istituti decentrati godono di risorse proprie stilando un proprio documento contabile che contribuisce alla formulazione del bilancio comunale, dal 2007 articolato per municipalità[46].

Venendo alla terza dimensione, importanti cambiamenti vengono introdotti anche dal lato della governance: le municipalità "realizzano un'effettiva e democratica partecipazione popolare alla gestione amministrativa della città da parte della comunità locale" (Art. 1, Reg.). Il regolamento presenta un'intera sezione sul tema della "Informazione, trasparenza e partecipazione" (Artt. 6-16, Reg.), che introduce tre dispositivi di partecipazione degli interessi locali alle decisioni municipali[47]. A questi si aggiungono meccanismi di partecipazione più allargata quali l'assemblea pubblica e il referendum consultivo, che si affiancano agli strumenti già in uso quali istanze, petizioni e proposte[48]. Infine va ricordato che, per la formulazione del bilancio, le giunte municipali devono avvalersi della collaborazione "dei sindacati, del comitato delle associazioni e delle altre realtà socio-economiche esistenti sul loro territorio" (Art. 68, Reg.).

E veniamo al quarto elemento, relativo alla organizzazione amministrativa. Con il Regolamento di organizzazione delle municipalità[49] viene introdotto un nuovo ordinamento degli uffici e dei servizi decentrati. Il nuovo piano organizzativo introduce i direttori di municipalità, capi amministrativi degli organi decentrati, coadiuvati da quattro dirigenti dei servizi afferenti alle funzioni delegate: manutenzione urbana, commercio, servizi socio-assistenziali, sport cultura e tempo libero. Al livello centrale, un dipartimento di coordinamento municipalità svolgerà la funzione di collegamento tra organismi decentrati ed ente comunale.

La riorganizzazione degli uffici municipali è un secondo tassello che si aggiunge al nostro discorso. Il nuovo ordinamento del personale ha infatti una natura ambivalente rispetto al processo di decentramento avviato. Da un lato infatti essa ne rappresenta una delle più considerevoli potenzialità, dal momento in cui la dotazione di personale addetto può consentire l'assunzione di compiti in maniera piena, organizzata e autonoma. Dall'altro lato, tuttavia, essa rappresenta anche un'incognita in termini pratici. Riorganizzare gli uffici vuol dire infatti ridefinire compiti e funzioni del loro apparato amministrativo, aprendo in questo modo il campo a resistenze di tutt'altro genere, complicazioni burocratiche, conflittualità sindacali. Tutte incombenze che, come si vedrà, ostacolano il successivo processo di implementazione.

[46] Le Municipalità sono chiamate a presentare alla giunta comunale una bozza di Bilancio che contribuisce alla formulazione dei Piani Esecutivi di Gestione (PEG), ovvero il nuovo bilancio comunale ripartito per Municipalità (Art. 68 Reg.).

[47] Si tratta delle consulte delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato, dei cittadini stranieri, delle pari opportunità.

[48] Per permettere un confronto con la precedente regolamentazione, occorre ricordare che il numero minimo di firmatari richiesto si abbassa notevolmente: bastano cento firme per istanze e petizioni e cinquecento per le proposte. Le soglie sono invece più elevate per assemblee pubbliche e referendum, dove necessitano rispettivamente mille e duemila cinquecento firme. Queste soglie sono tanto più importanti se si considera che la popolazione di riferimento delle municipalità (circa centomila abitanti) è più che doppia rispetto a quella delle circoscrizioni.

[49] Delibera di Giunta comunale n. 739 del 1 marzo 2007.

1.2 Il processo decisionale della Riforma del decentramento

Situati i contorni lessicali del dibattito sul decentramento, riprendiamo ora le fasi del processo decisionale che ha condotto all'introduzione delle municipalità.

In linea con quanto affermato all'inizio di questo capitolo, la discussione che segue serve ad apprendere quegli elementi e quelle dinamiche del decision making che possono rappresentare ulteriori tasselli cruciali per le successive fasi di implementazione della riforma del decentramento.

La ricostruzione prende avvio con una presentazione "ordinata" del processo, basata in prevalenza sulle discussioni avutesi nelle arene istituzionali (par. 1.2.1). A questa segue una ricostruzione della componente partecipativa e la configurazione del policy network (par. 1.2.2).

1.2.1 Il percorso "ordinato" della decisione

Per una ricostruzione delle tappe del percorso decisionale che ha condotto al varo della riforma del Decentramento Amministrativo occorre fare innanzitutto riferimento alle discussioni nelle arene formali: giunta comunale, commissione decentramento e consiglio comunale.

In generale è la giunta comunale a proporre delibere in materia, che vengono trasmesse in commissione comunale decentramento. Qui sono rappresentati i principali partiti presenti in consiglio[50], che ne discutono i contenuti – tenendo conto dei pareri di volta in volta ricevuti dalle circoscrizioni – proponendo un testo provvisorio da sottoporre al consiglio comunale. Spetta ovviamente a quest'ultimo il varo definitivo del progetto.

Il ruolo centrale della commissione decentramento rende dunque interessante quanto accaduto in questa arena istituzionale privilegiata, nella quale si tracciano criteri e contenuti della riforma, ma anche linee di confronto e livelli di partecipazione che contribuiscono alla sua definizione.

Brevemente, il lavoro di commissione è suddivisibile in quattro fasi temporali (Tabella 1.1). Una prima fase di lavori ha un picco nell'aprile 2002 ed una coda nell'ottobre dello stesso anno e produce tre proposte di delibera: n. 1287 del 9 aprile 2002 «Riforma del Titolo VIII per la elezione diretta del presidente»; n. 1288 del 9 aprile 2002 «Regolamento per l'elezione del Consiglio Circoscrizionale»; n. 3806 del 30 ottobre 2002: «Ridefinizione territoriale delle Municipalità».

Una seconda fase si ha nel novembre 2004. La commissione approva i verbali di discussione attorno alla II e III delibera, rispettivamente n. 1288 e n. 3806. Una terza fase è compresa tra il 7 gennaio e il primo marzo 2005, quando il Consiglio Comunale accelera i lavori di deliberazione delle proposte di giunta. Alle tre delibere sopra-indicate se ne aggiunge così una quarta, la n. 3984 concernente il passaggio dallo status di circoscrizione a quello di municipalità. L'ultima fase è compresa tra marzo e settembre 2005, in cui viene presentata la proposta di giunta al consiglio n. 58 –

[50] La commissione, costituita il 19 luglio 2001, si compone di 10 consiglieri comunali così distribuiti: 4 diessini, 2 di Forza Italia, 1 dell'Udeur, 1 dello Sdi ed una consigliera della CdL. E' presieduta da un consigliere della Margherita.

regolamento attuativo delle nuove municipalità – approvato in data 21 settembre in consiglio comunale.

Tabella 1.1 – *Le fasi del percorso decisionale per atti elaborati e contenuti discussi*

Fasi	*Periodo*	*Atti*	*Contenuti discussi*
I	Aprile 2002 – ottobre 2002	del. n. 1287	Elezione diretta del presidente
		del. n. 1288	Elezione del consiglio circoscrizionale
		del. n. 3806	Ridefinizione territoriale delle municipalità
II	Novembre 2004	o.d.g.	Approvazione verbali 1288
		o.d.g.	Approvazione verbali 3806
III	Gennaio 2005 – Marzo 2005	del. n. 3984	Passaggio da circoscrizione a municipalità
IV	Marzo 2005 – Settembre 2005	del. n. 58	Regolamento attuativo delle municipalità

Nel susseguirsi delle quattro fasi il percorso non subisce ostacoli ragguardevoli, e nonostante le numerose sedute non si sono evidenziate particolari conflittualità, lasciando immaginare, a primo impatto, un processo ordinato e condiviso.

Entrando brevemente nei contenuti dei lavori della commissione si conferma questa impressione. Gli emendamenti presentati dalle parti – prima e seconda fase – sono nel complesso pochi: solo 18 in 41 sedute di commissione (Tabella 1.2). Un dato che evidenzia sul tema un sostanziale accordo bipartisan.

Tabella 1.2 – *Sintesi emendamenti presentati in commissione decentramento per partito politico (anno 2001-2005).*

Partito	*N. Emendamenti*	*Di cui Accettati*
Democratici di Sinistra	4	2
La Margherita	2	1
Rifondazione Comunista	1	0
Centrosinistra	*7*	*3*
Forza Italia	5	3
Alleanza Nazionale	4	3
Casa delle Libertà*	2	2
Centrodestra	*11*	*8*
Totale	18	11

* Nella consigliatura 2001-2005 la Casa delle Libertà (CdL) rappresenta un Gruppo autonomo.

Dall'analisi degli emendamenti non emergono importanti nodi critici, ed il consenso attorno al tavolo è abbastanza equilibrato. Su un tema si è tuttavia discusso più a lungo: la ridefinizione dei confini. Il disegno originario della giunta concepisce una ridefinizione dei confini intracomunali in 11 zone. L'undicesimo distretto riguarda la realizzazione di una municipalità "del mare", denominata "Mare Est", che abbraccia

l'intera fascia costiera che si estende dal porto fino al quartiere di San Giovanni a Teduccio[51]. Come già illustrato, il regolamento finale non tiene conto di questa proposta, recependo l'emendamento di FI. E' interessante come sui requisiti e le controversie registratesi in questo frangente si registri un vero e proprio *déplacement* di senso. Sebbene della circostanza si discuterà nel prossimo paragrafo, è tuttavia il caso di anticipare sin da ora che le argomentazioni ufficiali, di natura urbanistica e centrate sulla necessità di valorizzare lo sbocco marittimo orientale, celano in realtà diversi interessi soggiacenti. La delimitazione dei confini svela infatti convenienze di natura politica ed elettorale, che influenzeranno parecchio le scelte in merito.

Proseguendo con la ricostruzione del percorso, con l'avvio della terza fase la proposta di giunta viene esaminata dal consiglio comunale e il testo, così redatto e con i relativi emendamenti, intraprende un percorso senza troppe difficoltà. L'approvazione impiega solamente quattro sedute consiliari, comprese tra il 9 e il 16 febbraio 2005; un arco temporale brevissimo se si considera che la proposta implica anche la modifica dello Statuto Comunale che, per definizione, richiede la maggioranza qualificata dei consensi (due terzi dei consiglieri).

Il percorso si conclude nella IV fase, in cui l'intero iter viene varato il 21 settembre 2005 – con 36 voti favorevoli ed un astenuto – con l'approvazione della proposta di giunta n. 58, concernente il regolamento attuativo delle nuove municipalità.

Il tassello che emerge da quanto appena descritto risiede nella celerità del cammino della riforma, risultato piuttosto lineare e guidato da una volontà politica almeno apparentemente coerente. La circostanza che rende possibile una tale risolutezza e rapidità nei passaggi deliberativi risiede tuttavia nella chiusura dell'arena, confinata a pochi (tipi di) attori. Un aspetto che è necessario indagare nel dettaglio.

1.2.2 La dimensione partecipativa e il policy network

I livelli di partecipazione ai lavori di formulazione rappresentano un primo aspetto difettoso del processo. Il tavolo dei decisori risulta assai ristretto e – dietro l'imperativo della celerità – confinato all'ambito istituzionale. Per comprendere meglio questo aspetto è opportuno – come già accennato – prendere in considerazione due caratteri dell'arena: da un lato la sua dimensione quantitativa, relativa al *quanti* partecipano alla decisione; dall'altro lato la sua dimensione qualitativa, relativa al *chi* vi prende parte, ovvero a quali *tipi* di attori e con quali competenze e risorse.

Partiamo dall'arena formale che gravita attorno alla commissione decentramento.

Come emerge dalla ricostruizone fatta in Zaccaria (2007), rispetto alla dimensione quantitativa, oltre ai dieci componenti nominati il tavolo della commissione si apre spesso a figure esterne, ma sempre appartenenti all'arena istituzionale. Si tratta soprattutto di tecnici che intervengono nella discussione e definizione degli aspetti burocratici e organizzativi della riforma, ma anche di altri consiglieri comunali e raramente di consiglieri circoscrizionali. Formalmente assenti al tavolo della commissione i presidenti di circoscrizione. Complessivamente, in quattro anni di sedute, attorno alla commissione decentramento non gravitano più di una decina di attori esterni. In termini quantitativi, dunque, si configura una arena ristretta, che non crea i presupposti per un'agevole e condivisa implementazione della riforma.

[51] In pratica il disegno originario accorpa le preesistenti circoscrizioni di S. Giovanni a Teduccio, Poggioreale (lato mare), Mercato-Pendino e S. Giuseppe-Porto.

Venendo alla dimensione qualitativa, il tratto principale è che – come accennato – il tavolo decisionale si compone di soli attori che gravitano attorno all'ambito istituzionale. In effetti, seguendo una impostazione di policy approach, quella del decentramento amministrativo si presenta come una politica di tipo costitutivo (Lowi 1999), in cui si configura una arena essenzialmente centralizzata. In questo senso il caso analizzato è emblematico: nel complesso gli attori della decisione sono da un lato i politici di partito, dall'altro consulenti tecnici e funzionari comunali. Attori diversi e depositari di diversi tipi di risorse (Bobbio 1996), che derivano loro, in questo caso, dalla posizione che occupano. I politici controllano infatti risorse di consenso, che consistono nella possibilità di dare o togliere sostegno al progetto veicolando l'adesione del partito di appartenenza. I consulenti tecnici possiedono invece risorse conoscitive e di know how. I funzionari e i dirigenti comunali, infine, controllano risorse giuridiche, ovvero competenze e diritti che derivano dalla loro posizione nell'amministrazione locale.

Nel dettaglio, tra i politici (fatta sempre esclusione per i dieci commissari nominati) oltre all'assessore al ramo partecipano alle sedute il capogruppo di AN e tre consiglieri comunali (AN, Udeur e UdS) (Tabella 1.3). Tra i tecnici, il più assiduo è il consulente dell'assessorato al decentramento, concretamente intervenuto in tutti i passaggi cruciali. Più sporadiche e connesse alla discussione di specifici punti sono le presenze del presidente del consiglio comunale e del vicesegretario generale, presenti soltanto nelle sedute relative al regolamento attuativo. Queste ultime tre figure rappresentano dunque i profili tecnici, che forniscono il loro contributo per l'accelerazione dei passaggi deliberativi.

Tabella 1.3 – *Gli attori esterni in commissione decentramento per risorse possedute e presenze (anno 2001 – 2005)*

Attori esterni	*Risorse**	*Presenze*
Dirigente Assessorato al Decentramento	G	32
Assessore al Decentramento	P	31
Consigliere circoscrizionale AN	P	24
Capogruppo consiliare AN	P	22
Dirigente Comunale	G	18
Consigliere circoscrizionale AN	P	13
Consigliere Comunale Udeur	P	13
Consigliere Comunale UdS	P	6
Consigliere Comunale AN	P	4
Presidente del Consiglio Comunale	T	4
Vicesegretario generale	T	3

* G = giuridiche; P = politiche; T = tecniche. Le risorse sono state attribuite con criterio posizionale.

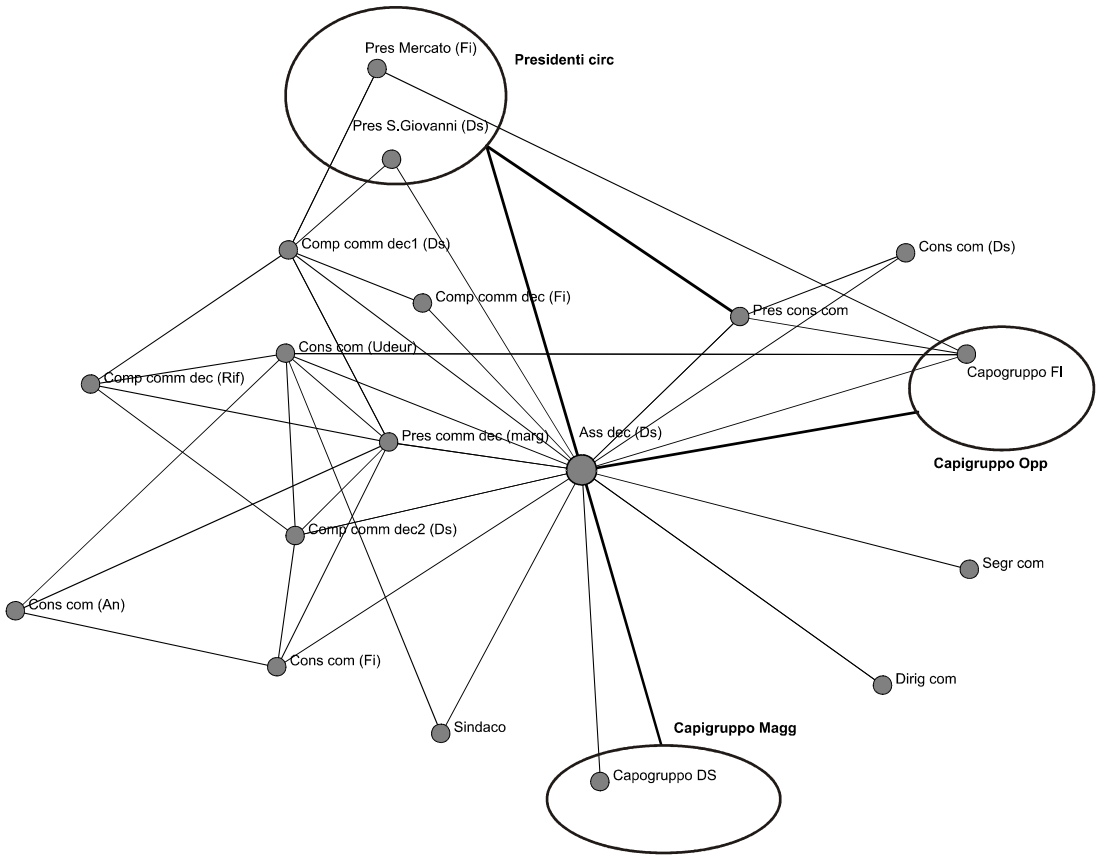
A questi si aggiungono i dirigenti comunali, che entrano di diritto, per ruolo e funzioni, nella fase di messa a punto del nuovo regolamento.

Questa interazione tra politici, tecnici e funzionari rappresenta il propulsore di tutto il processo. L'iter procedurale prevede infatti l'acquisizione di pareri tecnici alle bozze di proposta espressi dai competenti dirigenti comunali. Nella loro triangolazione costante risiede un supporto strategico alla celerità del percorso illustrato sinora. Ma cosa accade fuori dal tavolo?

Allargando lo sguardo anche al di fuori dell'arena formale circoscritta alla commissione decentramento, è possibile rintracciare la trama di relazioni informali che la circondano. E' l'aspetto latente della dimensione partecipativa, analizzabile attraverso la ricostruzione del policy network[52].

Rispetto alle dimensioni considerate – quantitativa e qualitativa – quanto emerge è che da un lato si riduce il numero di accessi all'arena, dall'altro lato il tipo di attori presenti resta lo stesso.

Figura 1.1 – *Il policy network della riforma*



La figura è in Zaccaria 2007, p. 145.

I rapporti che corrono dentro il policy network sono a contenuto politico, tutti a base istituzionale e trovano collocazione sia in ambito formale che informale, sia dentro che fuori dal tavolo di concertazione (figura 1.1).

La rappresentazione grafica delle relazioni rilevate all'interno del policy network evidenzia un reticolo non particolarmente denso (non tutti i nodi sono collegati tra loro), suddiviso – anche se non in maniera netta – in due zone principali: una fortemente ancorata all'assessore al ramo, che aggrega più ambiti dell'intera rete; l'altra al presidente della commissione decentramento, che coagula le presenze di membri della

[52] In Brancaccio e Zaccaria (2008) il network è ricostruito sulla base delle indicazioni ottenute dalle risposte fornite dai testimoni privilegiati alla domanda: "con quali di questi attori (lista degli attori collocati nella graduatoria di influenza) si è confrontato più spesso sul tema del decentramento?". Erano possibili non più di tre indicazioni.

commissione stessa e dei consiglieri comunali. Il legame diretto tra l'assessore e il presidente di commissione fa da ponte tra le due zone.

Un altro aspetto del reticolo è la presenza di due presidenti di circoscrizione, che riescono ad ottenere uno spazio di influenza passando attraverso canali di comunicazione informali, strutturati sulla base di rapporti personali con figure centrali. Mancano tuttavia i due consiglieri circoscrizionali spesso presenti in commissione, a dimostrazione di come la loro pur assidua partecipazione non si sia poi tradotta in una efficace influenza politica.

Ricapitolando, da quanto visto è possibile avanzare due riflessioni conclusive in materia di partecipazione. In primo luogo la configurazione del policy network individua un nucleo di attori ancor più ristretto rispetto a quello formale. Questi attori, nella stragrande maggioranza dei casi afferenti all'ambito istituzionale di livello comunale, sono sempre presenti per tutta la durata del processo, e con pesi diversi a seconda delle fasi della decisione. Pertanto si predispone una base consensuale che sostiene un clima collaborativo nei passaggi decisionali, ma che rimane concentrata su un'arena esclusiva. Ciò consente da un lato di condurre in porto la riforma, riducendo i tempi della decisione e abbassando la soglia di conflitto; dall'altro però non crea i presupposti per una sua agevole e condivisa attuazione.

In secondo luogo un policy network dai confini così precisi si traduce in una carente partecipazione degli attori del territorio. Oltre agli interessi organizzati della società urbana e agli altri attori esterni all'ambito istituzionale – in alcun modo coinvolti nella formulazione – restano esclusi quasi totalmente consiglieri, presidenti e tecnici circoscrizionali. Nonostante rappresentino i principali policy takers della riforma questi ultimi sono risultati formalmente assenti e pertanto completamente estranei ad un processo che invece li riguarda direttamente. La riforma determina i loro sistemi di rappresentanza e di legittimazione politica, le loro competenze e sulla loro distribuzione sul territorio.

Proviamo dunque a definire quale è l'ulteriore tassello emerso. La dimensione partecipativa così configurata presenta difetti tanto dal lato quantitativo, quanto dal lato qualitativo. I primi, collegati alla configurazione di una arena decisionale ristretta che manca dei presupposti per un'agevole e condivisa attuazione della riforma; un secondo, di ordine "qualitativo", collegato al tipo di attori presenti – politici, tecnici e funzionari dell'amministrazione – che comprimono i contenuti del progetto, schiacciandoli prevalentemente su questioni giuridiche ed elettorali. ponendo le premesse per una implementazione dalle forti prerogative politiche.

1.3 Dall'ordine al disordine: il modello a cestino dei rifiuti

Abbiamo sinora potuto determinare alcuni elementi difettosi del processo. Il restringimento dell'arena, il connubio operativo tra politica ed expertise tecnica e l'effetto trainante dell'assessore al ramo permettono dunque un cammino lineare ed un processo decisionale ordinato. Eppure, dopo i primi mesi dall'approvazione il processo si riapre, lasciando trasparire inevitabili contraddizioni e confusioni e segnando un repentino passaggio dall'ordine al disordine.

Al problema della messa in opera delle decisioni si collegano numerose complicazioni – difetti tecnici, moltiplicazione degli interessi, resistenze, rinegoziazioni

– delle quali si discuterà nel prosieguo di questo lavoro[53]. L'aspetto che è invece necessario sottolineare in questo momento, fondamentale per l'interpretazione del processo decisionale, è la palese indecisione mostrata dalla stessa amministrazione che ha promosso la riforma. Una volta varato il progetto, infatti, sono gli stessi decision makers a segnare le più eclatanti battute di arresto. E' come se ad un tratto la chiarezza manifestata in sede decisionale venga a mancare, mutando le preferenze iniziali, offuscando gli obiettivi prefissati e, in ultimo, generando una strisciante disattenzione sugli esiti del processo[54]. Proviamo a definire i tratti salienti di questa fase di stallo. Prima di tutto l'assessore al ramo che ha presieduto la formulazione non viene confermato, privando così il processo del suo principale ideatore. A questa prima grave contraddizione si accompagnano gli inspiegabili cambi di direzione nei provvedimenti atti a delegare le specifiche le risorse umane e finanziarie alle municipalità[55]. Ulteriori incertezze emergono infine in diversi atti dell'amministrazione che vanno in totale contraddizione con gli obiettivi della riforma e che esonerano le municipalità da importanti funzioni delegate[56].

Qual è la natura di questa impasse? Perché ad un tratto tutti i principali attori della decisione sembrano aver cambiato idea? Le riflessioni che seguono rappresentano il tentativo di comprendere i presupposti di questa situazione di stallo. Adottando alcuni elementi dell'approccio del garbage can, si prendono in considerazione due aspetti del decision making: da un lato l'articolazione dei flussi di soluzioni, problemi, attori e scelte; dall'altro il ruolo giocato dall'ecologia dell'attenzione (par. 1.3.1).

Attraverso la considerazione di questi aspetti, il fine è dunque quello di operare una rilettura del processo decisionale, per metterne in luce i tratti di incoerenza ed ambiguità.

1.3.1 Soluzioni, problemi e attori del processo decisionale

Allo scopo di evitare una lettura ingenua o semplicistica dell'impasse, che spiegherebbe i ritardi con la semplice apatia amministrativa di cui sono tacciate generalmente le istituzioni, tentiamo allora di ridefinire i termini della questione modificando le domande che ne sono alla base. Nello specifico, invece di chiedersi perché ad una decisione tanto ordinata non sia seguita altrettanta coerenza, occorre domandarsi perché la decisione stessa è stata presa.

Come già visto nell'Introduzione, nel garbage can soluzioni, problemi, attori e scelte sono considerati come flussi che si incrociano per la loro concomitanza temporale.

[53] L'analisi dettagliata del processo di implementazione della riforma è nel III Capitolo.

[54] In questo senso le riflessioni di James March (1998) sembrano assai attinenti; secondo l'Autore ambiguità e incoerenza toccano infatti tanto le decisioni individuali – "gli interessi e le identità attivati durante la definizione di una politica saranno spesso diversi da quelli attivati durante la sua attuazione (p. 171) – quanto quelle degli attori multipli – "I partecipanti litigano furiosamente su una politica pubblica, ma quando questa è implementata, gli stessi partecipanti sembrano indifferenti all'implementazione (p. 200).

[55] Ad esempio la delibera di giunta n. 4756 del 2/11/06, che conferisce alla neonate Municipalità il dettaglio delle competenze è apparsa assai timida. Inoltre introduce il principio della "concorrenza di processo" su molte materie, mentre riduce i provvedimenti sui quali è previsto il parere vincolante delle municipalità.

[56] Un esempio in tal senso si riferisce alla manutenzione stradale, con appalto affidata ad un privato rendendo così l'attività delle municipalità pressoché nulla.

L'analisi decisionale si concentra dunque sull'orchestrazione di decisioni mediante ordini temporali e non solo mediante ordini causali (Cohen, March, Olsen 1972). In un'ottica di policy analysis classica i flussi seguono generalmente una sequenza *problemi* > *attori* > *soluzioni* > *scelte*. Ad esempio, nel caso esaminato, gli attori del policy network, intenzionati a risolvere un problema collettivo, hanno considerato le alternative disponibili attraverso l'ausilio di tecnici e giuristi ed hanno scelto quelle maggiormente soddisfacenti – e maggiormente condivise – al fine di produrre un impatto sul tessuto sociale e porre soluzione al problema. Eppure, in base alla concomitanza temporale problemi, soluzioni, decisori e scelte possono combinarsi in diverse modalità. Osservando meglio il processo in questione, lo si può essere allora riferire alla sequenza *soluzioni* > *problemi* > *attori* > *scelte*.

Nello specifico, il flusso delle soluzioni degli ultimi quattro decenni concernente l'organizzazione delle istituzioni pubbliche è il seguente: anni Sessanta, enfasi sulla programmazione; anni Settanta, enfasi sul decentramento; anni Ottanta: enfasi sulla privatizzazione; anni Novanta, enfasi sul principio di sussidiarietà (Regonini 2001).

Nella pratica lo strumento riguardante l'organizzazione della politica locale è il d. lgs. 267/2000, che veicola l'enfasi sulla sussidiarietà[57]. Al passaggio della soluzione gli attori coinvolti – le liste presentatesi alle elezioni comunali del 2001 – hanno imposto il problema – il decentramento – all'agenda politica[58]. Il principio di sussidiarietà rappresenta dunque un flusso di soluzioni che concorre ad orientare l'attenzione su specifici problemi – l'organizzazione dell'ente locale e la partecipazione – contribuendo alla loro costruzione sociale[59].

Sulla configurazione dei flussi incide l'ecologia dell'attenzione, ovvero il chi partecipa, quando e dove. Le decisioni sono soggette a flussi idiosincratici di attenzione la cui distribuzione incide su due aspetti del processo: le fasi di latenza e sospensione dovute al disinteresse; il contenuto stesso delle decisioni effettuate.

Rispetto al primo aspetto, l'ecologia dell'attenzione nel processo di decentramento è stato un elemento assai instabile. Un primo evidente scostamento si è avuto tra la prima e la seconda fase, in cui le sedute di commissione si sono bloccate per quasi due anni[60]. L'attenzione è dunque altrove, per poi tornare nuovamente sul tema del decentramento in prossimità della tornata elettorale del 2006. E' dunque l'occasione del rinnovo del consiglio comunale e di quelli municipali a far riaffiorare la presenza assidua nelle sedi collegiali. Una presenza che si connota di attori politici maggiormente interessati ai meccanismi per l'elezione di presidenti e consiglieri. E' sulle questioni elettorali e territoriali che il processo si apre e, come appena accennato, è su questi stessi temi che si richiude.

Questa instabilità dell'attenzione mostra già una prima debolezza nella coerenza del processo, svelano le fratture interne a quella fermezza e coesione mostrata negli atti ufficiali.

---

[57] In tal caso è bene ricordare che il decreto 267/2000 non impartisce ai maggiori centri urbani l'*obbligo* di istituire particolari e più accentuate forme di decentramento, ma concede loro la semplice *opportunità* (cfr. par. 1.1.2).

[58] In occasione della tornata elettorale del 2001 quella del decentramento amministrativo era una voce inserita nei programmi di entrambe le coalizioni.

[59] L'allora Assessore al decentramento, nella Relazione che presenta la riforma, interna al Notiziario del Comune di Napoli, Numero Speciale di Ottobre 2005, scrive: «la riforma del decentramento veniva da tempo richiesta […], tanto che molti si erano più volte chiesti perché nessuna proposta fosse stata mai avanzata nelle passate consigliature» (p. 3).

[60] Nello specifico dall'ottobre 2002 al novembre 2004 (cfr. Tabella 1.1).

Veniamo così al secondo aspetto, il contenuto delle decisioni. L'ecologia dell'attenzione comporta che si attivino differenti combinazioni di partecipanti in momenti diversi, influendo in questo modo su due elementi del decision making: in primo luogo sulle tematiche maggiormente affrontate; in secondo luogo sul tipo di scelte adottate.

Rispetto al primo elemento, osservando gli argomenti più importanti alternatisi nelle riunioni di commissione decentramento si evidenzia una netta preponderanza delle sedute inerenti il tema dei criteri elettorali (tabella 1.4).

Tabella 1.4 – *Sedute di commissione decentramento per argomento trattato e presenze medie (anno 2001-2005)*

Argomenti	*Sedute*	*Presenze medie*
Criteri elettorali	32	12,8
Accorpamenti territoriali	5	5.4
Competenze e funzioni	4	12.5
Risorse finanziarie e bilancio	3	12
Esame pareri delle circoscrizioni	2	8.5
Pari Opportunità	2	13.5

***** Il conteggio è avvenuto su una base di 41 riunioni di commissione. Il totale della seconda colonna risulta superiore in quanto si sono presentate 7 sedute in cui si è discusso di più di un argomento.

Anche il calcolo delle presenze medie dei commissari e delle altre figure interessate alle riunioni di commissione, si conferma un'ecologia dell'attenzione nettamente centrata su questi temi.

Su 32 sedute in cui si è discusso di criteri elettorali si registrano mediamente quasi 13 presenti: una partecipazione considerevole, e più elevata rispetto a tutti gli altri temi, fatta eccezione per le pari opportunità, sul quale occorre fare una precisazione. Quello delle pari opportunità è risultato un argomento alquanto residuale nelle sedute di commissione. Nonostante la scarsa partecipazione della componente femminile alla politica locale fosse un problema ormai assodato per il caso napoletano[61], si è parlato di pari opportunità solo in due occasioni, ed in entrambi i casi gli ordini del giorno contengono anche altri punti cruciali: in un caso gli accorpamenti territoriali, nell'altro ancora i criteri elettorali. Questo spiega anche il dato anomalo dell'elevata media di presenti, che supera i 13 punti.

Anche il tema degli accorpamenti territoriali rimanda spesso a quello dei criteri elettorali. Emblemativa la discussione sulla revisione dei confini – collegata all'inclusione di una undicesima municipalità "del mare" – è uno dei rari episodi di confronto tra maggioranza e opposizione. Le argomentazioni avanzate a riguardo come accennato sopra, sono state molteplici: critiche di pura natura demografica, riferite più spesso alla elevata densità di popolazione e riflessioni di natura urbanistica, laddove si difende la necessità di valorizzare lo sbocco marittimo orientale ecc. Tuttavia gli attori stessi sostengono che dietro la ridefinizione delle municipalità si celi un criterio partigiano di riorganizzazione delle sezioni di scrutinio. Ciò che sorprende è l'elevato grado di consapevolezza che gli stessi attori hanno del rischio che la prevalenza del

[61] In tal senso è indicativo l'esito dell'ultima elezione del consiglio comunale napoletano del 2006: tra i 60 consiglieri non è stata eletta nessuna donna.

punto di vista partitico possa alterare il senso della riforma, e nello stesso tempo l'altrettanto riconosciuta difficoltà nel controllo di tale rischio[62].

Veniamo al secondo elemento, relativo al tipo di scelte adottate. Nei processi decisionali il superamento dei problemi non indica automaticamente la loro risoluzione[63]. Sebbene si sia deciso su tutti i temi trattati durante le discussioni – regolamentandone la materia – solo nel caso dei criteri elettorali e della ridefinizione territoriale le scelte possono essere riconducibili ad una vera e propria risoluzione. Per le altre problematiche si è solo formalmente deciso, ma in prevalenza sorvolando il problema, destinando ad esse minore energia e sostanzialmente rinviando le decisioni ad altre sedi e ad ulteriori atti successivi.

La formulazione delle politiche presenta sempre una dimensione sociale situata nella rete di attori che contribuisce alla loro definizione. In questo caso la restrizione dell'arena ai decisori del solo ambito politico e istituzionale configura un'ecologia dell'attenzione incoerente, e perciò stesso instabile.

Ma restringendo il fuoco dell'analisi, il ruolo dell'attore nel processo decisionale appare evidente specie in relazione alla figura dell'ex assessore al decentramento, che ricopre una funzione centrale. La ricostruzione della struttura di influenza, su base reputazionale, non lascia spazio a nessun dubbio in proposito. La sua leadership costante e fortemente riconosciuta[64], e capace di orientare l'attenzione sul tema.

Docente universitario, proveniente da precedenti esperienze di cariche elettive, prima di passare alla giunta comunale l'assessore al decentramento ricopre la carica di assessore provinciale con delega all'educazione. Agendo risorse sia di natura istituzionale (legate alla sua posizione ed al suo ruolo) che di natura personale – esperienza politica, competenze professionali ma soprattutto determinazione e capacità di intermediazione – egli conduce in porto l'intero processo. A queste caratteristiche, come visto in precedenza, l'ex assessore al decentramento aggiunge anche una posizione strategica nel policy network, fungendo da legame ponte tra le due zone principali della rete (figura 1.1).

Un mix dunque di risorse personali e relazionali che gli permettono di ricoprire un doppio ruolo cruciale per l'esito del decision making: in primo luogo egli svolge la funzione di mediatore tra le istanze proposte nelle sedi collegiali; in secondo luogo svolge il ruolo di catalizzatore dell'attenzione sui lavori di formulazione, una attenzione che, come emerso, risulta assai altalenante e non sempre concentrata sul tema della riforma.

---

[62] A tal proposito così si esprime un componente della commissione: "Possiamo dire che io sono di Ponticelli e quindi per me, per essere eletto un'altra volta, mi va bene Barra-San Giovanni-Ponticelli invece di Mare Est. Queste turbative ci sono! I partiti politici e le loro rappresentanze istituzionali e i consiglieri comunali debbono fare uno sforzo per superare recinti elettoralistici e pratiche politiche di referenza territoriale" (cit. in Brancaccio e Zaccaria 2007, p. 135).

[63] L'idea di fondo è che le scelte conducano ad un superamento del problema in tre forme differenti (March 1998, p. 210): *passare oltre* (scelte fatte con un minimo di energia che non risolvono alcun problema); *risolvere il problema* (soluzioni più accessibili e maggiore attenzione dei decisori comporta una risoluzione *tout court*); *sorvolare* (in cui il problema viene spostato in altre sedi o rimandato).

[64] L'autorevolezza gli deriva non solo dal fatto di essere l'assessore proponente, ma anche dal fatto di avere capacità personali di influenza. Dalla ricostruzione della stratificazione di influenza su base reputazionale, si evidenzia come la posizione dell'ex assessore risulti senza dubbio quella preminente, unendosi all'altrettanto importante risorsa posizionale insita nel ruolo di assessore al ramo, ed «Egli esprime una leadership motivata e costante in tutto l'arco del processo» e tutti gli attori in qualche modo coinvolti nella decisione lo indicano come guida (Zaccaria 2007, 146).

Emerge dunque un quinti tassello. Come si vedrà in seguito, il modello di attenzione configuratosi durante il processo decisionale ha un evidente effetto sull'implementazione della riforma. L'accento sui criteri elettorali riduce il processo di decentramento alla sola tornata elettorale, mentre scelte politiche, preferenze mutevoli e calo dell'attenzione configurano una cornice ardua per le sue prime fasi di implementazione.

1.4 Decidere per costruire la strumentazione dell'azione pubblica

Veniamo così alla terza chiave di lettura, che si riferisce alla funzione espressiva dei processi decisionali.

Come sostenuto nell'Introduzione, formulare le politiche significa anche realizzare gli strumenti dell'azione pubblica, ovvero la costruzione del significato sociale dei problemi collettivi (Lascoumes e Le Galès 2004). In quanto strumenti intermediari, le politiche fungono da dispositivi composti di ingredienti tecnici (regole, diritto) e sociali (rappresentazioni, simboli) utili ad orientare le relazioni tra la società politica e la società civile. E' in questa chiave di lettura che si procede ora ad un'ultima analisi del decision making, che ha il fine di vagliare il suo particolare ruolo di luogo di produzione di senso.

La lettura approfondita delle terminologie, alle argomentazioni ed alle linee di confronto che emergono dai verbali delle riunioni, dai colloqui con i policy makers e dai testi dei regolamenti varati permette di definire almeno due elementi significativi in tal senso: da un lato le dimensioni retoriche che pervadono l'intero processo (par. 1.4.1), dall'altro i miti fondanti che ne orientano i discorsi (par. 1.4.2).

1.4.1 Gli espedienti retorici. Ovvero come rendere efficiente la macchina amministrativa

Il dibattito sul cambiamento delle – e nelle – istituzioni è sovente intriso di dimensioni retoriche (Czarniawska 1995). Si tratta di riferimenti normativi che individuano e legittimano determinate scelte ritenute efficaci e capaci di produrre specifiche conseguenze[65].

Anche l'intero processo di riforma del decentramento è carico di convinzioni diffuse, che dimorano nella dimensione del non detto e che configurano la rappresentazione collettiva di come funziona l'istituzione e di quali sono gli atti da compiere per riformarla. In generale, nel caso analizzato, la retorica di fondo risiede nel modello razional-comprensivo del governo locale (Dente 1989). I policy makers impostano la riforma come disegno globale e a priori, centrato sulla dimensione legislativa e l'aspetto giuridico, definito nel momento della sua formulazione e applicato top-down.

[65] Partendo da simili considerazioni, anche Meny e Thoenig (1991) hanno sostenuto che "Ogni politica pubblica comprende una teoria del cambiamento sociale", che indica al policy maker "il prodursi di una data conseguenza, una volta che egli avrà deciso il proprio intervento" (p. 113-114). Esplicitare questa teoria diviene uno dei principali scopi dell'analisi delle politiche, che passa attraverso lo studio attento del contenuto della politica, dei suoi obiettivi e delle sue realizzazioni.

In questa impostazione razionalista sono individuabili almeno due riferimenti retorici, che connotano l'intero dibattito: la retorica dell'ortodossia e la retorica dell'approccio giuridico.

Partendo dal primo, l'ortodossia concentra il discorso sul cambiamento inquadrandolo in interventi che attengono alla sfera dell'efficienza, della gerarchia, della coerenza e del controllo (March e Olsen 1989). Le argomentazioni ricorrenti nei dibattiti sono in gran parte incentrate sul ripristino della razionalità strumentale nell'organizzazione dell'ente locale. Il fine della riorganizzazione degli uffici decentrati "resta prioritariamente, se non esclusivamente, quello di ottenere un migliore governo della città" (int. 1, assessore) [66]. In altre parole la riforma "consentirà l'attuazione di un reale decentramento di funzioni e servizi per assicurare l'efficacia dell'azione amministrativa"[67]. La razionalizzazione è l'unica vera via per il superamento di un ente considerato assai carente nella gestione del quotidiano. Attraverso la riforma si può giungere alla "riduzione degli sprechi e la più rapida e veritiera individuazione delle priorità, con il miglioramento complessivo dell'azione amministrativa"[68].

Il proposito di migliorare una situazione oramai disfunzionale assume una implicita critica alla burocrazia decentrata, non più coerente nella forma a "rispondere ai bisogni della cittadinanza" (int. 3, dirigente). E' dunque su questa burocrazia che bisogna agire prioritariamente in termini di "Efficienza, efficacia ed economicità" che "sono i principi generali richiamati "negli atti delle Pubbliche Amministrazioni" (int. 1, assessore).

Questa critica efficientista trova le sue basi valutative e di giudizio in una idea quantitativa della pubblica amministrazione in termini di prestazione, servizio o prodotto (Crozier 1988). Le municipalità devono essere specializzate "nella gestione dei servizi e della capacità di assistenza al cittadino" (int. 3, dirigente), consentendo "risposte più rapide e pronte alle domande di manutenzione delle strade e delle scuole, di ordine e di pulizia dei loro quartieri"[69].

A questa impostazione razionalista ed efficientista si affianca il secondo riferimento retorico, relativo all'approccio giuridico. L'orientamento della riforma è infatti quello di inquadrare il problema (e la sua soluzione?) unicamente nella cornice del linguaggio e della cultura giuridica[70]. In questi termini, il processo di formulazione è una forma elaborata di planning: l'idea di fondo consiste in un governare con un approccio organizzativo, di pianificazione e progettazione strategica. I problemi collettivi sono affrontati dalla pubblica autorità che concepisce gli interventi necessari per fronteggiarli – con un carattere normativo – mirati a riorganizzare in maniera più razionale e più efficace l'organizzazione.

Inquadrare problemi e soluzioni in un approccio esclusivamente giuridico produce una criticità che risiede nell'incongruenza tra obiettivi prefissati e mezzi congegnati per raggiungerli. L'obiettivo della riforma è predisporre "procedure alle nuove esigenze di

[66] La codifica delle interviste segue un criterio interno finalizzato alla tutela della *privacy* degli intervistati.

[67] Dichiarazione del sindaco Rosa Russo Iervolino sul *Notiziario del Comune di Napoli*, Numero Speciale di Ottobre 2005, p. 3.

[68] Dichiarazione del vicesegretario generale Vincenzo Mossetti sul *Notiziario del Comune di Napoli*, Numero Speciale di Ottobre 2005, p. 32.

[69] Dichiarazione dell'assessore al decentramento Raffaele Porta in *La riforma del decentramento – Servizio informazione, normative e studi*, ottobre 2005, p. 5.

[70] In un approccio politologico e sociologico allo studio delle istituzioni, le implicazioni retoriche del predominante linguaggio giuridico sono segnalate in vario modo anche in Dente (1989), Freddi (1989), Gherardi e Mortara (1987).

snellimento ed efficienza dell'azione Amministrativa"[71]. La natura stessa dei mezzi utilizzati conduce invece al risultato opposto, sovrapponendo nuove procedure, norme, dispositivi, regolamenti, mansioni a quelli già esistenti.

Nel caso napoletano il ricorso all'impianto giuridico conduce ad una inevitabile complicazione dei meccanismi istituzionali che si intende riformare. Nella fattispecie la natura globale del progetto comporta una mole di regolamentazione non indifferente (tabella 1.5). Solo i testi basilari del decentramento – di emanazione comunale – consistono in cinque regolamenti e una revisione di statuto, per un totale di 116 articoli e 457 commi.

Tabella 1.5 – *Tipologia di atti amministrativi relativi alla riforma del decentramento per fonte di emanazione*

Regolamenti e altri atti	*Fonte*
Regolamento delle municipalità	Comune
Titolo VIII – Statuto del Comune di Napoli	Comune
Regolamento per l'elezione del Presidente e del Consiglio delle Municipalità	Comune
Regolamento elettorale concernente la presentazione delle candidature	Comune
Schema definitivo dei prodotti e dei procedimenti di competenza delle Municipalità	Comune
Regolamenti di organizzazione delle Municipalità	Comune
Regolamenti interni di municipalità	Municipalità
Regolamenti del consiglio municipale dei bambini	Municipalità
Regolamenti ufficio di piano di zona	Municipalità
Regolamenti coordinamento istituzionale municipale	Municipalità
Regolamenti tavoli territoriali del terzo settore	Municipalità
Regolamenti delle consulte degli immigrati	Municipalità
Regolamenti delle consulte pari opportunità	Municipalità
Regolamenti delle consulte delle organizzazioni di volontariato	Municipalità
Regolamenti delle consulte sul commercio e artigianato	Municipalità
Regolamenti per l'utilizzo e la gestione degli impianti sportivi a rilevanza municipale ricadenti nel territorio della municipalità	Municipalità
Codici etici per gli eletti del consiglio della municipalità della giunta e del presidente	Municipalità

Un'altra importante delibera riguarda lo schema definitivo delle competenze delle municipalità, che contempla un elenco di 311 punti tra prodotti e procedimenti delegati o in concorrenza di processo.

Alla produzione normativa di livello centrale va aggiunto l'insieme dei regolamenti prodotti dalle municipalità nel recepimento delle indicazioni della riforma. Ad oggi nel complesso sono stati già approvati 59 nuovi regolamenti che vanno a disciplinare i campi più disparati: dal funzionamento degli organi di governo all'istituzione delle consulte; dalle modalità di gestione degli impianti decentrati al regolamento dei consigli dei bambini.

Ricapitolando, una riforma incentrata sulle retoriche dell'ortodossia e dell'approccio giuridico veicola una concezione strumentale delle istituzioni. L'ingegneria istituzionale, che mira alla razionalizzazione efficiente dell'istituzione passando per l'introduzione di nuove regole giuridiche, è una modalità logicamente generatrice di complicazioni in sede di implementazione. Infatti la macchina amministrativa è

[71] Dichiarazione del presidente della commissione decentramento Giuseppe Barretta sul *Notiziario del Comune di Napoli*, Numero Speciale di Ottobre 2005, p. 23.

considerata come semplice dispositivo impersonale ed esecutivo per definizione, dunque deputato alla mera applicazione in fedeltà al testo di legge. Ma la razionalità delle politiche difficilmente coincide con la razionalità, gli interessi, le pratiche istituzionalizzate e non che prendono corpo nei processi sociali correnti. Nella fase di formulazione non si possono prevedere i modi ed i contesti di messa in pratica, i modi attraverso i quali gli attori ne rispettano e interpretano i contenuti, ne percepiscono condizioni di successo e fallimento, ricercano alternative, elaborano compromessi.

Queste considerazioni sono ancor più calzanti per una riforma del governo urbano dove, tra gli attori deputati della mise en ouvre, oltre all'amministrazione, giocano un ruolo cruciale i politici locali. Il nodo problematico in questo caso diventa duplice. Se da un lato occorre guidare l'implementazione ridefinendo il processo in base agli inevitabili scostamenti generati nelle pratiche amministrative, dall'altro si rende necessaria la ricerca di una configurazione soddisfacente tra politica e amministrazione.

1.4.2 I miti edificanti. Rendere legittimo il cambiamento

Se il lungo dibattito che conduce alla riforma è colmo di convinzioni di fondo di natura retorica che ne orientano lo svolgimento, il ruolo del momento decisionale è stato anche quello di contribuire alla definizione di un lessico condiviso del decentramento amministrativo, precisandone e modificandone in itinere i miti fondanti[72].

Il ricorso al mito aiuta a considerare certi modelli di azione come legittimi, credibili e normali. Nel caso specifico i miti di sostegno a tutto il processo decisionale sono soprattutto due: quello della sussidiarietà e quello della partecipazione.

Come emerso, uno dei tratti essenziali dell'avvio del processo trae spunto dal recepimento del principio di sussidiarietà per l'organizzazione del governo locale. Il mito dichiarato pubblicamente, in breve, risiede nella convinzione che delegando la gestione dell'azione pubblica al livello decentrato e più prossimo ai cittadini, sia possibile permettere un migliore funzionamento dell'ente locale. Si tratta di introdurre "istituti di rappresentanza non solo più vicini territorialmente ai cittadini amministrati, ma anche più competenti dei bisogni di questi ultimi e delle risposte che occorre ad essi dare" [73].

Nella argomentazioni la sussidiarietà è all'inizio interpretata in una duplice chiave di lettura: tecnica e politica. Tecnica perché essa viene prima di tutto intesa come il miglioramento delle performance dell'ente nell'erogazione dei servizi, che passa attraverso la delega di nuovi compiti e funzioni[74]; politica perché nelle argomentazioni il richiamo va *anche* al miglioramento dei meccanismi della rappresentanza politica di base, alla quale dotare maggiore autorevolezza e stabilità. I passi da fare sono dunque due: da un lato fornire alle municipalità forme più accentuate di delega di compiti e autonomia organizzativa e funzionale; dall'altro consolidare la rappresentanza di base

[72] Il mito è una idea o un principio che parla alla coscienza di una collettività incarnando i suoi ideali culturali o dando espressione a emozioni profonde e comuni a molti, veicolando e celebrando l'idea dell'appropriatezza dell'organizzazione e conferendole legittimità e credibilità (Meyer e Rowan 1977).

[73] Assessore al decentramento Raffaele Porta in *La riforma del decentramento – Servizio informazione, normative e studi*, ottobre 2005, p. 4.

[74] Il vicesegretario generale Vincenzo Mossetti sottolinea questa preminenza della chiave tecnica: "Ciò che caratterizza come assai originale e coraggiosa la riforma è l'imponente quantità di funzioni attribuite alle municipalità dallo Statuto", in *La riforma del decentramento – Servizio informazione, normative e studi*, ottobre 2005, p. 28.

ridefinendo i criteri elettorali. Come già emerso, nel corso delle discussioni l'attenzione su questo secondo aspetto prende il sopravvento, e ciò si traduce chiaramente nei regolamenti finali.

Le aree di intervento delegate alla municipalità restano nella sostanza quelle ereditate dal vecchio sistema circoscrizionale e le cosiddette "particolari e più accentuate forme di decentramento" si sostanziano nell'art. 88 dello Statuto e nel Capo III del Regolamento, intitolato per l'appunto *Funzioni.* Si tratta di 17 articoli in cui si elencano competenze, funzioni consultive e funzioni delegabili alle municipalità. Il difetto principale – peraltro formalmente inevitabile in un disegno di riforma di questo tipo – risiede nel necessario rinvio a successivi atti; nello specifico ciò che si rende necessario è che "gli organi e gli uffici delle municipalità siano ben costruiti ed attrezzati per esercitare le competenze e l'autonomia organizzativa e funzionale ed essi trasferite"[75]. Il consiglio comunale, dopo il varo della riforma, "procederà con apposito atto alla regolamentazione degli elementi partecipativi" (Art. 88, Statuto). In altre parole è necessariamente sorvolato il problema, nel senso che il testo di legge, una volta varato, non rappresenta l'avvio di una reale mise en ouvre, ma la presa in considerazione ufficiale del problema.

Per quanto riguarda l'aspetto politico, invece, la produzione normativa assume una trattazione più articolata. La regolamentazione degli organi di governo, degli organi interni e dello status giuridico degli eletti è compresa in 3 sezioni per un totale 34 articoli, il doppio dunque di quelli dedicati alle funzioni. La sussidiarietà, dunque, è stata intesa prevalentemente in chiave politica. Non è un caso che il regolamento delle municipalità, approvato il 21 settembre in consiglio, si accompagni solo di due documenti allegati, relativi rispettivamente al regolamento elettorale per presidenti e consiglieri e all'allegato tecnico per la presentazione delle liste[76]. E non è un caso che la decisione concernente la ristrutturazione del quadro organizzativo dell'amministrazione decentrata, cruciale per gli esiti globali del progetto, sia giunta a compimento solo due anni dopo, nel marzo del 2007[77]. L'aspetto della rappresentanza, dunque, seppure secondario nella rappresentazione simbolica globale, è nella realtà dei fatti il più importante.

Veniamo così al secondo mito. Un altro degli obiettivi più volte dichiarati della riforma è quello di migliorare la partecipazione dei cittadini, ovvero i meccanismi di coinvolgimento della cittadinanza nella democrazia locale. Il discorso sulla partecipazione, sostenuto da tutte le parti politiche, da tutti gli attori ed in tutti le arene, in principio è strettamente collegato a quello di bilancio partecipato[78]. In altre parole la base per la risoluzione del problema del decentramento a Napoli sembra risiedere nell'esortazione di forme di partecipazione dal basso, da concretizzarsi nell'accesso diretto ed effettivo dei cittadini all'assunzione di decisioni sugli investimenti pubblici. Ma, nell'evolversi del processo la partecipazione subisce un vero e proprio mutamento concettuale. Dal bilancio partecipato si passa allora al cosiddetto bilancio municipale o

[75] *Ibidem*, p. 30.

[76] Si tratta del *Regolamento per l'elezione del Presidente e del Consiglio delle Municipalità* (Del. Cons. Com. n. 29 del 1° marzo 2005) e dell'*Allegato tecnico al Regolamento elettorale concernente la presentazione delle candidature* (Stralcio della Del. Cons. Com. n. 69 del 21 settembre 2005).

[77] Piano organizzativo delle municipalità, Delibera di Giunta comunale n. 739 del 1 marzo 2007.

[78] Per bilancio partecipato si indente un processo decisionale che apre la macchina istituzionale alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e sulla distribuzione degli investimenti pubblici. Si veda Allegretti 2003.

decentrato. Questa nuova etichetta rimanda ad un concetto "più prudente" di partecipazione, in cui solo una quota di bilancio sarebbe stata messa a disposizione delle municipalità affinché queste potessero liberamente utilizzarla per esigenze emergenti a livello locale. Poi, in seno alla commissione decentramento, viene precisato – tra le righe – che la partecipazione dei cittadini a qualsiasi titolo al documento di bilancio è del tutto inapplicabile nella realtà napoletana. Ne consegue che, alla fine del processo, il termine partecipazione abbandona quasi del tutto quello di bilancio per avvicinarsi a temi e strumenti già presenti nell'ordinamento cittadino: le consulte delle associazioni, degli immigrati e delle pari opportunità. Il tema del bilancio resta solo per quanto concerne l'art. 68 del regolamento, che invita le municipalità ad avvalersi del contributo "dei sindacati, del comitato delle associazioni e delle altre realtà socio-economiche esistenti sul loro territorio" per la redazione del bilancio, ma senza fornire particolari chiarimenti sulle modalità.

Riassumendo, il tema della partecipazione sembra aver evidenziato, seppure in maniera assai velata, quella predisposizione reazionaria registrata in sede di formulazione della riforma dei consigli circoscrizionali. In entrambi i casi hanno la meglio le strategie ostruzionistiche rispetto all'apertura istituzionale alla società urbana. L'unica vera differenza rilevabile a 25 anni di distanza risiede tuttavia nelle formule comunicative, nei richiami simbolici e nel peso attribuibile agli aspetti non dichiarati. In altre parole, se nel 1979 il dibattito consiliare mostra palesi resistenze ai temi partecipativi, nel 2005 rimane nell'alveo opaco del non decidere, o del *recidere*. Contrattando il significato del concetto, durante le discussioni i policy makers attingono alle sottigliezze delle sfumature linguistiche per trovare man mano una nuova interpretazione del partecipare, "tagliando via" quei tratti che probabilmente considerano più fastidiosi.

Riflessioni conclusive

Le decisioni sono un'istantanea di un processo ininterrotto che solo per chiarezza analitica è divisibile in un prima e in un dopo. Una distinzione analitica utile poiché permette di tirare il fiato e di praticare una razionalizzazione retrospettiva (Wildavsky 1992), definendo la situazione e rendendo tra loro coerenti gli eventi accaduti in momenti diversi nel tempo. L'enfasi sull'indeterminatezza ha così favorito una lettura della decisione non solo come risoluzione dei problemi, ma anche come momento preferibile per l'osservazione.

Una siffatta impostazione dimostra che la lettura del decision making a più dimensioni è in grado di far emergere numerosi elementi per comprendere le successive fasi della sua implementazione.

La configurazione della partecipazione fa emergere la chiusura dell'arena decisionale, e questo conduce ad un processo dai contenuti sostanzialmente tecnici, condivisi più per scadenze incombenti che per l'efficacia rispetto al problema che si intende risolvere. Questo modello di partecipazione influenza le dinamiche dell'attenzione, che dimostrano quanto i tipi di attori che prendono parte all'arena catalizzino l'attenzione verso temi specifici e di loro interesse, spendendo meno energie per tutti gli altri.

Eppure il processo ha avuto un ruolo essenziale nella costruzione sociale dei significati, come scoperta del problema e delle sue soluzioni, della sua terminologia, dei

suoi simboli di riferimento. In altre parole, il significato del decentramento non era stabilito per prendere decisioni, ma la decisione è stata presa per stabilirne il significato.

E' anche in questo senso che il decentramento amministrativo ha funto da cornice della politica: al di là del testo di legge, l'analisi di quanto fatto in quattro anni di discussioni ha fornito una molteplicità di indicazioni sicuramente utili per comprendere il campo in cui agiscono gli "esecutori" della riforma, ovvero gli attori deputati dell'implementazione, e per situare il loro continuo lavorio di (ri)definizione della situazione.

Capitolo II

Un "ceto" politico municipale

Premessa

Analizzare le politiche vuol dire esaminare prima di tutto chi è deputato a tradurle, apprenderle, praticarle e dunque re-inventarle. Occorre allora conoscere le caratteristiche dei principali policy takers della riforma, vale a dire gli eletti in seno alle neonate municipalità. Scopo dell'analisi è la ricostruzione dello specifico ordine locale, degli attori che vi intervengono, dei meccanismi ricorrenti e dei tratti più strutturanti del sistema politico locale. E' in questo ordine che avviene la messa in opera delle politiche pubbliche.

Il decentramento amministrativo a Napoli annovera tra i suoi obiettivi quello di un rinnovamento qualitativo del personale politico di base. Questo scopo si basa prevalentemente su due aspetti della riforma: da un lato la riduzione del numero degli eletti; dall'altro l'introduzione di un meccanismo elettorale maggioritario.

Partendo dal primo punto, la ricomposizione territoriale delle Municipalità riduce il numero di consiglieri eletti da 430 a 300, ai quali vanno aggiunti i 30 assessori municipali nominati e i 10 presidenti. Il principale presupposto di questa riduzione – oltre al necessario contenimento della spesa – risiede nell'idea che la diminuzione degli eletti implichi un ricambio della politica locale. In altre parole l'auspicio è quello di determinare una selezione tra quei candidati in possesso di una maggiore esperienza e competenza del territorio, incrementando in tal senso la qualità della rappresentanza.

Rispetto al secondo punto, come già visto, il criterio elettorale introdotto per le municipalità è modellato su quello previsto dalla L. 81/93. L'idea che sorregge questa scelta fa riferimento agli esiti innovativi che questa riforma produce nella politica locale italiana. Attraverso l'elezione diretta dei sindaci la legge 81 favorisce un rinnovamento

della politica locale cambiando le logiche di reclutamento dei rappresentanti[79], le loro modalità di legittimazione e i loro rapporti con i cittadini dando avvio alla cosiddetta stagione dei "nuovi sindaci"[80]. L'impatto di questo nuovo sistema ha ancora maggiore eco a Napoli, dove in molti hanno parlato di "rinascimento della città"[81]: un periodo che – pur non rappresentando una vera e propria rottura nella storia politica locale – si caratterizza per una gestione della cosa pubblica rinnovata unita all'enfasi mediatica sulla rottura con un passato di decadenza e corruzione[82]. Si apre così una fase di produzione di politiche pubbliche innovative: internazionalizzazione, sviluppo della mobilità, verde pubblico e promozione culturale e turistica ne sono le issues principali (Brancaccio 2002).

Con le municipalità la speranza è dunque quella di ritrasmettere le virtù dell'elezione diretta nel livello di governo suburbano. Ma su questo punto occorre fare attenzione. Nel 1993 è anche l'indebolimento del sistema partitico nazionale a lasciare spazio all'innovazione politica in sede decentrata. La riforma attuale si inserisce invece in una congiuntura per la quale più contributi politologici e sociologici testimoniano un ritorno energico delle pratiche partitiche al livello nazionale e locale[83], seppur con differenti forme organizzative, strategie mediatiche, personale politico[84]. Con la fine degli anni Novanta ed ancor più con l'inizio del decennio successivo anche a Napoli si assiste ad una ri-professionalizzazione del ceto politico e ad una rinnovata centralità dei partiti nella scelta dei candidati.

Su questo sfondo, la tesi che si intende qui sostenere è che il livello decentrato della politica a Napoli acquisti nel tempo le caratteristiche di un vero e proprio "ceto politico" infra-comunale (Mastropaolo 1993), che si interpone tra cittadini e istituzioni, si annida all'interno di queste ultime e ne controlla l'autorità intrecciando attorno a sé una robusta cintura di relazioni edificata sullo scambio elettorale. Un ceto che mostra i caratteri di straordinaria resistenza al cambiamento istituzionale; anche per questo l'introduzione di nuovi criteri elettorali ispirati alla legge 81, a differenza di quanto auspicato, non comporta alcun mutamento nei meccanismi di selezione del personale e pertanto le caratteristiche principali degli eletti non si discostano da quelle dei loro predecessori.

Sulla base di queste dinamiche di medio-lungo periodo nel presente capitolo proviamo innanzitutto a ricostruire una fotografia dell'esistente, rilevando i profili

[79] Si è parlato di mutamento della "struttura delle opportunità politiche", intesa come l'insieme delle dimensioni del sistema politico che incentivano o scoraggiano la mobilitazione individuale o collettiva all'interno della sfera politica; cfr. Tarrow (1994). Per Hanspeter Kriesi essa "può essere articolata in tre grandi insiemi di proprietà: la struttura istituzionale formale di un sistema politico; le procedure informali e le strategie prevalenti del sistema dinanzi alle sfide; la configurazione del potere per quanto concerne i rapporti con gli sfidanti" (1993, p. 79).

[80] La letteratura sociologica e politologica su questo tema è assai corposa. Per l'analisi che segue il riferimento è – tra gli altri – ai seguenti lavori: per i mutamenti della politica Bettin e Magnier (1995) e Mastropaolo (1993, 1999); per i mutamenti nelle politiche Catanzaro *et. al.* (2002), Bobbio (2002) e Ramella (2004); per il quadro istituzionale Vandelli (1997; 2004).

[81] Si vedano, tra gli altri, AA. VV. (1997), Cilento (2000), Allum (2003).

[82] Per un approfondimento su questo punto si vedano Cilento (2000) e Allum e Mattina (2000).

[83] Così scrivono gli Autori di un importante studio sul tema: "I partiti tornano a farsi sentire imponendo «rimpasti» che tendono a reintrodurre le logiche della mediazione politica nella composizione delle giunte e nelle dinamiche del governo cittadino […]; il pendolo delle risorse e della visibilità pubblica segnala un momento di «ricentralizzazione» politica, sia su scala nazionale che regionale" (Catanzaro *et al.*, 2002, p. 43).

[84] Per una riflessione sulla attuale situazione politico-partitica italiana si veda, tra gli altri, Calise 2006.

sociali degli eletti nel 2006 in seno alle municipalità (par. 2.1). La rilevazione è condotta innanzitutto attraverso la somministrazione di un questionario strutturato, concepito su un doppio piano analitico: un primo, di natura statica, verte sui caratteri sociografici e politici dei consiglieri; un secondo, di natura dinamica, allarga l'indagine alle pratiche che i consiglieri mettono in campo nella loro attività quotidiana, tanto dal lato delle strategie politiche quanto da quello del rapporto con i cittadini[85]. La ricognizione è stata arricchita di ulteriori impressioni provenienti dall'osservazione non partecipante e dall'analisi di altre fonti secondarie (quotidiani locali, indagini statistiche sul voto, verbali di consigli di municipalità e altri atti amministrativi). Analizzando gli eletti nelle municipalità un aspetto evidente risiede nella loro straordinaria stabilità nel tempo. E' dunque interessante assumere un approccio diacronico, inquadrando i tratti salienti degli amministratori locali a partire dall'insediamento dei primi consigli di circoscrizione del 1980.

In un secondo momento si ricostruiscono i percorsi politici e le strategie elettorali degli eletti. Emerge la figura di un politico di quartiere interessato da un vero e proprio processo di professionalizzazione; in altre parole si assiste alla sedimentazione di un personale politico autoreferenziale, assai radicato nel territorio e tendenzialmente predisposto all'autoriproduzione (par. 2.2).

Visto che, come appena visto, la riforma attribuisce un ruolo particolare agli esecutivi di governo – presidenti e giunte – la trattazione dei profili sociali e politici del personale ivi insediato è oggetto di un paragrafo a parte (par. 2.3)[86].

2.1 Una sociologia della politica locale napoletana

Partiamo dunque con la ricostruzione del profilo sociografico degli eletti nelle municipalità, ovvero dell'estrazione sociale del personale politico suburbano. L'obiettivo è quello di comprendere i meccanismi di selezione sociale della rappresentanza municipale.

Inquadrare i caratteri sociografici principali degli amministratori può essere utile per indagarne il grado di rappresentatività sociale. E' ovvio che l'estrazione degli amministratori non è sociologicamente rappresentativa degli elettori, ma un confronto permette comunque di meglio apprezzare la struttura delle opportunità politiche a livello municipale e il grado di apertura e di chiusura delle istituzioni cittadine nei confronti dei diversi gruppi sociali. L'analisi è dunque svolta nella consapevolezza che il momento elettorale è una fase particolare della partecipazione, caratterizzato da inclusione rappresentativa, ma anche da logiche selettive e di esclusione legate a forme più o meno stringenti di stratificazione sociale (Ramella 2004)[87].

L'analisi che segue è dunque il tentativo di ricostruire un quadro d'insieme del

[85] Nello specifico il questionario si compone di 37 items, suddivisi in 5 sezioni: 1. Dati anagrafici; 2. Percorso politico; 3. Campagna elettorale; 4. Agenda setting e decision making; 5. Relazioni. In generale la struttura. I risultati delle sezioni 4. e 5. verranno discussi in maniera approfondita nel capitolo seguente. Al termine della rilevazione hanno acconsentito a rispondere 254 tra consiglieri e assessori municipali, pari al 77 per cento dell'universo.

[86] Ai dieci presidenti è stata somministrata una intervista con traccia a circa diciotto mesi dal loro insediamento. La traccia utilizzata consta di 8 sezioni: 1. Affondo biografico; 2. Percorso politico; 3. Campagna elettorale; 4. Prime fasi di implementazione della riforma; 5. La situazione politica cittadina; 6. La riforma e la politica", focalizzata sugli eventuali effetti della riforma nella selezione del personale politico municipale; 7. La riforma e i presidenti; 8. La riforma e le politiche.

personale municipale assumendo una prospettiva diacronica. La discussione considera dapprima l'analisi del profilo degli eletti nei consigli di municipalità nel 2006 (par. 2.1.1) per poi ricostruire e confrontare i lineamenti sociografici della politica locale dal 1980 ad oggi (par. 2.1.2).

2.1.1 Gli eletti nel 2006

Chi sono dunque i rappresentanti eletti nelle nuove municipalità? Per cominciare prendiamo in esame i dati generali riguardanti le caratteristiche sociografiche dei consiglieri. Nel complesso risulta confermato un modello sociologico classico della distribuzione del potere municipale che sovra-rappresenta quei soggetti con caratteri di centralità sociale (Barberis 1988).

Per discutere questa affermazione diamo una lettura analitica a quattro variabili classiche: l'età, il genere, l'istruzione e la condizione professionale degli eletti nel 2006.

Partendo dal genere, tra i consiglieri censiti i maschi rappresentano più di nove casi su dieci (90.5%)(tab. 2.1). Eppure, nonostante l'esiguità della componente femminile (9.5%), la quota di donne resta comunque superiore rispetto a quella registrata negli altri livelli del governo locale: nei consigli provinciale e regionale le donne raggiungono rispettivamente il 6.7 e l'8.3 per cento mentre nel consiglio comunale napoletano eletto nel 2006 le donne sono addirittura assenti.

Per quanto riguarda l'età, se la media è pari a 43.7 anni, il gruppo più esteso è quello che ha tra i 31 e i 50 anni (63.8%), mentre la categoria più rilevante è quella inclusa tra i 31 ed i 40 anni (33.7%). E' questo un dato singolare, se si considera il livello di governo analizzato dove si presume operi un personale politico all'inizio del proprio percorso.

Considerando la distinzione per coalizioni, la distribuzione delle due variabili (età e genere) – pur presentando nel complesso un andamento analogo – segna tuttavia almeno due differenze da rimarcare: riguardo alle donne, le elette sono presenti molto di più nelle file del centrosinistra (+8.7%); riguardo all'età, gli eletti nel centrodestra hanno mediamente circa 4 anni in meno (41.58) rispetto agli eletti nella coalizione opposta (45.68). L'incidenza per fasce di età rispecchia questo dato: nel centrodestra si registra una quota più significativa di eletti con età inferiore o pari ai 40 anni (52.5%) rispetto a quella registrata per il centrosinistra (34.3%).

Rispetto alla terza variabile, i titoli di studio, nell'insieme la quota maggiormente incidente è quella dei diplomati in istituti superiori (52.8%), seguiti dai possessori di lauree o diplomi universitari (28,5%). In generale è il diploma tecnico commerciale ad essere il più diffuso (60.5% dei diplomati). Tra le lauree invece si registra una più generale varietà dei percorsi. Per quasi un terzo si tratta di laureati in giurisprudenza (29.4%); seguono economisti e medici (16.2%).

[87] Le forme di apertura e di chiusura delle relazioni sociali rappresentano, peraltro, un oggetto privilegiato della sociologia: è Max Weber a porre tra i compiti prioritari della disciplina l'individuazione dei principi di selezione della membership di ogni forma associativa. Come si desume chiaramente da questo passaggio: "...si tratta essenzialmente di una sociologia delle associazioni nel senso più largo del termine: dal club bocciofilo al partito politico e ai gruppi religiosi, dal circolo artistico a quello letterario. Anzitutto, sarà bene ricercare sistematicamente l'origine delle associazioni, le occupazioni dei membri, e la loro provenienza geografica, etnica e sociale. Sono sicuro che col tempo potremo creare una specie di catasto delle più importanti categorie di associazioni e, attraverso di esso, conoscere i loro principi di selezione (dei membri, *ndr*)" (Weber in Cattarinussi 1976, p. 132).

Tabella 2.1 – *Caratteristiche sociografiche dei consiglieri municipali eletti nel 2006, confronto per coalizione, valori percentuali*

	Centrosinistra	*Centrodestra*	*Tutti*
Genere			
Maschi	86,9	95,6	90,5
Femmine	13,1	4,4	9,5
N = 231	*100*	*100*	*100*
Età			
Fino a 30	5,7	12,8	9,3
da 31 a 40	28,6	39,7	33,7
da 41 a 50	32,4	28,2	30,1
da 51 a 60	23,8	17,9	21,2
oltre 60	9,5	1,3	5,7
N = 231	*100*	*100*	*100*
Titolo di studio			
Licenza elementare	0,8	0	0,4
Licenza media	20,2	14,4	18,3
Diploma	50,8	56,7	52,8
Laurea o diploma universitario	28,2	28,9	28,5
N = 231	*100*	*100*	*100*
Professione			
Non occupati	27,0	13,4	21,9
Operai e assimilati	9,5	8,5	9,6
Impiegati e funzionari	38,8	37,8	38
Professioni tecniche e intellettuali	5,6	8,5	6,8
Imprenditori, manager, commercianti	4,8	14,7	8,2
Liberi professionisti e assimilati	14,3	17,1	15,5
N = 231	*100*	*100*	*100*

Anche sui titoli di studio è rilevabile un leggero scarto tra gli schieramenti. I diplomati sono in proporzione più presenti nel centrodestra (+5.9%), mentre nella coalizione opposta sono rappresentati in maggior misura i possessori di licenza media (+5.8%)[88].

L'appartenenza politica descrive un discrimine leggermente più netto se si considera la quarta variabile, quella della posizione professionale[89]. Partendo dal dato

[88] Tra le file del centrosinistra è presente anche l'unico eletto in possesso della sola licenza elementare.

[89] Le professioni riportate in tabella comprendono le seguenti figure: "Non occupati": disoccupati, in cerca di prima occupazione, studenti, casalinghe, pensionati; "Operai e assimilati": lavoratori manuali anche se qualificati, piccoli artigiani; "Impiegati e funzionari": mansioni esecutive e di concetto che non richiedono particolari qualifiche, ivi compresi i dirigenti pubblici non laureati; "Professioni tecniche e intellettuali di medio livello": tecnici dipendenti o parasubordinati, laureati che svolgono la libera professione senza albo – es. matematici, sociologi, criminologi etc. –, liberi professionisti in possesso del solo diploma – es. geometri, informatici etc. –, insegnanti, giornalisti non laureati, consulenti non laureati, periti, fotografi, amministratori di condominio; "Politici": coloro che dichiarano di trarre sostentamento unicamente dall'attività politica; "Imprenditori, manager, commercianti": direttori di reparti in enti pubblici o privati, dirigenti di azienda o di enti pubblici purché laureati, imprenditori dell'industria, del commercio o dei servizi, esercenti e assicuratori; "Liberi professionisti e assimilati": professioni liberali, medici ospedalieri, docenti e ricercatori universitari e del CNR, giornalisti laureati.

complessivo, la quota maggiormente rappresentata è quella degli impiegati e funzionari (37.1%), seguiti dai non occupati (21.9%) e dai liberi professionisti (15.5%). Distinguendo per coalizioni, le differenze maggiormente evidenti si riferiscono a due categorie: da un lato imprenditori, manager e commercianti; dall'altro i non occupati. I primi sono infatti assai più presenti nel centrodestra (+9.8%); un dato questo che rispecchia il nesso storico di questa coalizione con specifici gruppi socio-professionali della città[90]. I secondi risultano invece assai più presenti nelle file del centrosinistra, rappresentando più di un quinto degli eletti (+13.6%). Ma su questo punto occorre riflettere.

Nel complesso più di un quinto del campione dichiara dunque di non svolgere alcuna attività al di là di quella politica. La composizione di questo gruppo indica che non si tratta di studenti o pensionati, ma in gran parte diplomati nel pieno dell'età lavorativa[91]. Sono, dunque, consiglieri che per la durata dell'incarico amministrativo e per il coinvolgimento nelle attività politiche – in parte di partito – tendono sempre più a trasformarsi in politici di professione. Anche se solo un quarto del gruppo di non occupati si dichiara politico a pieno titolo[92], il dato può ragionevolmente collegarsi ad un nuova forma rudimentale di professionalizzazione: la carica elettiva – locale – diviene una "posizione professionale" in quanto mera fonte di sostentamento economico per chi la ricopre[93].

Riassumendo, gli aspetti più interessanti rispetto ai profili professionali sono due: in primo luogo la decisiva sovrarappresentazione degli impiegati e funzionari, che resta il gruppo sociale prevalente in entrambe le coalizioni; in secondo luogo la presenza non irrilevante di un certo professionismo politico. Rispetto al primo punto, il ceto medio impiegatizio si presenta come un gruppo sufficientemente omogeneo e caratterizzato dalla presenza massiccia di dipendenti della pubblica amministrazione. Si conferma in questo modo lo specifico corto circuito tra rappresentanza e pubblico impiego, ambito tradizionale di reclutamento del ceto politico cittadino, specie meridionale (Allum *at. al.* 2006; Brancaccio e Zaccaria 2007). Rispetto al secondo punto, emerge una figura di politico a tempo pieno che documenta una certa connotazione professionistica della politica, che nel caso specifico ha origine sin dal livello di quartiere.

Ma un ulteriore spunto di riflessione per l'analisi dell'estrazione sociale degli eletti può emergere dalla considerazione della condizione professionale dei loro genitori (tabella 2.2).

---

[90] Il centrodestra locale si collega a gruppi sociali abbastanza variegati. Semplificando, per quanto concerne la categoria "imprenditori, manager e commercianti", il mondo del piccolo commercio e artigianato, collocato specialmente nel centro cittadino, è tradizionalmente di destra e monarchico, confluito poi in Alleanza Nazionale. Il mondo dell'imprenditoria o anche delle libere professioni, concentrato in special modo nei quartieri più agiati della città, è invece confluito maggiormente in Forza Italia. Per un'analisi della composizione sociale dei due maggiori partiti del centrodestra napoletano si veda per AN Mattina (2003b), per Forza Italia Lo Russo (2003).

[91] Nel dettaglio, il gruppo che si dichiara "non occupato" si compone di 50 consiglieri, in prevalenza di età compresa tra i 41 e i 60 anni (26 casi). Di questi, 29 sono diplomati e 12 laureati.

[92] All'interno del gruppo dei 50 "non occupati", 15 consiglieri si dichiarano politici a tempo pieno, pari al 5.5 per cento dei 231 consiglieri censiti.

[93] L'idea di base è quella di tenere concettualmente distinte le categorie dei professionisti politici *in senso stretto* – ovvero coloro che vivono per la politica e di politica – da una più generale tendenza alla professionalizzazione dell'attività politica. Ciò consente di mettere in evidenza come "il superamento delle forme storiche del professionismo politico (in primo luogo dei funzionari di partito) non implichi necessariamente un superamento della professionalizzazione della politica" (Perulli 2003).

Nel complesso da quanto emerge nella tabella 2.2, si tratteggia un personale di estrazione prevalentemente di ceto medio[94], con nuclei familiari di stampo tradizionale composti in maggioranza da padre dipendente e madre casalinga. La gran parte degli eletti (62.4%) dichiara che il padre ricopre – o ricopriva – una posizione occupazionale dipendente: operai e assimilati per il 31.7 per cento; impiegati e funzionari per il 30.7 per cento. Quasi otto casi su dieci dichiarano invece che la madre non lavora – o non lavorava – specificando in tal senso che si occupa della "cura della casa" (79.1%).

Tabella 2.2 – *Professione del padre e della madre dei consiglieri municipali eletti nel 2006, confronto per coalizione, valori percentuali*

	Centrosinistra	Centrodestra	Tutti
Professione del padre			
Non occupati	13,1	20,0	15,6
Operai e assimilati	45,1	14,1	31,7
Impiegati e funzionari	27,9	34,2	30,7
Politici	1,5	1,1	1,3
Professioni tecniche e intellettuali di medio livello	2,5	2,4	2,3
Imprenditori, manager, commercianti	7,4	17,6	11,5
Liberi professionisti e assimilati	2,5	10,6	6,9
Totale	*100*	*100*	*100*
N = 231			
Professione della madre			
Non occupati	81,2	75,7	79,1
Operai e assimilati	3,3	2,4	2,8
Impiegati e funzionari	11,4	12,2	11,6
Professioni tecniche e intellettuali di medio livello	2,5	1,8	1,9
Imprenditori, manager, commercianti	0,8	6,1	3,3
Liberi professionisti e assimilati	0,8	1,8	1,3
Totale	*100*	*100*	*100*
N = 231			

Se la posizione della madre è pressoché identica tra gli eletti nelle due coalizioni, sostanziali differenze si riscontrano invece per i padri. Il ventaglio molto ampio e differenziato di tipologie familiari rispetto alle condizioni professionali denota infatti una più grande varietà nell'estrazione sociale dei rappresentanti del centrodestra. Gli eletti nelle file del centrosinistra sono quasi per metà figli di operai e assimilati (45.1%) e per un altro quarto figli di impiegati e funzionari. Gli eletti del centrodestra invece registrano in proporzione una maggiore presenza di padri impiegati e funzionari (34.2%), seguiti dai non occupati, imprenditori e commercianti o anche dai liberi professionisti. Nel centrodestra è presente pertanto una più ampia fascia della composizione sociale, che abbraccia i ceti medio bassi dei non occupati concentrati nelle aree periferiche della città, i ceti medi del piccolo commercio ed i ceti alti delle libere professioni.

[94] Per chiarezza, i ceti sociali sono qui considerati a partire dalle categorie professionali e dal titolo di studio, nel modo seguente. "Ceto basso": non occupati (esclusi studenti, casalinghe e pensionati) e operai e assimilati; "Ceto medio": operai, impiegati e funzionari e professioni tecniche e intellettuali di medio livello; "Ceto medio-alto": imprenditori, manager e commercianti e liberi professionisti e assimilati. I pensionati sono stati assegnati al ceto basso se in possesso di licenza elementare o media, al ceto medio se diplomati e al ceto medio-alto se laureati.

Tirando le somme, da questa prima sociologia della politica locale si possono trarre almeno due considerazioni. In primo luogo, si conferma la dimensione peculiare della maggiore città del Mezzogiorno, che si distingue nettamente per il peso esercitato dalla pubblica amministrazione e in generale per la centralità dei canali tradizionali di accesso alle istituzioni di livello comunale (dai quali risultano tipicamente escluse le donne). In secondo luogo, i consiglieri circoscrizionali partenopei mostrano un profilo sociografico tendenzialmente corrispondente alla definizione classica della rappresentanza politica locale: si tratta in maggioranza di maschi, in età centrale, in possesso di diploma superiore ed occupati in ruoli impiegatizi specie nel settore pubblico.

Dunque, già al livello suburbano, Napoli presenta una sostanziale esclusività del sistema politico, rispecchiando in tal senso la tendenza registrata a livello nazionale e meridionale in particolare (Mastropaolo *et. al.* 1999). Un profilo che si preannuncia in dinamiche di selezione e trascorsi politici più che ventennali che è dunque il caso di esaminare nel dettaglio attraverso una lettura longitudinale.

2.1.2 Un'analisi longitudinale: i consiglieri eletti da 1980 al 2006

Affrontiamo dunque l'analisi diacronica dei dati sociografici degli eletti dal 1980 al 2006. Come già visto nel capitolo precedente, nel 1980 si svolge l'elezione dei primi consiglieri circoscrizionali, dopo l'introduzione del primo decentramento comunale dell'anno precedente. E' dunque più di un ventennio che nel governo urbano napoletano dimora un ulteriore livello, cui si collegano dinamiche peculiari, specie rispetto alla formazione di un personale politico "di base". Chi sono gli amministratori avvicendatisi in un ventennio di politica "di quartiere"? E a quali gruppi sociali e professionali appartengono?

La ricostruzione che segue analizza le serie storiche basate su un totale di 8 tornate elettorali, che vanno dai 7 suffragi circoscrizionali fino all'ultima elezione dei consigli di municipalità. La lettura in questo caso è posta su tre variabili: il genere, l'età e la condizione professionale[95].

Rispetto al genere, complessivamente si conferma la forte sottorappresentazione delle donne anche nelle assemblee elettive di base, dove nel complesso non superano mai i 10 punti percentuali. Dal dato relativo al trend in atto è tuttavia possibile evidenziare delle leggere oscillazioni che delimitano tre momenti. Un primo, compreso tra gli anni Ottanta e gli inizi dei Novanta, in cui la presenza femminile resta sempre sotto i 6 punti percentuali, con un risultato minimo registrato nella tornata elettorale del 1992 (4.9%) (figura 2.1).

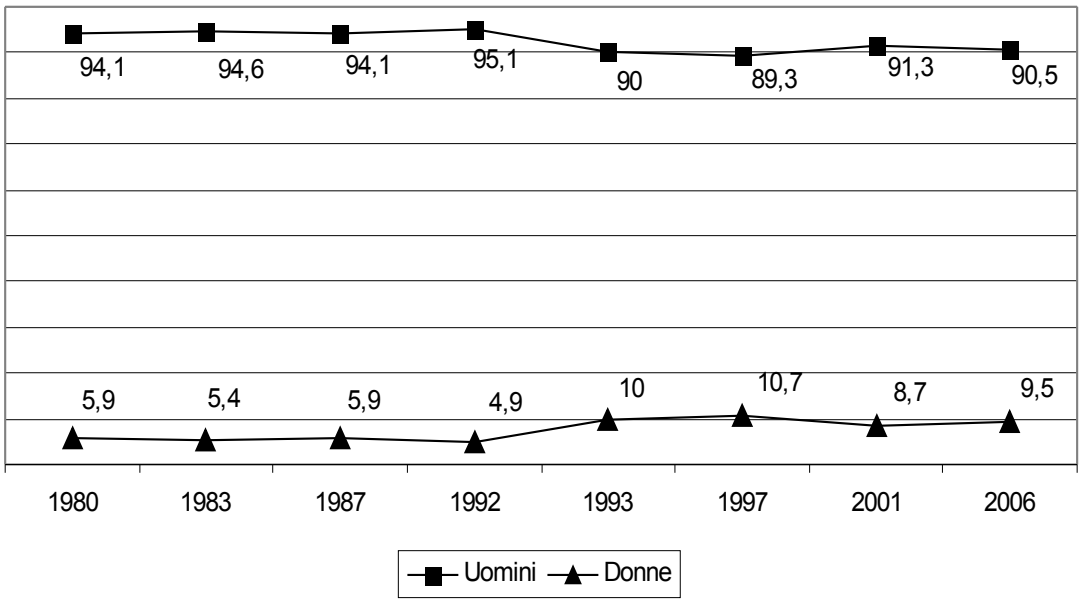
Proprio tra il 1992 e il 1993 si avvia un periodo di progressiva estensione della rappresentanza femminile, che sale repentinamente al 10 per cento nel 1993 ed al 10.7 per cento del 1997. Questa accelerazione coincide con l'apertura della nuova stagione del già citato rinascimento napoletano, e dunque con gli anni successivi alla riforma del sistema elettorale. Per le donne sembra dunque aprirsi una finestra di opportunità nel panorama politico locale. Ma le dinamiche successive dimostrano che non si tratta di un mutamento strutturale. Anzi. Con il decennio attuale si apre una terza fase, in cui la

[95] I dati sono stati forniti dal Comune di Napoli (*Servizio Sistema Informativo Amministrativo e Documentale*). Manca tuttavia la variabile età, resasi non rilevabile sia per l'assenza del dato nel sistema informativo comunale, sia per una documentazione cartacea spesso lacunosa o inesatta.

quota femminile torna a scendere sotto i 10 punti, giungendo prima all'8.7 per cento del 2001, per poi risalire lievemente al 9.5 del 2006.

Nonostante il peso delle donne rimanga pressoché marginale, anche nel corso del tempo il livello decentrato – in confronto ai livelli governo superiori – conferma la sua più spiccata capacità di coinvolgimento della componente femminile, così come già registrato per il 2006.

Figura 2.1 – *Consigli circoscrizionali e municipali, composizione per genere, valori percentuali (anno 1980 – 2006)*



Tra gli anni Ottanta e gli inizi dei Novanta le donne in consiglio comunale non superano il 5 per cento e addirittura, quando nel 1993 nei consigli circoscrizionali la quota sale, in quello comunale scende intorno al 3, e resta tale nel 1997 e nel 2001. Nel 2006, come già evidenziato, nessuna donna siede nell'assiste cittadina. Anche i consigli provinciali e regionali seguono lo stesso andamento, seppur con una presenza di poco più ampia[96]. Dunque un livello politico sub-urbano leggermente più aperto alle donne ma che, dopo una breve parentesi di ri-configurazione delle opportunità politiche, torna sostanzialmente appannaggio della componente maschile.

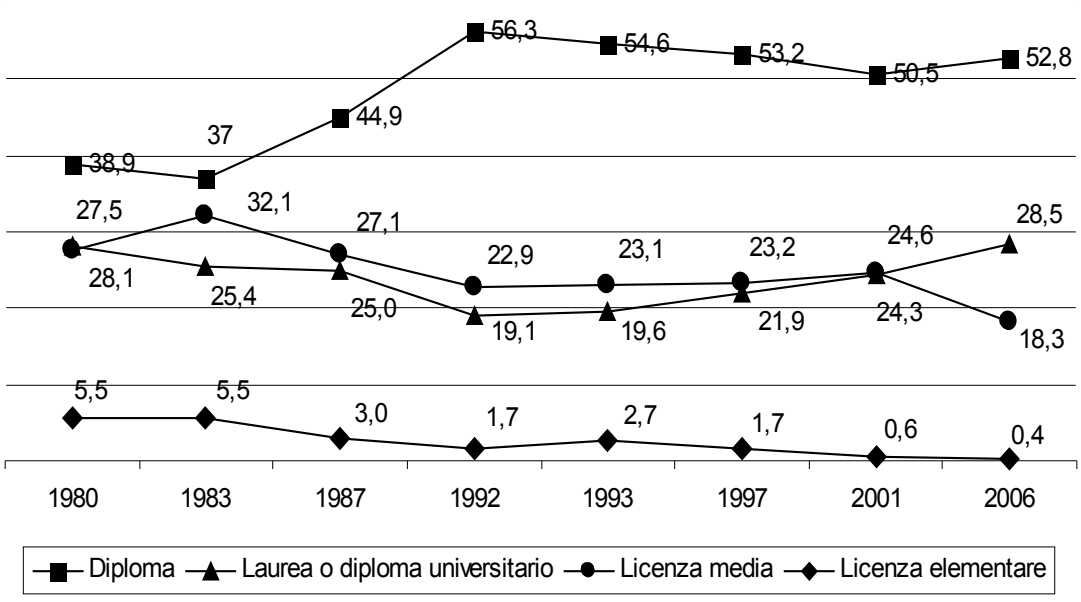
Veniamo così alla seconda variabile, relativa ai titoli di studio. Qui il dato complessivo conferma la netta prevalenza dei possessori di diploma di scuola media superiore, che connota tutto l'arco di tempo considerato (figura 2.2). L'accelerazione nell'ingresso sempre più massiccio di diplomati sembra cominciare tra la seconda metà degli anni Ottanta e gli anni Novanta. Dopo il 44.9 per cento registrato nel 1987, i diplomati raggiungono il picco del 56.3 nel 1992 e da questo momento non scendono più sotto la soglia dei 50 punti. All'aumento di diplomati corrisponde la progressiva diminuzione dei possessori di titoli medio-bassi: licenza media ed elementare. Specie in

[96] Nel dettaglio, la presenza delle donne nei consigli provinciali registra il 6.9 per cento nell'85 per poi attestarsi al 6.7 in tutte le consigliature successive, tranne un brusco calo nel 1999 quando ottiene solo il 2.2 per cento dei seggi. Per quanto riguarda il livello regionale il dato relativo alle ultime due consigliature registra il 6 per cento di presenza femminile, per poi attestarsi all'8.3 per cento attuale.

quest'ultimo caso, nel corso degli anni i possessori di licenza elementare finiscono per scomparire quasi del tutto: dal 5.5 del 1980 scendono infatti allo 0,4 attuale.

Ma un dato significativo è quello relativo alla presenza di laureati. Da quanto emerge, in generale il possesso della laurea resta un requisito vantaggioso per ricoprire la carica di consigliere. Infatti per tutto il periodo considerato la quota di laureati è sistematicamente sovrarappresentata rispetto al suo andamento nella popolazione[97]. Anche nell'ottica longitudinale, i laureati risultano sempre numerosi, con un solo periodo di flessione coinciso proprio con gli anni Novanta, in cui la quota è scesa sotto i 20 punti. E' tuttavia tornata presto a salire già nel 1997 (21.9%), poi nel 2001 (24.3%) ed ancor più nel 2006 (28.5).

Figura 2.2 – *Consigli circoscrizionali e municipali, composizione per titolo di studio, valori percentuali (anno 1980 – 2006)*



Emerge dunque un quadro di crescita tendenziale dei livelli di istruzione, che è senza dubbio collegabile alla tendenza che accompagna il complessivo incremento della scolarizzazione, ma non solo. Sebbene da un lato la netta preminenza dei diplomati avvalori l'idea di un profilo del consigliere prettamente appartenente al ceto medio, dall'altro la elevata quota di laureati documenta una tendenza all'accrescimento delle credenziali educative del ceto politico decentrato. Una tendenza questa che tuttavia poco si collega al generale processo di intellettualizzazione nelle competenze del "fare politica", osservato altrove[98]. Molto più probabilmente essa si collega al mutamento dei meccanismi di selezione del ceto politico registratisi nel passaggio alla Seconda Repubblica e non più scomparsi. In questo nuovo scenario politico-elettorale è la

[97] Si pensi che ad oggi i possessori di laurea o diploma universitario a Napoli rappresentano il 10.8 per cento, ben 17 punti sotto il dato registrato tra i consiglieri (Fonte *Censimento Istat* 2001).

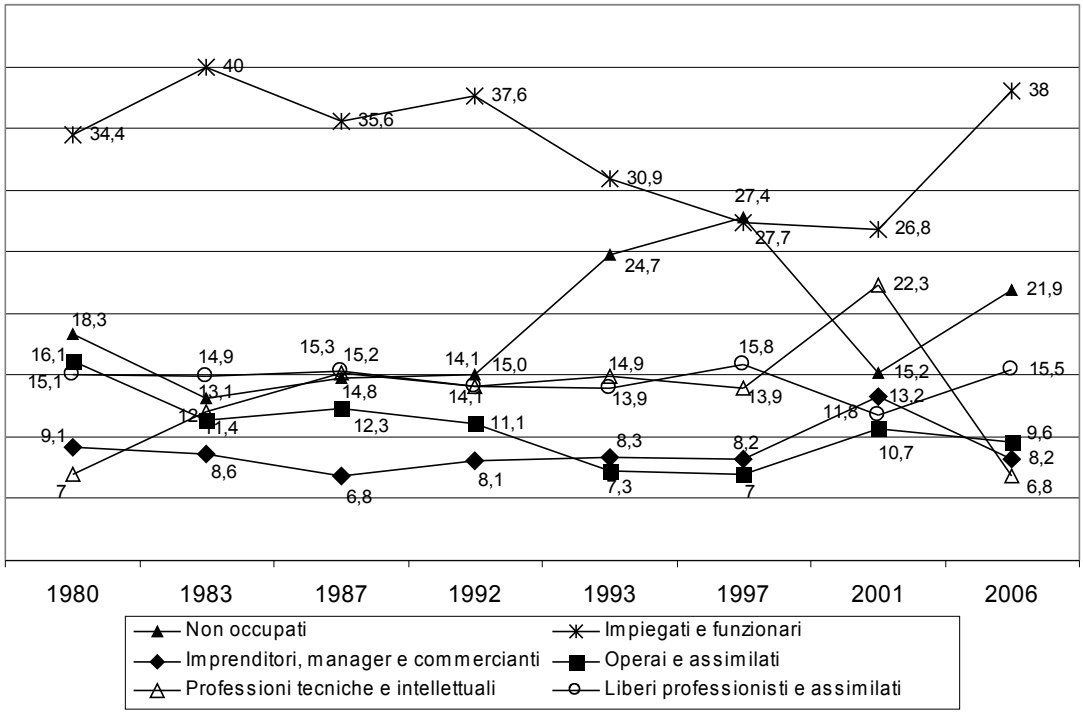
[98] Non sembra infatti esser calzante in questo caso il più ampio processo di "professionalizzazione intellettuale" delle cariche, frutto della crescente complessità e specializzazione delle decisioni politiche, già rilevato a proposito delle cariche parlamentari (Eliassen e Pedersen 1978).

capacità di intercettare i reticoli della socialità a creare consenso, ed i soggetti dotati di un certo prestigio sociale risultano dunque avvantaggiati. Un elevato titolo di studio si traduce pertanto in risorsa elettorale.

Veniamo dunque alla terza variabile, il profilo professionale che nel tempo caratterizza i consiglieri napoletani (figura 2.3).

Il dato più evidente resta l'imposizione della componente impiegatizia e del pubblico funzionariato, il cui peso percentuale è sempre il più elevato durante tutto il periodo, confermando l'indole atavica di quel cortocircuito tra pubblica amministrazione e politica locale accennato sopra.

Figura 2.3 – *Consigli circoscrizionali e municipali, posizione professionale, valori percentuali (anno 1980 – 2006)*



Anche in questo caso dall'osservazione della serie storica è possibile distinguere diverse fasi. Dopo un periodo di egemonia – coinciso con gli anni Ottanta – il ceto impiegatizio segna infatti un brusco calo proprio nell'immediato dopotangentopoli, si assesta attorno ai 27 punti percentuali per poi risalire bruscamente con l'elezione del 2006, dimostrando così un poderoso ritorno.

Sebbene le altre categorie professionali mostrino un andamento meno variabile nel corso del tempo, restano comunque riscontrabili alcune tendenze di lungo periodo. E' il caso delle categorie professionali che più guadagnano dalla riconfigurazione delle opportunità avviatasi dopo il 1993: "imprenditori, manager e commercianti" e "professioni tecniche e intellettuali di medio livello". In entrambi i casi la crescita si avvia dal 1997 per raggiungere il picco nella elezione successiva. Nel 2001 i primi salgono al 13.2 per cento, i secondi al 22.3, con un aumento di quasi dieci punti percentuali. Accedono dunque alle cariche nuove figure capaci di aggregare consenso in maniera autonoma, a partire dal proprio status socio-professionale, in molti casi scelti

dagli stessi partiti che paiono adattarsi alle mutate condizioni, individuando nelle reti della socialità professionale nuove e più ampie forme di consenso.

Per quanto riguarda la categoria degli "operai e assimilati", l'andamento è nel complesso decrescente. Nonostante una lieve inversione di tendenza nel 2001, anno in cui giungono al 10,7 per cento sul totale, il calo della componente operaia appare assolutamente marginale, rispecchiando in questo quanto accade nei consigli comunali (Minolfi e Soverina 1993).

Ma una categoria il cui andamento temporale appare di particolare rilievo analitico è quella dei "non occupati". Nonostante un andamento altalenante[99], la quota di non occupati resta nel tempo sostanzialmente ampia. Piuttosto che considerare il dato come un'apertura strutturale del sistema politico a chi non ha lavoro, è il caso di avanzare alcune ipotesi partendo dalla particolare forma di professionalizzazione della politica locale vista sopra. Con la l. 267/2000 viene introdotto infatti un sistema che prevede un vero e proprio stipendio per i consiglieri, paragonabile grossomodo alla remunerazione di un primo impiego di medio livello[100]. In una città in cui la carenza strutturale di domanda di lavoro condiziona pesantemente le dinamiche occupazionali, la possibilità di aderire ad assemblee elettive – con poche centinaia di voti – finisce per rappresentare una soluzione per ottenere un reddito di base. Alla luce di quanto detto si spiega anche il cosiddetto "effetto concorsone", vale a dire l'esplosione della partecipazione di massa alle elezioni decentrate nell'ottica della conquista di un "posto di lavoro". Il trend di candidati comincia proprio con la tornata del 2001, la prima dopo l'introduzione della l. 267, e si conferma in quella del 2006[101].

Proviamo ora a mettere ordine, tentando di riepilogare gli aspetti più rilevanti nel complesso quadro emerso sinora. L'osservazione delle serie storiche sulle tre variabili considerate permette di individuare tre fasi principali della configurazione delle opportunità di accesso alla politica locale. Si tratta di fasi in cui interagiscono numerose dimensioni differenti per natura (sociale, politica), ambito (nazionale, locale) e intensità dei mutamenti, a volte graduali (alfabetizzazione), a volte improvvisi (tangentopoli). Queste dimensioni conducono a variazioni nella struttura delle opportunità in quanto favoriscono o limitano l'accesso a differenti gruppi sociali. Sintetizzando, una prima fase è compresa tra gli anni Ottanta e gli inizi dei Novanta e coincide con la "Prima Repubblica"; il personale politico è espressione prevalentemente del ceto medio impiegatizio, fatto di maschi, diplomati, dipendenti pubblici. Una seconda fase è compresa dal 1993 fino agli inizi del decennio successivo, e coincide con il cosiddetto "rinascimento napoletano". Lo scossone di tangentopoli e la riforma elettorale aprono una breccia nei recinti del ceto locale. Oltre alla maggiore presenza femminile e ad un

[99] Il trend dei "non occupati" è piuttosto irregolare: tra il 1980 e il 1992 si nota una lieve perdita percentuale (dal 18.3% della prima elezione al 15% circa del periodo di tangentopoli). Dal 1993, invece, la curva raggiunge picchi notevoli toccando il massimo valore nel 1997 (27.7%), per poi calare nel 2001 (15.2%) e tornare ancora a salire repentinamente nel 2006 (21.9%).

[100] Prima della l. 276 era previsto un gettone di presenza per le sole sedute consiliari. Con il nuovo sistema la cifra mensile stimata degli emolumenti per consiglieri e presidenti di circoscrizione con la norma introdotta nel 2000 è di circa 1.000 euro per i primi e 2.000 euro per i secondi.

[101] I dati in tal senso parlano chiaro. Nelle elezioni del 2001 si presentano ben 30 liste differenti (16 in più rispetto al 1997), con oltre 12.000 candidati, in media 570 per circoscrizione. Evidentemente con le municipalità il discorso non cambia. Nonostante la riduzione del numero di posti disponibili (da 430 a 300), e del numero complessivo di liste ammesse – con la riduzione da 21 a 10 consigli eleggibili – le liste presentate sono 31 e i candidati circa 5500, ovvero 550 per municipalità! (*Fonte*: Comune di Napoli – *Servizio Sistema Informativo Amministrativo e Documentale*).

globale innalzamento dei livelli di istruzione, si nota l'ingresso di figure nuove, espressione di una componente imprenditoriale e libero professionista. L'indebolimento del ruolo dei partiti, l'avanzamento delle seconde linee[102] e il clima di rinnovamento che – specie a Napoli – accompagna questo passaggio favoriscono dunque un certo ricambio della – e nella – politica. Ma, già a distanza di un decennio, quando molta dell'euforia viene meno e i partiti riemergono prepotentemente, si apre l'ultima fase – la terza – che determina un riassestamento sistemico: è la cosiddetta *terza repubblica* (Calise 2006). Essa mostra i primi sintomi nel 2001 e si consolida nel 2006: nel quadro politico i partiti riguadagnano buona parte del controllo nella selezione del personale e la breve apertura si traduce così in ulteriori recinti. Gli unici spazi di accesso sono allora situabili all'interno della tensione permanente tra controllo partitico e dinamiche di personalizzazione. E' da questa tensione che si creano le basi di un nuovo modello di professionalizzazione della politica locale, che configura un profilo sociografico bifronte. Sullo sfondo di una ripresa della maschilizzazione delle istituzioni decentrate, in quest'ultima fase il ceto politico locale si divide infatti in due componenti principali: da un lato si rinnova l'egemonia del funzionariato pubblico (diplomati, impiegati e funzionari), articolazione dei partiti sul territorio e nelle istituzioni; dall'altro si consolida la fascia degli eletti capaci di un seguito personale, il cui consenso deriva dall'adesione ai partiti ma resta mediato da un lato dai ruoli sociali e professionali ricoperti (laureati e professionisti), dall'altro dal radicamento al territorio e dai reticoli relazionali ivi edificati (politici di professione).

2.2 Percorsi di (ri)professionalizzazione. Politica e partiti

Il quadro visto sinora rappresenta un primo tassello a supporto della tesi che si intende qui sostenere, collegata alla rinnovata professionalizzazione del personale politico locale che assume le caratteristiche di un vero e proprio ceto. Come osservato, si tratta di una geografia sociale variegata, che si configura come una nebulosa composita che è ben lungi dal rappresentare una vera e propria "classe", dotata di autoriconoscimento o di uno scopo comune. E' per questo che si preferisce il concetto di ceto, come un insieme variegato e accomunato unicamente dalla medesima posizione di potere.

Si è anche fatto cenno ad un aspetto cruciale della tensione dominante nel gioco politico locale, quella tra controllo partitico e personalizzazione. L'analisi seguente, che prende in considerazione il profilo più squisitamente politico degli amministratori locali, consente di delineare in termini più precisi quanto asserito sinora.

La ricostruzione consta di due parti: in primo luogo si prende in considerazione il profilo politico dei consiglieri eletti nel 2006, ricostruendone i termini della militanza e gli elementi di stabilità nel tempo (par. 2.2.1); in secondo luogo si analizzano le strategie elettorali praticate, dalle quali emergono più chiaramente i rapporti tra strategie personali e controllo partitico (par. 2.2.2).

[102] Per "seconde linee" si intende la schiera degli esponenti minori del vecchio sistema politico, insediati – anche – nei ranghi circoscrizionali e risultati avvantaggiati dal passaggio degli anni Novanta, andando a rimpiazzare i posti vacanti nei consigli comunali e liberando quelli di quartiere.

2.2.1 Il profilo politico. Il consolidamento del ceto municipale

Anche dall'analisi del profilo politico quanto emerge è che, in entrambi gli schieramenti, gli amministratori locali stiano assumendo le caratteristiche tipiche di un ceto politico ben consolidato. All'età piuttosto avanzata, alla preponderanza della componente maschile e al consistente predominio del ceto medio impiegatizio gli eletti nelle municipalità affiancano una vera e propria connotazione professionistica, che poggia su tre dimensioni: in primo luogo sui percorsi politici, che si evolvono in traiettorie di carriera svolte prevalentemente all'interno dei partiti; in secondo luogo sull'anzianità di servizio, che per la maggior parte dei casi è ben consolidata negli anni; in terzo luogo sulla straordinaria stabilità nel tempo, dimostrata dai bassi tassi di ricambio nelle tornate elettorali.

Il quadro che emerge è quello di un personale politico consolidato, che risulta capace di adattarsi alle numerose trasformazioni di contesto. Ma procediamo per dimensioni.

Partendo dai percorsi politici, l'adesione ad un partito è il carattere prevalente per la gran parte degli eletti. Il 76.5 per cento dei consiglieri censiti dichiara infatti di aver avuto un percorso tutto interno ai partiti (tabella 2.3).

Tabella 2.3 – *Percorsi interni al partito e anno di accesso alla politica, confronto tra schieramenti (valori percentuali)*

		Centrosinistra	Centrodestra	Tutti
Percorsi politici interni al partito	Si	79,8	72,2	76.5
	No	20,2	27,8	23.5
	Totale	100	100	100
	N = 231			
Anno di prima iscrizione a partiti	Fino al 1960	1,0	0	0,6
	dal 1961 al 1970	9,0	3,3	6,5
	dal 1971 al 1980	27,0	18,0	23,1
	dal 1981 al 1990	15,0	26,2	18,9
	dal 1991 al 2000	39,0	39,3	39,6
	dal 2001 al 2006	9,0	13,1	11,2
	Totale	100	100	100
	N = 176			

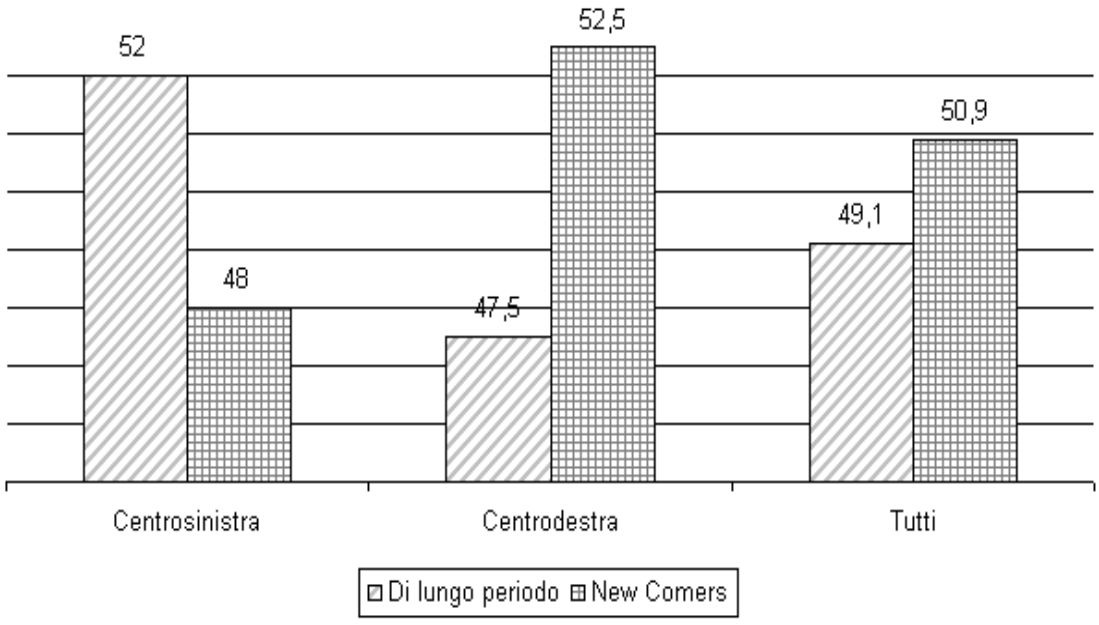
Si tratta dunque di un livello di governo che non si configura affatto come campo privilegiato per gli esponenti della società urbana, ma come ambito di diretto controllo da parte di un ceto composito che ha già ricominciato il cammino della professionalizzazione politica.

Quanto affermato risulta ancor più evidente rispetto al secondo aspetto, inerente l'anzianità di servizio dei consiglieri municipali. Ne emerge infatti una militanza datata nel lungo o addirittura lunghissimo periodo. Tra gli intervistati l'adesione a formazioni partitiche risulta nella stragrande maggioranza dei casi più che decennale. Nel complesso, l'88.7 per cento dei censiti aderisce al partito ben prima del 2000. E' questo un primo dato che frena gli entusiasmi per il fatidico ricambio auspicato dalla riforma: i tratti di rigidità sembrano infatti prevalere. Inoltre, anche se una cospicua porzione

dichiara di essersi iscritta dopo il 1991 (50.8%), resta ancora una metà degli eletti (49.1%) che colloca la propria iscrizione prima del 1990, e dunque l'avvio di un percorso che precede la cesura di tangentopoli. E addirittura, in questo nutrito gruppo, per la maggior parte dei casi si tratta di iscritti già prima degli anni Ottanta (30.2%).

Sulla base della durata della militanza è possibile suddividere allora gli eletti nel 2006 in due gruppi a seconda dell'ingresso nei partiti prima o dopo gli anni Novanta e la riforma dell'elezione diretta dei sindaci (figura 2.1).

Figura 2.4 – *Durata della militanza politica per classi, confronto tra schieramenti (valori percentuali)*



"di lungo corso" = iscritti a partiti fino al 1990
"new comers" = iscritti a partiti dal 1991 in poi

Ne emerge un campione quasi perfettamente suddiviso a metà. Un primo gruppo è composto dai politici che potremmo definire *di lungo corso*, che maturano un prolungato cammino di militanza e di carriera partitica (49.1%); un secondo è composto dai politici cosiddetti *new comers*, entrati nei partiti più recentemente (50.9%)[103].

Differenze assai marcate si evidenziano quando consideriamo la coalizione politica di appartenenza. La stabilità tra gli eletti è infatti molto più marcata per il centrosinistra, dove i politici di lungo corso sono più numerosi rispetto ai new comers (+4%). Una circostanza che risiede nella più marcata continuità storica che ha interessato i partiti di sinistra nella vicenda politica italiana e cittadina.

Nonostante la cesura degli anni Novanta non evidenzi due gruppi propriamente difformi, è il caso di richiamare qui alcuni tratti di discontinuità. Le principali differenze che emergono tra politici di lungo corso e new comers possono essere riferite a due dimensioni: una collegata alla socializzazione politica; l'altra al ceto sociale di estrazione. Rispetto al primo punto, in generale chi ha iniziato il proprio percorso nei

[103] La distinzione è mutuata da Ramella (2004).

partiti della Prima Repubblica vanta una socializzazione iniziale che avviene abbastanza precocemente, e gravita attorno al partito o alle mobilitazioni di massa degli anni Settanta e Ottanta. Il percorso più tipico è quello di chi si avvia alla politica attraverso la scuola o il luogo di lavoro, incontra i movimenti e ben presto si inserisce nelle organizzazioni partitiche. Per i new comers l'approccio alla politica pare invece in maggior misura collegato ai nuovi meccanismi di inclusione dovuti al mutamento della struttura delle opportunità politiche di tangentopoli. Pertanto è più ricorrente il riferimento a percorsi segnati – almeno in principio – da una certa marginalità rispetto alla politica attiva o da una attività politica interna ai partiti ma più indipendente rispetto alla loro natura gerarchica.

Anche in relazione alla seconda dimensione, relativa all'estrazione sociale, sembra confermata la tesi di un mutamento delle opportunità politiche che facilita, come analizzato nel paragrafo precedente, la mobilitazione di gruppi sociali prima meno rappresentati nelle istituzioni locali.

Tabella 2.4 – *Professione dei consiglieri municipali, confronto per durata della militanza politica in classi (valori percentuali)*

	Di lungo corso	*New comers*
Professione		
Non occupati	15,6	13,4
Operai e assimilati	9,1	6,1
Impiegati e funzionari	48,1	32,9
Politici	5,2	6,1
Professioni tecniche e intellettuali di medio livello	1,2	7,3
Imprenditori, manager, commercianti	9,1	9,8
Liberi professionisti e assimilati	11,7	24,4
Totale	*100*	*100*
N = 176		

Tra i politici di lungo corso è ancora il gruppo di impiegati e funzionari ad andare per la maggiore, raggiungendo quasi la metà del totale (48.1%), seguiti dai non occupati (15.6%). Per i new comers la situazione sembra invece mutare. Ad una riduzione sostanziale degli impiegati e funzionari (–15.2%) corrisponde un corposo aumento delle libere professioni (+12.7%) e delle professioni tecniche e intellettuali (+6.1%). Il maggiore afflusso dei ceti intellettuali e professionali non è certo casuale. La crisi dei partiti tradizionali, unita alla tendenza verso la personalizzazione della competizione elettorale tendono a premiare soggetti che godono di una elevata visibilità a livello locale, dotati di professioni di prestigio e di capitale sociale, ovvero di risorse relazionali capaci di sostegno sia durante la campagna elettorale che nella fase successiva.

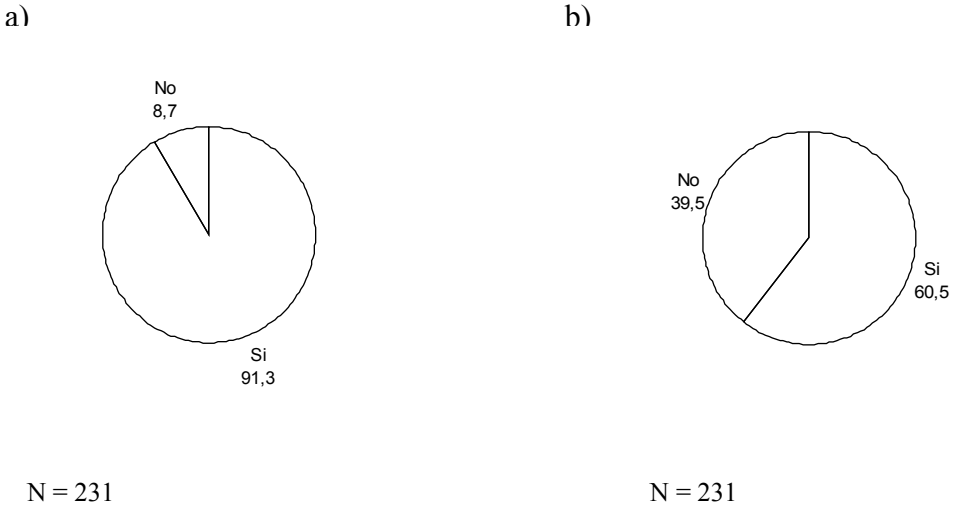
Se i tempi di ingresso in politica delineano tipi di socializzazione differenti che è opportuno tenere distinti, non bisogna tuttavia pensare che quella degli anni Novanta rappresenti un mutamento strutturale nelle dinamiche del ceto politico locale. In effetti i tratti di persistenza sono assai più consistenti rispetto a quelli di discontinuità.

Nell'ultimo decennio si avvia infatti un processo di ri-professionalizzazione che interessa tutti i consiglieri. Anche gli eletti a partire dagli anni Novanta collezionano ormai molti anni di esperienza nei ranghi del governo urbano, e nel corso dei loro

mandati tendono ad uniformarsi al resto del gruppo. Ed ancora una volta sono i partiti a fungere da fulcro attorno al quale ruota e si modella il – nuovo? – ceto politico locale.

Non è un caso dunque che degli eletti nel 2006, più di 9 consiglieri su 10 dichiarino di essere attualmente iscritti ad un partito (91.3%) (figura 2.5a).

Figura 2.5 – a) Adesione a partito b) Cariche ricoperte (valori percentuali)



Un dato lampante, che denota come le organizzazioni partitiche influenzino ancora considerevolmente la rappresentanza nei governi suburbani tanto dal lato della scelta degli amministratori, quanto da quello del controllo delle istituzioni.

Rispetto al primo punto, basta dare uno sguardo ai meccanismi di selezione delle candidature per comprendere l'importanza di questo sistema (tabella 2.6).

Tabella 2.5 – Meccanismi di selezione delle candidature (valori percentuali)

	Centrosinistra	Centrodestra	Tutti
Conseguenza della attività politica indipendente	21,3	25,0	23,0
Conseguenza della mia attività politica in seno al partito	35,4	34,1	35,4
Proposta da un politico di partito di livello cittadino o superiore	13,4	21,6	16,8
Proposta a livello locale, dalla sezione territoriale/circolo di partito	29,9	19,3	24,8
Totale	*100*	*100*	*100*
N = 231			

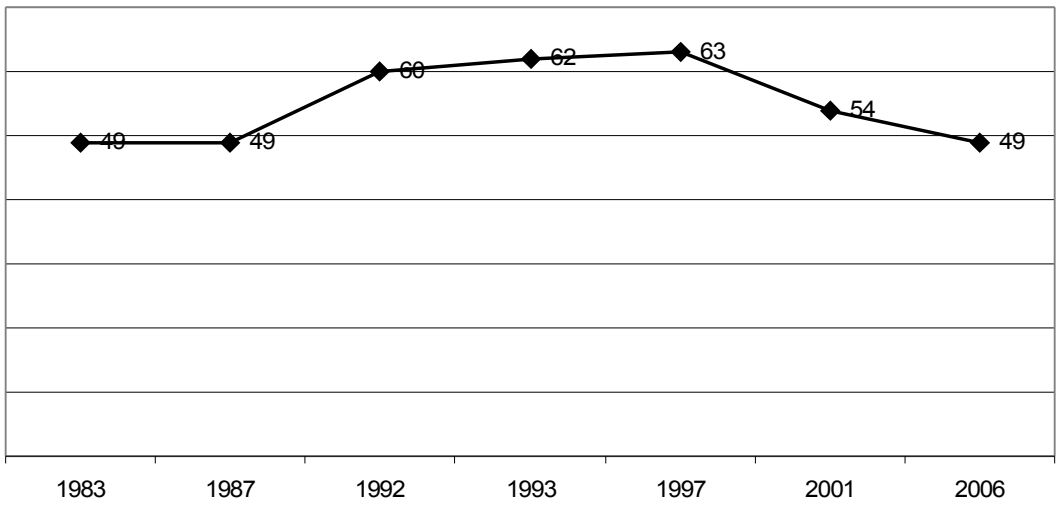
Per i due terzi dei consiglieri la candidatura è l'esito dell'adesione al proprio partito politico (77%). Nella maggioranza dei casi si tratta di candidature frutto dell'attività svolta internamente al partito. Non manca tuttavia un meccanismo di nomina interna. In questo caso la scelta passa in parte per un meccanismo di investitura che deriva dal quartiere e dalla sezione territoriale del partito (24.8%), in parte per una vera e propria designazione operata dai leader di livello superiore (16.8%). Rispetto ai meccanismi di nomina si riscontra una differenza organizzativa tra le coalizioni. Il centrosinistra dimostra infatti una articolazione territoriale più spiccata; qui l'investitura partitica dei candidati passa nella maggior parte dei casi per le sezioni territoriali del partito (29.9%).

Nel centrodestra traspare invece una connotazione più personalistica, legata a leadership di livello di cittadino o superiore che influenzano la selezione dei candidati di quartiere (21.6%)

Rispetto al controllo sulle istituzioni, i partiti distribuiscono tra i consiglieri anche ulteriori cariche istituzionali di natura politica, la cui copertura contribuisce alla socializzazione di un ceto professionalizzato. Anche in questo caso è la stragrande maggioranza dei casi ad aver ricoperto cariche istituzionali pregresse (60.5%) (figura 2.5b). Si tratta di incarichi interni, come ruoli di dirigenza nel partito, segretaria di sezione o presidenza di circolo territoriale, dirigente di livello cittadino ed altre esperienze nelle rappresentanze istituzionali (capogruppo, presidente commissione ecc.), e di incarichi esterni, tra i quali spicca la presenza delle cariche sindacali. Non mancano poi le tradizionali figure della pubblica amministrazione (incarichi nella sanità, enti locali, enti ministeriali) o gli stessi dipendenti di società pubbliche o controllate (Enel, Arin, Anm, Asia etc.).

Veniamo così alla terza ed ultima dimensione, relativa alla prolungata continuità della politica locale nel tempo. Questo dato risulta abbastanza immediato dall'esame del grado di ricambio del personale politico circoscrizionale e di municipalità (figura 2.6).

Figura 2.6 – *Tassi di ricambio nei consigli circoscrizionali e di municipalità (anno 1983-2006)*



Fonte: Comune di Napoli *Servizio Sistema Informativo Amministrativo e Documentale* – nostra elaborazione

Negli anni Ottanta il tasso di ricambio – calcolato come percentuale di eletti non presenti nella consigliatura precedente – è particolarmente basso, attestandosi al 49% sia nella seconda che nella terza tornata elettorale (1983 e 1987). Poi nel passaggio degli anni Novanta, il periodo in cui si aprono le nuove opportunità di accesso, il tasso cresce notevolmente raggiungendo i 60 punti del 1992, i 62 del 1993 ed i 63 punti percentuali del 1997. Tuttavia è già a partire dalla fine del decennio che si avvia un evidente rallentamento del turn over, che riporta il tasso di ricambio prima al 54 per cento del 2001 e poi al 49% del 2006, con l'insediamento dei primi consigli di municipalità.

Un tasso di ricambio che torna inesorabilmente ai livelli della Prima Repubblica è un ulteriore tassello mancante per l'auspicata rigenerazione, obiettivo primario della

riforma del decentramento. Un contesto del genere, che può risultare difficilmente scardinabile, rappresenta una prima fonte di inerzia per il cambiamento istituzionale auspicato, dove necessariamente entra in gioco anche il cambiamento degli attori.

2.2.2 Strategie elettorali. Tra personalizzazione e partiti politici

Se da un lato i percorsi interni ai partiti, l'anzianità di servizio e la stabilità nel tempo denotano un quadro pressoché statico, dall'altro il livello decentrato della politica presenta caratteri di maggiore effervescenza, di uso strumentale dei partiti e di ancoraggio – individuale – al territorio come risorsa di consenso.

In tal senso il ceto politico locale risente indubbiamente delle trasformazioni storiche avvenute nelle organizzazioni dei partiti politici[104]. In questa evoluzione, il dato che resta il più interessante per la nostra analisi è il sempre più acceso processo di personalizzazione. Un processo evolutosi in fasi successive, in cui si susseguono diverse forme di personalizzazione: una prima "di vertice", che si avvia negli anni Ottanta; una seconda "della base", configuratasi negli anni Novanta. Una terza fase, avviatasi nell'ultimo decennio, che è l'esito della tensione tra le prime due forme. Vediamole nel dettaglio.

La prima fase riflette alcuni aspetti peculiari del quadro politico napoletano. Specie a partire dall'intervento straordinario successivo al terremoto del 1980, all'interno delle macchine organizzative dei partiti storici – specie di centro – si evidenziano determinate leadership personali. Queste consolidano le proprie posizioni di influenza attraverso il controllo degli ingenti trasferimenti di finanze statali. Si tratta di una personalizzazione di vertice poiché collegata a leadership di rango nazionale, che attraverso l'articolazione di correnti interne al partito controllano anche l'accesso alla cariche istituzionali intra-comunali[105]. Questo sistema, che già nel corso del decennio evidenzia al proprio interno i germi del suo indebolimento[106], crolla repentinamente con il ciclone tangentopoli, che

[104] In letteratura queste trasformazioni possono essere ricondotte a quattro riferimenti, ormai classici. Sintetizzando, l'evoluzione va dal "prtito di integrazione di massa", coniato da Duverger (1951) e che va a sostituire il partito dei quadri. A questo segue il lavoro di Kirchheimer (1966) sul "partito popolare pigliatutto", che mette al centro del proprio agire il successo elettorale come metro di giudizio politico. Più recentemente Kats e Mair (1995) parlano invece di "cartel party", che sfrutta le posizioni di potere ottenute al fine di assicurarsi ulteriore potere. Per concludere Calise (2000), con il "partito personale", in cui diventano centrali la dimensione della personalizzazione e della mediatizzazione della figura del leader.

[105] Sul modello delle correnti e sul peso che hanno nella configurazione dell'ordine locale della politica napoletana il riferimento è – tra gli altri – alle analisi condotte da Percy Allum (1973). Ricostruendo la struttura del potere locale Allum individua una gerarchia verticale interna alle macchine partitiche, che a partire dal Parlamento si ramifica fino ai quartieri della città, e che si compone di capicorrente, luogotenenti, grandi elettori, capielettori e galoppini. Per un approfondimento si veda anche Allum 2003.

[106] Il sistema delle cordate entra in crisi già nel corso degli anni Ottanta. Una crisi che origina proprio nei meccanismi di accumulazione del consenso utilizzati. In altre parole la massiccia distribuzione di risorse pubbliche produce ben presto la cronicizzazione della gestione particolaristica, con un surplus di domanda clientelare e la conseguente destabilizzazione della base di consenso. La staticità delle correnti, ostinate nella difesa delle posizioni ottenute, contribuisce in tal senso al proprio stesso ridimensionamento (Brancaccio 2003). Ciò produce una frammentazione delle posizioni di potere, con divisioni interne e l'emersione di nuove leadership "provinciali" in conflitto con quelle precedenti (Allum 2003).

destruttura gli apparati di partito aprendo un nuovo scenario di competizione per l'accesso alle cariche istituzionali. E' già ampiamente emerso il mutamento in termini di struttura delle opportunità politiche – rispetto ai profili sociografici – connesso a questa fase. Così come sono emersi alcuni elementi della fase successiva – la terza – avviatasi nell'ultimo decennio, che pare si avvii verso un riassestamento dell'influenza partitica nel gioco politico locale. Ed è in questo momento che si registra un'anomalia di fondo: a fronte di un ritorno dei partiti resta e si consolida anche la diffusa pratica individualistica nell'approccio alla politica. L'esito è un quadro dagli equilibri elettorali assai precari e, in ogni caso, perennemente contrattabili. Questo aspetto interessa in particolar modo le istituzioni decentrate, luogo in cui risiede un notevole potenziale di seguito elettorale; qui risiede quel "bacino di interscambio tra società e politica" che la perdita di radicamento sociale dei partiti ha reso difficilmente raggiungibile (Calise 2006, p. 93).

Occorre a questo punto ragionare su due aspetti dell'attuale contingenza. Da un lato sulle modalità attraverso le quali si connota questa tensione anomala tra partiti e personalizzazione. Dall'altro sulle conseguenze pratiche che questa tensione produce rispetto alle dinamiche elettorali nelle amministrazioni locali.

Situare le nostre riflessioni sui passaggi elettorali non è una scelta casuale. In epoca post-ideologica è proprio il momento elettorale quello in cui si rende maggiormente evidente la componente personalistica del nuovo scenario politico, e questo per due ordini di motivi. In primo luogo, indebolitasi la presenza fisica del partito sul territorio, collegata alle sezioni o ai circoli di quartiere, il relativo criterio di aggregazione – di stampo ideologico e collettivo – tende via via a scomparire. Pertanto l'unico vero confronto tra politica e società urbana si riduce al momento del rinnovo delle cariche, quando si rendono palesi tanto le tecniche di selezione dei candidati, quanto i loro spazi di azione e le loro pratiche di proselitismo. In secondo luogo, una volta destrutturato il loro apparato gerarchico – segreterie e uffici dirigenziali – per la progressiva penuria di risorse, la politica tende ad organizzarsi secondo il cosiddetto modello del *cartel party* (Katz e Mair 1995). I partiti si trasformano in organizzazioni edificate su una membership coincidente con i ruoli di governo e con le rappresentanze nelle assemblee elettive. Un partito degli eletti, che risulta funzionale anche sotto l'aspetto dell'accesso alle risorse. La sopravvivenza della macchina dipende sempre più dal finanziamento dell'attività politica di base, che assicura agli eletti una remunerazione prima erogata dai partiti.

E' su questo sfondo che si gioca la competizione elettorale che ha preceduto la prima consigliatura delle nuove municipalità. E' un quadro in cui il rapporto tra le parti – partiti ed eletti – diviene sempre più strumentale agli interessi reciproci. In cui le relazioni si stabiliscono e si consolidano attorno a specifici territori di influenza, spesso assai circoscritti. In cui la capacità di gestire il proprio pacchetto di voti è una delle principali risorse da scambiare nel mercato elettorale. Tre componenti, dunque: *partito*, *territorio*, *voti*. Ed è attraverso queste tre componenti – evidentemente compenetrate – che tentiamo ora di ricostruire la tensione tra partiti e personalizzazione politica, in una contingenza precisa – la competizione elettorale del 2006 – che la riforma del decentramento rende cruciale in vista di un mutamento della rappresentanza locale.

Partiamo dalla prima componente, il *partito*. Nel paragrafo precedente abbiamo visto come la loro influenza nella selezione del personale politico di base si sia recentemente riproposta con forza. La stragrande maggioranza degli eletti è iscritta ad un partito (91.3%), che per tre quarti dei casi ne condiziona, a vario titolo, la

candidatura (77%). Aderire ad una sigla resta dunque essenziale per l'eleggibilità del politico di quartiere[107], e lo si fa attraverso due meccanismi di investitura: da un lato quella proposta da un leader di più alto livello; dall'altro lato quella che passa per il vaglio di una sezione o circolo territoriale. Proprio in base a questi due meccanismi di investitura il partito costituisce un bacino di relazioni strategiche che assume direzioni opposte e complementari: verso il basso, sostenendo – più simbolicamente che materialmente – la candidatura nel quadro degli equilibri politici di quartiere; verso l'alto, laddove il contatto con leadership di livello superiore può fungere da elemento decisivo per l'ascesa a più importanti cariche istituzionali.

Fin qui il partito sembra rappresentare la parte dominante in quella permanente tensione con il candidato. Ma il gioco tra le parti è ben lungi dall'essere a senso unico. Per sopravvivere il partito deve necessariamente rincorrere l'elettorato di base, quel bacino di interscambio tra società e politica sul quale ha da tempo perduto il controllo. Ed è in questo vuoto che si configura lo spazio d'azione del politico locale. Agendo dal basso, nei quartieri, l'eletto si appropria di una merce pregiata, che può mercanteggiare con il miglior compratore ed in ogni tornata elettorale.

Inquadrare la competizione in una terminologia prettamente mercantile non è certo un caso[108]. Come illustrato nel precedente paragrafo, i politici di base operano sul territorio spesso da decenni.

Tabella 2.6 – *Passaggi di partito, numero di passaggi, passaggi di coalizione e direzione del passaggio*

	Centrosinistra	Centrodestra	Tutti
Ha effettuato passaggi di partito (%)			
Si	25,2	34,4	30,3
No	74,8	65,6	69,7
Totale	*100*	*100*	*100*
N = 231			
Se sì, numero di passaggi (Valori assoluti)			
Almeno uno	26	25	51
Due o più di due	0	2	2
Totale	*26*	*27*	*53*
N = 53			
Ha effettuato passaggi di coalizione (Valori assoluti)			
Si	9	15	24
No	17	12	29
Totale	*26*	*27*	*53*
N = 53			

Tempi lunghi, in cui gli hanno la possibilità di realizzare un notevole seguito elettorale da proporre sul mercato. Mercanteggiare questo potenziale vuol dire allora

[107] L'importanza dell'adesione al partito resta in ogni caso fondamentale dal punto di vista formale. Come accennato nel I capitolo, la riforma introduce uno sbarramento al 3 per cento dei consensi, riducendo in questo modo le chance di accesso per i candidati esterni alle liste più rappresentative. Il candidato difficilmente può essere eletto senza l'appoggio del movimento o del partito a cui fa riferimento. Questo tendenzialmente spinge all'adesione, o almeno, rende meno netta la frammentazione.

[108] Effettivamente non rappresenta neanche una "novità". Il riferimento in tal senso è alle riflessioni di Joseph Schumpeter (1942), che per spiegare il funzionamento della democrazia prende a prestito alcuni concetti elaborati dalla dottrina economica del capitalismo (voto/merce, leader/imprenditore; competizione per il potere/concorrenza per il profitto ecc.).

offrirlo ai diversi partiti politici, scegliendo chi di questi propone le opportunità più concorrenziali.

Il fenomeno di mobilità tra partiti è un importante indicatore in tal senso. I passaggi di lista hanno una incidenza abbastanza rilevante tanto sulle carriere pregresse, quanto sulla situazione attuale. Dei 231 consiglieri censiti, quasi un terzo dichiara di aver effettuato passaggi di partito durante il proprio percorso politico (30.3%) (tabella 2.6)[109]. Una strategia che pare interessare leggermente di più i consiglieri di centrodestra.

Nonostante nella stragrande maggioranza dei casi si tratti di un solo cambio (51 casi su 53), la scelta strategica del partito sembra essere comunque una condizione influente nel definire le chance per la rielezione. Infatti, su 156 consiglieri confermati – ovvero già presenti nella precedente consigliatura – ben 34 risulta rieletto dopo un cambio di partito avvenuto dopo il 2001, e dunque nel corso della scorsa consigliatura. Lo stesso discorso vale per i passaggi da uno schieramento all'altro. Complessivamente 24 consiglieri dichiarano di aver effettuato un passaggio di coalizione durante il proprio percorso: in 14 passano dal centrodestra al centrosinistra, i restanti 10 vanno nella direzione opposta[110].

Ad uno sguardo più approfondito, e distinguendo gli eletti per partito di appartenenza, un'ulteriore evidenza riguarda il fatto che i passaggi di lista interessino in maniera particolare i partiti di centro, ai quali aderisce quasi un terzo dei casi censiti (Figura 2.7a)[111]. E' dunque tra i partiti di centro che è presente una più accentuata effervescenza, segnale da un lato di una più spiccata personalizzazione, dall'altro – e specularmente – di una organizzazione partitica meno consolidata. E' qui che si posizionano i partiti di più recente costituzione, con una dimensione collettiva e organizzativa "leggera" ed un seguito basato prevalentemente su leadership personali. Sovente in questi casi l'assenza di sedi di partito in cui canalizzare il proprio elettorato tende ad essere sostituita attraverso l'adesione a forme associative locali. Come emerge dalla figura 2.7b, poco meno della metà degli eletti è iscritto in associazioni di tipo civico e culturale, sportivo e cattolico. Le associazioni possono fungere da luoghi di reclutamento elettorale sul territorio, unendo alla dimensione civica la finalità del proselitismo elettorale (Brancaccio, 2003). Nella fattispecie sono proprio gli aderenti ai partiti di centro a dichiarare un maggior interesse per le realtà associative, sovente di stampo cattolico, alle quali aderiscono spesso sin dall'età giovanile[112].

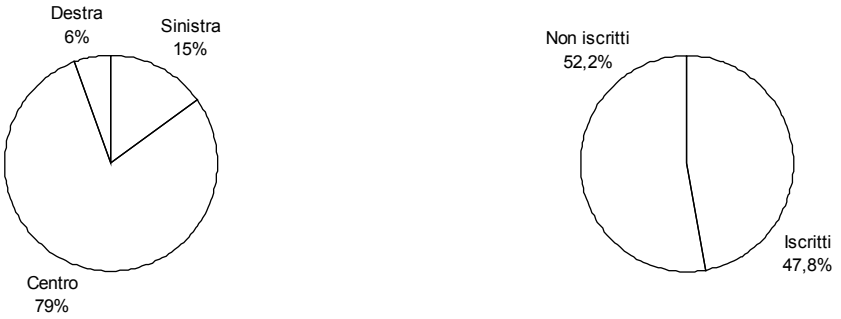
[109] Nel conteggio dei passaggi di partito si è ovviamente tenuto conto dell'evoluzione del quadro politico generale. Per passaggio di partito si è perciò inteso esclusivamente un movimento trasversale individuale, escludendo le aggregazioni (ad es. Ppi – Margherita – PD, o PDS – DS – PD) o le scissioni (come Rifondazione – Pdci nel 1998) di ordine collettivo.

[110] Nel dettaglio, dei 24 consiglieri che hanno effettuato un passaggio di coalizione, in 14 lo hanno fatto poco prima dell'ultima tornata elettorale del 2006. Di questi, in 11 sono passati dal centrodestra al centrosinistra. Come è noto, l'esito elettorale premia proprio quest'ultima coalizione, che si afferma in nove municipalità su dieci (resta al centrodestra solo la municipalità Chiaia – Posillipo – San Ferdinando). Emerge così un'ulteriore impressione riguardo ai meccanismi di scelta strategica del partito. Tra le opportunità offertegli, l'eletto locale considera anche la probabilità di vittoria della coalizione, secondo previsioni facilmente calcolabili una volta che si conoscono a fondo le dinamiche elettorali del proprio quartiere.

[111] L'area di appartenenza è stata ottenuta accorpando unicamente i partiti interessati da fenomeni di trasformismo, e seguendo il criterio seguente: «Sinistra», ex DS, Rifondazione, Pdci; «Destra», AN e MSI; «Centro», Italia dei Valori, ex Margherita, Udeur, Sdi, Forza Italia e Udc.

[112] Nel dettaglio, dei 110 consiglieri iscritti in associazioni, per il 73.5 per cento si tratta di aderenti a partiti di centro, per il 12.3 per cento a partiti di destra e per il 14.2 ai partiti di sinistra. Tuttavia per questi ultimi si tratta di un associazionismo generalmente collegato al partito, come l'ARCI o il

Figura 2.7 – *a) Consiglieri che hanno effettuato almeno un passaggio di partito per area di appartenenza (valori assoluti) b) Consiglieri eletti nel 2006, iscrizione ad associazioni (valori percentuali)*



Nel complesso si configura dunque una competizione mercatistica, con un continuo confronto tra domanda ed offerta di un seguito elettorale che, peraltro, appare molto stabile. La persistenza dei politici di quartiere dimostrata dai bassi tassi di ricambio registrati nel corso degli anni denota infatti un ulteriore punto a loro favore. Si configura un "nocciolo duro" di amministratori locali che non solo sedimenta un seguito consolidato, ma che é anche capace di mobilitarlo con cadenza quinquennale.

Veniamo così alla seconda delle tre componenti individuate, il *territorio*. Oltre ad essere stabile, il seguito costruito è sovente notevolmente circoscritto – sulla scala del rione o del quartiere – e collegato ad un capitale sociale fatto di relazioni informali, di parentela, amicizia e vicinato intessute nei luoghi di origine. Come ci spiega chiaramente un testimone ascoltato, parlandoci della campagna elettorale:

> "Prevale chi è riuscito a rendere visibile l'appoggio di un consistente numero di elettori: quello che praticamente si è presentato al tavolo, dicendo: «io vi porto tutti i voti del rione dei fiori», oppure «io vi porto tutti i voti del rione Sanità» ecc." (Intervista 3, dirigente).

Vantare questo "consistente numero di elettori" vuol dire emanciparsi sempre più dai vincoli partitici e dalle pratiche ad essi collegate. L'osservazione delle modalità attraverso le quali i candidati conducono le loro campagne elettorali chiarisce ulteriormente questo aspetto.

Il primo dato a riguardo è un buon indicatore di quanto appena asserito; si tratta dei collegamenti che i candidati nelle municipalità stipulano con i candidati di ordine superiore, in questo caso consiglieri comunali e presidenti di municipalità (tabella 2.7).

Ebbene, quanto emerge è che più del 60 per cento degli eletti non fa ricorso all'appoggio – né appoggia a sua volta – di candidati di ordine superiore (62.4%)[113].

Sindacato.

[113] Dalla tabella 2.7 emerge anche che la pratica delle candidature "in cordata" è leggermente più diffusa tra gli eletti del centrosinistra (31.2%), a conferma di quanto visto sopra in relazione ad una maggiore continuità nei partiti di questa coalizione, che mantengono una struttura organizzativa

La facoltà di disporre di un seguito stabile e territorializzato è, in altre parole, un ulteriore accrescimento del processo di personalizzazione politica sin qui discusso. Si conferma una consistente capacità contrattuale dei consiglieri di municipalità, ma anche una loro elevata autonomia, riscontrabile nei modi di conduzione delle campagne elettorali.

Tabella 2.7 – *Collegamento con candidati di ordine superiore, modi di conduzione della campagna elettorale e modalità comunicative (valori percentuali)*

	Centrosinistra	Centrodestra	Tutti
Collegamenti con candidati di ordine superiore			
Da solo	58,4	68,3	62,4
Coordinandomi con il candidato presidente	10,4	8,2	9,5
Coordinandomi con un candidato al Comune	31,2	23,5	28,1
Totale	*100*	*100*	100
N = 231			
Modi di conduzione della campagna elettorale			
Utilizzando una struttura organizzativa di supporto	12,4	14,9	14,1
Contando sull'aiuto della sezione di partito	12,4	12,6	12,3
Utilizzando le mie conoscenze nel quartiere	75,2	72,4	73,8
Totale	*100*	*100*	*100*
N = 231			
Modalità comunicative			
Comizi	3,1	10,1	5,7
Incontri in casa di amici	57,7	42,7	51,3
Incontri collettivi pubblici	14,6	9,0	12,2
Casa per casa	22,4	33,7	27,4
Affissione di manifesti	2,2	4,5	3,5
Totale	*100*	*100*	*100*
N = 231			

A prescindere dalla coalizione di appartenenza, infatti, i candidati nella maggioranza dei casi svolgono la propria attività di proselitismo agendo le proprie reti preesistenti. I consiglieri non necessitano della sezione locale del partito, né tantomeno una struttura organizzativa più ampia, ma attivano costantemente la propria vasta – e localizzata – rete relazionale. Il quartiere è il "loro territorio"[114], in cui sedimentano nel tempo una legittimazione coltivata costantemente attraverso rapporti diretti e personali, faccia a faccia con gli elettori[115]. Anche la terza variabile indicata nella tabella 2.7, relativa alle modalità comunicative, conferma questa impressione. Più della metà degli eletti conduce una campagna elettorale basata esclusivamente su rapporti di amicizia vantati nel quartiere (57.7%). Gli "incontri in casa di amici" sono la forma pubblica più utilizzata per attivare i conoscenti ed orientarli alle urne. La prassi è quella dell'informalità, dei brindisi o dei buffet attorno ai quali si organizzano piccole "camere confessionali" in cui far defluire gli elettori "amici degli amici" per ascoltarne le

tendenzialmente più consolidata. Il dato molto basso rilevato sulle cordate tra consiglieri e presidenti è invece riferibile alle modalità di campagna elettorale svolte da questi ultimi, delle quali si parlerà nel paragrafo successivo (2.4).

[114] Nell'osservazione non partecipante operata durante e dopo la campagna elettorale emerge una terminologia spesso geograficamente localizzata. Sovente si sente dire "Il mio territorio è questo.." o con maggiore precisione "Io mi prendo tutti i Camaldoli". O, in maniera più palese "Io i voti li prendo alla Stella, sopra il museo …".

problematiche e considerare assieme le possibili risposte. Una seconda modalità comunicativa è il tradizionale "casa per casa" (22.4%), considerato assai produttivo per raggiungere i residenti con i quali si ha meno familiarità o comunque un legame meno assiduo. In ogni caso è la costruzione della prossimità – e la perenne cura – a configurare il seguito elettorale più fedele. Tutte le altre forme comunicative sono relativamente assai trascurate e, al contrario di quanto ci si potesse attendere in un'epoca di mediatizzazione della politica, risulta del tutto assente l'uso di qualsiasi tipo di strumento di comunicazione *tout court*[116].

Ricapitolando, da un lato la capacità di accumulare consenso e di fissare i legami nel lungo periodo è la chiave dello scambio degli eletti col partito. Dall'altro, la delimitazione territoriale dell'attività di proselitismo è la chiave dell'accumulare. Ma manca ancora un ultimo tassello, relativo alle regole (formali) che rappresentano il complemento funzionale di tutta quest'impalcatura. E' questa l'ultima delle tre componenti che hanno guidato il nostro ragionamento, quella del *voto*. E la regola che fa da cornice al quadro sin qui tratteggiato risiede proprio nel criterio elettorale: il meccanismo della preferenza unica[117]. Questa modalità elettiva conduce ad una vera e propria sfida "tutti contro tutti", finalizzata all'accumulo del maggior numero di preferenze ed in cui la propria elezione è l'obiettivo principale, senza alcun legame di lista o di cordata[118].

La necessità di convincere l'elettore ad indicare il proprio nome come unica opzione di scelta rende logicamente la campagna elettorale ancora più individualistica. A drenare consensi è molto più probabilmente il seguito personale di taluni candidati piuttosto che un qualsiasi orientamento elettorale.

L'esito della competizione con preferenza unica è un elemento centrale della prima tornata elettorale delle municipalità. Complessivamente, nelle elezioni 2006, quasi 7 voti su 10 sono voti personali (68.3%), con punte molto più elevate per taluni partiti (tabella 2.8).

In effetti, l'incidenza del voto personale, fatta eccezione per Forza Italia (55.7%), coinvolge in maniera particolare i partiti di centro. Il ricorso più elevato si registra per lo Sdi (80.2%), seguito da La Margherita e l'Udeur, che registrano una percentuale

[115] L'esperienza di campo mostra chiaramente la figura di un consigliere "amico di tutti". Non è semplice percorrere pochi metri accanto ad un eletto senza dover continuamente fare "brevi soste di cortesia", poiché il dovere del saluto è osservato maniacalmente. Ogni commerciante adagiato di fronte al proprio esercizio, ogni anziano, ogni passante, va sempre salutato. Lo si chiama rigorosamente "per nome" (sovente vezzeggiativo), gli si stringe la mano, gli si promette un caffè "non appena il tempo lo permette". Una pratica, questa fra tante, di una familiarità con il quartiere che diventa cruciale per eletti ed elettori, come si vedrà più nel dettaglio nel capitolo successivo (VI Municipalità, appunti del 6 marzo 2008).

[116] Tra le opzioni di risposta erano elencati, tra gli altri, anche i "Canali mediatici tradizionali", il "Volantinaggio" e "Internet", che non compaiono in tabella perché mai indicati.

[117] Il Regolamento per l'elezione del Presidente e del Consiglio delle Municipalità sancisce l'adozione della preferenza unica (art. 7, comma 5), e permette dunque ad ogni elettore di indicare il nome di un solo candidato nella lista scelta. Come è noto, l'introduzione della preferenza unica in sostituzione di quella multipla compare nell'ordinamento italiano con il referendum del 9 giugno 1991, con lo scopo originario di eliminare dalla competizione elettorale la pratica delle cordate tra candidati. Per l'elezione dei consigli comunali la preferenza unica è sancita con l. 81/1993 (art. 6, comma 3), poi recepita nel T.U. 276/2000 (art. 71, comma 3).

[118] Per una analisi dettagliata sulle conseguenze politiche del referendum sulla preferenza unica si vedano le tesi contenute in Pasquino (1993). Con specifica attenzione al processo di personalizzazione, il rimando è a Calise (2000; 2006).

attorno ai 78 punti, superiore di circa dieci lunghezze rispetto alla media cittadina. A destra è Alleanza Nazionale a segnare un 73.4 per cento.

Tabella 2.8 – Elezioni municipalità 2006. Incidenza del voto di preferenza per partito e municipalità (valori percentuali)

Municipalità	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*XI*	*X*	*Napoli*
DS	63,11	61,59	63,22	66,43	65,88	78,73	68,39	74,67	75,76	67,57	*68,53*
FI	65,45	47,57	58,38	49,64	50,82	53,84	63,55	61,58	61,05	45,44	*55,73*
DL	77,84	73,33	79,37	70,67	82,97	84,03	73	83,11	77,34	81,46	*78,31*
AN	70,69	73,5	76,84	76,68	67,98	67,46	76,09	78,28	75,88	70,59	*73,39*
UDEUR	80,24	80,21	76,41	73,34	83,38	85,14	50,56	81,95	79,98	86,68	*77,8*
Verdi	73,43	66,98	71,49	76,68	74,27	49,05	71,74	82,83	75,94	75,59	*71,8*
CI	20,94	43,14	55,93	54,73	61,91	48,89	27,69	66,2	36,15	38,33	*45,39*
PRC*	------	55,98	61,19	52,06	61,27	65,19	58,64	63,05	59,58	65,37	*60,26*
Di Pietro	73,08	60,1	73,68	76,93	76,21	77,11	67,8	81,48	72,84	77,28	*73,65*
UDC	81,52	83,2	64,48	79,77	70,68	72,86	75,41	77,46	85,54	71,78	*76,27*
SDI	72,51	83,54	87,05	82,13	72,68	80,83	79,29	74,68	82,33	86,94	*80,19*
Nuovo PSI	58,89	37,81	54,33	65,16	56,52	50,35	57,24	57,71	73,82	71,18	*58,3*
Media	*67,06*	*63,91*	*68,53*	*68,68*	*68,71*	*67,79*	*64,11*	*73,58*	*71,35*	*69,85*	*68,32*

* Rifondazione comunista non è presente tra le liste della municipalità I in quanto ricusata per un vizio di forma

In generale la pratica del voto personale sembra interessare meno i partiti di sinistra, dove ad esempio il partito dei Comunisti Italiani segna un elevatissimo ricorso al voto d'opinione (per loro l'incidenza raggiunge solo i 45 punti percentuali).

L'incidenza del voto di preferenza nelle prime elezioni municipali conferma l'importanza di questo meccanismo nel configurare la rappresentanza politica a livello decentrato. L'esito elettorale premia proprio quei partiti che più fanno ricorso al proselitismo di stampo personale – i partiti di centro, per l'appunto – che registrano i maggiori avanzamenti rispetto alle elezioni precedenti del 2001[119].

Sta di fatto che l'utilizzo così massiccio del voto di preferenza per gli eletti locali chiude il quadro visto sinora. Un quadro in cui agli elementi di stabilità, che rimandano a una continuità con un passato lontano, si associano ad alcuni importanti fattori di mobilità e di cambiamento: la proliferazione delle candidature, la personalizzazione della competizione elettorale, i numerosi passaggi di partito nell'ottica di un sempre più marcato individualismo.

E' l'aspetto effervescente della nuova forma di professionismo politico, che contrappone senza soluzione di continuità l'appartenenza partitica ad un accesissima personalizzazione. Ne conseguono numerose problematiche per le dinamiche di implementazione della riforma, prima fra tutte la difficoltà decisionali negli organi collegiali. Come si vedrà in seguito, l'incapacità dei partiti di costruire un fronte comune – e programmatico – all'interno dei consigli, unito alla conflittualità interna alle stesse maggioranze rendono poco gestibili – e poco produttivi – i consigli. Allo stesso tempo si accendono ulteriori conflittualità con gli organi esecutivi della municipalità – giunte e presidenti – che avrebbero dovuto rappresentare la innovazione politico-organizzativa più importante della riforma.

[119] Per inciso, confrontando gli esiti delle tornate elettorali del 2001 e del 2006, a fronte di un arretramento dei partiti maggiori (Democratici di Sinistra e Forza Italia), sono proprio La Margherita e l'Udeur a segnare gli avanzamenti più elevati (rispettivamente del 6.32 e del 5.25 per cento).

2.3 L'esecutivo: i presidenti e gli assessori di municipalità

Proseguendo l'analogia con la l. 81/93, questa riforma, se da un lato introduce un criterio elettorale differente nel tentativo di rinnovare la classe politica in crisi di legittimazione, dall'altro ridefinisce gli assetti e le prassi politico-istituzionali a livello municipale. Nel gioco dei pesi e contrappesi tra gli organi di governo si assiste così ad uno sbilanciando a favore delle giunte e del sindaco. Da un modello parlamentare, che produce una forma disfunzionale di "democrazia acefala" (Cavalli 1992, p. 42), si passa ad uno più prossimo al sistema presidenziale, in cui il sindaco è eletto a suffragio universale e diretto[120]. Al primo cittadino va inoltre il potere di nominare personalmente gli assessori, carica che non è compatibile con quella di consigliere. Si creano in questo modo almeno due effetti diversi: da un lato un crescente personalismo della legittimazione e della figura del sindaco, tradottosi in campagne elettorali centrate sui leader; dall'altro una progressiva tecnicizzazione delle giunte, sovente composte da membri non necessariamente di provenienza politico-partitica, che si trasformano così in collaboratori e fiduciari dei primi cittadini.

Nel caso napoletano l'esito di questa riforma che, come accennato in apertura, si accompagna ad un generale rinnovamento della politica locale, si situa in gran parte proprio nella forza innovatrice degli esecutivi di governo. Da un lato l'elezione di Antonio Bassolino nel 1993 – primo sindaco eletto a suffragio universale – si associa ad una forte mediatizzazione e personalizzazione politica della leadership (Cilento 2000); dall'altro la giunta da lui nominata assume molto presto il ruolo – marcatamente simbolico – di "squadra del sindaco", riunendo al proprio interno assessori dotati di spiccata autorevolezza professionale (Brancaccio 2002). In altre parole si tratta di personalità la cui socializzazione resta interna ai partiti ma la cui selezione ne considera più le competenze tecniche che i tratti politico partitici e di cordata. Ne consegue una squadra di maggiore esperienza, più istruita, spesso più femminilizzata e composta da esponenti delle libere professioni.

Per le dinamiche dell'attuale riforma del decentramento, il passaggio politico-amministrativo appena ricostruito è molto più importante di quanto sembri; e questo per due ordini di motivi. Il primo è di natura prettamente formale: rispetto agli esecutivi il regolamento di municipalità – pur dotandoli di più basse prerogative di governo – istituisce un quadro istituzionale del tutto analogo a quello della riforma del 1993[121]. Il secondo motivo è invece di natura simbolica, ed è riferibile allo straordinario impatto che il "rinascimento" ha significato per la storia politica locale. Istituendo la carica del presidente eletto a suffragio universale e del suo team di collaboratori il disegno della

[120] Non siamo di fronte ad un vero e proprio modello presidenziale, dove non esiste alcun rapporto fiduciario tra presidente e parlamento, e la loro durata al governo risulta indipendente (Shugart e Carey 1995, p. 37). Il modello introdotto dalla riforma 81/93 è invece definibile "neo-parlamentare" (Agosta 1999, 34). In questo caso i consigli mantengono un potere di censura che rompe il necessario presupposto dell'indipendenza nella durata dei mandati di assemblea e presidente. Le complicazioni che l'introduzione di questo modello ha nel limitare le capacità di governo municipale saranno illustrate nel prossimo capitolo, limitandoci in questa sezione ad approfondire i caratteri di presidenti e assessori insediati nel 2006.

[121] La municipalità è presieduta da un presidente eletto a suffragio universale e diretto che nomina personalmente tre dei quattro assessori municipali, distribuendo loro le deleghe. Anche in questo caso la carica di assessore non è compatibile con quella di consigliere.

riforma ripropone una vecchia soluzione per problemi ancora attuali. Dai colloqui con i testimoni privilegiati questo aspetto emerge molto spesso. In primo luogo è attraverso il consolidamento degli esecutivi che si vogliono creare le condizioni di un governo decentrato più efficiente nei passaggi decisionali:

> Noi eravamo tra i promotori della nuova figura di presidenti e assessori, e immaginavamo che ci fosse un senso di responsabilità in più. Quindi, che le municipalità potessero avere una giunta di tecnici, per occuparsi dei problemi della città. In altre parole immaginavamo un sistema in cui, quando il consiglio di municipalità delibera, poi si demandava all'assessorato competente l'esecuzione successiva" (Int. 4, osservatorio).

In secondo luogo, è attraverso l'elezione diretta della leadership che si vuole favorire la candidatura di personalità di maggior levatura:

> "La più importante delle modifiche approvate riguarda l'elezione del presidente, che sarà eletto a suffragio universale e diretto. Le ragioni di questa proposta risiedono nella volontà di stimolare la presentazione di poche, forti ed autorevoli candidature, semplificando la scelta dei cittadini e favorendo il bipolarismo" (int. 1, assessore).

Occorre allora domandarsi se questi obiettivi sono stati raggiunti. Chi sono i primi assessori di municipalità? Le giunte hanno assunto un profilo più tecnico? E con quali criteri sono selezionati i candidati a presidente? In altre parole, qual è la determinazione locale dei concetti di "autorevolezza" e "candidabilità"?

Sulla scorta di questi interrogativi proseguiamo dunque con l'ultimo passo dell'analisi del ceto politico locale, relativo al profilo di assessori e presidenti di municipalità. L'analisi prosegue sulla scorta di quanto già fatto per la schiera dei consiglieri municipali, e si divide in due sezioni. Dapprima si cerca di ricostruire un profilo sociale e politico dei membri degli esecutivi (par. 2.3.1); quindi si analizzano i criteri che hanno soggiaciuto alla selezione di assessori e presidenti e le strategie elettorali di questi ultimi (2.3.2).

2.3.1 Caratteri sociografici e socializzazione politica

Partiamo dal profilo sociografico, considerando ancora le quattro variabili di base: genere, età, titolo di studio e posizione professionale.

Il primo dato interessante è il tratto leggermente più femminilizzato delle giunte municipali. Tra gli assessori censiti le donne sono 7, quasi un terzo del totale (tabella 2.9). Lo stesso non si può dire per i presidente, tra i quali figura una sola donna. E' questa l'unica concorrente nelle file del centrosinistra, mentre il centrodestra in questa tornata elettorale addirittura non candida nessuna donna[122]. Per quanto riguarda l'età, gli assessori risultano mediamente più anziani dei loro colleghi consiglieri (45.6 anni rispetto ai 43.7 registrati nei consigli); nel complesso quasi i due terzi ha meno di cinquant'anni. Per quanto riguarda i presidenti invece siamo in presenza di casi abbastanza disparati. L'età media dei presidenti è infatti la più bassa – 42.6 anni – per la

[122] Oltre ai candidati espressi dalle due coalizioni principali, vi sono altri 31 nomi indicati da liste minori trai quali compaiono solo 7 donne.

presenza di ben quattro presidenti sotto i quarant'anni. Ad essi si affiancano due personalità con più esperienza, che superano i cinquant'anni.

La terza variabile, i titoli di studio, è più interessante rispetto agli interrogativi che guidano il nostro ragionamento. L'obiettivo della riforma è quello di favorire la selezione di esecutivi "più" competenti. Sebbene i livelli di istruzione non presentino certo un rapporto di indicazione esclusivo con il concetto di competenza[123], è ragionevole sostenere che le attese della riforma rinviassero anche ad esecutivi formalmente più qualificati[124]. Eppure ciò non accade. Il dato sui titoli rispecchia in pieno quello rilevato per i consiglieri.

Tabella 2.9 – *Caratteristiche sociografiche dei presidenti e degli assessori municipali, anno 2006, confronto per carica, valori assoluti*

	Assessori	Presidenti
Genere		
Maschi	16	9
Femmine	7	1
Totale	*23*	*10*
Età		
Fino a 30	0	0
da 31 a 40	7	4
da 41 a 50	9	4
da 51 a 60	5	2
oltre 60	1	0
Totale	*23*	*10*
Titolo di studio		
Licenza media	1	0
Diploma	13	7
Laurea o diploma universitario	9	3
Totale	*23*	*10*
Professione		
Non occupati	4	4
Impiegati e funzionari	10	4
Professioni tecniche e intellettuali	1	1
Imprenditori, manager, commercianti	1	0
Liberi professionisti e assimilati	7	1
Totale	*23*	*10*

[123] Mutuando dalla letteratura sulle professioni (Freidson 2002), per competenza si può intendere la capacità di impiegare le proprie conoscenze per il raggiungimento di un obiettivo; pertanto si può trattare tanto di competenze formali (come le capacità testate dai titoli di studio), quanto di competenze informali (apprese con l'esperienza delle pratiche). Le competenze di questo secondo tipo avranno un ruolo importante nell'analisi delle pratiche di implementazione (vedi III capitolo).

[124] Così si esprime un testimone: "Alla fine, è un problema di qualità degli amministratori. E' perciò importante che coloro che arrivano a ricoprire questi ruoli (di giunga, *ndr*) siano professionalmente adeguati" (Int. 3, dirigente).

La maggioranza tanto degli assessori e dei presidenti è ancora una volta composta da diplomati. Per entrambe le cariche, inoltre, è ancora il diploma in istituti tecnici a rappresentare più della metà dei censiti. Tra le lauree spiccano invece giurisprudenza e scienze politiche (7 casi su 12 laureati complessivi).

E veniamo infine ai profili professionali. Anche in questo caso l'auspicio è quello di ribadire quanto esperito negli anni Novanta, in cui nelle giunte accedono più spesso esponenti delle libere professioni per "esercitare una efficace funzione di controllo che non sia mero esercizio di potere" (Int. 4, osservatorio). Ed in effetti l'incidenza dei professionisti tra gli assessori censiti è doppia rispetto a quanto visto per i consiglieri (7 casi, circa terzo del totale). Eppure in maggioranza la composizione si schiaccia ancora sulla categoria degli impiegati pubblici e privati e sui "non occupati". Tra i presidenti, coloro che si occupano di politica a tempo pieno sono 4, così come 4 sono i dipendenti (3 pubblici e uno privato). In nessun caso compaiono operai.

Sotto il profilo sociografico, dunque, quanto emerge non si discosta molto dal quadro tratteggiato per i consiglieri municipali, e lo stesso sembra emergere rispetto ai percorsi politici. Tutti i presidenti sono iscritti ad un partito, mentre tra gli assessori uno solo si dichiara attualmente non iscritto[125].

Rispetto ai percorsi politici per la totalità dei casi si tratta di percorsi interni ai partiti, ovvero prima della situazione attuale tutti gli assessori e tutti i presidenti hanno esperienze di partito. Si tratta, peraltro, di una militanza di lungo periodo. Uno sguardo all'anno di prima adesione al partito rivela per gli assessori lo stesso dato registrato per i consiglieri: per più della metà la militanza risale a prima del 1990, ed in 7 casi a prima degli anni Ottanta (tabella 2.10). La durata della militanza si fa mediamente più lunga per i presidenti, 7 dei quali sono già attivi prima del 1990. Per concludere da notare che nel complesso non si riscontrano casi di iscritti dopo il 2000.

Tabella 2.10 – *Anno di accesso alla politica, cariche istituzionali ricoperte e passaggi di partito, confronto tra assessori e presidenti (valori assoluti)*

		Assessori	Presidenti
Anno di prima iscrizione a partiti	dal 1961 al 1970	1	1
	dal 1971 al 1980	6	3
	dal 1981 al 1990	5	3
	dal 1991 al 2000	11	3
	Totale	*23*	*10*
Ha ricoperto cariche istituzionali di natura politica	Si	18	10
	No	5	0
	Totale	*23*	*10*
Passaggi di partito	Si	5	0
	No	18	10
	Totale	*23*	*10*

Un dato che invece contrassegna sostanzialmente il personale degli esecutivi rispetto a quello degli organi consiliari riguarda i precedenti impegni istituzionali di natura politica. La stragrande maggioranza degli assessori (18 su 23) e tutti i presidenti hanno esperienze istituzionali alle spalle ma con connotazioni ben distinte. Partiamo

[125] Si tratta di un assessore della IV municipalità, libero professionista con alle spalle una lunga esperienza di partito nelle file del PCI, al quale si iscrive nel 1973.

dagli assessori. Qui è indubbiamente importante il peso delle esperienze in ruoli istituzionali elettivi, che interessa quasi la totalità dei casi (21). In un caso si è trattato della carica di consigliere provinciale, in 3 hanno esperienze pregresse di consigliere comunale e ben 15 sono stati già consiglieri circoscrizionali. A questi vanno aggiunti altri 3 casi in cui si tratta di presidenti di circoscrizione uscenti. Come si vedrà nel paragrafo successivo, è questo uno dei criteri di selezione delle nomine in giunta, utilizzata tanto per collocare il presidente uscente e non ri-candidato, quanto per cooptarne le competenze maturate sul territorio nello svolgimento della carica presidenziale con l'ordinamento precedente. Oltre alle cariche elettive, gli assessori vantano tutti una curriculum che elenca numerosi incarichi di partito che vanno dalle segreterie provinciali, comunali e di quartiere fino alle segretarie sindacali o a specifici incarichi di collaborazione con sindaci e assessori comunali.

Anche per i presidenti il percorso è alquanto ricco e articolato, sebbene sovente più lungo e composto di incarichi di maggior prestigio. Tuttavia in base alla socializzazione politica e al tipo di incarichi pregressi è opportuno tenere distinti almeno tre tipi di percorsi: gli ex consiglieri comunali; gli ex presidenti di circoscrizione; i neofiti.

Per gli ex consiglieri comunali – 2 presidenti dell'ex lista DS – le esperienze pregresse sono infatti assai variegate, tanto nelle cariche elettive che in quelle di partito. Rispetto alle prime, in entrambi i casi i percorsi cominciano a livello di quartiere – in qualità di consiglieri e poi presidenti di circoscrizione – per poi approdare al consiglio comunale. Durante l'esercizio comunale le carriere si arricchiscono di ulteriori incarichi, come la presidenza in commissione consiliare o di gruppo consiliare. Anche le cariche di partito non mancano, dalla direzione provinciale alla segreteria comunale.

Per gli ex presidenti di circoscrizione – 3 casi – il percorso, per quanto ovviamente meno articolato, risulta comunque relativamente lungo e tutto incentrato sugli incarichi elettivi di livello circoscrizionale[126]. In tutti e tre i casi il percorso si apre con la carica di consigliere di circoscrizione a metà degli anni Novanta, e culmina con quella di presidente a partire dal 2001.

Veniamo così ai neofiti – 5 casi – ovvero a coloro che sono al primo incarico di questo tipo ma che hanno comunque alle spalle percorsi lunghi e riguardanti unicamente cariche di partito. Si tratta di un gruppo in cui la socializzazione politica si differenzia in base ai canali tradizionali dell'area politica di riferimento. Per due presidenti dell'ex Partito di Rifondazione Comunista, nonostante traiettorie diversificate dettate dalla differente età, si tratta di una socializzazione che si avvia con l'associazionismo di partito ed i movimenti che a questo aderiscono, proseguendo poi per incarichi nelle segreterie e nelle direzioni provinciali e nazionali[127]. Per due presidenti dell'ex Margherita l'approccio alla politica comincia con l'associazionismo cattolico per poi giungere in un caso alla segreteria provinciale, nell'altro allo staff del sindaco durante la consigliatura 2001-2006. L'ultimo caso è l'unico presidente donna, ex Democratici di Sinistra ora Partito democratico, il cui percorso si avvia con la presidenza del circolo di quartiere e giunge a quella provinciale.

Alla luce di questa accurata ricostruzione il tratto dominante resta comunque la natura puramente partitica dei percorsi di tutti i componenti degli esecutivi municipali. In effetti la sequenza spesso consistente di incarichi istituzionali sembra risiedere anche

[126] Solo per uno dei 3 presidenti qui considerati agli incarichi istituzionali si accompagna una esperienza nella dirigenza provinciale del partito.

[127] Di questo gruppo fa parte il presidente più anziano, che vanta una militanza nel PCI oramai trentennale.

nella fedeltà che gli eletti dimostrano al partito di appartenenza. Uno sguardo all'ultima variabile presentata in tabella 2.10 permette allora di valutare l'ampiezza del fenomeno di mobilità tra partiti. Quello che emerge è che i membri degli esecutivi sono molto meno mobili rispetto a quanto visto per i consiglieri municipali. In particolare, mentre i presidenti restano tutti fedelissimi, per gli assessori solo in cinque casi si registra un passaggio di casacca[128].

Possiamo a questo punto trarre le prime conclusioni. Nonostante le differenze, da questa ricostruzione è possibile evidenziare almeno tre tratti comuni nei modelli di socializzazione politica di assessore e presidenti: in primo luogo la consistenza temporale della militanza; in secondo luogo la connotazione territoriale della loro attività politica; in terzo luogo la più evidente fedeltà al partito. Tre tratti che cominciano a circoscrivere gli elementi che localmente connotano anche la selezione degli esponenti politici di maggior rilievo, ovvero la determinazione locale dei concetti di "autorevolezza" e "candidabilità". In altre parole gli incarichi di governo vanno affidati ai politici noti all'interno del partito e riconoscibili nel loro territorio. Dunque, da un lato la familiarità e la lealtà con la gerarchia di partito ne supportano la candidabilità; dall'altro la popolarità e l'esperienza locale ne connotano l'autorevolezza – e le chance elettorali.

2.3.2 La selezione politica degli esecutivi e le strategie elettorali

Il profilo sociale e politico dei membri dell'esecutivo rivela già in parte alcuni elementi soggiacenti i criteri di selezione del personale, del quale presidenti e assessori sono il risultato. A differenza di quanto visto per i consiglieri, nell'accesso alle cariche sembra qui molto più incidere il ruolo dei partiti politici.

Questo aspetto risulta evidente se consideriamo i meccanismi di selezione delle candidature alla presidenza e delle nomine in giunta municipale (tabella 2.11). Tutti i presidenti collegano comunque la propria candidatura al partito, specie se proposta da un politico di livello cittadino o superiore (7 casi).

Tabella 2.11 – *Meccanismi di selezione dei candidati a presidente e delle nomine assessorili, anno 2006 (valori assoluti)*

	Assessori	Presidenti
Conseguenza della attività politica indipendente	1	0
Conseguenza della mia attività politica in seno al partito	3	2
Proposta da un politico di partito di livello cittadino o superiore	4	7
Proposta a livello locale, dalla sezione territoriale/circolo di partito	12	1
Mi è stata proposta per le mie competenze tecnico-professionali	3	0
Totale	*23*	*10*

Per gli assessori il quadro è solo leggermente differente. In un solo caso, quello dell'unico assessore non iscritto a partiti, la nomina è collegata all'attività politica indipendente. Per la gran parte, però, si tratta di scelte influenzate dai partiti, ed in special modo dalle sezioni o dai circoli territoriali (12 casi). Solo in 3, invece, dichiarano di essere stati scelti appositamente per le competenze tecnico-professionali.

[128] Nella precisione si è trattato di due passaggi di lista e 3 passaggi di coalizione dal centrodestra al centrosinistra così definiti: Forza Italia > Partito democratico; Udc > Partito democratico; Udc > Udeur.

Quest'ultimo dato è un ulteriore tassello rispetto a quanto asserito in apertura, in relazione all'auspicata professionalizzazione delle giunte municipali. Se la giunta è l'organo di nomina presidenziale, e tale nomina deve soddisfare parametri unicamente partitici, risulta allora difficile realizzare l'obiettivo originario della riforma. Tra questi parametri abbiamo già individuato l'anzianità della militanza, la fedeltà al partito e l'esperienza nel territorio. Ma osservando le pratiche di insediamento delle giunte nei primissimi mesi di implementazione della riforma emerge anche un ulteriore constatazione. Le cariche nelle dieci giunte municipali subiscono anche un vero e proprio processo di appropriazione, che ha tradotto gli assessorati in posti in cui collocare gli esponenti minori non rieletti e per i quali deve essere trovata una destinazione. Non è un caso dunque che la grande maggioranza degli assessori sia composta da ex consiglieri circoscrizionali o comunali, non rientrati tra le file dei consiglieri eletti.

Diverso il ragionamento va fatto per quel gruppo di assessori che sono anche ex presidenti di circoscrizione. In questo caso la loro nomina è decisa con largo anticipo, e nelle sedi congressuali provinciali. Come ci spiega un presidente di municipalità:

> «Questi assessori sono stati indicati dai partiti a livello provinciale, definendo i partiti di appartenenza di ciascun assessore. A livello provinciale è stato stabilito quanti nomi di ciascun partito dovessero poi essere assegnati nelle giunte» (int. 11, presidente).

In altre parole, dal momento in cui negli equilibri politici provinciali non si consente ad un presidente circoscrizionale uscente di ricandidarsi, si cerca comunque di recuperargli una dignitosa collocazione nelle file dell'esecutivo.

La pratica dell'assegnazione delle cariche ha sollevato numerose critiche[129] ed avrà conseguenze notevoli sulla fluidità dell'azione di governo municipale, soprattutto in riferimento ai diffusi conflitti di legittimazione tra giunta e consigli municipali.

Anche la selezione dei candidati alla presidenza ha seguito meccanismi di spartizione politica. Il criterio utilizzato è oramai noto:

> "A livello cittadino c'è un tavolo provinciale che stabilisce a quale partito viene assegnata ciascuna municipalità. Nel momento in cui a livello provinciale si crea un equilibrio politico, la scelta del candidato territoriale spetta al circolo di riferimento. Nel caso nostro c'è stata però l'indicazione dei candidati già a livello provinciale" (int. 10, presidente)[130].

Ma le trattative non sono sempre equilibrate. Specie nel caso del centrosinistra – quella che esprime più presidenti – si tratta di una coalizione composita, in cui si generano continui disaccordi e conflittualità più o meno palesi.

> "Stiamo lavorando da tre giorni in full immersion per raggiungere un accordo dignitoso, senza mortificare nessuna forza, per tenere tutti uniti e dare la giusta visibilità ad ognuno" (Int. 7, dirigente).

---

[129] Ad esempio l'ex assessore ha così polemizzato sull'accaduto: «Ho nelle passate settimane denunziato l'indecorosa spartizione dei posti di assessore nelle Municipalità. Altra questione di etica politica»; da «Il gettone di presenza», di Raffaele Porta su laRepubblica - Napoli, 13 ottobre 2006;

[130] Il "caso" cui si fa riferimento è quello del partito di Rifondazione Comunista.

Le discussioni più animate riflettono il quadro politico nazionale, e dunque le due anime che compongono la coalizione, che oppone un'ala centrista (Udeur, Italia dei Valori) ad una di sinistra (Rifondazione Comunista e Comunisti Italiani)[131]. Ma possono anche nascere da rivendicazione puramente territoriali, come accaduto per la municipalità V. Qui il confronto è sfociato in una vera e propria bagarre conclusiva, svoltasi una notte prima il termine di consegna delle liste elettorali, e si è connotato come segue:

> Nell'accordo politico di maggioranza c'era l' impegno che i Verdi avessero una presidenza. Ovviamente loro pretendevano questa municipalità perché avevano due presidenti dei Verdi nelle due circoscrizioni che la formano. Su questo soprattutto io, e il mio partito, i DS, abbiamo fatto una battaglia politica affinché io, e i DS, tornassimo su questo territorio, dato anche il fatto che i Democratici di Sinistra erano il partito di maggioranza relativa" (Int. 12, presidente).

Ma il grosso del lavoro viene svolto nelle sedi congressuali – specie provinciali – in cui ha la meglio chi riesce a gestire i maggiori pacchetti di tesseramento. In quest'ultimo caso le pratiche divisorie assumono connotati particolarmente agguerriti: "E' un tesseramento fatto a tavolino. Le componenti decidono il numero di tesseramenti affiliati, e quando poi si fa l'incontro provinciale per decidere i nomi da candidare per le municipalità, si decide in base alle tessere. Così noi abbiamo messo tre presidenti. E' l'organizzazione, la mafia interna del tesseramento che ha la meglio nella scelta" (int. 6, osservatorio). In questo quadro, dunque, pur seguendo i criteri di fedeltà, militanza ed esperienza di campo, occorre aggiungere un ulteriore parametro, quello geopolitico.

L'elemento della collocazione del candidato specifico in un posto esatto dello scacchiere diviene allora cruciale. Emerge così un quadro assai complesso e per certi aspetti anomalo: è infatti proprio l'alta considerazione che i partiti danno alla nuova carica di presidente a comportarne progressivamente lo svilimento. L'enfasi sui nuovi "dieci sindaci" avvia una sostanziosa pratica di appropriazione delle cariche che conduce ad un gioco incrociato di interazione tra partiti ai vari livelli. L'elenco dei candidati è inevitabilmente frutto di una trattativa che se da un lato li designa, dall'altro li immette in meccanismi di subordinazione che ne imprigionano le funzioni già prima del loro insediamento.

Quando il 29 aprile la rosa degli aspiranti viene approntata il dato è sconcertante. Ai nastri di partenza ci sono ben 51 nomi, di cui 20 espressione delle due coalizioni maggiori e altri 31 di liste civiche. Si apre dunque la campagna elettorale, che per la prima volta al livello decentrato espone i presidenti direttamente all'elettorato, che li sceglie con suffragio universale.

---

[131] A soli quattro giorni dal termine ultimo per la presentazione delle candidature così si esprimono i quotidiani all'epoca: "Dal centrosinistra al centrodestra, è in corso un lavoro febbrile per comporre lo scacchiere dei candidati presidenti: si tratta sulla scelta dei potenziali "piccoli sindaci", nel rispetto degli equilibri tra le diverse forze politiche in campo (…) Italia dei Valori avverte: se i Comunisti italiani avranno una presidenza, non appoggeremo la Iervolino. Spinosa situazione al Vomero-Arenella: i Ds pensano a Mario Coppeto, consigliere comunale o a Paolo De Gennaro, segretario della sezione, ma i Verdi hanno già mandato avanti, con molti manifesti, Alberto Patruno". Patrizia Capua, "Scontro sui dieci nuovi 'parlamentini' il centrosinistra punta a sette presidenti", *Repubblica Napoli*, 25 aprile 2006.

Quando nel 1993 questo stesso meccanismo viene introdotto per i sindaci, si assiste ad una crescente mediatizzazione del consenso, tradottosi in campagne elettorali centrate sui leader. In altre parole l'elezione diretta comporta dei cambiamenti, nelle strategie elettorali, rintracciabili su due livelli: individuazione di una responsabilità personale del capo dell'esecutivo; individuazione di un programma chiaro sul quale si chiede il voto e si deve poi rispondere. E' quanto accade nelle municipalità. Proviamo allora a definire come questi due livelli si traducono nelle pratiche elettorali dei presidenti.

In tutti i casi il rito elettorale si apre con l'organizzazione di un comitato *ad hoc*, sovente ubicato in uno spazio nuovo, altre volte insediato nei circoli locali di partito. I candidati sono espressione della coalizione nel suo insieme e gli incontri collettivi, le assemblee pubbliche o i comizi vengono sempre supportati da tutti i partiti in lizza.

La prima evidenza è dunque la spiccata personalizzazione del confronto. E' il candidato nella sua persona ad essere proposto all'elettorato, con la conseguente esposizione mediatica della sua immagine:

> "Considera che io nelle mie campagne elettorali non ho mai prodotto un manifesto con il viso. Perché ho sempre ritenuto inopportuno. In questo caso ho fatto una scelta precisa: la mia faccia: io mi impegno con la mia faccia sul governo del territorio" (Int. 12, presidente).

L'uso dei mezzi di comunicazione per la diffusione dell'immagine e del messaggio elettorale diviene la prassi. A differenza di quanto visto con i consiglieri municipali, i presidenti sfruttano tutte le opzioni possibili per dare risalto al loro ingaggio. Mezzi di tipo tradizionale (come i comizi, gli incontri collettivi pubblici, l'affissione di manifesti, il volantinaggio) o strumenti sinora assenti a livello decentrato quali i passaggi televisivi sulle emittenti locali ed internet. In particolare, per quest'ultima opzione, oltre alla mera riproduzione digitale di materiali pensati per una comunicazione tradizionale, compaiono anche veri e propri *blog* dei candidati, con la possibilità di coinvolgimento degli elettori in un dialogo interattivo[132].

Questi aspetti si confondono in una strategia ibrida, in cui ai programmi di lungo respiro ed alla vocazione cittadina dei nuovi municipi si cerca comunque di preservarne l'aspetto comunitario. Lo strumento mediatico non esclude, pertanto, anche le più popolari modalità comunicative, come il porta a porta o l'altoparlante:

> Ho fatto una campagna elettorale un po' all'americana. Con palloncini, gazebo. Abbiamo anche fatto una campagna un po' porta a porta (int. 11, presidente)

> Abbiamo utilizzato anche un vecchio metodo ma che risulta assai efficace: l'auto con l'altoparlante e soprattutto banchetti per strada. Molto spartana come campagna elettorale (Int. 10, presidente).

[132] Anche in questo caso spicca l'elemento personalistico della competizione: i domini internet vengono nominati con le generalità dei candidati e, dopo le elezioni, restano come finestra delle attività municipali e come canale di confronto con le istanze dei cittadini. Per fare alcuni esempi: www.albertopatruno.it e www.fabiochiosi.it.

Anche in questi casi, in cui la socializzazione con l'elettorato si fa più informale e più faticosa, sono sempre i presidenti a presenziare, esibendo fisicamente la propria immagine.

Questi aspetti ci conducono allora al secondo livello dell'analisi: il messaggio comunicato in campagna elettorale. In questo senso le terminologie utilizzate dai candidati veicolano la percezione che questi hanno del ruolo che andranno a ricoprire, con la sua novità e la sua potenziata legittimazione. In questo senso la campagna elettorale è un momento chiave poiché schiude ufficialmente il processo di implementazione della riforma, avviando un primo lavoro di auto-definizione da parte dei principali policy takers, ma anche un lavoro di apprendimento da parte dell'elettorato.

Ebbene i presidenti hanno tutti posto al centro delle argomentazioni da un lato il carattere innovativo della riforma municipale e delle possibilità che si sarebbero aperte con le nuove municipalità, dall'altro la centralità della loro figura nel traghettare questa innovazione.

> "La Riforma è stato il cavallo di battaglia delle campagne elettorali di tutti i candidati presidente. Questa riforma è stata molto discussa in sede di campagna elettorale perché rappresentava una sfida concreta. Con il decentramento ci si aspettava e si sottolineava che le cose potevano migliorare" (Int. 13, presidente).

Ma nel quadro innovativo proposto all'elettorato la vera novità resta il ruolo dei presidenti, che godranno di un regime di autorevolezza rinnovato.

> "Rispetto alle circoscrizioni il presidente ne esce rafforzato, ha più autonomia rispetto al consiglio. Quindi l'impostazione della campagna elettorale è molto diversa, molto più libera, molto più autonoma. In questo c'è stato un cambiamento, nel modo di rapportarsi, di fare campagna elettorale" (int. 8, presidente).

Con chiaro richiamo alle possibilità già offerte ai nuovi sindaci dopo la riforma del 1993, anche gli elementi del discorso elettorale vertono su personalità, mediatizzazione, rapporto diretto con i cittadini, depotenziamento dei consigli, capacità di fare e risolvere i problemi, chiarezza dei programmi e responsabilità sulla loro attuazione:

> "Nella discussione con la cittadinanza per chiedere la fiducia si vive un po' questa divisione tra partito e persona. E questo ha fatto emergere, anche con molta chiarezza, la voglia del cittadino di voler individuare la personalità che interpreta il presidente, quindi guardando alle qualità proprie della persona" (int. 14, presidente).

Questo frequente ricorso alle dichiarazione degli intervistati è di importanza cruciale per trarre le prime conclusioni su quanto sopra accennato in relazione all'importanza del momento elettorale nel definire le aspettative della riforma. Più o meno consapevolmente i presidenti hanno infatti reso pubblico un ruolo cruciale nelle dinamiche di vita quotidiana di centinaia di migliaia di cittadini. Ponendosi come asse portante del cambiamento, e celebrando la riforma come chiave di volta dei problemi dell'ordinario, rivendicano a sé un onere smisurato. E purtroppo le loro – affrettate –

considerazioni, strumentali nel breve periodo, si basano sugli aspetti potenziali della riforma, ovvero sulla sua costruzione formale. Come si vedrà successivamente, ben presto il presidente-sindaco si traduce in presidente-consigliere, privato di numerose prerogative e indebolito dal confronto partitico con i consigli di municipalità.

Riflessioni conclusive

Proviamo a questo punto ad operare una sintesi di quanto detto, delimitando lo specifico ordine locale e le caratteristiche degli attori che vi intervengono.

Da quanto emerge è possibile individuare almeno quattro caratteri generali: *1.* il sistema politico locale è sostanzialmente chiuso sin dalle sue ramificazioni decentrate; *2.* il ceto politico ivi insediato si caratterizza per una straordinaria stabilità temporale (professionalizzazione); *3.* la politica locale assume sempre più le dinamiche individualistiche della personalizzazione politica; *4.* i partiti tendono a mantenere forti prerogative di selezione degli incarichi apicali (gli esecutivi).

Si tratta di quattro dimensioni intrinsecamente connesse, alle quali si collegano specifici meccanismi di regolazione sociopolitica cruciali per la comprensione delle dinamiche di implementazione della riforma. La regolazione politica va infatti ad inserirsi in forme di aggiustamento autonome e proprie a gruppi sociali o sistemi di azione dati. Si tratta di quelle "regole indigene"[133] composte da pratiche informali, sistemi di valori e autorità di attori capaci di prevalere sulle indicazioni della riforma. Vediamole nel dettaglio.

Partendo dal primo punto, la chiusura del sistema politico locale si traduce in quattro regole di base: la rappresentanza politica di base è sostanzialmente maschilizzata, e per profili socio-professionali è suddivisibile in tre sottogruppi: *a.* il funzionariato pubblico (diplomati, impiegati e funzionari), articolazione dei partiti sul territorio e nelle istituzioni; *b.* gli imprenditori e le libere professioni (laureati e professionisti), aderenti ai partiti ma titolari di un consenso personale legato al prestigio dei ruoli ricoperti; i politici di professione, in cui la carica elettiva – locale – diviene mera fonte di sostentamento economico.

In relazione al secondo punto, al carattere di stabilità del ceto si collegano almeno quattro elementi di ri-professionalizzazione politica: *a.* i partiti politici hanno ancora un ruolo nella selezione del personale, influenzando a vario titolo le candidature; *b.* il politico di quartiere possiede già una lunga esperienza di militanza; *c*. ha già ricoperto cariche istituzionali pregresse; *d.* il ricambio del personale è quantitativamente basso.

In rapporto al consolidamento delle dinamiche di personalizzazione le conseguenze sono le seguenti: *a.* il politico locale aderisce ai diversi partiti in base a calcoli opportunistici; *b.* egli costruisce un seguito delimitato territorialmente ed è

[133] Così si esprime a riguardo Jean-Daniel Reynaud (1993, p. 185): "la règle de droit est dans un rapport d'échange, de conflit, de négociation avec les règles indigènes. L'effet de contrôle n'en fait pas table rase. (…) Nous ne voulons pas dire que l'effectivité des règles est limitée (…) mais que les règles «effectives», celles que l'on constate dans les rapports sociaux réels, sont souvent assez différents de celles qu'énonce le droit" (la regola del diritto è in un rapporto di scambio, di conflitto, di negoziazione con le regole indigene. L'effetto del controllo non è *tabula rasa*. Noi non vogliamo dire che l'effettività delle regole è limitata, ma che le regole effettive, quelle che si sostanziano nei rapporti sociali reali, sono spesso assai differenti di quelle enunciate dal diritto).

costantemente impegnato nel suo consolidamento; *c.* il suo "pacchetto di voti" è quantificabile in base alle preferenze – uniche – che riesce ad ottenere; *d.* la competizione elettorale si configura come una competizione mercatistica.

Veniamo dunque all'ultimo punto, la selezione degli esecutivi. In questo caso è l'influenza partitica a farsi più consolidata; a questo fenomeno si accompagnano almeno altri quattro principi: *a.* la selezione degli incarichi in giunta è strumento di collocazione di candidati non eletti (ex consiglieri) o leader locali non ricandidabili (ex presidenti); *b.* la selezione delle candidature alla presidenza è l'espressione della negoziazione politica in sede congressuale; *c.* la scelta dei componenti degli esecutivi avviene in base ai criteri di entità temporale della militanza, connotazione territoriale dell'attività politica e grado di fedeltà dimostrato al partito; *d.* assessori e presidenti sono subordinati ai partiti, che ne vincolano le funzioni già prima del loro insediamento.

Capitolo III

Il processo di implementazione: la riforma in pratica

Premessa

Sinora l'indagine si è focalizzata sull'agire dell'autorità di governo, situata comunque in una rete locale di attori, in special modo politici. In questo modo l'autorità si considera già come un'insieme di attori interagenti, non sempre identificati con la *mission* dell'ente, che pertanto non si presenta come portatore di una volontà univoca e sempre coerente. Ma la riforma del decentramento si propone la riorganizzazione dell'ente locale al fine di migliorarne la capacità di produrre politiche attraverso l'impulso ad una maggiore autonomia, in ottemperanza al principio di sussidiarietà. Si apre il processo di implementazione e la riforma – e dunque la sua composizione formale – entra in contatto con il contesto urbano e si confronta con la complessità delle sue componenti. L'ente locale, e la sfera di politics che lo compone, sfida ora la sua capacità di produrre effetti di più largo respiro attraverso l'interazione con l'amministrazione municipale, la società urbana e la dimensione istituzionale che connota il contesto napoletano (Borraz 1998).

Il focus si sposta dunque sulla fase processuale e dinamica dell'azione pubblica, il cui oggetto principale sono le modalità attraverso le quali gli attori interessati si rapportano e mettono in pratica la nuova cornice istituzionale. La ricerca assume qui un carattere puramente contestuale, centrato sull'osservazione *in itinere* e l'esplorazione dell'oggetto a 360 gradi. Il fine è quello di enunciare, nell'atto del descrivere, una serie di chiavi interpretative di quanto accade. Tale impostazione si accompagna necessariamente ad una demarcazione tra presupposti teorici e linee di ricerca più sfumata, in quanto il frame teorico – e tanto più gli aspetti metodologici – si alimentano

costantemente delle evidenze risultanti dall'osservazione di campo. Lo scopo è di far emergere quali situazioni sono meglio comprese facendo riferimento a caratteristiche, ragioni e pratiche degli attori (gli esecutori), quali sono meglio comprese ricorrendo a forme e categorie di carattere collettivo (dimensione istituzionale), quali infine – e in maggior misura – si rendono intelligibili facendo confluire le due dimensioni analitiche. E' proprio la fusione di strategie individuali e pratiche istituzionalizzate che può condurre al cosiddetto *implementation gap* (Dunsire 1978), vale a dire allo scarto tra obiettivi della riforma e reali forme di realizzazione.

In una prima fase è stato condotto un affondo qualitativo tramite la somministrazione di interviste con traccia a testimoni privilegiati ed altri osservatori[134]. Le informazioni emerse sono state arricchite – e circostanziate – analizzando il materiale amministrativo relativo al funzionamento delle nuove municipalità[135] unita all'analisi della stampa locale sul tema. Contemporaneamente si è praticata una continua attività di osservazione non partecipante in conversazioni/riunioni formali e informali (consigli comunali, municipali, di commissione, di Osservatorio sulle Municipalità, riunioni di associazioni, comitati e gruppi cittadini ecc.)

L'illustrazione dell'ingente materiale raccolto si distribuisce in quattro sezioni.

Il capitolo si apre con l'analisi delle prime esperienze che i livelli decentrati fanno con le nuove competenze delegate. E' in questa circostanza che emergono con chiarezza le deficienze sostanziali del testo di riforma sulle quali incidono le circostanze ambigue della sua elaborazione, vista nel I capitolo. La messa in opera in questa fase intraprende un cammino incostante, soggiogato da resistenze partigiane e pesanti ritardi, con logiche difficoltà di attivazione della macchina burocratica decentrata nell'avvio delle deleghe di funzioni (par. 3.1).

Si prosegue quindi con la delimitazione degli spazi di incertezza interni al testo del regolamento (par. 3.2): è in questi spazi che si configurano le opportunità strategiche degli esecutori della politica. Siamo di fronte a difetti di natura formale, all'interno dei quali si situano le complicazioni emerse nei meccanismi di riconoscimento delle nuove cariche introdotte – presidenti e giunte – con conseguenti inconvenienti nelle dinamiche di decision making decentrato.

L'avvio dei lavori municipali trova una difficile intersezione con l'ordine locale, nel quale si reiterano pratiche politiche campanilistiche e clientelari da parte degli eletti negli organi consiliari. Anche queste rallentano le capacità decisionali del governo locale veicolando una visione riduttiva del testo della riforma (par. 3.3).

Queste stesse pratiche si coniugano spesso con una visione micro-particolaristica della politica, che rende difficile la realizzazione dei principi di partecipazione e la messa in opera degli istituti di democrazia locale introdotti dal testo della riforma. Ne consegue una democrazia locale sostanzialmente incompiuta e per molti aspetti "esclusiva" (par. 3.4).

[134] In particolare in questa fase, accanto agli attori politici, si è approfondita anche l'esperienza dei dirigenti amministrativi comunali e degli organi decentrati. La traccia somministrata era suddivisa in 5 sezioni: *1.* la riforma; *2.* Amministrazione e politica; *3.* Le competenze delegate; *4.* Le esperienze di governance; *5.* Relazioni.

[135] Si è trattato di analisi di fonti secondarie quali dati di archivio, documenti ufficiali, verbali di sedute ed incontri collettivi, protocolli di intesa.

3.1 Un avvio timido. Tra indecisioni e resistenze

Partiamo dai contenuti della politica pubblica. Così come ampliamente illustrato in precedenza, la fase di formulazione del decentramento amministrativo a Napoli presenta non pochi punti oscuri che rendono il contenuto del progetto vago. Le ambiguità risiedono nello scarto tra gli scopi dei decision makers e i contenuti effettivi dei regolamenti che delineano i nuovi istituti decentrati. Partendo dai tasselli evidenziati nel primo capitolo, questo scarto può essere schematizzato nella discrasia tra obiettivi enunciati (retorica e miti) e scelte concretamente effettuate (criteri elettorali e accorpamenti).

Sintetizzando. Rispetto agli *obiettivi enunciati*, essi si basano su due espedienti retorici che rivelano gli scopi complessivi dei decision makers: l'ortodossia e l'approccio giuridico. Da un lato l'obiettivo è dunque quello di rendere efficiente la gestione dei servizi comunali; dall'altro il mezzo utilizzato per raggiungerlo è la definizione di una mole consistente di procedure giuridiche. L'impalcatura del progetto si reggono su due miti fondanti: sussidiarietà e partecipazione. Rispetto al primo, rendere efficienti i servizi vuol dire avvicinarli ai cittadini, tanto in termini tecnici (delega di competenze) quanto in termini politici (consolidamento della rappresentanza). Rispetto al secondo, il miglioramento della relazione tra ente e società urbana – per tarare l'offerta di servizi sui bisogni di questi ultimi – passa attraverso l'istituzione di nuovi strumenti di partecipazione, primo fra tutti il bilancio.

Ma le *scelte concretamente effettuate* non supportano questa impalcatura. Abbiamo visto come nel processo di formulazione l'ecologia dell'attenzione influisca tanto sui problemi maggiormente affrontati, quanto sul tipo di scelte adottate. In breve, l'attenzione dei policy makers ricade quasi esclusivamente sui criteri elettorali e la riorganizzazione delle sezioni di scrutinio. Ne consegue che il tipo di scelte adottate tenda a regolamentare – più o meno compiutamente – solo la questione della rappresentanza, tralasciando o sorvolando sugli altri argomenti messi al tavolo. Grandi assenti risultano dunque da un lato le competenze e le funzioni da delegare ai municipi, dall'altro le capacità finanziarie e di bilancio. Il risultato è un rimando delle scelte di merito ad altre sedi e a provvedimenti successivi, completando la fase di definizione ben dopo il varo della riforma.

E' dunque opportuno ricostruire le prime tappe del processo di implementazione, che fungono a un tempo da ultimi passaggi della formulazione del decentramento. Tali considerazioni permettono di sottolineare come il passaggio tra le fasi del processo di policy non risulti lineare, ma circolare, con un continuo imporsi di meccanismi di retroazione e ri-aggiustamento (Lindblom 1980). In questi passaggi si assiste al mutamento tanto dei luoghi quanto degli attori che effettivamente adottano le scelte, influendo inevitabilmente sui contenuti del progetto di riforma.

La ricostruzione si suddivide in tre parti. In un primo momento si analizzano i primi passaggi della messa in opera, in cui emergono sostanziali incoerenze e imbarazzanti ritardi nell'operato comunale (3.1.1). Si prosegue poi con l'affondo sui due temi assenti nel regolamento: da un lato gli aspetti di policy, e dunque il dettaglio delle competenze delegate alle municipalità (par. 3.1.2); dall'altro la macchina amministrativa, con la riorganizzazione del personale addetto (par. 3.1.2).

3.1.1 Un processo allo sbaraglio

Varata nel corso dell'anno 2005, la riforma fa registrare i suoi primi effetti dal maggio 2006, momento della elezione dei primi consiglieri municipali. Si tratta di un avvio a singhiozzo, caratterizzato da una palese incertezza da parte della stessa amministrazione comunale.

Le complicazioni emerse in questo passaggio fanno riferimento a tre aspetti. In primo luogo l'assenza di una leadership costante, che comporta anche un calo dell'attenzione sulla materia; in secondo luogo i difficili equilibri tra gli interessi in campo che conduce ad una serie di ritardi; in terzo luogo una serie di incoerenze nelle scelte che seguono il varo del progetto. Vediamoli nel dettaglio.

Il primo aspetto deficitario è dunque l'assenza di una leadership costante nel passaggio cruciale tra formulazione e implementazione. Come già visto, l'assessore al ramo, che nel decision making aveva ricoperto la funzione di catalizzatore dell'attenzione e di mediazione tra le parti, non viene confermato. La sua uscita di scena priva così il processo del suo principale trascinatore provocando inevitabili deviazioni. Anche le testimonianze raccolte a due anni dal varo della riforma confermano questa ipotesi: "Se l'assessore fosse stato riconfermato alla guida di quell'assessorato, forse qualcosa si sarebbe mosso: perché la riforma l'aveva partorita lui" (int. 6, osservatorio).

Privare il processo di una guida chiara comporta anzitutto un generale calo dell'attenzione sul tema: "Dopo la riforma c'è stata una battuta di arresto, siamo ancora parecchio indietro rispetto alla riorganizzazione della macchina comunale" (int. 4, osservatorio). E' questa la testimonianza quasi sconcertata di un attore che ha preso parte al decision making; ma l'oblio che contrassegna il progetto riformatore monta ben presto anche alla ribalta mediatica, dove gli osservatori della politica locale sottolineano l'impasse imbarazzante: "oggi i nostri dieci piccoli consigli, che erano stati annunciati come autentica opera di decentramento finalmente compiuta, non possono funzionare perché non decidono, non legiferano, non spendono"[136]. In un altro caso viene paventato il rischio "che vengano deluse le attese che i nuovi organismi di decentramento avevano suscitato (…) Si sta proseguendo tra difficoltà oggettive e soprattutto in assenza di certezze sul futuro"[137].

La battuta di arresto è dovuta a molteplici aspetti, primo fra tutti il declassamento del tema nei lavori consiliari. Prendendo come indicatore il numero di riunioni svolte dalla commissione decentramento della nuova consiliatura Iervolino[138], in un totale di 27 mesi di lavori gli incontri sono stati 20, dunque uno ogni mese e mezzo circa (tabella 3.1). Osservando poi gli argomenti trattati nelle riunioni il dato è ancora più evidente.

Il tema della riforma è discusso nello specifico in sole 5 occasioni. A parte in un caso, in cui si è trattato il problema delle complicazioni registrate nell'operato delle giunte municipali (peraltro senza giungere a conclusioni), si discute essenzialmente sulla riorganizzazione del personale delle municipalità.

[136] Da "Municipalità: ecco come risparmiare", di Marco Rossi Doria, su *laRepubblica Napoli*, mercoledì 11 ottobre 2006;

[137] Da "Municipalità", di Roberto De Masi, su *laRepubblica Napoli*, venerdì 13 ottobre 2006.

[138] La nuova commissione avvia i lavori a partire dal settembre del 2006. Si compone di 5 consiglieri del Pd (compreso il presidente), 2 della Sinistra Arcobaleno, 2 di Forza Italia, 1 di AN, 1 del Movimento Iniziativa Popolare. Due consiglieri facevano già parte della commissione precedente. Tra le competenze della commissione, oltre al tema del decentramento, rientrano anche i rapporti sindacali e le problematiche del servizio di Polizia Municipale.

Tabella 3.1 – *Sedute di commissione decentramento per argomento trattato (anno 2006-2008)*

Argomenti	*Sedute**
Risorse umane comunali	7
Polizia Municipale	6
Risorse umane municipali	4
Mobilità e traffico	2
Giunta municipalità	1
Totale	*20*

* Il conteggio è avvenuto sulla base di 27 riunioni di commissione comprese tra il 7 settembre 2006 ed il 13 ottobre 2008.

Fonte: Comune di Napoli *Servizio Sistema Informativo Amministrativo e Documentale* – nostra elaborazione

E' questo il tema più scottante, che crea non poche difficoltà all'interno del consiglio comunale e che pertanto viene più volte rinviato in commissione. Il piano di riorganizzazione definitivo è approvato solo nel marzo 2007 (tabella 3.2).

Se dunque il tema del decentramento non è più prerogativa della commissione al ramo, la decisione non sembra avere vita migliore nell'instabile consiglio comunale. E' qui che si palesa il secondo degli aspetti evidenziati: i difficili equilibri tra gli interessi in campo. In consiglio l'arenarsi del processo di implementazione appare come effetto di resistenze di varia natura, che coinvolgono i diversi livelli del governo cittadino. Il processo risulta assoggettato agli interessi nella distribuzione di risorse e poteri contenuti nella riforma: "Si è perso di vista il vero decentramento e si sta badando troppo soltanto alle caselle che devono essere occupate" (int. 4, osservatorio). Si ripresenta pertanto un problema di appropriazione delle cariche. Sono due i casi più evidenti di paralisi dovuta a queste problematiche: l'Osservatorio sul decentramento comunale e la nomina delle posizioni di vertice nelle burocrazie municipali.

L'osservatorio è l'organo politico creato allo scopo di valutare l'applicazione del regolamento e di formulare eventuali proposte alternative (Art. 74 regolamento). Si compone di sei membri, di cui tre consiglieri comunali e tre presidenti di municipalità. Tra questi, un consigliere ed un presidente vengono proposti dall'opposizione. L'osservatorio avrebbe dovuto avere un ruolo centrale nel definire *in itinere* i passi della riforma, fungendo da anello di congiunzione tra i livelli istituzionali centrale e decentrato. Eppure la nomina dei suoi membri subisce evidenti ritardi, specie per conflittualità emerse tra le file del centrosinistra:

> La riforma si trova continuamente a vivere emergenze, difficoltà, equilibri, non ultima la vicenda dell'osservatorio sul decentramento. Sono previsti tre presidenti. In 7 su 10 abbiamo indicato i nomi. Ma ancora siamo in alto mare, perché i 3 che non hanno partecipato sono dei DS, e hanno posto il veto su questa cosa per equilibri loro, oltre al fatto di dare per scontato che il loro candidato deve passare (int. 9, presidente).

La nomina dei tre consiglieri comunali ha luogo in circostanze del tutto singolari nel gennaio 2007, e dunque con otto mesi di ritardo[139]. L'argomento all'o.d.g. è infatti il

[139] Fonte: *Servizio Stampa del Consiglio comunale*, Verbale della seduta di Consiglio Comunale del 9 gennaio 2007.

Piano organizzativo delle municipalità, indispensabile per il passaggio delle deleghe sancite già con delibera di giunta nel novembre 2006. Eppure un consigliere – Andrea Santoro di AN – chiede che tutta la discussione venga rimandata ancora in commissione per passare a "cose più concrete": l'elezione dei membri dell'osservatorio. Si apre un dibattito acceso, e contro la proposta si schiera persino il capogruppo del suo partito, ma con scarsi effetti, considerato la maggioranza di centrosinistra la accetta. Proprio Santoro sarà poi eletto come consigliere di opposizione dell'osservatorio. Il rinvio in commissione implica in questo caso una situazione imbarazzante: senza personale le municipalità non hanno funzioni, e nominare i membri di un osservatorio deputato al controllo sul loro funzionamento assume un sapore kafkiano.

Per quanto concerne i tre presidenti, i conflitti per la designazione si fanno ancora più spinosi, in un acceso confronto tra partiti, prolungando ulteriormente i tempi. Si pone fine alla disputa solo nel maggio 2007, e dunque 12 mesi dopo l'insediamento dei consigli municipali (tabella 3.3)[140].

Tabella 3.2 – *Schema riassuntivo dei passaggi del processo implementativo, per data di approvazione e ritardo accumulato (anno 2007)*

Passaggi del processo implementativo	*Data*	*Ritardo accumulato*
Designazione dei tre consiglieri membri dell'Osservatorio	9 gennaio	8 mesi
Piano organizzativo delle municipalità	1 marzo	10 mesi
Designazione dei tre presidenti membri dell'Osservatorio	15 maggio	12 mesi
Nomina dei 10 direttori di municipalità	5 giugno	13 mesi
Approvazione dei Piani Esecutivi di Gestione (PEG)	19 luglio	14 mesi

Lo stesso dilemma si ripresenta per la designazione dei direttori di municipalità. Formalmente i direttori riceverebbero l'incarico dal sindaco, su proposta del direttore generale e sentiti l'assessore competente e il presidente di municipalità. Eppure

> "..anche questa scelta è molto delicata, perché in questa situazione c'è un po' di confusione, di contrasto politico, e non vorrei che queste persone venissero imposte da altri tipi di scelte centrali, perché poi il presidente deve lavorarci assieme" (int. 10, presidente).

Anche in questo caso la disputa impiega tempi lunghissimi. L'elenco dei 10 direttori centrali di municipalità è reso noto solo nel giugno 2007, 13 mesi dopo il varo della riforma.

Calo dell'attenzione, dinamiche di partito e ritardi accumulati configurano un percorso arduo per il processo di delega di competenze agli istituti decentrati. Ed è proprio attorno alla questione delle funzioni che si palesa il terzo degli aspetti evidenziati: un atteggiamento incoerente rispetto agli obiettivi della riforma. L'Amministrazione assume taluni provvedimenti contraddittori che di fatto spodestano le municipalità di importanti funzioni delegate. I casi più evidenti riguardano le risorse finanziarie e la issue della manutenzione urbana.

[140] Il primo incontro ufficiale dell'Osservatorio sul decentramento amministrativo si tiene il 15 maggio 2007. Da allora si sono avuti altri 3 incontri, ma tutti a porte chiuse e senza l'ausilio della verbalizzazione. E' pertanto risultato impossibile accedere ai contenuti delle conversazioni effettuate.

Un primo drastico ridimensionamento dell'autonomia finanziaria è il nuovo Regolamento di contabilità ratificato nel marzo 2006[141]. Il principio fondante è quello della contabilità unica – comunale – in cui è ammissibile solo l'articolazione delle spese per territorio. Dunque, proprio mentre si definiscono i termini della riforma del decentramento, la stessa Amministrazione introduce una serie di procedure che precludono la possibilità di controllare le voci di spesa nei bilanci municipali:

> "Dal combinato disposto delle richieste e delle disponibilità si formano poi gli effettivi stanziamenti. Dunque, chi decide poi alla fine, è il Comune di Napoli, e fermo restando che la ragioneria del comune è sempre una, e il tesoriere è sempre uno. E chi paga è sempre il comune di Napoli" (int. 3, dirigente).

Nella pratica il bilancio si traduce in una raccolta di richieste da parte dei municipi e di un adeguamento delle stesse sulla base delle possibilità correnti dell'ente comunale. Queste complicazioni appaiono ben visibili nel primo bilancio decentrato, approvato solo nell'ottobre 2007[142]. Sebbene alle municipalità siano andati circa 14 milioni di euro[143], in realtà si tratta di fondi non direttamente gestiti dal territorio ma impiegati per spese correnti, appalti già in corso ecc. In altre parole le municipalità intervengono in corso d'opera, ratificando accordi precedentemente stipulati con aziende già individuate dal comune. In questo senso, non si può che prendere atto delle decisioni già prese ed onorare impegni precedentemente concordati.

Un secondo provvedimento che va nella stessa direzione riguarda una delle più importanti issue delegate, la manutenzione stradale. Nel marzo 2007 l'Amministrazione comunale affida la manutenzione ad una società privata riducendo drasticamente l'ambito di competenza municipale[144]. Nello specifico la delibera distingue le strade in due elenchi: il primo contempla quelle principali (circa un quarto del totale); il secondo quelle secondarie. La società appaltatrice opera per ben nove anni la manutenzione delle strade principali e di quelle secondarie che si intersecano con le principali, considerabili anch'esse "di interesse globale". Questa scelta solleva numerose critiche tra i presidenti, che disapprovano

> "la solita formuletta che ci toglie competenze: in pratica si dice che le strade secondarie che si intersecano con le primarie hanno una certa rilevanza andranno sotto la manutenzione del Global Service. Perciò anche questa cosa della manutenzione, seppur preventivata, ancor prima di attivarla ci è stata sottratta" (int. 9, presidente).

La critica è tuttavia costretta nella pura informalità. I presidenti non possono interferire con le scelte dell'Amministrazione in merito, né sul piano formale, né su quello politico. Da un lato l'appalto concesso non rientra tra le materie in cui le municipalità possono esprimere parere vincolante; dall'altro 9 presidenti su 10

[141] Dipartimento Autonomo Ragioneria Generale, Proposta al Consiglio n. 1712 del 20.3.2006, Approvazione del regolamento di contabilità in attuazione al d.lgs. 267, successive modifiche intervenute.

[142] Deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 4 ottobre 2007.

[143] Nel dettaglio sono stati stanziati 14 milioni 517 mila 677,20 euro, dei quali le dieci Municipalità di Napoli, nel 2007, sono riuscite a spendere circa 12 milioni 693 mila euro.

[144] Deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 3 aprile 2007.

appartengono alla stessa coalizione della maggioranza comunale, e la fedeltà al partito rende poco opportuna l'eventualità di sollevare disapprovazioni interne.

Ma il tema delle funzioni affidate alle municipalità viene chiarito con atto formale già nel novembre 2006, quando la giunta comunale rende noto l'elenco dei prodotti e dei procedimenti decentrati, per il quale è necessario un attento approfondimento.

3.1.2 Il trasferimento di competenze: una sussidiarietà difettosa

Come già visto nel primo capitolo, sul piano della policy i cambiamenti fondamentali riguardano maggiormente due dimensioni: le deleghe di specifiche competenze; la dotazione finanziaria indipendente. Rispetto alle prime, le issues di competenza municipale vertono su quattro importanti issues di azione pubblica: le attività scolastiche, culturali e sportive; i servizi socio-assistenziali del territorio; la manutenzione urbana ed il commercio di rilevanza locale. Rispetto alla dotazione finanziaria, il funzionamento della gestione decentrata dovrebbe essere sostenuto dal trasferimento di risorse economiche, stabilite con un documento di bilancio decentrato che rientra nei piani di bilancio comunale.

Attraverso queste due dimensioni la riforma si propone di aumentare il grado di autonomia degli enti decentrati, attraverso l'adozione di "ampie e più accentuate forme di decentramento di funzioni" (Art. 1, regolamento). La messa in opera di questi obiettivi inizia con il varo della delibera di giunta n. 4756 del novembre 2006, atto fondamentale che conferisce alla neonate municipalità le deleghe specifiche. E' questo il passaggio cruciale che conclude il processo di formulazione e che avrebbe dovuto impattare in maniera decisa sull'assetto funzionale dell'intera macchina comunale. Quanto avviene è però un inspiegabile deviazione dagli obiettivi iniziali, dimostrando una messa in pratica difettosa del principio di sussidiarietà. Se da un lato viene valorizzato il ruolo di supporto delle municipalità nell'erogazione dei servizi, dall'altro viene svilita la possibilità di una concreta autonomia decisionale. Proviamo a comprendere perché.

La delibera presenta un elenco di prodotti[145] che, in base alla ripartizione dei compiti tra comune e municipalità, sono di 4 tipi: *a.* competenza esclusiva della municipalità; *b.* competenza esclusiva del comune; *c.* concorrenza di processo; *d.* sportello unico.

Solo i prodotti del primo tipo introducono dunque un decentramento "pieno". Per il resto le municipalità sono a vario titolo controllate o addirittura estromesse, come accade con le competenze esclusive del comune, riguardanti quei servizi che per criteri di razionalizzazione organizzativa e gestionale sono riservati alle strutture comunali. Tuttavia anche nel caso della concorrenza di processo o dello sportello unico si adotta un decentramento assai moderato. Nel primo caso si stabilisce che, a prescindere dalla titolarità del prodotto, per la sua erogazione sono coinvolte a un tempo le strutture comunali e quelle municipali. Nel secondo caso per sportello unico si intende quella serie di attività di gestione amministrativa ubicate presso le municipalità, ma disciplinate dagli uffici centrali che ne determinano indirizzi operativi, istruzioni e chiarimenti, controllandone regolarmente l'osservanza.

[145] I "prodotti" sono considerati gli output dei processi dell'Ente, "destinati a soddisfare un'attesa prestazionale proveniente dall'esterno". I prodotti sono distinti tra funzioni amministrative e funzioni di concreta erogazione di servizi.

Un primo indicatore che ci permette di stabilire l'entità della riduzione del campo di autonomia delle municipalità si riferisce alla ripartizione nella gestione dei prodotti individuati (tabella 3.3). Complessivamente, dei 311 prodotti contemplati, 173 restano sotto il controllo del comune e 138 passano alle municipalità.

Tabella 3.3 – *Schema di dettaglio delle issues municipali, per prodotti delegati e ripartizione dei compiti (del. 4756 – 2006)*

Issues	*Prodotti*	*Ripartizione dei compiti*			
		Municipalità	Sportello unico	Concorrenza di processo	Totale
Attività scolastiche, culturali e sportive	Cultura/Biblioteche	7	0	5	12
	Educative per l'infanzia	18	1	12	31
	Sportive	0	6	1	7
	Totale	*25*	*7*	*18*	*50*
Servizi socio-assistenziali	Socio-assistenziali	26	7	22	55
	Totale	*26*	*7*	*22*	*55*
Commercio di rilevanza locale	Affissioni pubblicitarie	1	6	6	13
	Commercio	4	26	10	40
	Suolo pubblico	0	12	3	15
	Totale	*5*	*44*	*19*	*68*
Manutenzione urbana	Manutenzione urbana	28	1	15	44
	Traffico e segnaletica	2	0	10	12
	Totale	*30*	*1*	*25*	*56*
Servizi amministrativi (ex SAC)*	Funzioni di polizia	4	8	15	27
	Servizi demografici	43	0	0	43
	Trasparenza	3	0	0	3
	Protezione civile	0	0	1	1
	Igiene	0	0	1	1
	Altro**	2	0	5	7
	Totale	*52*	*8*	*22*	*82*
	Totale	*138*	*67*	*106*	*311*

* SAC = Servizi amministrativi circoscrizionali

**Altro = Servizi già presenti nel vecchio ordinamento quali Albo pretorio o contributi all'edilizia post-terremoto.

In generale resta la concorrenza di processo su molte materie, ed in particolare per le aree di intervento della manutenzione urbana (25 su 56) e delle attività scolastiche, culturali e sportive (18 su 50).

Uno sguardo alle issues principali indicate nel regolamento mostra che il trasferimento di competenze è quantitativamente analogo pere ciascuna di esse. In questo senso lo schema rifinisce e in un certo senso amplifica l'aspetto della multifunzionalità degli istituti decentrati. Ciò è particolarmente evidente in materia di promozione culturale, educativa e sociale. In materia culturale, oltre alla gestione integrale delle biblioteche, vanno alle municipalità tutte le funzioni di supporto, promozione e finanziamento di manifestazioni ed eventi culturali. Tra le attività educative sono presenti importanti voci come la gestione degli asili nido e delle scuole materne, la refezione scolastica e la formazione degli operatori addetti alle strutture

ubicate nel territorio. Infine, in relazione ai servizi sociali, vengono trasferite la maggioranza dei servizi socio-assistenziali di base, tra i quali il segretariato sociale, l'assistenza integrata ad anziani e disabili, il turismo sociale e i presidi sociosanitari per disabili. Fanno eccezione in questo quadro i servizi amministrativi, ovvero quei prodotti che si sostanziano in funzioni amministrative di tipo tradizionale e che sono già in larga parte competenza delle vecchie circoscrizioni. Tra questi spiccano i servizi demografici[146] (43 su 82), per i quali viene confermata la gestione esclusiva degli uffici decentrati.

La competenza che sembra rimanere di appannaggio comunale è quella del commercio di rilevanza locale, dove nella maggior parte dei casi si opta per il sistema dello sportello unico (44 su 68). Alle municipalità restano solo 5 prodotti, tra i quali il servizio di controllo e sanzione per le attività commerciali e artigianali ubicate sul territorio e la promozione di prodotti tipici locali.

Se rispetto alla erogazione di servizi il passaggio è abbastanza corposo, questo non si accompagna alla concessione di una reale autonomia, sulla quale la delibera risulta assai timida. Scendendo nel dettaglio dei prodotti e dei procedimenti trasferiti, infatti, quanto emerge è un generale ridimensionamento del contenuto più prettamente politico dell'attività degli enti, precludendo loro la possibilità di decidere i propri orientamenti con un certo grado di discrezionalità. Nello specifico quanto si registra è l'esclusione sostanziale delle municipalità da tutte le procedure di programmazione strategica degli interventi di medio e lungo periodo. Nella tabella 3.4 è presentato l'elenco dei dieci diversi tipi di pianificazione contemplati dallo schema di delibera: in tutti i casi alle municipalità viene negata l'autonomia decisionale.

Si opta per la concorrenza di processo, che di certo non comporta un automatico il coinvolgimento nella formulazione di politiche. Durante le discussioni che precedono la delibera le municipalità richiedono ufficialmente il rafforzamento della loro partecipazione nelle fasi di programmazione, attraverso l'ampliamento della loro funzione consultiva[147]. Paventando l'impossibilità di chiarire i termini della concorrenza di processo su materie di questo tipo[148], i presidenti chiedono almeno la possibilità di rendere obbligatori e vincolanti i pareri municipali, al fine di valorizzare il proprio ruolo nella produzione di politiche. In effetti in due casi – mercati rionali e affissioni pubblicitarie – riescono ad ottenere uno status vincolante per le proprie obiezioni, ma per tutte le altre "il contributo qualificante delle municipalità nella formazione dei documenti di piano si intende ricompreso nel riconoscimento della concorrenza di processo"[149].

---

[146] Si tratta nella maggior parte dei casi dei servizi di anagrafe (registro anagrafe, carte d'identità, cambi di residenza) e stato civile (registro dei matrimoni, richieste di pubblicazione dei matrimoni ecc).

[147] Come esposto nel I capitolo, in relazione alle funzioni di policy le municipalità posseggono, oltre alle funzioni deliberative qui discusse, anche funzioni consultive consistenti nella elaborazione di un proprio parere sugli atti del comune.

[148] Così ad esempio il parere della V municipalità: "Relativamente a numerose materie, nelle disposizioni previste nella delibera *de quo*, si fa riferimento alla competenza di processo, ma non è specificato, se non in alcuni punti, cosa si intenda per concorrenza e quale sia il ruolo della municipalità e/o del comune nel procedimento. Pertanto si riscontra una eccessiva vaghezza della partecipazione delle municipalità che, di fatto, svuota il provvedimento della sua portata". *Osservazioni dei presidenti allo schema di delibera 4756*, Comunicazione dell'Assessorato al decentramento (prot. n. 765 del 6 ottobre 2006).

[149] *Schema osservazioni presidenti municipalità*, allegato n. 1 alla delibera 4756 del 2/11/2006.

Tabella 3.4 – *Schema riassuntivo dei prodotti di pianificazione, per ripartizione dei compiti e status dei pareri (del. 4756/2006)*

Issues	*Prodotti di pianificazione*	*Ripartizione lavori*	*Status dei pareri*
Attività scolastiche, culturali e sportive	Piano attività culturali delle municipalità	In concorrenza	Non vincolante
	Piano attività sportive delle municipalità	In concorrenza	Non vincolante
Politiche sociali del territorio	Piano sociale di zona	In concorrenza	Non vincolante
Commercio di rilevanza locale	Piano mercati pubblici e aree mercatali	In concorrenza	Vincolante
	Piano delle attività commerciali al dettaglio	In concorrenza	Non vincolante
	Piano dei punti vendita di quotidiani	In concorrenza	Non vincolante
	Piano degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande	In concorrenza	Non vincolante
	Piano generale impianti pubblicitari	In concorrenza	Vincolante
Manutenzione urbana	Piano regolatore illuminazione	In concorrenza	Non vincolante
	Piano generale del traffico urbano	In concorrenza	Non vincolante

Da quanto emerso consegue una natura del decentramento confinata nell'alveo della pura *deconcentrazione*, e le municipalità restano organi periferici del comune, deputati all'erogazione dei servizi in suo nome e conto[150]. Pertanto, se il fondamento della riforma si regge su un'accezione di sussidiarietà che vede a un tempo dotazioni tecniche (delega di competenze) ed opportunità politiche (consolidamento della rappresentanza), è in questi termini che si può affermare una messa in pratica difettosa del principio di sussidiarietà. La giunta comunale si rivela pertanto un primo contesto di implementazione cruciale, in cui si procede ad uno cambiamento di direzione nella portata stessa della politica pubblica.

3.1.3 Il piano organizzativo municipale

La delimitazione del campo di azione delle municipalità enuclea i propositi del regolamento, andando a colmare il primo degli temi "fastidiosi" sui quali i decision makers avevano opportunisticamente rinviato. Una volta stabilito cosa fanno le municipalità, il secondo passaggio riguarda l'elaborazione delle modalità attraverso le quali esse possano effettivamente fare. Si tratta dunque di ridisegnare la struttura organizzativa decentrata, dei loro ruoli dirigenziali e amministrativi, dei sistemi gestionali e tecnologici di supporto.

[150] Il riferimento è alla classica distinzione che vede da un lato del continuum gli organi periferici o decentrati, dall'altro gli enti territoriali. Nel primo caso il riferimento è alla ramificazione degli uffici e dei servizi comunali nei quartieri: si tratta dunque di un decentramento amministrativo in termini di *deconcentrazione*; nel secondo caso l'accento invece è posto sulla presenza, in sede decentrata, di organi elettivi che si concentrano al livello locale e di una burocrazia da essi dipendente: in questo caso il decentramento è anche politico, o *devoluzione* (si veda della Porta 1999).

Il primo decisivo passaggio in tal senso – come già accennato – è la predisposizione del *Regolamento di organizzazione delle Municipalità*, approvato nel marzo 2007[151]. L'elaborazione del nuovo assetto viene concepita dal Comitato di Direzione, presieduto dal Direttore Generale del Comune di Napoli. Il Comitato interpreta la riforma come occasione di riorganizzazione complessiva dell'ente comunale disegnando per le municipalità "un modello «importante» che da solo permette di valutare quanto riconoscimento di ruolo sia stato riversato verso le nuove realtà istituzionali ed organizzative"[152]. Il punto cruciale risiede nella prossimità al territorio, come opportunità di scambio e partecipazione della società urbana alla vita politica e amministrativa.

Gli uffici decentrati non vengono concepiti come articolazioni organizzative interne alla macchina comunale, ma come organismi di decentramento autonomi, in cui la gestione dei servizi sia tarabile sulle peculiarità dei diversi quartieri. L'organigramma si regge sulla figura chiave del direttore di municipalità. Si tratta di un ruolo atipico, a metà tra il direttore centrale ed il direttore generale[153], ed elemento di sintesi e di coordinamento che non ha eguali nell'ordinamento comunale. Il direttore di municipalità è la figura di snodo cui spetta il legame diretto con gli organi di governo decentrato, la supervisione sui servizi municipali ed il coordinamento con le direzioni centrali del comune. Al ruolo di coordinamento è tuttavia affiancato il controllo diretto sui servizi amministrativi tradizionali (ex SAC). Al direttore si affiancano i dirigenti specifici per ciascuno dei quattro servizi afferenti alle funzioni delegate (sport cultura e tempo libero, servizi socio-assistenziali, manutenzione urbana e commercio locale). Per quanto concerne infine il personale alle dipendenze municipali, viene confermata la dotazione organica preesistente ed in più vengono predisposte le modalità di assegnazione dell'organico accessorio e della mobilità interna[154]. Il coordinamento dell'intero sistema spetta ad una struttura dipartimentale creata *ad hoc*, presieduta da un manager integratore che ha il compito di assicurare lo sviluppo di relazioni sinergiche tra centro e periferia del sistema[155].

Nelle sue intenzioni iniziali, dunque, il modello organizzativo risulta assai innovativo e recepisce in pieno il principio di sussidiarietà. Da un lato, alla amministrazione municipale viene accordata una notevole autonomia gestionale, che dimora nello status di "organismi di decentramento autonomi" e nella posizione di prossimità dell'ente rispetto ai bisogni dei cittadini. Dall'altro lato, attraverso la figura del direttore, viene favorito il confronto continuo con l'esecutivo municipale; in tal

[151] Delibera di Giunta comunale n. 739 del 1 marzo 2007.

[152] Fonte: *Modello organizzativo delle Municipalità*, Allegato A alla delibera n. 739 del 1 marzo 2007.

[153] Per chiarezza, il direttore centrale assume la direzione di uno dei dieci servizi del comune (es. funzione pubblica, lavori pubblici, infrastrutture ecc.); il direttore generale svolge invece un ruolo di coordinamento tra l'esecutivo ed i reparti amministrativi. Nel caso specifico è un professionista esterno, nominato dal sindaco previa deliberazione della giunta.

[154] Formalmente il trasferimento del personale spetta al Direttore del coordinamento generale delle Municipalità, sentito il direttore generale. L'assegnazione nominativa dei dipendenti all'interno dei servizi municipali spetta invece al direttore di municipalità e ai dirigenti dei quattro servizi.

[155] Anche il responsabile della struttura dipartimentale è una figura nuova rispetto a quanto già presente nell'ordinamento comunale. Tra le funzioni ricoperte, quella più importante riguarda il supporto alla programmazione economico-finanziaria delle municipalità. Un aspetto importante è che comunque non gode dell'autorità formale nei confronti dei direttori di municipalità, per resta accordata una notevole autonomia.

senso viene introdotto una sorta di "manager di quartiere", capace di fornire il giusto apporto tecnico e la necessaria celerità al governo del territorio[156].

Eppure la natura innovativa del modello, pur conservando le debite potenzialità sugli sviluppi futuri, crea numerosi problemi in fase di implementazione. Gli spunti di riflessione in tal senso sono numerosi. Abbiamo visto che un primo ordine di problematiche è quello relativo alla copertura degli incarichi apicali in sedi decentrata. Anche per la nomina dei direttori si è trattato di far convergere interessi plurimi, specie di natura politica, il che ha prolungato di molto i tempi di insediamento e avvio dei lavori. A queste difficoltà si collegano ulteriori complicazioni, che è possibile distingue in due dimensioni analitiche: da un lato le dinamiche interne all'apparato amministrativo comunale, che si mostra in più occasioni resistente al cambiamento; dall'altro le difficoltà insite nel delicatissimo ruolo mediazione dei direttori di municipalità nei rapporti tra politica e amministrazione decentrata. Di seguito definiamo le circostanze e le strategie configuratesi in queste circostanze[157].

Le dinamiche amministrative riguardano i numerosi impedimenti riscontrati nel generale deflusso di risorse umane dal centro alla periferia. In questa situazione si assiste infatti ad un'ulteriore complessificazione degli interessi in gioco: da un lato le resistenze centralistiche della burocrazia comunale, dall'altro i difficili adeguamenti sindacali rispetto al nuovo piano.

La forte disarticolazione dei servizi introdotta con il regolamento organizzativo genera innanzitutto fenomeni di attrito e frizione nel passaggio di personale qualificato alle municipalità, nonché una generale – e prevedibile – resistenza all'innovazione delle procedure. Alla nomina dei dirigenti dei servizi municipali, avvenuta ad opera dei direttori di municipalità tra il settembre ed il dicembre del 2007, non si accompagna il trasferimento di risorse umane qualificate, che dagli uffici centrali avrebbe dovuto transitare nelle municipalità. Negli organigrammi decentrati manca a tutt'oggi quello strato di personale che dovrebbe fungere da supporto ai dirigenti per l'erogazione dei servizi di competenza:

> "Nella realtà alla data di oggi (*28 luglio 2007, ndr*), le sedi centrali hanno ceduto solo alcuni prodotti ma senza cedere il personale né il salario accessorio. La riorganizzazione della struttura centrale del comune non c'è stata, perché certamente alcuni servizi dovevano chiudere" (int. 18, direttore).

E' questa un prima forma di opposizione procedurale. Le direzioni centrali dei servizi delegano parte delle proprie competenze alle municipalità senza trasferire contemporaneamente il personale addetto. Più che in termini quantitativi, il mancato trasferimento provoca un deficit in termini qualitativi e di capitale umano, risultato impreparato:

[156] Il direttore di municipalità è infatti figura che presenta numerose analogie con il direttore generale del comune, che per le sue funzioni ricorda il city manager dell'ordinamento statunitense. In questi termini, l'affiancamento dei direttori ai presidenti di municipalità completa l'analogia con il livello comunale, già proposta con l'elezione diretta dei presidenti, veicolando quel "*mix* di personalizzazione e di tecnicismo" cui tendono in generale i sistemi di governo municipale dei maggiori paesi europei (Bobbio 2002, p. 188).

[157] E' ovvio che la distinzione amministrazione/politica è qui utilizzata ai soli scopi analitici, per tentare di illustrare le dinamiche di due processi che risultano meglio comprensibili se trattati separatamente.

> "il personale che prima sfornava certificati di nascita, stati di famiglia e quant'altro ora dovrebbe in teoria trovarsi alle prese con l'elaborazione di delibere di processi decisionale più complessi, per i quali non sono preparati, una vera formazione e addestramento non c'è stata".

Mancando dunque anche un piano effettivo di formazione e aggiornamento, ne risulta una riforma calata su un personale non all'altezza delle nuove mansioni richieste:

> "le attività che ci sono state trasferite erano gestite a livello centrale. Ed è ovvio che chi le gestiva aveva dei collaboratori con una certa competenza, avevano una professionalità acquisita nel corso del tempo. Dal momento che non si è realizzato alcun trasferimento tutto gravita su quel personale che avevamo e che è rimasto inattivato" (int. 19, direttore).

Su questo piano, il profilo professionale di cui la gran parte degli intervistati lamenta l'assenza è quello degli addetti alla ragioneria. La gestione in autonomia di molteplici servizi necessita di capacità appropriate che non vengono previste dal piano organizzativo[158]. Manca dunque l'ossatura del servizio, che consiste nelle attività di controllo di gestione, di compilazione dei capitolati d'appalto e della gestione delle risorse umane. Ne consegue che tutte le funzioni decentrate richiedono numerosi passaggi dalla municipalità alla ragioneria generale, allungando i tempi di elaborazione di tutti gli atti[159].

La cause di questa particolare impasse sono facilmente intuibili. In primo luogo si verificano resistenze da parte dell'amministrazione centrale. Si registrano una serie di strategie ostruzionistiche da parte delle dirigenze centrali, che si oppone al trasferimento di personale alla periferia: "Ci sono numerose persone per le quali la riforma del decentramento significa togliergli qualche polpetta dal piatto, e dunque non faranno nulla per affrettare questa situazione" (int. 3, assessore). Si tratta dunque di una chiusura sistemica già osservata in altri procedimenti simili, in cui il personale addetto nei servizi utilizza le principali risorse di cui dispone – il potere di veto – per evitare il cambiamento, non applicare i regolamenti, produrre ritardi negli iter di attuazione ecc. (Mortara 1974). Ed oltre a trattenere il personale "c'è chi dal centro è ben contento di liberarsi di certe attività che sono rognose, e tende invece a detenere alcune di pregio, anche perché sostanziano il proprio status, la propria importanza di servizio" (int. 20, direttore). Emerge dunque chiaramente la natura "contrattuale-convenzionale" (Cassese 1994, p. 17) che fa dei reparti amministrativi attori politicamente orientati, con proprie esigenze di gruppo o personali (Vandelli 1997).

A questa forma di chiusura si affianca un altro tipo di ostilità, interne alle relazioni sindacali, che non permettono l'elaborazione di un sistema di trattamenti economici

[158] Anche questa è una conseguenza del principio di contabilità unica sancito dal Regolamento di contabilità visto nel precedente paragrafo (Proposta al Consiglio n. 1712 del 20.3.2006, Approvazione del regolamento di contabilità in attuazione al d.lgs. 267, successive modifiche intervenute).

[159] La prassi è la seguente. Una procedure di spesa inizia con la redazione di uno schema di delibera, a cura del dirigente del servizio municipale, che poi diviene oggetto di discussione in commissione consiliare competente. Dopo circa una settimana la commissione lo re-invia alla dirigenza che lo spedisce in ragioneria centrale. Qui ne viene ratificata la correttezza in relazione alle condizioni di cassa. In un tempo medio di 7/10 giorni l'incartamento torna al dirigente municipale, che lo trasmette al presidente il quale lo mette all'o.d.g. del consiglio per la delibera definitive, che richiede mediamente altri 15/20 giorni.

capaci di incentivare la mobilità interna all'ente. E' questo un problema già emerso in fase di predisposizione del nuovo modello organizzativo. In sede di concertazione, infatti, si palesa sin dapprincipio una certa incomprensione tra le parti[160]. I rappresentanti sindacali contestano che il quadro complessivo non sia mai stato realmente sottoposto al confronto, e concludono di "non condividere la concertazione sul documento", evidenziando, tra le numerose deficienze, il disaccordo sulla mobilità interna del personale e sull'assenza di un piano delle posizioni organizzative[161].

Sono proprio questi i motivi che nella gran parte dei casi generano il ritardo nei trasferimenti di personale. Le ostilità interne alle dinamiche sindacali frenano la riallocazione delle poste del salario accessorio in termini di posizioni organizzative, straordinari, premi di produttività, turnazioni e straordinario che rendono il trasferimento in sede decentrata poco appetibile:

> "quindi è chiaro che un collega dipendente, che sta a palazzo San Giacomo, che ha la posizione organizzative, perché deve venire in municipalità, se poi la posizione organizzativa la perde? è chiaro che se non ci mettiamo la carotina quello non si sposta!" (int. 18, direttore).

Quella del personale sembra dunque una situazione capace di bloccare l'intero processo, ed i recenti atti comunali non pongono soluzione al dilemma. Il piano delle posizioni organizzative scadute nel giugno 2008 è stato ancora una volta prorogato, prolungando dunque il disincentivo a trasferirsi presso le municipalità. Tutto ciò pregiudica in maniera evidente la possibilità stessa di erogare i servizi dovuti:

> Con le forze a disposizione non ce la facciamo. Se non avviene un passaggio anche di unità di personale non ce la faremo mai a reggere, diventeremo probabilmente la pietra dello scandalo perché già alcuni servizi decentrati non si stanno facendo, e questo sta creando delle disfunzionalità all'interno del territorio comunale (int. 18, direttore).

In questo complesso sistema di vincoli come si concretizza il ruolo dei direttori di municipalità? La posizione che il modello organizzativo assegna ai direttori è a un tempo il loro punto di forza e di debolezza. I direttori si ritrovano in un contesto in cui i loro collaboratori vanno ancora formati, in cui le strumentazioni e le attrezzature sono carenti, in cui le resistenze centralistiche rendono complicati i procedimenti delegati. Si tratta di una serie di vincoli che scaricano sui direttori le responsabilità ed il malfunzionamenti, costringendoli spesso a doversi occupare ogni cosa, dal guasto tecnico alle attrezzature d'ufficio fino alla spinosa mediazione tra organo decentrato e comune. La seguente dichiarazione, di un direttore di municipalità prima dirigente comunale, mostra apertamente qual è la condizione quotidiana degli uffici decentrati:

---

[160] La concertazione si è svolta in soli 4 incontri, avutisi tra gennaio e febbraio 2007. Fonte: *Verbale del 7 febbraio 2007 relativo alla chiusura della concertazione del Comparto sul "Modello organizzativo delle Municipalità"*, II Direzione Centrale – Funzione Pubblica, prot. n. 263 dell'8 febbraio 2007.

[161] Le posizioni organizzative consistono nel conferimento di incarichi relativi allo svolgimento di compiti che comportano elevate capacità professionali e culturali corrispondenti alla direzione di unità organizzative complesse, all'espletamento di attività professionali, e all'attribuzione della relativa posizione funzionale. Ovviamente alla posizione organizzativa si accompagna una remunerazione accessoria, che per gli enti locali può variare da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 25 per cento della retribuzione di posizione.

> "Prima di ora non mi ero mai dovuto preoccupare se alla stampante mancava una cartuccia o ci voleva la manutenzione al PC. Ora devo fare di tutto sotto questo aspetto, perché in sostanza non abbiamo le cartucce, non abbiamo le cose, fino alle elezioni il problema della carta era enorme, carta per le fotocopiatrici ecc.. Questo ci ha creato alcune grosse cose, tipo per esempio l'inchiesta *Fire Control*[162] sugli estintori, appalti inquisiti per il centro copie, io non lo so se a settembre riusciranno a darci l'appalto per gli estintori. La *Devil Computer System*, che è l'azienda che ci ha fornito i computer che noi abbiamo in leasing, e il contratto è scaduto in malo modo: se l'azienda se li viene a prendere si blocca il Comune di Napoli, però non c'è un sostituto allo stato, questo per le macchine in leasing, le macchine di proprietà non sono in manutenzione per cui qualsiasi pezzo si rompe è un problema in generale. E me ne occupo io o i miei collaboratori (int. 18, direttore).

Nonostante queste condizioni i direttori svolgono un ruolo cruciale nell'avviare l'intera macchina. Sono loro l'ago della bilancia tra politica e amministrazione, tra comune e municipalità. In effetti i direttori da un lato devono garantire che i prodotti trasferiti vengano gestiti nel rispetto degli standard dell'amministrazione, dall'altro devono comunque supportare tecnicamente il programma di mandato dei presidenti, ovvero interpretare l'agenda politica e trasformarla a sua volta in prodotti. Sulla base delle indicazioni delle Direzioni centrali dei servizi e dei presidenti di municipalità i direttori devono stabilire, unitamente ai dirigente preposti, quali saranno i concreti programmi di intervento. Il tutto, senza poter tralasciare la gestione delle funzioni ordinarie (servizi amministrativi ex SAC), che come abbiamo visto il regolamento di organizzazione pone sotto la loro diretta competenza.

In questi termini la posizione occupata rende i direttori dei *mediatori permanenti*, costretti a collaborare e coordinarsi con i dirigenti di municipalità, con tutte le direzioni generali del comune, con i presidenti, le giunte, i consigli municipali. Si tratta pertanto di un ruolo molto più complesso rispetto a quello previsto per il city manager. Quest'ultimo intrattiene contatti solo con la giunta ed il sindaco, e dunque ha sostanzialmente un'unica direzione, alla quale si accompagna una discreta capacità decisionale. I direttori di municipalità si trovano invece nel mezzo di un sistema di obbligazioni e controlli che tolgono loro la effettiva capacità di decidere. A loro spetta la redazione dei bilanci previsionali e programmatici, delle delibere da sottoporre ai consigli ed alle commissioni. Ed in più, controllando l'assegnazione del personale municipale nei diversi servizi, spetta a loro anche la gestione dei vertici con le direzioni sindacali.

Ma l'importanza della loro funzione si evidenzia ancor più rispetto ai rapporti con gli organi di governo della municipalità. A differenza dei direttori centrali, che per ogni settore fanno riferimento ad un solo assessore, i direttori di municipalità non possono far riferimento agli assessori municipali, che non hanno funzioni esecutive, ma devono rapportarsi direttamente con i consigli. Ne consegue che i loro provvedimenti siano costantemente in bilico all'interno degli equilibri mutevoli dell'organo consiliare, che di volta in volta votano l'uno o l'altro atto:

[162] Il riferimento è all'inchiesta del dicembre 2007 riguardante un appalto per il servizio di manutenzione e fornitura di estintori a tutte le strutture comunali. L'inchiesta ha inquisiti per corruzione e turbativa d'asta 5 dipendenti comunali e l'azienda *Fire Service*.

"E' una mediazione perenne. E non è una mediazione del tipo «cerco di accontentarli», ma una mediazione del tipo che io devo raccontare certe cose affinché mi credano, ovvero che possano pensare che io sto lavorando bene" (int. 20, direttore).

3.2 Le ambiguità del testo di legge

Un processo di implementazione il più possibile coerente con gli obiettivi del testo di riforma richiederebbe già in fase decisionale la formulazione di procedure precise e di programmi concreti da applicare. Pur nell'impossibilità di prevedere tutte le eventualità che si presenteranno durante la realizzazione, i policy makers dovrebbero comunque indicare con la massima chiarezza qual è la distribuzione dei compiti, quale la sequenza logicamente corretta delle procedure e, ancora più, quali sono gli scopi complessivi del progetto. Non è quanto accade nel caso analizzato.

I testi dei regolamenti presentano infatti già una serie di ambiguità che ne rendono problematica l'applicazione. Siamo qui di fronte ad anomalie puramente formali, nel senso di contraddizioni interne ai regolamenti, che riguardano in particolare il riconoscimento e l'organizzazione degli organi di governo delle municipalità. I punti contraddittori sono principalmente due: il mimetismo istituzionale, che rende ambiguo il processo di riconoscimento degli organi di governo; la distribuzione dei compiti, che rende difficoltosi i passaggi decisionali in sede decentrata. Vediamoli nel dettaglio.

Rispetto al mimetismo istituzionale, nell'istituire la municipalità la riforma riproduce in larga parte i lineamenti dell'ente comunale – non poteva essere altrimenti – adoperando le stesse terminologie, le stesse procedure collegiali e gli stessi organi di governo. In primo luogo le municipalità sono dotate di organi di governo elettivi ma, nel rispetto dell'unicità dell'ente comunale, a questo aspetto non si accompagna una personalità giuridica. In secondo luogo con l'introduzione del bilancio decentrato le municipalità rappresentano un ibrido, poiché dispongono di un budget ma l'assenza di una personalità giuridica non dà loro la possibilità di gestirlo in autonomia. Con l'introduzione delle giunte, infine, la tripartizione degli organi di governo comunale viene perfettamente replicata in sede decentrata. In sintesi si genera uno spazio di ambiguità, che da un lato omologa il campo semantico municipale a quello comunale, dall'altro lascia la sostanza ed il regime degli atti prodotti dalle municipalità priva dell'autorità riconosciuta al comune.

Veniamo al secondo punto, relativo ai compiti degli organi di governo. L'elezione diretta del presidente ed il suo potere di nominare la giunta rimarca la centralità dell'esecutivo per sveltire i processi decisionali decentrati. Tuttavia la posizione di prevalenza della figura del presidente viene palesemente ridotta rispetto alla concreta possibilità di formulare politiche. Il regolamento stabilisce infatti che il consiglio municipale rimane "l'organo di governo, di indirizzo e di controllo politico-amministrativo" della municipalità. Ne consegue che gli atti del presidente passino obbligatoriamente per l'organo consiliare. Anche "In caso di urgenza" è il consiglio a "deliberare l'immediata esecutività" degli atti[163]. La centralità dell'organo consiliare nel processo decisionale è ancor più evidente rispetto al ruolo della giunta, organo non elettivo al quale il regolamento non fornisce alcuna competenza decisionale specifica:

[163] Art. 91 Statuto del Comune di Napoli.

gli assessori collaborano con il presidente e svolgono attività preparatoria per l'attuazione del programma[164], ed i loro atti non sono mai esecutivi.

Questi due nodi contraddittori conducono ad una serie di complicazioni in termini di capacità decisionale ed organizzativa degli organi di governo. Quanto segue è il tentativo di comprenderne le dinamiche, distinguendo i due aspetti: da un lato il difficile cammino nel processo di riconoscimento degli organi di governo (par. 3.2.1); dall'altro lato l'incerta capacità decisionale delle municipalità e le difficoltà nella definizione dei compiti (par. 3.2.2).

3.2.1 Gli organi di governo: dall'enunciazione al riconoscimento

Le municipalità sono concepite come dei comuni in formato ridotto, tanto dal lato amministrativo quanto dal lato politico.

Come abbiamo visto il quadro amministrativo municipale è molto simile a quello comunale. Sono presenti un direttore generale, i dirigenti dei servizi di competenza e poi funzionari, gli impiegati, uscieri. Non è un caso, insomma, che nel linguaggio comune l'edificio dove è ubicata la municipalità sia sovente indicato come "il comune". E questo nonostante le targhe ufficiali non abbiano tardato ad essere affisse, riportando la chiara denominazione di Municipalità in sostituzione di quella di Circoscrizione. Ma il fatto che gli istituti decentrati siano molto spesso ancora definiti "comune" si riferisce proprio alle funzioni tecnico-amministrative di questi enti, ovvero all'insieme dei servizi erogati ai cittadini ed ubicati negli edifici municipali. In questi senso la municipalità *è* il comune, ovvero un suo organo periferico.

Ma l'ambiguità terminologica e semantica produce una certa confusione se la si guarda dal lato più prettamente politico, dal momento in cui negli edifici municipali hanno sede organi di governo eletti a livello locale, ai quali si affiancano gli uffici di presidenti, assessori e gruppi consiliari. Anche l'organizzazione dei lavori è del tutto analoga a quella comunale: tanto dal lato degli organi interni con la presenza per riunioni consiliari, riunioni di giunta e conferenze dei presidenti dei capigruppo; tanto dal lato delle procedure, con commissioni consiliari permanenti e speciali, mozioni di sfiducia e ordini del giorno, interrogazioni e istruttorie. Questa serie di tratti somiglianti creano allora un imponente *misunderstanding* da parte degli eletti nei quartieri. Proviamo a chiarirne i termini.

Gli eletti locali rappresentano quella che è una contraddizione in termini, una ambiguità sistemica: sono eletti a suffragio universale, ma non hanno la possibilità di governare nulla. Come abbiamo visto essi sono formalmente limitati ad amministrare una porzione di territorio per conto del comune; un governo che si sostanzia prevalentemente nella erogazione di servizi e prodotti. Il loro statuto formale è pertanto più prossimo a quello di amministratori che a quello di politici. Ne consegue che la carica ricoperta non rappresenta un impegno politico *strictu sensu*, basato su convinzioni o orientamenti ideologici, ma di un impegno tecnico, basato su competenze e conoscenze legate al territorio[165].

[164] Art. 52 Regolamento.

[165] Nell'ordinamento italiano degli enti locali, che deriva dal modello napoleonico (Bartole, Mastragostino e Vandelli 1999), quanto asserito è riproponibile anche per gli stessi Comuni, che come le municipalità fungono da organi ibridi tra società civile e società politica (Rosanvallon 2004). Tuttavia la posizione dei comuni è più autonoma con la dotazione di personalità giuridica e di un bilancio. Inoltre, a

E' nei tratti irrisolti di questo equivoco che viene imitata sistematicamente la prassi politica comunale per ridurre la natura ambigua delle proprie funzioni. Le pratiche già in uso altrove vengono pertanto traslate nelle municipalità. Proviamo ad illustrare questo fenomeno ragionando per ciascuno dei tre organi di governo.

Partiamo dai presidenti. Il richiamo emblematico, già emerso in relazione alla campagna elettorale, è molto spesso alla figura del *presidente-sindaco*. Le argomentazioni in tal senso fanno riferimento a tre aspetti mimetici: elezione diretta; personalismo della legittimazione e del consenso; accresciuta dimensione territoriale.

La riforma, introducendo il suffragio universale e diretto, fornisce ai presidenti una chiara considerazione. Anche nelle osservazioni degli intervistati i presidenti di municipalità sono la vera novità, godendo di un regime di autorevolezza rinnovato: "la figura del presidente è come un piccolo sindaco. E' il popolo direttamente che lo sceglie, e quel presidente lavorerà per cinque anni con un programma dato" (int. 8, presidente). Il richiamo è ancora una volta alla *persona* del presidente, chiaramente identificabile e responsabile di un programma di mandato chiarito sin dapprincipio[166]. E' lui il canale privilegiato per la relazione permanente tra l'ente ed i cittadini, come legame diretto tra esecutivo e società urbana:

> La figura del presidente resta il perno, lo specchio del governo decentrato. I cittadini, pur individuando differenti competenze, guardano sempre al presidente come la persona che deve risolvere i problemi. Questa condizione presenta dei lati positivi, perché il cittadino ha un interlocutore unico, chiaramente identificabile (int. 14, presidente).

Una figura nuova del panorama istituzionale, insomma, con il compito di trainare il processo di riforma e di fungere da elemento di sintesi dei municipi. L'ultimo aspetto dei tre individuati si connette proprio alle accresciute dimensioni territoriali di competenza municipale. In 8 casi su 10 la riforma accorpa due/tre circoscrizioni in un'unica municipalità, e i presidenti considerano la loro posizione come la concretizzazione dell'unità territoriale: "lo sforzo mio come presidente è quello di rappresentare un elemento di sintesi" (int. 11, presidente). L'elemento dimensionale comporta dunque un terzo richiamo consueto, quello alla *municipalità-città*, dal momento in cui al presidente spetta "la gestione di una vera e propria città, perché centomila abitanti ce li hanno le città di Caserta e Salerno, che sono capoluoghi di provincia" (int. 9, presidente).

Forti di queste prerogative iniziali, i presidenti assumono le posizioni di comando tentando di ritagliarsi un più o meno ampio margine di indipendenza:

> Io questa responsabilità la prendo tutta, nel bene e nel male. Sono continuamente bersagliato dalle minoranze ed accusato sovente anche dalla maggioranza di un eccessivo presidenzialismo. Ma io credo di interpretare in maniera corretta la riforma (int. 12, presidente).

---

partire dagli anni Novanta (specie con le leggi 142/1990, 241/1990 e 127/1997), la situazione dei comuni ha teso ad una maggiore indipendenza, specie con l'introduzione dell'autonomia statutaria, la revisione della disciplina dei controlli e l'istituzione di nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini (Voci 1994; Vandelli 2000).

[166] Durante i colloqui con i presidenti il richiamo è sovente all'art. 35 del regolamento, citato alla lettera: "Il presidente è l'organo responsabile dell'amministrazione della Municipalità".

Elezione diretta, consenso personalizzato, dimensione geografica e densità demografica raffigurano un elemento ulteriore delle argomentazioni in uso, che vedrebbero nel presidente un vero e proprio sindaco. Ma ben presto l'entusiasmo iniziale tende a spegnersi, quando si presentano le prime complicazioni nelle reali possibilità di fare. Una volta avviata l'implementazione della riforma, infatti, il ruolo dei presidenti così come disegnato dal regolamento tende a ridursi drasticamente per tre ordini di motivi: i primi due strettamente collegati al processo di implementazione; l'ultimo connesso l'ordine politico locale. Specifichiamoli.

In primo luogo, come già visto, una volta varata la riforma il processo si arena per una palese indecisione dimostrata dall'amministrazione, unita ad una serie di resistenze centralistiche alla delega effettiva delle competenze ed al trasferimento di personale addetto alle municipalità. In secondo luogo la capacità decisionale del presidente si scontra con le prerogative dei consigli, cruciali nel varo di tutti gli atti di governo e spesso litigiosi e farraginosi nelle dinamiche collegiali. A questi aspetti se ne aggiunge un terzo, di natura politica, che risiede nelle modalità di selezione delle candidature alla presidenza. Come già visto, questo sistema tende a sottometterli al controllo delle gerarchie di partito, che impediscono la crescita di autonomia e di potere dei candidati eletti. Dal canto loro, i presidenti devono accettare la propria subordinazione, evitando pubbliche rivendicazioni per lealtà partigiana e proseguendo nella attività politica territoriale finalizzata al mero consolidamento del consenso elettorale.

Si presenta dunque una situazione paradossale. I presidenti, pure centrali nel gioco politico della propria municipalità, restano relegati in condizione di marginalità nella politica comunale. Ciò conduce ad una pressoché totale esclusione dalla gestione concreta di competenze, che provoca una sorta di *frustrazione dell'eletto*, un senso di inutilità che si traduce in una esitazione permanente, immobile e apatica. In altre parole i presidenti affrontano un "dilemma mertoniano", vale a dire una condizione di palese discrasia tra il livello delle aspettative costruite in campagna elettorale ed i mezzi mobilitabili per soddisfarle: il primo decisamente accresciuto dal ruolo fornitogli dalla riforma; i secondi costretti in combinazioni di resistenze e giochi di potere.

> Sono certo disincantato e pago lo scotto dell'entusiasmo dell'anno passato. La verità è che il potere nessuno te lo vuole dare. Non c'è alternativa. Allo stato attuale non è cambiato nulla rispetto alle circoscrizioni. Bisogna anche fare i conti con un blocco culturale che c'è. E non è che puoi fare una riforma solo approvando le delibere (int. 7, presidente).

La figura del presidente-sindaco si trasforma pertanto in quella di *presidente consigliere*. Rappresentante della municipalità sul territorio, egli è ora costretto a fungere da mero specchio delle problematiche che quotidianamente i cittadini a lui personalmente riferiscono; problematiche nella maggior parte dei casi irrisolvibili nelle

attuali condizioni[167]. La prassi è dunque il rimando al consiglio di municipalità, l'organo chiamato al varo di tutti gli atti.

Proprio nelle dinamiche consiliari il fenomeno del mimetismo è ancora più eclatante. La natura amministrativa delle attività municipali riduce drasticamente la componente politica del dibattito; le materie in cui ha senso stabilire un reale confronto tra orientamenti politici sono effettivamente poche, e quasi esclusivamente concentrate attorno alla definizione dei bilanci decentrati e di previsione. Come abbiamo visto la municipalità è esclusa dalle funzioni di piano e di programmazione strategica. Dunque solo nella definizione dei bilanci è possibile stabilire taluni orientamenti di medio periodo – triennale – il cui contenuto è più propriamente politico. Eppure, proprio in queste occasioni, come si vedrà meglio in seguito, il dibattito consiliare tende a farsi da parte divenendo prerogativa delle giunte e dei direttori di municipalità, dietro l'imperativo della celerità degli atti.

Nonostante questa estromissione, i consigli municipali sono non solo frequentissimi, ma meticolosamente coadiuvati di una vivace attività delle commissioni consiliari[168]. Nel solo anno 2007 si sono svolti complessivamente ben 848 consigli di municipalità, ovvero – in media – circa due riunioni a settimana in ciascun settore[169].

Per quanto concerne le commissioni, il dato è ancora più indicativo. Complessivamente sono state istituite ben 80 commissioni, che si riducono a 70 se si escludono le conferenze dei capigruppo (tabella 3.4). Dunque mediamente ogni municipio ha 8 commissioni, che riuniscono circa 12 componenti[170].

Se per due giorni a settimana gli eletti sono impegnati nei consigli, i tre giorni lavorativi rimanenti sono generalmente coperti dai lavori di commissione. Tutti i consiglieri sono impegnati in qualche commissione, con un massimo di 3 ciascuno.

Sempre considerando il solo anno 2007, si sono svolte ben 2.483 commissioni, dunque circa 250 per municipalità con cadenza trisettimanale. Un aspetto interessante riguarda le funzioni distribuite a questi organi interni. Competenze che toccano i più svariati punti, spesso lontane dalle stesse competenze delle municipalità[171].

---

[167] La dichiarazione che segue rimanda ad un accadimento che è esemplificativo di questo fenomeno: "Stamattina una signora ha protocollato una richiesta, intestata a me presidente, chiedendomi di far fare ai vigili urbani, alla ASL ecc. un controllo in una macelleria, perché il bagno è piccolo, non c'è igiene ecc. Ecco, questo è il problema. La popolazione viene qua, viene dal presidente, perché chiaramente è l'interfaccia di trincea. E si aspettano delle risposte che in molti casi non si possono dare perché è chiaro che o sono prodotti non transitati, o sono parenti all'amministrazione centrale!" (int. 16, presidente).

[168] Le commissioni, presenti anche nel vecchio ordinamento, sono gli organi deputati principalmente ad istruire gli atti prima della discussione in consiglio (Artt. 64 e seguenti del regolamento).

[169] Per la ricostruzione dei dati relativi a consigli di municipalità e commissioni consiliari si è operato richiedendo a ciascuna municipalità il dettaglio delle riunioni svolte per l'anno 2007. Durante la rilevazione non sono tuttavia mancate numerose difficoltà di reperimento, al quale si è parzialmente posto rimedio ricorrendo alle informazioni pubblicate nel portale del Comune di Napoli. Purtroppo non è stato possibile ottenere gli elenchi degli ordini del giorno, né il numero di deliberazioni che la mole di consigli ha prodotto, indicatori significativi dei contenuti e dell'efficacia decisionale dei lavori consiliari.

[170] La commissione più corposa (17 componenti) è istituita presso la municipalità X.

[171] Per fare qualche esempio, tra le competenze registrate si trovano, tra le altre: difesa del sottosuolo, protezione civile, dissesto idrogeologico, Asia (azienda locale di gestione dei rifiuti urbani), politiche del mare, IACP, lotta inquinamento atmosferico, tempi della città, sviluppo produttivo, sicurezza.

Tabella 3.5 – *Commissioni consiliari istituite presso le municipalità e componenti medi (valori assoluti e medie)*

N.	*Municipalità*	Commissioni	*Componenti (media)*
I	Chiaia Posillipo San Ferdinando	10	11
II	Avvocata Montecalvario San Giuseppe Porto Mercato	6	14
III	Stella San Carlo	7	12
IV	Vicaria San Lorenzo Poggioreale Zona industriale	9	11
V	Vomero Arenella	10	10
VI	Barra San Giovanni Ponticelli	8	12
VII	Miano Secondigliano San Pietro a Patierno	9	12
VIII	Chiaiano Piscinola Marianella Scampia	9	13
IX	Pianura Soccavo	6	9
X	Bagnoli Fuorigrotta	6	14
Totali (media)		*80*	*11,8*

Fonte: Comune di Napoli *Servizio Sistema Informativo Amministrativo e Documentale* – nostra elaborazione

Ogni discussione passa in commissione, con un lavorio incessante che aumenta i passaggi collegiali e allunga i tempi della decisione:

> "molte volte ancora si indulge commissioni su argomenti che fuoriescono dalle competenze, o su mansioni amministrative, e solo perché ci si deve riunire" (int. 19, direttore).

Il frequente ricorso al dibattito, unito alla natura spesso simbolica delle materie trattate, può essere interpretato in due modi. In primo luogo va detto che la presenza in consiglio e commissione consiliare dà diritto ad un gettone di presenza, che contribuisce ad arrotondare gli emolumenti di base che ciascun consigliere percepisce mensilmente[172]. Il gettone rappresenta senza dubbio un incentivo a moltiplicare tanto le sedute consiliari, quanto il numero di commissioni permanenti.

In secondo luogo questa iperattività può essere intesa come un tentativo di appropriazione di uno spazio di significato all'interno dell'ente. In mancanza di una chiara *mission* municipale, la scelta di replicare costantemente le prassi istituzionali risulta quanto più appropriato, in un lavorio continuo di definizione e conferma dei ruoli e delle identità[173]. In altre parole nello spazio di incertezza insito nei loro compiti, gli eletti nelle municipalità si attivano affinché, seppure non possano fare, devono poter dimostrare di poter fare (Di Maggio e Powell 1991).

[172] La remunerazione base dei consiglieri è di 684 euro mensili, ai quali vanno aggiunti i gettoni di presenza per le riunioni di commissione (circa 52 euro a seduta). La remunerazione resta integra anche nel caso in cui il consigliere conservi un posto di lavoro retribuito (Fonte: *Ufficio decentramento amministrativo* – Comune di Napoli).

[173] Il riferimento è a March e Olsen (1989), che sottolineano l'importanza della logica dell'appropriatezza nell'azione politica. Gli attori non perseguono sempre una logica della *conseguenza*, compiendo scelte tra alternative di cui hanno valutato le conseguenze in base alle proprie preferenze, ma anche una logica dell'*appropriatezza*, assumendo identità e ruoli attraverso il riconoscimento di situazioni e regole che consentono di far combaciare comportamenti appropriati a specifiche situazioni.

Le situazioni collegiali si traducono in questo modo in un procedere costante di incontri in cui ciascun gruppo consiliare, o ciascun consigliere, fa mettere agli atti le proprie dichiarazioni di principio sull'una o sull'altra materia:

> "io ho fatto una grande fatica per un anno a dire che non potevamo stare a dialogare sulle note che loro facevano sulla presenza dei buchi in strada, sull'assenza di paletti o sui cassonetti dell'immondizia" (int. 17, direttore)

La chiave interpretativa appena illustrata resta assai calzante anche in relazione alle dinamiche che stanno interessando le giunte di municipalità. E' questo il caso più eclatante della forza evocativa di un termine, e dell'ambito istituzionale al quale fa riferimento: l'esecutivo comunale. Nell'ordinamento comunale la giunta è centrale nel processo di produzione di politiche, relegando i poteri del consiglio in un generalizzato assenso all'indirizzo manifestato dall'esecutivo. Come abbiamo visto nelle municipalità la situazione è totalmente differente. Qui la giunta è considerabile uno staff della presidenza, ed i suoi membri dei collaboratori del presidente. Il problema nasce allora non tanto nella definizione formale dei compiti, chiarita nel regolamento, quanto proprio nella terminologia utilizzata, perché "chiamandola giunta la rendi inevitabilmente oggetto di contrattazione tra i partiti. E poi accade che la giunta si aspetta di fare la giunta" (int. 4, osservatorio). Questa constatazione apre due ordini di problemi: da un lato la riluttanza dei consigli di municipalità nel riconoscere il nuovo organo; dall'altro il problema delle mansioni da affidare agli assessori municipali.

La questione del riconoscimento, presente in tutte le municipalità, si collega ad un fattore puramente politico: il meccanismo di nomina degli assessori. Come già visto, questi ultimi sono designati nella maggior parte di casi sulla base di una spartizione politica, che affida gli incarichi ai candidati non eletti o ai leader locali non ricandidabili. Una prassi che solleva un problema di legittimazione, tanto individuale che di partito. Nel primo caso sono i consiglieri che vantano i pacchetti di voti maggiori a lamentare l'improprietà del meccanismo: "Ci sono quelli che hanno un valore, nel senso del consenso, e cioè quelli che spopolano di preferenze. Perché dovrebbero avere incarichi inferiori agli assessori?" (int. 12, presidente). Un meccanismo che trasforma gli assessori in "sconfitti e ripescati", e dunque dispensati dalla competizione mercatistica che invece tutti gli eletti in consiglio sono riusciti a superare.

Ma il problema del riconoscimento è anche di partito, ed è un problema di equilibri tra le rispettive quote di influenza. In giunta ci sono solo tre incarichi, e "occorre tenere uno scontro politico all'interno della maggioranza, inevitabile. Perché i partiti non rappresentati in giunta sono tanti, e questo diventa oggetto di polemica, di dibattito, e di rallentamento nei lavori consiliari" (int. 9, presidente).

L'ostilità tra i due organi di governo ha per oggetto lo statuto formale degli assessore, ed assume le vesti di un dibattito terminologico, in cui gli assessori "vengono appellati con diverse etichette dispregiative, come i «cosiddetti assessori», i «quasi-assessori», lo «staff», i «collaboratori» ecc. ecc." (int. 7, presidente). In altre parole il confronto è tutto sui termini di giunta e assessore, che non possono essere accettati perché richiamano funzioni inadattabili al sistema di pesi e contrappesi interni alle municipalità.

Eppure, nonostante le difficoltà iniziali, e sebbene l'auspicata trasformazione delle terminologie non sia mai avvenuta[174], in due anni di lavori le giunte municipali sembra abbiano avviato un proprio percorso di riconoscimento. Proprio nell'ambito dei vincoli imposti dalla complessa macchina municipale gli assessori assumono man mano un loro scopo, valorizzando la funzione di staff della presidenza e rendendola indispensabile. Dopo "molte difficoltà, piano piano si è capito il ruolo periferico della giunta, composta di collaboratori del presidente" (int. 13, presidente). Il problema dell'incertezza dovuta alla non esecutività degli atti della giunta resta senza soluzione, dunque, conducendo questo organo ad un ruolo periferico ma comunque considerato come necessario:

> "Sono d'accordissimo che hanno un ruolo poco definito. Ma se non ci fossero stati loro avremmo comunque dovuto cercare dei collaboratori" (int. 16, presidente).

Ad essere apprezzato è in particolare l'operato delle giunte al cui interno sono stati nominati ex presidenti di circoscrizione, che possono far valere la propria esperienza maturata sul territorio. E' il caso della municipalità VIII, nella cui giunta sono collocati due ex presidenti di altrettante circoscrizioni che compongono la municipalità:

> "Sono stato fortunato perché due dei miei assessori sono ex-presidenti di circoscrizioni. Uno è l'ex-presidente di Piscinola, l'altro assessore è l'ex presidente di Scampia. Di loro mi fido abbastanza, e credo sia un rapporto ricambiato, ed abbiamo costruito, in questi mesi un rapporto di grande collaborazione. Perciò loro mi sostituiscono sul territorio, e io mi sento molto garantito".

Se gli spazi di incertezza interni ai regolamenti conduce ad un difficile processo di riconoscimento reciproco, quest'ultimo configura un terreno assai instabile per le procedure di decision making decentrato, che incorrono costantemente nel rischio di una seria paralisi.

3.2.2 "Chi fa cosa?". L'incertezza degli organi di governo

Veniamo al secondo tipo di complicazioni nella messa in opera della riforma, che riguardano i processi decisionali in sede decentrata, collegate alle difficoltà nella definizione dei compiti tra gli organi di governo. Su questo piano si evidenziano numerose problematiche collegabili in special modo ai rapporti che i nuovi organi introdotti – presidenti e giunte – intrattengono con i consigli municipali, compromettendo la capacità di condurre a processi decisionali celeri.

I rapporti tra presidenti e consiglieri appaiono ovunque tesi. Nella produzione di politiche locali i presidenti si scontrano continuamente con le prerogative degli organi consiliari, chiamati obbligatoriamente a varare tutti gli atti municipali. Ne consegue una incertezza continua nell'azione di governo, in cui la costruzione della figura del presidente trova difficoltà proprio nel procurarsi il sostegno dei consiglieri. E' questo un primo equivoco generato dal regolamento. In effetti l'autorità presidenziale si ferma al

[174] Come abbiamo visto la commissione comunale decentramento ha discusso del problema in una sola occasione senza tuttavia giungere a conclusioni. Vedi tabella 3.1.

solo momento elettorale, e non si traduce in capacità di conduzione del decision making.

Siamo dunque di fronte all'anomalia classica tra l'organo esecutivo e l'organo elettivo, aggravata dalla fitto numero di gruppi consiliari rappresentati (tabella 3.6)[175].

Tabella 3.6 – *Gruppi consiliari rappresentati nei consigli di municipalità – valori assoluti e media (anno 2008)*

N.	*Municipalità*	*Gruppi consiliari*
I	Chiaia Posillipo San Ferdinando	10
II	Avvocata Montecalvario San Giuseppe Porto Mercato	15
III	Stella San Carlo	13
IV	Vicaria San Lorenzo Poggioreale Zona industriale	10
V	Vomero Arenella	14
VI	Barra San Giovanni Ponticelli	13
VII	Miano Secondigliano San Pietro a Patierno	12
VIII	Chiaiano Piscinola Marianella Scampia	12
IX	Pianura Soccavo	11
X	Bagnoli Fuorigrotta	12
Media		*12*

La numerosità dei partiti tocca tutti i presidenti (in media 12 gruppi), pur risultando più pesante in alcune municipalità come la II (15 gruppi) e la V (14 gruppi). Un amalgama partitico che, vista la centralità che la riforma concede al consiglio comunale, risulta assai condizionante nel decision making. La mansione principale del presidente diviene allora la gestione del consenso interno al collegio, ed in special modo della propria stessa maggioranza:

> Si cerca di darsi una linea di partito già da prima delle sedute formali, ma c'è sempre quello che poi in consiglio decide per sé. Non accade spesso, ma accade. Ciascuno alla fine è libero di votare ciò che vuole (int. 13, presidente).

Riemergono in tal senso le problematiche relative al processo di personalizzazione della politica di base viste in precedenza, che portano ad una instabilità causata da due ordini di motivi. Da un lato un consenso politico delimitato territorialmente, che veicola "istanze infra-municipali molto ristrette, neanche di quartiere, ma proprio di sub-quartiere, quasi di mattonella per non dire di condominio, rappresentativo di determinate realtà e facendo perdere di vista l'azione di più ampio respiro" (int. 20, direttore). Dall'altro lato l'assenza di una linea di partito conduce alla incapacità dei gruppi consiliari di canalizzare l'appoggio degli eletti in consiglio: "Soffriamo la mancanza di una struttura partitico-ideologica. Prima se c'erano dei consiglieri che aderivano a un partito c'era una linea di partito. Oggi invece ti ritrovi che all'interno di un gruppo consiliare in cui ognuno agisce in maniera autonoma" (int. 8, presidente).

[175] La frammentazione dei consigli è ancora accentuata dalla possibilità, a certe condizioni facilmente raggiungibili, di formare gruppi consiliari anche composti da un solo consigliere. Ognuno è capogruppo di se stesso e in definitiva, oltre i privilegi che ne derivano, diventa elemento di una trattativa infinita a cui non deve che rispondere a se stesso.

La frammentazione degli organi consiliari invalida anche un altro presupposto della riforma: il vantaggio del premio di maggioranza[176]. Tutti i presidenti hanno infatti dalla propria parte almeno 18 consiglieri su 30, premessa questa per una governabilità snella e poco conflittuale. Ma la litigiosità dei consigli, ed in special modo della coalizione di centrosinistra[177], molto più eterogenea, tende comunque a rallentare i processi di delibera:

> Io ho problemi politici di tenuta della maggioranza. Una maggioranza composita, fatta da tanti partiti. Con i bisogni che hanno i partiti, di riconoscimento e rispetto. Io li ricevo continuamente per risolvere le questioni che pongono in essere. Però spesso la questione politica posta è la questione che impedisce il funzionamento (int. 9, presidente).

A complicare ancor di più questa situazione è poi un avvenimento politico contingente: le elezioni dell'aprile del 2008. La caduta anticipata del governo in carica e, ancor più, la destrutturazione della coalizione di centrosinistra e la nascita del Partito democratico rendono il clima assai più instabile, che si riversa nelle dinamiche consiliari:

> Non si può non far riferimento agli esiti delle ultime elezioni politiche, quelle di aprile; perché è un mio convincimento che a seguito di quel risultato elettorale si sono messe in atto delle dinamiche all'interno anche dei consigli municipali che hanno fatto venire meno le maggioranze politiche. I rappresentanti dei partiti di estrema sinistra o, dove ci stavano, quelli dell'Udeur, si sono sentiti liberi di agire come battitori liberi (int. 17, direttore).

Emergono due tipi di attori, che agiscono con modalità e velocità differenti: i presidenti da un lato, i consiglieri dall'altro. Ne consegue una contrapposizione che sfocia sovente in controversia:

> Abbiamo i problemi più grossi nei rapporti politici con i consiglieri. Cioè, a me piace fare le cose, e non impantanarmi in discussioni lunghe, fatti burocratici ecc. Lo faccio e spesso subisco delle critiche dai consiglieri, che invece sono ancora legati ad una serie di questioni, di passaggi lunghi ecc. E' questo il problema (int. 10, presidente).

Veniamo così al secondo conflitto di competenze e di ruoli, che si configura tra giunta municipale e commissioni consiliari. In questo caso alla base delle incomprensioni, oltre alla natura differente della loro legittimazione – nominato il primo, elettivo il secondo – esiste uno scontro tra ruoli preesistenti, legati a consuetudini radicate. Le tensioni in questo caso si collegano prevalentemente la ripartizione degli ambiti di influenza.

Sin dall'istituzione delle circoscrizioni nel 1979 il ruolo delle commissioni consiliari è quello di istruire gli atti e le proposte in seguito oggetto di discussione nei consigli. Come appena visto, le municipalità, nell'imitare il funzionamento dell'istituzione

[176] Vige infatti un premio di maggioranza al 60% per la lista che ottiene il maggior numero di preferenze (Vedi I capitolo).

[177] Come già detto, le municipalità sono attualmente rette in nove casi su dieci proprio da una maggioranza di centrosinistra.

comunale, tendono a moltiplicare il numero delle commissioni. Si sedimentano così specifiche aree di influenza su ciascuna competenza delegata. In particolare sono i presidenti delle commissioni consiliari a controllare il dibattito sull'una o sull'altra questione, sovrapponendosi in tal senso al ruolo che generalmente verrebbe affidato agli assessori: "i presidenti di commissione sono sempre stati dei piccoli assessori. Avendo adesso gli assessori, loro hanno perso un ruolo" (int. 9, presidente).

Effettivamente la pratica di affidare deleghe specifiche alla giunta rende palesi le sovrapposizioni tra queste due figure: "ogni assessore ha una delega per velocizzare un po' l'attività politica e amministrativa sul territorio. Questa cosa non è ben accettata però dai consiglieri. Che si sentono diciamo emarginati rispetto al lavoro della giunta" (int. 10, presidente). Il risultato è molto spesso un reciproco ostruzionismo nei passaggi decisionali, sul quale i commissari sembrano avere la meglio. Infatti la loro posizione è strategicamente vincente per il doppio ruolo ricoperto di commissari e consiglieri. Se su una delibera la commissione dà parere negativo, formalmente la giunta o il presidente può comunque portarla in consiglio poiché il parere non è mai vincolante. Ma i commissari usano un'altra arma, che è quella di non presentarsi in consiglio e di rinviare a oltranza le discussioni per il mancato raggiungimento del numero legale. Il parere non vincolante si traduce pertanto in sostanziale bocciatura dell'atto.

Alla luce di questi disaccordi l'introduzione di nuove regole sembra creare un vero e proprio disordine nella definizione delle competenze, del "chi fa cosa" (int. 12, presidente), delle autorità, dei rapporti di forza all'interno degli organi di governo; sino a questo momento emerge quasi che "nelle municipalità c'è il caos" (int. 5, osservatorio): "La situazione è peggiorata. C'è confusione. Anche per andare a spostare un cassonetto non sanno chi lo deve fare" (int. 4, osservatorio).

L'incertezza dilagante nella distribuzione dei compiti si traduce anche nelle dinamiche interne agli organi collegiali. Dalle osservazioni effettuate emerge come le discussioni nei consigli municipali seguano un iter sconnesso. In numerosi casi si ripresenta la seguente successione: un consigliere, un assessore[178] o il presidente introducono gli elementi base di un ordine del giorno, o di una problematica specifica da affrontate; la dinamica che segue è improntata ad una totale "esitazione": in genere trascorrono alcuni minuti prima che qualcun altro intervenga, e laddove accade la parola viene riconsegnata al primo intervenuto. Esitare è il termine più adatto per indicare questa particolare impasse che attanaglia i lavori consiliari. Infatti, dopo che la discussione sull'ordine del giorno si arena, gli interventi successivi riguardano principalmente il problema dei ruoli, ancora una volta il "chi fa cosa" [179].

Si configura in questo modo un faticoso gioco a tre attori, che nello specifico sono presidenti, giunte e consigli (Weick 1993). Districare questa situazione e rendere meno faticosi i dibattiti politici dipende innanzitutto dall'agire dei tre attori intorno al tavolo. Essi dovrebbero riconoscere la loro interdipendenza e fissarla come condizione comune.

[178] Gli assessori possono partecipare ai consigli solo per rispondere ad interrogazioni e interpellanze relative ai settori di competenza.

[179] Per meglio comprendere queste dinamiche è il caso di riportare un episodio accaduto durante l'indagine di campo nei consigli di municipalità. Il sottoscritto, previa autorizzazione richiesta al presidente, si è recato in un consiglio municipale assai importante per praticare osservazione non partecipante. Tuttavia l'o.d.g. prestabilito è stato completamente abbandonato per discutere sulla regolarità della mia presenza in loco, giudicando non valida l'autorizzazione rilasciata dal solo presidente con "atto unilaterale" e senza "metterlo all'o.d.g.". Molti consiglieri, senza distinzione di coalizione, hanno preteso che il problema fosse addirittura portato in commissione trasparenza per un'istruttoria, per poi ridiscuterne successivamente (Consiglio V Municipalità, appunti 18 maggio 2007).

Da questo inizieranno ad instaurarsi modelli comunicativi condivisi, basati su codici e procedure che permettono il reciproco riconoscimento. Ma tali dinamiche nel caso in esame sembrano avere vita difficile a causa di una importante differenza: il problema che sembra attanagliare gli organi di governo nei momenti deliberativi risiede infatti a monte, nell'assenza di uno scopo comune, condiviso e chiaro da raggiungere.

Obiettivi frammentati, norme formali di nuova introduzione – e relativi attori – misti a pratiche di ceto personalizzate e territoriali – conducono allora a quell'esitare sconfortante che si palesa nelle situazioni collegiali. L'azione di governo pare sinora rallentata principalmente da una incapacità degli organi di definire una ripartizione dei ruoli e delle identità istituzionalmente – e socialmente – condivisa.

3.3 Dalla norma scritta alla prassi politica: come si riproduce il ceto politico

Più volte si è fatto riferimento alla instabilità degli equilibri interni agli organi collegiali. I consigli municipali appaiono come assemblee difficilmente gestibili prima di tutto per la numerosità dei partiti rappresentati, ma anche per il ripresentarsi delle problematiche relative alla professionalizzazione ed alla personalizzazione della politica di base. Il consigliere è un battitore libero, svincolato dalla linea politica del partito e portatore di un consenso personale e territorializzato. Riemergono dunque quelli che abbiamo definito gli aspetti effervescenti della politica locale, dove opera un ceto politico stabile nel tempo e con interessi e pratiche istituzionalizzate, capace di influire profondamente sulla messa in opera della nuova cornice istituzionale. Focalizzando l'attenzione sulla componente dei consiglieri municipali, l'analisi che segue intende allora approfondire gli esiti che l'intersezione tra cornice istituzionale e "regole indigene" hanno nell'evoluzione del processo di decentramento.

In riferimento a quanto illustrato nel II capitolo, per la discussione che segue ci si concentra su due dei quattro caratteri generali emersi: da un lato la straordinaria stabilità temporale del ceto politico e la sua professionalizzazione; dall'altro lato le dinamiche individualistiche della personalizzazione politica. Sintetizzando, in relazione alla professionalizzazione, quanto emerso è una presenza dei partiti indebolita, che pur influenzando la selezione dei candidati non riesce a gestirne completamente l'attività politica. I consiglieri risultano allora altamente professionalizzati, con un'esperienza più che decennale sia nei consigli di quartiere che in altre cariche istituzionali. In relazione alla personalizzazione, emerge una competizione mercatistica che vede il consenso elettorale come marce di scambio. Il politico locale usa opportunisticamente l'adesione ai partiti, costruendo un consenso altamente territorializzato e quantificabile in base alle preferenze ottenute.

L'analisi verte su due dinamiche assai collegate ma distinguibili analiticamente: da le conseguenze che la dimensione territoriale del consenso ha sulle modalità di messa in pratica della riforma (par. 3.3.1); dall'altro lato la persistenza di pratiche micro-particolaristiche di gestione delle risorse pubbliche (par. 3.3.2).

3.3.1 La politica del "sampietrino"

La natura territoriale del consenso è un primo elemento difettoso per il funzionamento dei consigli municipali. Abbiamo visto che il seguito elettorale dei consiglieri è notevolmente circoscritto, e collegato ad un capitale sociale fatto di relazioni informali intrecciate nei luoghi di origine. A questo si aggiunge una incredibile stabilità nell'occupazione degli incarichi elettivi che configura un "nocciolo duro" di amministratori locali. In altre parole nella maggior parte dei casi il consigliere ha una sua una quota elettorale di riferimento, con il quale stipula un vincolo di mandato durevole. Si tratta ovviamente di un vincolo informale e dunque da confermare costantemente dimostrando la valenza del proprio operato, che si sostanzia nel ruolo di portavoce di istanze estremamente frammentate e rionali.

Un nesso così stringente al quartiere conduce ad una interpretazione riduttiva degli obiettivi della riforma, conducendo ad almeno due ordini di disfunzioni. In primo luogo l'impossibilità di produrre interventi sistemici, capaci di tener conto delle accresciute dimensioni territoriali dei municipi. In secondo luogo le divisioni interne ai consigli, calibrate non sulle appartenenze partitiche ma sulle divisioni territoriali.

Per saldare costantemente il proprio vincolo di mandato, i consiglieri tendono a veicolare una domanda politica difficilmente integrabile in un discorso di più ampio respiro. Si tratta di una domanda "molto legata al territorio, nel senso più riduttivo possibile: la strada, il proprio rione, il proprio parco" (int. 14, presidente). Ciò conduce ad uno stallo nei lavori consiliari dal momento in cui il consigliere "è il portatore di micro interessi, perché ciascuno difende una piccola parte del territorio" (int. 8, presidente). "Se discuti del fatto che devi aggiustare l'asilo ad una parte poi ti si alza il consigliere che dice «si, ma il mio asilo non lo avete aggiustato»; e per «mio asilo» intende quello che sta nel suo rione. E allora questo ti provoca una paralisi» (int. 11, presidente). Le disfunzioni insite in una situazione di questo tipo sono facilmente intuibili, prima fra tutte l'impossibilità di stabilire una coerenza programmatica nell'azione di governo. I consiglieri sono impegnati in una lotta tutti contro tutti, che si intensifica in campagna elettorale ma che prosegue anche nella fase successiva all'elezione. Ne conseguono consigli altamente frammentati, in cui ciascuno agisce come una monade, e solo occasionalmente interloquisce con gli atri, anche se componenti il medesimo gruppo consiliare. La stessa presenza dei capigruppo appare fortemente depotenziata e relegata a funzione di *primus inter pares* dei propri colleghi. In un quadro del genere stabilire una volontà univoca è faticosissimo, se non addirittura impossibile, viste le difficoltà riscontrate nel giungere anche ad una mera votazione degli atti programmatici. Molte discussioni si arenano infatti su decisioni micro, "collegate ad una forma di visibilità e di ricerca del consenso che è più territoriale che per l'interesse globale. Si vota ancora per spostare un contenitore da un palazzo all'altro, oppure di fare un'iniziativa in una strada anziché un'altra perché c'è quel consigliere e non altro" (int. 14, presidente).

Questa prima disfunzione conduce ad una situazione paradossale; nell'arena politica della municipalità non si discute di politica. Proprio la frammentazione dei consigli e l'incapacità di condividere un interesse globale induce infatti presidenti e direttori a ridurre al minimo le discussioni consiliari sulle materie programmatiche. Come abbiamo visto, le funzioni più propriamente politiche delle municipalità riguardano la definizione dei bilanci decentrati. Eppure, proprio in queste occasioni il dibattito

consiliare viene messo da parte, divenendo prerogativa degli esecutivi dietro l'imperativo della celerità degli atti.

> "Io come municipalità ho usato come organo svelto e snello, la giunta, con mille critiche e polemiche da parte del consiglio. Ma a me non me ne frega perché in due giorni volevo comunque mettere su carta il preventivo di spese correnti e di investimento. Dinanzi ad un meccanismo che mi fa perdere tempo, io non ho problemi ad agire in autonomia" (int. 10, presidente).

La redazione del documento di bilancio richiede modalità decisionali snelle, competenze tecniche in materia e celerità nella restituzione delle richieste alla giunta comunale. Per tali motivi i presidenti preferiscono agire di concerto ai direttori e ai dirigenti dei servizi per evitare le conflittualità e le lungaggini consiliari.

Veniamo così al secondo aspetto disfunzionale, collegato alle divisioni interne ai consigli in base alla provenienza territoriale dei consiglieri. Come abbiamo visto, la riforma riunisce due/tre circoscrizioni in un'unica municipalità, aprendo così la sfida ad un necessaria integrazione tra identità differenti e peculiarità locali. Il riconoscimento di un'unica istituzione e la condivisione de suoi obiettivi complessivi avrebbe tuttavia richiesto la fusione degli eletti nei diversi quartieri in un sistema che si definisce in rapporto a maggioranza che governa ed opposizione che controlla. Ma questo non sta avvenendo. In assenza di una dimensione collettiva del partito, ed in mancanza di una linea politica univoca in termini di coalizione di appartenenza, i consiglieri municipali tendono ad allinearsi in base alla provenienza territoriale:

> "Sono ancora abbastanza divisi. Qualcuno fa lo sforzo, ma la cultura della municipalità ritarda a venire. Questo senso di identità non c'è ancora. I consiglieri di Chiaiano fanno i consiglieri di Chiaiano. E' una cosa evidente: assistendo agli interventi in un consiglio si capisce subito la provenienza dell'uno e dell'altro consigliere".

E' questo un problema che non riguarda tutte le municipalità nello stesso grado. Sono infatti maggiormente quelle in cui sono accorpati quartieri che per profili sono più dissimili. I presidenti ed i direttori che lamentano di più questa divisione interna appartengono a quattro municipalità in particolare, che corrispondono alla cintura periferica della città[180]. Qui la riunione delle vecchie circoscrizioni risulta assai più difficile per distanze tanto geografiche quanto organizzative e, talvolta, profili sociali ed economici differenti. In tutti i casi i problemi riguardano l'integrazione di ex circoscrizioni di periferia estrema[181], in passato comuni autonomi poi accorpati all'area metropolitana napoletana. A est sono in particolare i consiglieri di Ponticelli ad apparire meno integrati:

> "quelli di ponticelli non sono ancora accorpati alla municipalità non si sentono unità, si sentono ancora un po' a sé, in realtà si sentono trascurati, abbandonati e fanno squadra a sé. Sotto questo aspetto la municipalità si

[180] Nello specifico si tratta della periferia est (VI – Barra, San Giovanni a Teduccio, Ponticelli), la periferia nord (VIII Chiaiano, Piscinola Marianella, Scampia), e la periferia ovest (IX – Soccavo, Pianura).

[181] La periferia è qui intesa in senso urbanistico, come costruzione esterna alla città, e non in senso sociale, in termini di marginalità sociale.

> deve ancora costruire. Qua si potrebbe fare perché la maggioranza apparentemente è forte ma poi ci sono queste divisioni interne pazzesche" (int. 13, presidente).

A ovest lo stesso problema si ha con Soccavo:

> Soccavo, Pianura sono due paesi, due entità completamente separate. Diciamo che Soccavo, purtroppo, sta 100 anni più avanti rispetto a Pianura, da tutti i punti di vista. E bisognerà lavorare molto di più su Pianura, perché sta in una situazione di degrado, abbandono, dovuta anche all'abusivismo degli anni Quaranta e Cinquanta. Dissesto idro-geologico ecc. Soccavo è più città. Ha i suo problemi, ma sono molto più leggeri. A Pianura è ancora una situazione di paese. Se altrove hanno unito circoscrizioni abbastanza simili, Pianura e Soccavo sono vicine territorialmente, ma sono lontanissime dal punto di vista economico, sociale ecc. (int. 10, presidente).

Per quanto concerne l'area nord la situazione è invece più complessa.

> Noi abbiamo la zona alta dei Camaldoli che è una zona benestante e che ha un atteggiamento, anche mentale, che rispetto alla realtà di Scampia è totalmente diversa. Abbiamo Piscinola, Marianella, con ancora una cultura da centro agricolo. E poi abbiamo i rioni popolari, che sono dei "non luoghi", insomma, dei posti dove non c'è identità. Non si sente la cultura della municipalità dunque anche perché è un territorio vastissimo, con problematiche diversissime" (int. 7, presidente).

E' ovvio che l'approfondimento di queste distanze aprirebbe un ulteriore oggetto di ricerca che per ragioni di spazio non si intende qui intraprendere. Quanto ci interessa in questa sede è l'effetto che la demarcazione tra le circoscrizioni che compongono le municipalità costituisca un ulteriore motivo di disfunzione all'interno degli istituti decentrati e nel più generale processo di riconoscimento delle municipalità.

Sebbene qui più che altrove le divisioni interne si rendano evidenti, il problema dell'integrazione resta tale in tutte le municipalità frutto di una unificazione di circoscrizioni (8 su 10). Non è un caso che nessuna delle municipalità abbia ancora deciso un nome che la rappresenti, incarico previsto nel regolamento e che avrebbe dovuto interessare tutti i consigli già dalle prime fasi di insediamento. Si perde in questo modo una possibilità di costruire "un contrassegno che fornisce identità, e che racchiude le caratteristiche dei diversi quartieri" (int. 1, assessore).

3.3.2 Gli "spicciafaccende"

La personalizzazione politica induce i singoli candidati a praticare un proselitismo di stampo personale, rendendo vantaggiosa la distribuzione di benefici specifici in cambio di consenso. In altre parole l'incontro tra politica e cittadini si basa in larga parte sul ricorso massiccio a pratiche micro-particolaristiche: tra eletto ed elettore si attua uno scambio di beni, risorse e – più che altro – servizi in cambio di voti o sostegno politico. Si tratta di pratiche micro-particolaristiche poiché "Siamo davvero ai livelli di piccoli favori, tipo il posto auto, la tessera elettorale, la carta di identità, la fotografia

autenticata" (int. 20, direttore). L'esperienza decennale nelle amministrazioni locali fornisce agli eletti una ottima competenza degli ingranaggi della burocrazia decentrata. "La mentalità tipica è quella dello spicciafaccende" (int. 4, osservatorio), che si offre come gli intermediario tra servizi municipali e cittadini, si reca negli uffici al posto degli elettori, accelera i tempi del decorso delle pratiche, evita file.

Lungi dall'intraprendere in questa sede una discussione teorica o terminologica sulle pratiche di scambio[182] – e lungi da un interpretazione del fenomeno in chiave moralista – in questa sede ciò che interessa è il loro ruolo nelle dinamiche evolutive del progetto di riforma. Allo stato attuale del processo, lo scambio risulta in effetti la risposta più appropriata nel sistema di vincoli e risorse scarse della macchina comunale. Proviamo a comprendere il perché.

Tra i suoi obiettivi, il decentramento si concentra sul ripristino dell'efficienza degli uffici decentrati come strategia principale per il superamento delle carenze nella gestione del quotidiano. Il tema del miglioramento delle performance riemerge anche in fase di elaborazione del piano organizzativo, visto in precedenza. Qui si valorizza il ruolo di prossimità dell'ente, e dunque la sua capacità di tarare la propria offerta sulle esigenze della cittadinanza. Buoni propositi che come abbiamo ampiamente mostrato sembrano mutati in itinere, assoggettati a forme di rinegoziazione e resistenza centralistica. Ne consegue che le strutture di front-office delle municipalità restano identiche a quelle di circoscrizione, demoralizzando i dipendenti e disilludendo i cittadini, alimentando in tal modo la percezione del disagio o della carenza del servizio. In questo ambito si intersecano strategicamente gli eletti locali. Questi hanno sovente una lunga militanza già nel vecchio sistema delle circoscrizioni. Pur presentando importanti eccezioni, le pratiche del personale politico eletto in seno ai consigli municipali tendono perciò a riprodurre una logica circoscrizionale.

All'interno dei questionari somministrati a consiglieri e assessori di municipalità abbiamo inserito una serie di items relativi alle modalità di interazione tra cittadinanza ed eletti locali. In particolare abbiamo cercato di apprendere due aspetti dell'interazione: da un lato le modalità attraverso le quali i cittadini si rapportano alla municipalità; dall'altro quali sono le strategie che i consiglieri e gli assessori adottano per tentare di darvi risposta. Quanto emerge conferma la tesi della riproduzione di una logica circoscrizionale fondata sullo scambio micro-particolaristico.

Partiamo dal primo punto. Secondo gli eletti, in 8 casi su dieci i cittadini preferiscono fare le loro richieste direttamente ad un consigliere di municipalità (83.8%) (tabella 3.7). La richiesta non viene veicolata da un'associazione, o dal partito, ma viene posta singolarmente al proprio eletto di riferimento.

Solo in 1 caso su 10 la richiesta viene portata direttamente al presidente di municipalità. Il restante dieci per cento si divide tra assessori di municipalità, il partito e l'associazionismo. Il dato in questo caso è evidente. La domanda politica locale è una domanda individuale, personale e privata, che ricerca nei rappresentanti un correttivo o semplicemente un aiuto per risolvere i problemi del quotidiano.

[182] La persistenza di forme particolaristiche di accesso alla cosa pubblica ha ovviamente numerosi fattori generanti, di natura economica, istituzionale, culturale e storica che non è certamente possibile approfondire in questa sede. Su questo tema si fa pertanto un necessario rimando alla folta letteratura, che tra gli altri annovera i lavori di Graziano (1979), della Porta (1992). Sulla situazione meridionale si veda anche Fantozzi (1997) e per il caso napoletano Gribaudi e Musella (1998), Allum (2003) e Mattina (2003a).

Tabella 3.7 – *Modalità con le quali i cittadini si rapportano alla municipalità (valori percentuali)*

Modalità	*%*
Si rivolgono singolarmente ai consiglieri di municipalità	83.8
Si rivolgono singolarmente al presidente	9.2
Si rivolgono singolarmente ad un assessore di municipalità	2.6
Si rivolgono singolarmente ad un partito	2.2
Utilizzano le loro associazioni	2.2
Totale	*100*
N = 254	

E come si attivano i rappresentanti per risolvere i problemi? In questo caso ha senso distinguere le strategie di consiglieri e assessori, per far emergere eventuali differenze nelle modalità di interpretazione del proprio ruolo o nel sistema di vincoli e opportunità che il ruolo stesso comporta.

Leggendo il dato esposto in tabella 3.8, poco meno della metà degli eletti (48.9%) dichiara di risolvere le richieste dei cittadini personalmente, usufruendo dei servizi tecnici o amministrativi della municipalità.

Tabella 3.8 – *Strategie adottate per rispondere alla richieste dei cittadini, confronto per carica ricoperta (valori percentuali)*

Strategie indicate	*Carica*	
	Consiglieri	*Assessori*
Risolvo direttamente attraverso gli uffici tecnici/amm. della municipalità	48.9	51.5
Mi rivolgo al presidente della commissione consiliare competente (o.d.g.)	19.3	18.7
Risolvo direttamente attraverso gli uffici tecnici/amm. del comune	9.3	5.6
Mi rivolgo al presidente di municipalità	7.2	8.7
Chiedo l'inserimento delle richieste negli o.d.g. del Consiglio	11.7	0.0
Mi rivolgo ad un consigliere comunale del mio partito	0.0	15.5
Propongo il problema in consiglio singolarmente	3.6	0.0
Totale	*100*	*100*
N = 254		

Si tratta di una strategia comune anche alla maggior parte degli assessori (56.5). Una seconda modalità più utilizzata da entrambi è quella di introdurre la questione sollevata negli o.d.g. di una commissione, indicata dal 15.7 per cento dei consiglieri e dal 17.4 per cento degli assessori. Questo dato documenta l'influenza non trascurabile delle commissioni consiliari permanenti. La loro autorità su determinate problematiche le rende il momento collegiale privilegiato – se non l'unico – tanto dai consiglieri quanto dagli assessori. Proprio in relazione a questi ultimi il dato emerso è anche rappresentativo. E' ampiamente emerso il confronto/scontro tra presidenti di commissione ed assessori, ma abbiamo altresì notato il processo di riconoscimento che coinvolge le giunte municipali ritagliando loro la funzione di staff della presidenza. E' molto probabile che in questa funzione rientri anche un patto di non belligeranza tra i due organi, che vuole che le scelte passino prima attraverso le commissioni competenti. La seguente testimonianza sembra sostenere questa ipotesi:

> "Gli assessori adesso sono spesso presenti in commissione, e quando lavorano si rapportano con i presidenti delle commissioni consiliari. Insomma, stiamo cercando di dare questo tipo di approccio. Di fatto questo conflitto è decisamente diminuito" (int. 7, presidente).

Continuiamo a scorrere la lista delle strategie adottate per rispondere alla richieste dei cittadini. Al terzo posto si ripresenta ancora una modalità di risoluzione individuale, ma questa volta attraverso gli uffici tecnici o amministrativi del Comune. E' questo un indicatore di competenza più ampia degli ingranaggi della macchina comunale, o di relazioni più ampie rispetto a quelle del quartiere. In pochi si rivolgono al presidente di municipalità mentre in nessun caso compare il partito in quanto organizzazione.

Emergono infine due differenze rispetto alla carica ricoperta. Mentre un decimo dei consiglieri dichiara di portare – sempre singolarmente – la questione direttamente in consiglio, gli assessori non si rapportano mai con l'organo consiliare, anche perché formalmente non hanno la possibilità di farlo. Tuttavia a differenza dei consiglieri in alcuni casi (15.5%) gli assessori si rivolgono direttamente ai consiglieri comunali dello stesso partito, cosa che i consiglieri municipali non fanno mai. Anche questo aspetto conferma un elemento chiaramente emerso nella ricostruzione dell'ordine locale d'azione. Gli assessori sono selezionati in base ai criteri di entità temporale della militanza e al grado di fedeltà dimostrato al partito. Se da un lato questo rappresenta un vincolo, dal momento in cui i partiti ne controllano l'operato già prima del loro insediamento, dall'altro lato si traduce nell'opportunità di sfruttare le relazioni verticali ed accedere ai livelli più elevati dell'ente locale.

Tirando le somme, il dato che resta comunque più evidente è quello del rapporto individuale elettore/eletto. Il primo fa le proprie richieste direttamente al consigliere di riferimento; il secondo cerca di rispondere facendosi intermediario presso gli uffici tecnici e amministrativi municipali o comunali. E' in questo meccanismo che si sostanzia lo spicciafaccende, ed è in questo meccanismo che si costruisce e consolida il consenso. Quanto afferma un presidente di municipalità è assai chiarificatore: "Ti rivolgi a me perché c'è da risolvere una pratica. Ed io riferisco. Su questo terreno non c'è differenza di ceto, cultura ecc. sanno chi chiamare. E questo si tramuta in consenso. Quello è consenso" (int. 12, presidente).

E' ovvio che l'intermediazione politica tra uffici e cittadini non migliora né ottimizza la qualità del servizio erogato, ma risulta indubbiamente vantaggiosa tanto per gli eletti quanto per gli elettori. Ed in questo vantaggio risiede un'altra anomalia del testo di riforma. Se per gli elettori lo scambio diviene una chiave di accesso in un campo sconosciuto, per il consigliere diviene quasi necessario. Il consigliere è membro di un organo elettivo pressoché estromesso dalla reale possibilità di produrre politiche, privo di funzioni di piano e di programmazione strategica e sostanzialmente chiamato a fornire consensi su materie tecnico-gestionali. Questa assenza di funzioni induce – e concede – agli eletti tempo e attenzione per le pratiche di proselitismo, per intessere rapporti con la burocrazia locale e per proseguire in una campagna elettorale permanente.

3.4 Gli ostacoli alla democrazia locale

Sul lato della partecipazione, ed in generale dei meccanismi di governance e coinvolgimento degli interessi locali alle decisioni municipali, abbiamo visto che la riforma introduce numerosi dispositivi. In primo luogo le consulte, che rappresentano una metodologia sistematica di cooperazione tra eletti e società urbana. Si tratta di tre tipi di consulte: delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato, dei cittadini stranieri, delle pari opportunità. A queste si aggiungono meccanismi di partecipazione più allargata quali l'assemblea pubblica e il referendum consultivo, che si affiancano agli strumenti già in uso quali istanze, petizioni e proposte. Infine va ricordato che, per la formulazione del bilancio, le giunte municipali devono avvalersi della collaborazione dei sindacati, del comitato delle associazioni e delle altre realtà socio-economiche esistenti sul loro territorio.

Anche la riforma 81/93 ha una decisa influenza sulle dinamiche di cooptazione degli attori non istituzionali del livello locale. Cittadini e interessi organizzati hanno maggiore accesso alla policy arena non più grazie alla mediazione partitica ma anche in base ai propri interessi sulla decisione da prendere, creando così una situazione di fluidità ed autonomia reciproca nelle relazioni tra le sedi decisionali e gli interessi organizzati. In effetti i sindaci attuano forme – anche simboliche – di concertazione e coinvolgimento della società urbana nelle fasi di decisione ed implementazione delle politiche pubbliche: in questo modo rimediano alla crisi di legittimazione collegata, principalmente, al depotenziamento dell'organo politico – il consiglio – ed alla crisi di consenso dei partiti politici[183].

Anche nel caso napoletano si è assistito "ad una forte tensione tra due ambiti del discorso politico, tra un potere costituito ed operante in organizzazioni profondamente istituzionalizzate come i partiti ed un altro in forte ascesa, incarnato dalla società civile" (Iaccarino 2003, 512). I canali di accesso e cooptazione degli interessi organizzati nei processi decisionali a livello locale sono interessati da un processo di "stabilizzazione". I sindaci chiamano al dialogo le organizzazioni della società civile su una duplice direzione: dall'alto, come àncore delle élite politiche; dal basso, quando è la società urbana a rivolgersi direttamente all'esecutivo (Morlino 2003).

Dal livello di governo analizzato, quello di massima prossimità della politica ai cittadini, ci si sarebbe potuti attendere una spiccata capacità di inclusione della cittadinanza; ma il decentramento, "Piuttosto che costituire un ponte tra le istanze dei cittadini e il governo comunale, ha finito per rappresentare, di fatto, la base organizzativa per le esigenze di proselitismo e di costruzione del consenso delle cordate partitiche" (Brancaccio e Zaccaria, 2006, 165).

Non appena entrata in vigore, la riforma ha suscitato molto interesse nella cittadinanza, che nei primi mesi si è rivolta massicciamente ai nuovi organi municipali: "in tutte le municipalità, soprattutto nei primi tempi, c'era una nutrita presenza di

[183] L'analisi delle dinamiche di partecipazione va però tenuta distante dal pericolo di una lettura ingenua dei nuovi strumenti diffusisi: il rischio consiste in una perdita di vista delle reali relazioni di potere tra gli attori, a vantaggio di una lettura che privilegia soprattutto la fluidità e l'apertura del processo di decision making. La valenza democratica e di consenso della cosiddetta democrazia partecipativa funge sovente da strumento demagogico nel tentativo di de-responsabilizzare il settore pubblico da conflitti rischiosi in termini elettorali. Ad esempio Gloria Regonini (2005) a tal proposito ha sottolineato l'aspetto della "fotogenicità" insito nell'attuale enfasi sulla partecipazione nelle politiche locali attuali.

pubblico: cosa che le Circoscrizioni non avevano più. C'era una grande attenzione delle associazioni, dei cittadini magari un po' più sensibili alla vita politica della città. A quanto pare però questo sta fortemente scemando. Ed oggi i consigli spesso si aprono e si chiudono anche in pochi minuti" (int. 4, osservatorio). Ma la prima fase di traduzione della riforma anche in questo caso non sembra aver fornito risposte. Gli strumenti di partecipazione previsti dal regolamento, a più di due anni dal varo, non sono ancora stati insediati se non in pochi casi e solo recentemente "si stanno un po' attrezzando a costituire gli organismi previsti dal Regolamento" (int. 3, dirigente).

Complessivamente, allo stato attuale non ci sono che rari esempi di pratiche partecipative.

E questo almeno per due ordini di motivi: in primo luogo i presidenti – a differenza di quanto era accaduto per i sindaci – non hanno potere esecutivo e nell'attività di governo non possono surclassare il consiglio, risultando per tale motivo molto meno indotti a praticare forme di cooptazione dall'alto; in secondo luogo ancora insiste un quell'incontro tra politica e cittadini veicolato dal ricorso massiccio a pratiche particolaristiche. I dispositivi della partecipazione dei cittadini a livello locale si sono evoluti attraverso quattro meccanismi: i partiti politici; il *gate-keeping* esercitato da questi ultimi per accedere alle decisioni; gli scambi clientelari; le contrattazioni neocorporative (Ramella 2004). Senza dubbio, da quanto emerso sinora, nelle municipalità napoletane risulta ancora molto diffusa la dimensione dello scambio clientelare.

Interazione individuale elettore/eletto ed erosione della dimensione collettiva dei partiti induco i singoli candidati a praticare un proselitismo di stampo personale, incidendo sul rallentamento nell'applicazione degli istituti di partecipazione introdotti dal regolamento.

Riflessioni conclusive

Analizzare l'implementazione si traduce prevalentemente in un esercizio descrittivo delle pratiche concrete, con lo scopo "di spiegare perché accade ciò che accade" (Meny e Thoenig 1991, p. 220)[184]. E in generale, quanto emerge non è confortante. Mentre le caratteristiche del contesto, come abbiamo visto, orientano ma non impediscono il processo di definizione della riforma, nella messa in opera il contesto riemerge in tutta la sua pienezza. In altre parole, alla "caotica innovazione" descritta in fase decisionale si contrappone irrimediabilmente una sorta di "tradizionale immobilismo" (Cappelli e Iaccarino 2001), meglio emerso nell'analisi del ceto politico locale. Ne consegue un processo di messa in opera che a 18 mesi dall'insediamento non pare riesca ancora a decollare.

I tentativi di riforma si sono immessi in dinamiche di aggiustamento autonome e proprie di un personale politico che è apparso legato ad un sistema di relazioni pregresso, strutturato sulla base di strategie individualizzate, pratiche istituzionalizzate, valori e interessi precostituiti. Un ordine politico refrattario all'introduzione di nuove

[184] Il riferimento è a Lasswell (1951), che distingue *policy sciences* in "scienza *per* il *policy making*" e "scienza *del policy making*", alludendo alle finalità della ricerca (rispettivamente di tipo prescrittivo o descrittivo). Per l'Autore, tanto le analisi prescrittive – in chiave diagnostico-terapeutica – quanto quelle descrittive, finalizzate alla ricostruzione dei contorni dei processi decisionali, dei loro esiti e delle caratteristiche degli attori che vi partecipano hanno un chiaro valore scientifico.

regole. Pur presentando importanti eccezioni, le pratiche degli eletti in seno ai consigli municipali tendono a riprodurre tendenzialmente una logica circoscrizionale.

Capitolo IV

Per un confronto tra studi di caso. Il decentramento amministrativo a Marsiglia.

Premessa

Il confronto tra differenti esperienze di azione pubblica è sovente utilizzato per favorire una migliore comprensione dell'evoluzione delle politiche[185]. Anche le dinamiche di formulazione ed implementazione del decentramento napoletano possono essere meglio comprese operando un confronto con un altro contesto, quello di Marsiglia, nel quale sono state adottate politiche dello stesso tipo che subiscono tuttavia processi di implementazione con specificità locali.

Il principale riferimento metodologico per questa operazione è il confronto tra studi di caso, in cui la comparazione non è oggetto di analisi in sé, ma strumento per la comprensione del dispiegarsi diacronico dell'azione pubblica in contesti differenti (Vlassopoulou 2000)[186]. In questi termini, il confronto è operato attraverso la costruzione di un quadro analitico leggero, che non comporta una semplificazione eccessiva della complessità dei casi di studio. Per questo, dopo aver ampiamente illustrato il processo di decentramento avvenuto a Napoli, si procede ora con l'analisi della esperienza marsigliese, cercando di ricostruirne la peculiarità del contesto, le politiche urbane ivi adottate e le dinamiche politiche e sociali che le hanno condizionate[187].

[185] Si vedano, tra gli altri, Kesselman e Rosenthal (1974), Ashford (1978), Richardson (1982), Page e Goldsmith (1987), Pickwance e Preteceill (1991), più recentemente Hassenteufel (2005) e specificamente sui governi urbani Marcou (1999) e Le Galès (2006).

[186] In un'ottica di costruzione teorica meso (Musselin 2005), in questa impostazione la formulazione di una ipotesi non è l'elemento di partenza, ma lo scopo stesso dell'attività di ricerca. La conferma o meno delle intuizioni prodotte sarà costantemente ri-discussa attraverso gli studi ed i confronti successivi.

[187] Per l'analisi del caso marsigliese, dopo la consueta rassegna della letteratura in tema di decentramento amministrativo e di politica locale, ho proseguito con la ricerca sul campo realizzata a Marsiglia tra il settembre e il dicembre del 2007. Con il supporto del LAMES-CNRS (Laboratoire Méditerranéen de Sociologie) ho operato innanzitutto ricostruendo il processo di formulazione che ha

4.1 Il caso marsigliese e le ragioni di un confronto

Marsiglia presenta caratteri assai simili a Napoli su tre dimensioni essenziali. In primo luogo sulla connotazione sociodemografica, in entrambi i casi connotata dalla crescita repentina della popolazione a partire dal secondo dopoguerra con conseguente inurbamento e inglobamento delle aree periferiche; in secondo luogo sulle caratteristiche economiche e politiche, collegate da un lato all'espansione dei trasferimenti di risorse pubbliche dal centro, dall'altro alla diffusione di pratiche politiche finalizzate all'uso clientelare di queste risorse; in terzo luogo in riferimento al quadro giuridico/istituzionale, sia di livello nazionale che di livello locale. Analizziamo questi aspetti nel dettaglio.

In entrambe le città, dal II dopoguerra in poi si registrano processi sociodemografici sostanzialmente analoghi, peraltro in linea con quanto accade nel resto dell'Europa occidentale. Dagli anni Cinquanta sia Napoli che Marsiglia segnano un aumento dei posti di lavoro legati alla grande industria, alla pubblica amministrazione e al terziario collegato[188]. Questi fattori generano un forte processo di inurbamento dovuto alla crescita della popolazione residente ed al relativo aumento degli alloggi[189].

Durante questo periodo entrambe le città sono interessate da una massiccia redistribuzione di risorse pubbliche, coadiuvate da ingenti trasferimenti di capitali statali. La redistribuzione ha riguardato prevalentemente le assunzioni nella pubblica amministrazione, l'affidamento di case popolari e l'erogazione di servizi sociali[190]. Le

condotto al varo della riforma del decentramento amministrativo marsigliese (Loi P.M.L. 31/12/1982 e Loi n. 2002/276). Tale ricostruzione è avvenuta attraverso l'analisi di fonti secondarie come documenti ufficiali, verbali di sedute ed incontri collettivi, quotidiani nazionali e locali. Per quanto concerne il personale politico locale, oltre all'analisi della letteratura sul tema ho preso visione dei journaux des elections, che hanno posto parziale rimedio alle difficoltà riscontrate nel reperire studi esaustivi sulle caratteristiche degli eletti di quartiere. Per raccogliere ulteriori elementi sullo scenario sociopolitico locale ho fatto anche riferimento ad alcuni quotidiani, quali Le Monde e Le Figaro per il livello nazionale e Le provençal (poi La Provence), L'éveil Provence e Le Ravi per quello locale. Per la ricostruzione del processo di implementazione a queste fonti ho affiancato un'analisi secondaria del materiale raccolto dal Centre de Sociologie des Organisations (CSO) nell'ambito di una recente ricerca sul tema (si veda Houk 2005) ed il supporto informativo del Cessa-Arènes (Centre d'Études en Sciences Sociales Appliquées), che mi hanno permesso di approfondire le pratiche del decentramento amministrativo marsigliese fino all'anno 2005.

[188] Il maggiore incremento occupazionale in entrambe le città lo si registra nel settore terziario dei servizi alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, connesso al ventaglio di servizi necessari a sostenere la crescita demografica e urbana. Specie a Marsiglia questo incremento assume quantità ragguardevoli: tra il 1954 ed il 1970 solo in questo settore si creano 70.000 posti di lavoro (Donzel 1998), che includono soprattutto servizi alle imprese pubblici e privati, intermediazione finanziaria e servizi alla persona, mobilità. A Napoli invece si sviluppa maggiormente un terziario di tipo tradizionale, collegato prevalentemente al commercio di medie e piccole dimensioni. Qui infatti si punta principalmente sullo sviluppo della grande industria siderurgica (il cui esempio principale è l'Italsider di Bagnoli), sulla cantieristica navale e sul settore aeronautico, che se da un lato producono un indotto commerciale di buon rilievo, dall'altro conducono alla crisi e progressiva scomparsa dell'artigianato locale (Belli e Sciarelli 1986).

[189] La città di Marsiglia passa dai 670 mila abitanti del 1950 ai 900 mila del 1975. Napoli passa dai 900 mila del 1951 al milione e 200 mila del 1971. Per un'analisi dettagliata su questo punto si vedano per Napoli Belli e Sciarelli (1986), per Marsiglia Roncayolo (1996).

[190] Il ricorso alle assunzioni nei pubblici uffici ha riguardato prevalentemente Napoli, dove si è parlato di "eccesso di stato" (Pugliese 1982) o di "assunzioni spugna" (Spanò 2001). L'attribuzione di

dinamiche redistributive presentano tuttavia delle differenze nei due casi in relazione a tre elementi: le risorse oggetto di redistribuzione, il livello di governo interessato (regolazione politica) e gli esiti sociali conseguenti (regolazione sociale).

Rispetto all'oggetto della redistribuzione, a Marsiglia la risorsa principale è quella degli alloggi popolari, affiancata dalle assunzioni nella pubblica amministrazione. Il Comune di Marsiglia ha infatti tradizionalmente avuto uno straordinario controllo sulla gestione di questi strumenti, operata direttamente al livello locale. Al contrario, nel caso napoletano la capacità di un controllo di livello comunale è risultata meno importante. Qui la redistribuzione è stata gestita da personalità di spicco di rango nazionale[191], ed ha interessato maggiormente le assunzioni nella pubblica amministrazione e nelle imprese private interessate ad appalti pubblici.

Venendo al secondo punto, i livelli di controllo delle risorse pubbliche influiscono sui meccanismi di istituzionalizzazione del ceto politico. A Marsiglia la possibilità di gestione comunale ha contribuito alla stabilizzazione di una élite politica locale, legata a personalità di spicco della città. Questi leader, in virtù della forte legittimazione ottenuta sul territorio, hanno poi sedimentato il proprio consenso dotandosi delle risorse necessarie per muovere la propria influenza anche sul governo centrale. A Napoli la debolezza dell'Amministrazione comunale nel gestire direttamente la distribuzione ha condotto ad un processo di maggiore personalizzazione, collegata a grandi eletti in partiti politici di massa della Prima Repubblica, ed alle cordate da questi controllate[192].

Per quanto concerne la regolazione sociale, infine, differenze sostanziali si registrano in relazione agli esiti sociali della redistribuzione[193]. A Marsiglia hanno beneficiato della spesa pubblica parte della classe lavoratrice locale, la piccola borghesia impiegata nel settore pubblico e la classe media dei professionisti, concentrata attorno la centrodestra locale. Resta esclusa buona parte della classe lavoratrice non appartenente ai circuiti del Partito Socialista, unita ad un folto gruppo della popolazione immigrata dalle ex colonie francesi. A Napoli la redistribuzione ha riguardato innanzitutto il settore delle costruzioni, in due fasi successive: la prima negli anni Cinquanta nell'epoca del laurismo, la seconda negli anni Ottanta in occasione della gestione straordinaria post-terremoto[194]. Allo stesso tempo la distribuzione diffusa degli impieghi pubblici ha condotto al consolidamento di una piccola borghesia, che ha ricoperto un ruolo di mediazione con i grandi partiti di massa[195]. Qui i meccanismi di redistribuzione hanno escluso una fetta più vasta di popolazione, in particolare del sottoproletariato urbano. Questo elemento si è tradotto in forme di rivendicazione di alloggi popolari e di posti di lavoro assai più violente che a Marsiglia. Per questo la redistribuzione è stata utilizzata anche come mezzo di pacificazione di conflitti sociali[196].

---

case popolari è più diffusa a Marsiglia (Donzel 1998). Sull'aumento dell'erogazione di servizi sociali si vedano per Napoli Anderlini (1983) e per Marsiglia Sanmarco e Morel (1985).

[191] Si veda Allum (1973, 2003) e Cappelli 2003.

[192] Si veda, tra gli altri, Brancaccio (2003).

[193] L'idea di fondo è che la regolazione politica ed i meccanismi di sfruttamento nel periodo di espansione della spesa pubblica possono influire sulla regolazione sociale, favorendo specifici gruppi ed escludendone altri in termini di redistribuzione ineguale, selettiva ed esclusiva (Mattina 2007).

[194] Cfr. tra gli altri, Jedlowsky 1990.

[195] Cfr. Pizzorno (1980).

[196] Su questo punto si vedano Ramondino 1977 e Liguori e Veneziano 1982.

Al di là di queste differenze, è in questo periodo di crescita e di distribuzione di risorse che sia a Napoli che a Marsiglia si configurano dinamiche politiche assai peculiari e per certi aspetti analoghe. Più contributi storici e politologici hanno infatti riscontrato, in entrambi i casi, un processo di formazione di un personale politico assai professionalizzato e capace di modellare le dinamiche del governo urbano (Allum 1975, 2003; Sanmarco e Morel 1985, Mattina 2003a). In altre parole la fase di espansione dei trasferimenti finanziari dal centro avvenuta dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta ha contribuito alla istituzionalizzazione di un ceto politico locale connesso all'uso discrezionale e particolaristico delle risorse pubbliche.

Un ceto politico che è soggetto a forti trasformazioni a cavallo tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta sia a Napoli che a Marsiglia e in tendenza con le rispettive dinamiche nazionali. Si presenta una crisi di delegittimazione della politica ed in particolare dei sistemi di rappresentanza, con un conseguente allontanamento dei cittadini dalla partecipazione pubblica. La crisi colpisce in primo luogo il sistema dei partiti, sia nel ruolo di rappresentanza identificante che in quello di rappresentanza efficiente (Pizzorno 1993). In entrambe le città la crisi partitica è segnata da inchieste giudiziarie che colpiscono direttamente le leadership locali: da un lato l'*Affair Urba* marsigliese del 1987 e il 1989[197]; dall'altro il ciclone *Mani Pulite* a Napoli tra il 1989 ed il 1992. In entrambi i casi alle inchieste ha fatto seguito – pur con modalità e circostanze differenti – un sostanziale ricambio delle amministrazioni locali, caratterizzate da personalità, stili di leadership e di governo differenti. I nuovi sindaci eletti – Antonio Bassolino a Napoli e Robert Vigouroux a Marsiglia – si fanno portatori della rottura con un passato di decadenza e corruzione[198], aprendo così un periodo di produzione di politiche pubbliche rinnovate: internazionalizzazione, sviluppo della mobilità, verde pubblico e promozione culturale e turistica delle città sono le issues principali[199].

E' su questo sfondo che da più di venti anni si sviluppano le politiche di decentramento urbano. L'avvio delle riforme di decentramento amministrativo, oltre che ad aprire un processo di trasferimento di competenze verso le collettività locali, è stato in entrambi anche un tentativo di riavvicinamento dei cittadini alla politica. Le riforme si accompagnano ad una forte retorica della partecipazione[200], assecondando meccanismi di estensione della democrazia locale che hanno avuto tuttavia – come già visto per Napoli – applicazioni ed esiti differenziati e sovente discutibili.

Si giunge così alla terza dimensione, relativa al quadro giuridico-istituzionale. I sistemi delle autonomie locali francese e italiano presentano matrici di organizzazione territoriale tradizionalmente contigue. Come è noto, l'ordinamento italiano proviene dal modello napoleonico, che in parte riflette il municipalismo della rivoluzione francese[201]. In entrambi i Paesi esistono tre livelli di governo locale (regioni, province e comuni), seppur con differenti gradi ai autonomia: la legislazione francese è infatti maggiormente improntata all'accentramento del sistema amministrativo, con elevati controlli dall'alto e scarsa autonomia riconosciuta alle collettività locali. Fanno parziale eccezione le grandi città, ed in particolare le aree metropolitane di Parigi, Lione e Marsiglia,

[197] L'Affaire Urba fa riferimento alle inchieste giudiziarie sulle gestioni clientelari degli appalti pubblici che hanno coinvolto il Partito Socialista marsigliese. Si veda Gaudino (1990).

[198] Per un approfondimento su questo punto, per il caso napoletano si vedano Cilento (2000) e Allum e Mattina (2000); per Marsiglia si vedano Morel (2001) e Pinson (2002).

[199] Si vedano per Napoli Brancaccio (2002), per Marsiglia Donzel (2001).

[200] Sul ruolo strumentale e demagogico della partecipazione si vedano per il caso francese Blacqué, Rey e Sintomer (2005), per quello italiano Gelli (2005) e Regonini (2005).

[201] Su questo punto si veda Bartole, Matragostino e Vandelli (1999).

interessate da un processo di decentramento più antico e consolidato. Per questo motivo, anche in relazione all'assetto organizzativo urbano Napoli e Marsiglia hanno avuto percorsi di decentramento assai simili: in entrambi i casi le politiche hanno proceduto verso la creazione di un ulteriore livello di governo suburbano, la delega di maggiori competenze e la costruzione di nuovi meccanismi di partecipazione dei cittadini alla democrazia locale. Nello specifico, Napoli – come abbiamo visto – ha avuto una prima riforma nel 1980, con l'introduzione dei consigli circoscrizionali, una seconda nel 2005, con l'istituzione delle municipalità. Marsiglia è stata interessata dall'introduzione dei *conseil d'arrondissement* nel 1982 e dalla recente istituzione dei *conseil de quartier* nel 2002.

In entrambe le città è dunque trascorso più di un ventennio dall'introduzione delle prime forme di decentramento, che hanno generato nuovi istituti di sub-governo locale. L'analisi che segue ripropone – in maniera ridotta – la riflessione a tre dimensioni già operata per Napoli, ragionando sui seguenti elementi: a) il processo di formulazione della riforma del decentramento di Marsiglia; b) la ricostruzione dell'ambito politico, degli attori che vi intervengono, dei meccanismi ricorrenti e dei tratti più strutturanti dell'oggetto studiato; c) l'analisi delle pratiche di implementazione sotto tre punti di vista: l'adattamento della riforma al sistema urbano e le interpretazioni che gli attori danno alle nuove regole; la modalità con cui si evidenziano le pratiche istituzionalizzate del ceto politico; le dinamiche di messa in pratica degli strumenti di partecipazione.

In ultimo, si propone una riflessione sugli elementi di confronto tra i due casi di studio, per evidenziarne analogie e differenze e per ragionare inoltre sui possibili sviluppi futuri delle politiche urbane.

4.2 Il decentramento amministrativo a Marsiglia: inquadramento istituzionale dal 1982 al 2002

Prima di procedere con l'analisi si rende necessaria l'illustrazione dei testi di legge riguardanti l'ordinamento locale marsigliese, per fornire così un quadro più chiaro della nuova cornice introdotta dalle riforme di decentramento.

Come già accennato, Marsiglia è interessata da due riforme: la *Loi P.M.L.* che introduce i *conseil d'arrondissement* nel 1982; la *Loi de la democratie de proximité* che istituisce i *conseil de quartier* nel 2002. Tuttavia quest'ultima legge non è stata ancora recepita dall'ordinamento cittadino. Si procederà dunque con l'illustrazione dettagliata del testo della *Loi P.M.L.*, attualmente in vigore (par. 4.2.1), e di seguito si tracceranno solo i caratteri essenziali della *Loi de la democratie de proximité* focalizzando invece l'attenzione sulle dinamiche che hanno condotto alla sua mancata applicazione (par. 4.2.2).

4.2.1 Il disegno della Loi P.M.L.

Il decentramento amministrativo marsigliese inizia nel 1982 con la *Loi n. 82-1169*, detta P.M.L., in quanto adottata per tre aree metropolitane francesi: Parigi, Marsiglia e Lione[202]. Per chiarezza espositiva, e per rendere agibile il confronto, anche in questo

[202] La legge P.M.L. reca l'etichetta "Réforme de l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements de coopération intercommunale"; in effetti il testo contiene anche le

caso la presentazione del testo di legge insiste su tre dimensioni essenziali: politics, policy, governance[203]. In questo senso, la Loi P.M.L. opera su quattro assi: riarticola l'organizzazione territoriale della città; vi introduce un nuovo livello di governo composto da consigli elettivi; delega diverse competenze agli istituti decentrati; inserisce nuovi meccanismi di democrazia locale.

Procedendo per gradi. Rispetto alla ridefinizione territoriale Marsiglia è suddivisa in 16 *arrondissement* (quartieri), raggruppati in 8 *secteurs* (settori). Come si vedrà, questa delimitazione in settori è un punto cruciale per le dinamiche tanto di formulazione quanto di implementazione della riforma. In effetti ad essa si collegano i nuovi criteri elettorali introdotti e la riorganizzazione delle sezioni di scrutinio.

Con la P.M.L. i cittadini votano simultaneamente i consiglieri comunali e quelli di quartiere all'interno delle liste presentate in ciascuno degli 8 settori. In questo modo anche l'elezione del consiglio comunale si profila su base territoriale, ed il *conseil d'arrondissement* è composto per un terzo da consiglieri in doppia carica (sia comunale che di quartiere), per due terzi dai candidati "non eletti", che ricoprono solo la carica di consiglieri di quartiere. Il *maire de secteur* (sindaco di settore) è eletto all'interno del *conseil d'arrondissement*, ma può essere scelto solo tra i consiglieri di quartiere che sono allo stesso tempo anche consiglieri municipali. Il consiglio designa anche gli *adjoint* (assessori), per un minimo di quattro ed un massimo pari al 30% del numero dei consiglieri di arrondissement. Almeno un *adjoint* deve essere un consigliere comunale in doppia carica. Le nomine degli assessori sono definite dai sindaci di settori, che distribuiscono le deleghe assessorili.

L'arrondissement ha una natura sostanzialmente consultiva, disponendo di capacità di decisione e di azione minimi. Gran parte delle prerogative degli arrondissement riguardano il rilascio di pareri e di proposte, unite al diritto di essere informati su tutte le questioni di interesse locale. Laddove si volesse far valere tale diritto, i consigli inviano richiesta al consiglio comunale, che obbligatoriamente inserisce la questione all'ordine del giorno.

Le materie principali sulle quali devono essere ascoltati i pareri dei consigli fanno riferimento a tre ambiti: in primo luogo all'attribuzione di sovvenzioni alle associazioni esercitanti attività nel solo arrondissement di riferimento; in secondo luogo alle delibere comunali riguardanti lo stabilimento, la revisione o la modifica del P.O.S.[204], i progetti di zone d'abitazione, zone di rinnovamento urbano, di riabilitazione di zone industriali o artigianali di cui la realizzazione è prevista – in tutto o in parte – nei limiti del territorio dell'arrondissement; in terzo luogo alle condizioni generali d'ammissione negli asili nido, scuole materne, residenze per persone anziane e alloggi popolari. Infine il parere dei consigli è obbligatorio anche per tutte quelle materie definite con decreto dal *Conseil d'Etat*.

Pur se destinato quasi unicamente ad un carattere consultivo, il consiglio di arrondissement non rilascia pareri vincolanti per l'azione comunale, e ciò riduce grandemente la capacità di influenza dell'organo collegiale. La riforma assegna invece un ruolo più articolato ai sindaci di settore; sono loro gli unici titolari del diritto di

disposizioni relative al E.P.C.I., ovvero la composizione e le funzioni dei consigli delle communauté urbaines, che corrispondono in linea di massima alle aree metropolitane introdotte nell'ordinamento italiano dal T.U. 267/2000 (art. 22).

[203] Cfr. I capitolo.

[204] Il P.O.S. è il regolamento comunale che stabilisce gli usi dei suoli pubblici e degli spazi per le affissioni pubblicitarie.

essere consultati in relazione a specifiche materie di natura urbanistica: autorizzazioni di utilizzo del suolo pubblico; permessi di costruzione sul demanio pubblico dell'arrondissement; acquisti e vendite di immobili comunali o dei diritti sugli stessi decisi dal comune.

Venendo al terzo punto, in relazione alle competenze delegate, i trasferimenti che dalla *mairie* (municipio) passano agli arrondissement sono raggruppabili in due grandi gruppi: da un lato gli *équipements de proximité* (servizi territoriali, art. 16); dall'altro l'*attribution des logements sociaux* (alloggi popolari, art. 14). Sotto la prima voce rientrano le deleghe agli *espaces verts* (verde pubblico), alla gestione degli *équipements sportifs de proximité* (impianti sportivi di rilevanza locale) e agli *équipements socio-cultural* (servizi di animazione sociale). Per quanto concerne i *logements sociaux*, è ai sindaci di settore che spetta la gestione della metà degli alloggi disponibili sul territorio di competenza. Il decentramento marsigliese è dunque centrato sulla gestione di prossimità, vale a dire dell'ordinario funzionamento delle attrezzature presenti sul territorio (orari di apertura-chiusura, ripartizione degli usufrutti alle associazioni ecc.)[205]. Tuttavia il personale impiegato in queste attrezzature resta di dipendenza centrale. Anche in relazione alle risorse umane il sindaco di settore possiede una posizione molto più autonoma. La P.M.L. non dota l'arrondissement di dirigenti propri – l'esecuzione delle attribuzioni è assicurata da dirigenti comunali – ma introduce la figura del *sècretaire general* (segretario generale) di arrondissement (art. 36) nominato dal sindaco su proposta del sindaco di arrondissement che diviene il dirigente di più alto grado della gerarchia del personale dei servizi decentrati (stato civile, servizio elettorale ecc.). Il sindaco di arrondissement può inoltre disporre, a partire da una soglia di 45000 abitanti[206], di più collaboratori anch'essi scelti dal sindaco di arrondissement ma nominati formalmente dal sindaco della città.

Per la gestione economica delle deleghe gli arrondissements non hanno un proprio bilancio e non possono imporre tributi: qualsiasi investimento resta di competenza comunale. Ne consegue che per tutti gli atti che comportano spese straordinarie l'arrondissement deve farne richiesta scritta al sindaco della città. Ciononostante, nell'ambito della programmazione finanziaria, la P.M.L. prevede la consultazione delle autorità locali nel quadro di una *conférence de programmation des équipements* che riunisce annualmente sindaco del comune e i sindaci degli arrondissement. La destinazione finanziaria generale è contenuta nel D.G.A. (*dotation globale d'arrondissement*), il cui ammontare dipende dalla dimensione abitativa del quartiere e dai costi di gestione delle attrezzature ivi presenti[207]. Il sindaco di arrondissement può tentare di variare l'ammontare stabilito nel D.G.A. predisponendo l'*Etat Spécial d'Arrondissement* (art. 33), con un margine di manovra limitato ad un quinto della dotazione inizialmente prevista[208].

E veniamo al quarto ed ultimo punto. In relazione ai meccanismi di partecipazione

[205] Le attrezzature sono le seguenti: crèches (asili nido), garderies (giardini d'infanzia); maison des jeunes (ostelli della gioventù), club giovanili, case di quartiere; spazi verdi di superficie inferiore all'ettaro; palestre, stadi e terreni d'educazione fisica; tutte le attrezzature equivalenti per oggetto e natura giuridica, così come tutte le attrezzature che il consiglio comunale destina all'arrondissement, con l'accordo di quest'ultimo.

[206] Il sistema di soglie è: da 45.000 a 100.000 un collaboratore; da 100.001 a 150.000 due collaboratori e così via.

[207] Nel disegno della Loi P.M.L. la somma ceduta dal comune per la gestione delle attrezzature trasferite – non inferiore all'80% della dotazione – deve corrispondere alle spese (risorse umane e finanziarie) effettuate dal comune nell'arrondissement in relazione a quelle attrezzature.

dei cittadini, la riforma istituisce presso ogni settore un C.I.C.A. (*Comité d'iniziative de Consultation d'arrondissement*) per la consultazione delle realtà associative locali. Tutte le associazioni iscritte possono portare all'attenzione del comitato le problematiche di loro competenza. Il CICA si riunisce generalmente in sedute trimestrali alle quali partecipano, oltre alle associazioni, anche gli eletti nel *conseil d'arrondissement*. Alle associazioni iscritte è data la possibilità di partecipare anche ai consigli di arrondissement, con il diritto di fornire pareri. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, il processo di istituzionalizzazione dei CICA è un nodo cruciale della non applicazione della *Loi de la democratie de proximité*, che pure procede nella direzione di una estensione ulteriore della base partecipativa alla democrazia urbana.

Riassumendo, il nuovo livello di governo introdotto ha dunque prettamente una natura consultiva, in quanto rispetto al livello municipale dispone di capacità decisionali e di azione minimi. Specie il consiglio è chiamato quasi esclusivamente ad esprimere pareri, peraltro non vincolanti. Una posizione questa che riduce il ruolo dei consiglieri, soprattutto se appartenenti a quei due terzi che non ricoprono la "doppia carica". Per la porzione di eletti anche in consiglio comunale – un terzo – il discorso è differente. Costoro possono esercitare una propria influenza all'interno dell'assise cittadina, ricoprendo qui un ruolo che va oltre il mero carattere consultivo. Tra i consiglieri in doppia carica è poi scelto il sindaco di quartiere. Questa figura possiede una posizione centrale nel disegno della P.M.L.. Ai sindaci spetta l'esclusiva su intere sezioni dall'azione pubblica (specie urbanistica) ed il diritto a partecipare alla *conférence de programmation des équipements* per la definizione del bilancio. E ancora, i sindaci conducono in prima persona l'*attribution des logements sociaux* che, come emerso, è un tradizionale strumento di proselitismo per la politica locale marsigliese.

4.2.2 La non applicazione della Loi de democratie de la proximité

Nel 2002 il legislatore francese ha riformato ulteriormente il quadro del decentramento urbano con la Loi n. 2002-276, detta di *démocratie de la proximité*. Tra gli obiettivi tecnici della legge si trova l'accentuazione dei processi di decentramento e la riorganizzazione territoriale degli *annexes de la maire* (servizi comunali dislocati sul territorio). Ma la parte più interessante del nuovo testo riguarda i suoi contenuti politici. Per le città con più di 80.000 abitanti la legge 2002-276 introduce un nuovo livello di governo – il *conseil de quartier* – e un ulteriore allargamento della partecipazione dei cittadini. Quest'ultimo aspetto stravolge quanto istituito con la P.M.L. in quanto impone un ulteriore ridisegno territoriale teso alla riduzione dei confini di competenza dei *conseil*. Per avvicinare la gestione della città ai cittadini vengono moltiplicati i *conseil de quartier* rispetto agli attuali *conseil d'arrondissement*, ed al loro interno viene consolidato il peso della società urbana, perché vengono allargati a tutte le realtà associative presenti sul territorio.

La nuova riforma attribuisce tuttavia ai sindaci poteri molto ampli di decisione per quanto concerne l'attuazione dei consigli di quartiere. Il sindaco definisce i poteri da attribuire ai *conseil*, la loro composizione ed il loro regolamento interno, le modalità di ascolto delle loro prerogative e l'eventualità di un affidamento di immobili e risorse

[208] Nel 1997 il consiglio comunale concede un aumento dei fondi stanziati per gli arrondissement, stabilendo una dotazione globale che segue il principio del dix francs pour habitants (dieci franchi per abitante), già adottato dalle altre due città coinvolte dalla P.M.L., Parigi e Lione.

finanziarie. Anche a causa di questa enorme discrezionalità concessa al sindaco la legge di *démocratie de proximité* subisce a Marsiglia notevoli resistenze e, ad oggi, non è ancora stata recepita dall'attuale amministrazione comunale.

Per comprendere meglio i motivi della mancata applicazione della legge 2002-276 occorre approfondire alcuni aspetti del rapporto tra eletti e realtà associative, che contraddistingue la politica locale marsigliese. Questo rapporto si basa principalmente su una cooptazione della società urbana di tipo top down, come àncore delle élite politiche (Morlino 2003), e utilizza come strumenti principali due forme associative differenti: i *Comité d'intérêt de quartier* (comitati di interesse di quartiere) ed i CICA, i *Comité d'iniziative de Consultation d'arrondissement* introdotti dalla P.M.L.

I *Comité d'intérêt de quartier* (CIQ) sono associazioni di cittadini finalizzate alla promozione e difesa del territorio, sovente di dimensioni inferiori al quartiere. La loro comparsa è datata tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta del diciannovesimo secolo attorno alla straordinaria crescita urbana della regione derivata dallo sviluppo economico e dalla successivo consistente ondata migratoria. In effetti la domanda di manodopera attira migliaia di lavoratori che contribuiscono alla massiccia – e sovente disorganizzata – urbanizzazione delle periferie. Gli alloggi, in genere ubicati nei pressi delle fabbriche, in principio mancano di servizi essenziali (fognature, acqua corrente, strade asfaltate ecc.); pertanto in base alla necessità di un miglioramento delle condizioni di vita dei nuovi residenti si generano i primi tentativi di auto-organizzazione con l'obiettivo di avanzare richieste specifiche all'amministrazione cittadina. Dunque un associazionismo di genesi pragmatica, che propone rivendicazioni specifiche e materiali. Questo fenomeno, inserito nella contingenza storica del sempre crescente allargamento del suffragio, conduce le associazioni ed i comitati di quartiere a fungere da intermediari tra la popolazione e gli eletti municipali in vista di una sempre più variegata domanda di servizi sociali [209].

Tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta il peso dei comitati nel sistema politico locale subisce un'ulteriore sviluppo. Come visto in precedenza, questi sono i decenni della massiccia espansione della spesa pubblica ed i presidenti dei comitati di quartiere si traducono in ingranaggi della redistribuzione clientelare (Mattina 2004). I *Comité d'intérêt de quartier* acquistano una triplice legittimazione: territoriale, legata allo specifico territorio che ne definisce i confini e l'identificazione affettiva e culturale; istituzionale, in quanto detentori di legami privilegiati con gli eletti locali; notabilare, legata alla notorietà che i suoi membri assumono nella società locale assicurandosi in questo modo un seguito adeguato ad una carriera stabile e duratura (Mattina 2008).

Quando nel 1982 la Loi P.M.L. istituisce i C.I.C.A., la convivenza tra vecchie e nuove forme di partecipazione è assicurata da almeno tre fattori: il territorio di competenza; la cooptazione dei presidenti dei C.I.Q.; la persistenza del canale privilegiato tra C.I.Q. e comune centrale. Il primo elemento di convivenza si riferisce dunque al territorio di pertinenza di C.I.C.A. e C.I.Q.: mentre questi ultimi hanno una ramificazione territoriale assai frammentata, a livello rionale o di contrada, ai C.I.C.A. spetta una visione più ampia, di settore, che esclude gran parte dei conflitti di competenze. Rispetto al secondo elemento, in effetti ai presidenti dei C.I.Q. spetta di diritto partecipare alle riunioni dei C.I.C.A., pur non avendo la possibilità di fungere da animatori delle discussioni. Accade allora che gli eletti locali incoraggiano i presidenti dei comitati di quartiere a costituire i C.I.C.A. per tenere sotto controllo questo ulteriore

[209] Per dare il senso della diffusione dei CIQ, si pensi che ad oggi nella città di Marsiglia si contano 260 comitati riuniti in una Confédération Général des C.I.Q. de l'agglomération marseillaise.

organo di rappresentanza escludendo gran parte dell'associazionismo in senso lato. Per quanto riguarda il terzo elemento, l'introduzione dei C.I.C.A. non altera le dinamiche preesistenti tra eletti locali e comitati, che continuano a portare le proprie istanze direttamente agli eletti in consiglio comunale, privilegiando il contatto diretto con il comune.

In ogni caso, quando venti anni più tardi la Loi 2002-276 introduce i *conseil de quartier*, il nuovo organo partecipativo va ad immettersi in questo sistema stabile di relazioni tra politica e cittadini. A Marsiglia già esistono due forme di partecipazione, l'una di tipo tradizionale (i CIQ), l'altra di tipo istituzionale (i CICA). La Loi 2002-276 avrebbe imposto un ridisegno dei territori di competenza e un allargamento della partecipazione a tutte le realtà associative. Una prospettiva evidentemente disfunzionale agli equilibri creatisi nel sistema politico locale. E proprio la difesa di questi equilibri conduce l'allora – e tuttora – sindaco della città, Jean-Claude Gaudin, ad optare per una strategia di non decisione (Bachrach e Baratz 1970), respingendo il nuovo testo e sottolineando che a Marsiglia esistono già importanti forme di partecipazione[210].

4.3 Il percorso della decisione della Loi P.M.L.

Passiamo ora alla ricostruzione del processo di formulazione della riforma del decentramento di Marsiglia. Come già operato per il caso napoletano, l'obiettivo dell'analisi che segue è comprendere come, attraverso l'osservazione dettagliata del percorso decisionale, si possano evidenziare elementi e dinamiche cruciali per le successive fasi di implementazione. In particolare, del processo osservato si prendono in considerazione quattro elementi: l'ecologia dell'attenzione, le dinamiche della partecipazione, l'agire strategico di taluni decisori e la configurazione del policy network.

4.3.1 Gli equilibri politici alla base della decisione

In linea con l'impronta fortemente accentrata del sistema amministrativo francese, la formulazione della *Loi P.M.L.* si compie interamente al livello di governo centrale, che stabilisce tutte le linee del progetto. Ciononostante una peculiarità del percorso decisionale marsigliese riguarda il suo principale promotore, Gaston Defferre, allora Ministro dell'Interno e contemporaneamente sindaco di Marsiglia. Se avesse seguito un iter ordinario, la riforma avrebbe disegnato un quadro normativo univoco per le tre città. Invece, il ministro-sindaco Defferre utilizzerà le potenzialità del cumulo di mandati per definire un disegno di riforma peculiare per la città di Marsiglia.

L'apertura ufficiale del percorso decisionale è il 30 giugno 1982, data in cui il governo inserisce in agenda la questione del decentramento amministrativo nello statuto di Parigi[211]. In effetti il progetto iniziale – promosso dal Partito Socialista – mira alla riorganizzazione della sola capitale, ed è fortemente osteggiato dalla locale

[210] In questa occasione la dichiarazione di Gaudin è netta: "Ici, la démocratie de proximité s'applique déjà avec nos mairies de secteur, nos CICA et depuis plus de cent ans, nos Comités d'Intérêt de Quartier, élus librement par la population" ("Qui la democrazia di prossimità si applica già con i nostri sindaci di settore, con i nostri CICA e da più di centro anni, con i nostri Comitati di interesse di quartiere, eletti liberamente dalla popolazione"). Da *La Provence*, 15 febbraio 2002.

amministrazione di centrodestra, capeggiata dall'allora sindaco Jacques Chirac[212]. Da quanto emerso il policy network della riforma si configura dunque circoscritto ed esclusivo, composto unicamente da politici e tecnici del livello di governo centrale e racchiuso nel dibattito partigiano tra esponenti di maggioranza e opposizione. E' proprio nelle dinamiche di questo dibattito che si stabiliscono le linee principali della riforma del decentramento marsigliese.

In primo luogo, il complessivo clima politico di ostilità tra governo e opposizione finisce con l'influire sulla stesura del testo di legge. Uno scontro che assume toni molto accesi e caratterizzati da contrapposizioni personali e partitiche[213], che mettono di fronte l'allora Presidente della Repubblica François Mitterand e il sindaco di Parigi Jacques Chirac[214]. Quando nel luglio 1981 Defferre annuncia la volontà del governo di avviare un progetto di decentramento a Parigi, Mitterand si mostra prudente, sostenendo la necessità di preservare lo statuto unitario della capitale. Tuttavia, nei mesi successivi, le pressioni del Partito Socialista locale di Lionel Jospin costringono Mitterand ad un cambiamento di prospettive ed al conseguente appoggio al progetto di Defferre (Favier e Martin-Roland 1990). Dal canto suo Chirac, in un primo momento convinto che Mitterand non avrebbe modificato lo statuto parigino, opta per una politica di dura opposizione. Avanzando l'accusa di un tentativo di destabilizzazione del governo della città, Chirac avanza anche la possibilità di organizzare una consultazione popolare per vagliare le volontà dei parigini. Inoltre, a pesare sulla "bombe politique" del 30 giugno (*ibidem*, p. 154) va ricordato un altro tema di attrito tra governo e opposizione, relativo alla politica del *rigueur*[215] attuata dai socialisti dopo il *Summit dei paesi industrializzati* del 6 giugno 1982. Dopo pochi giorni, quasi per sviare l'attenzione dell'opinione pubblica, si avvia il processo di decentramento parigino.

In secondo luogo, la decisione stessa di operare una riorganizzazione del governo urbano a Marsiglia nasce nell'ambito delle critiche sollevate dal centrodestra parigino e dirette al sindaco-ministro Gaston Defferre. Richiamando l'aspetto della doppia carica da lui ricoperta, l'opposizione sottolinea infatti la incomprensibilità di una riforma che interessasse solo Parigi, e non anche Marsiglia e le altre aree metropolitane del Paese[216].

Le argomentazioni mosse dal centrodestra costringeranno Defferre ad un ripensamento *in itinere*, contribuendo ad una riforma affrettata, coniata senza un consenso chiaro né una volontà politica stabile. Il progetto, definito un "atto

---

[211] Il progetto suddivide l'agglomerato urbano parigino in 20 comuni con altrettanti 20 sindaci e 20 consigli elettivi.

[212] Jacques Chirac faceva allora parte del RPR (Rassemblement pour la République, di ispirazione gollista); nel 2001 il partito è stato sostituito dal UMP (Union pour un Mouvement Populaire), una più ampia formazione del centrodestra francese che riunisce l'R.P.R., il D.L. (Démocratie Libérale) e l'UDF (Union pour la Démocratie Française).

[213] Nella cronaca il dibattito acceso sulla riforma del decentramento di Parigi è stato denominato "la nouvelle bataille de Paris".

[214] Per comprendere il clima di diffidenza di quel periodo, basti ricordare le affermazioni dell'allora Presidente della Repubblica François Mitterand in occasione del primo incontro ufficiale con Jacques Chirac, nel gennaio 1982. Al sindaco della capitale Mitterand ricorda che Parigi è da sempre "le premier contre-pouvoir" (il principale contro-potere) del governo francese, e che "L'Etat doit toujours se méfier du maire de Paris" (lo Stato non deve mai fidarsi del sindaco di Parigi) (Attali, 1993, p. 23).

[215] Si è trattato di un dispositivo finalizzato a calmierare l'andamento dei prezzi e dei salari.

[216] Come è stato opportunamente reclamato: "Pourquoi Paris et pas Marseille, dont le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation est aussi le maire?" ("Perché Parigi e non Marsiglia, della quale il Ministro dell'Interno e del Decentramento è anche sindaco?"). Cfr. Houk 2005, p. 39.

improvvisato" (Olive 2001), nasce dunque per la sola area metropolitana parigina e forzatamente viene esteso anche a Lione e Marsiglia. Una caratteristica che ne influenzerà le dinamiche di implementazione.

4.3.2 Elementi di un processo accentrato

Restringendo il campo al solo caso marsigliese, risulta particolarmente evidente che la riorganizzazione della città dovuta alla riforma risente in maniera ancor più evidente delle strategie del sindaco-ministro Gaston Defferre. Come emerso, in assenza di chiari interessi politici, Defferre in principio non intende applicare la riforma anche a Marsiglia. Ma una volta costretto, sfrutta la posizione di *deputé-maire* per orientare il testo a proprio favore, da un lato definendo criteri elettorali *ad hoc* in grado di favorire la sua rielezione; dall'altro, una volta riconfermato, optando per uno stile conservatore, interpretando in chiave minimalista le funzioni che la riforma delega agli arrondissements.

In relazione ai criteri elettorali, come già illustrato, la P.M.L. introduce un nuovo livello di rappresentanza. Fino al 1982 i cittadini eleggono solo il consiglio municipale su base cittadina. Dal 1983 i marsigliesi votano due tipi di candidati per ciascun settore: i consiglieri municipali ed i consiglieri di quartiere. Dunque la riforma ha anche modificato il sistema delle sezioni elettorali: lo scrutinio municipale non è più operato su base cittadina, ma dei *secteurs*, e ciascun settore ha un certo numero di seggi in consiglio municipale proporzionalmente alla dimensione di popolazione. Questo comporta due conseguenze per le strategie politiche locali: da un lato, i settori più popolosi diventano i più importanti nel gioco elettorale; dall'altro lato, la definizione delle circoscrizioni diventa una dimensione essenziale della riforma. Questi elementi sono centrali per il caso marsigliese. Mentre per le città di Parigi e Lione il criterio è stato quello di un arrondissement per settore, la P.M.L. divide Marsiglia in 6 settori, composti da 2 o 4 arrondissement. Un riaccorpamento non uniforme che permette a Defferre la rielezione del 1983, con la sconfitta del suo avversario Jean Claude Gaudin, che pure ottiene la maggioranza numerica dei voti della città.

Sebbene Defferre giustifichi il riaccorpamento sostenendo la volontà politica di riunire le due anime della città (il centro storico e le *banlieues*), non mancano forti critiche al suo progetto[217]. L'elemento della manipolazione partigiana delle sezioni elettorali, alimentato dalla retorica dell'opposizione[218], circoscrive l'ecologia dell'attenzione delle prime fasi di messa in opera verso contenuti puramente politici, se non addirittura elettorali. In altre parole, la natura di una riforma ampia e complessa si traduce in un sostanziale mutamento dei meccanismi elettorali.

Solo nel 1986, con il sindaco Robert Vigouroux, si propone un ridisegno della città, mirato a ristabilire l'omogeneità tra gli arrondissement; nell'anno successivo Marsiglia giunge alla connotazione attuale: 8 settori con 2 arrondissement ciascuno (tabella 4.1).

---

[217] Il ridisegno territoriali operato a Marsiglia è stato definito come una "sorte de caricature marseillaise de l'œuvre de Picasso" ("Una sorta di caricatura dell'opera di Picasso"). La dichiarazione è del senatore gaullista M. Caldaguès (Fonte: Journal officiel, Débats parlementaires, ed. 19/11/1982).

[218] Così si esprime l'allora leader dell'opposizione Jean-Claude Gaudin: "Gaston Defferre ne s'est pas oublié. Le ministre de l'Intérieur, dans une annexe au projet de loi sur les statuts de Paris, Lyon et Marseille, a concocté un découpage électoral aux petits oignons de nature à faciliter grandement la réélection du maire de Marseille" (*Libération*, 29 settembre 1982).

Tabella 4.1 – *Definizione territoriale dei settori. Evoluzione dal 1982 al 1987.*

Loi 31/12/1982		*Loi 09/07/1987*	
Settori	*Arrondissement*	*Settori*	*Arrondissement*
I	1°-4°-13°14°	I	1° e 7°
II	2°-3°-7°	II	2° e 3°
III	5°-10°-11°12°	III	4° e 5°
IV	6° e 8°	IV	6° e 8°
V	9°	V	9° e 10°
VI	15° e 16°	VI	11° e 12°
---	------	VII	13° e 14°
---	------	VIII	15° e 16°

Per quanto concerne l'approccio minimalista in relazione alle competenze delegate, l'uso personale e politico della riforma in stile defferriano si traduce nei tentativi di limitarne gli effetti rispetto alle deleghe da conferire ai nuovi *maires de secteur*[219]. In sostanza Defferre – e il Partito socialista locale, del quale è leader – gioca un ruolo centrale nella selezione dei candidati alla prima elezione decentrata. La scelta cade su personalità di spicco della politica locale, tutti già eletti al Parlamento o al *Département* (provincia). Nello specifico l'introduzione degli arrondissements, invece di modificare le pratiche in uso nel sistema politico locale, tende a riaffermarle in pieno.

Da quanto emerso si può affermare che la declinazione locale del percorso decisionale ha subìto un'impronta assai partitica ed elettorale. I sindaci di settore, ben inseriti nei meccanismi municipali e nazionali più per i legami politici dell'entourage del Partito Socialista che per i ruoli istituzionali ricoperti, di fatto agiscono a prescindere dal quadro formale. Questo contesto ha comportato forti rallentamenti nel processo di applicazione, che prenderà avvio sostanzialmente verso la fine degli anni Ottanta, con il sindaco Robert Vigouroux.

4.4 Una sociologia della politica locale marsigliese

Prima di analizzare quanto accaduto nel lungo processo di implementazione della riforma del decentramento a Marsiglia è necessario tentare di rintracciare gli elementi chiave del suo ordine locale, dei caratteri degli attori che vi intervengono e delle pratiche in uso.

In generale, al momento dell'introduzione della Loi P.M.L. il governo urbano marsigliese si caratterizza per tre elementi fondamentali: il forte accentramento del potere nelle mani del sindaco; la ripartizione elettorale dei territori della città tra i leader dei differenti partiti; il consolidamento dei rapporti tra politica e cittadini basati sulla distribuzione particolaristica delle risorse pubbliche (Houk 2005).

Proprio quest'ultimo elemento, del quale si è fatto cenno all'inizio di questo capitolo, risulta essere una dimensione chiave del funzionamento del sistema politico locale, alla luce del quale si rendono intelligibili anche i primi due.

La gestione delle risorse pubbliche in cambio di consenso è una pratica assai antica nel contesto marsigliese, e risale all'epoca del cosiddetto "socialismo municipale" di

[219] Per inciso, Defferre definisce pubblicamente i sindaci di settore "maires de carton" (sindaci di cartone), giocando sulla parola canton e lasciando chiaramente trasparire la propria considerazione del loro ruolo (Houk 2005, p. 157).

inizio Novecento[220]. Gli eletti locali cominciano a distribuire beni collettivi ai residenti nei quartieri operai – reti idriche e fognarie, scuole – ma anche benefici individuali come assunzioni pubbliche e servizi sociali (Viard 1995). Risorse che, come è emerso, sono cresciute negli anni sedimentando il ruolo e le funzioni degli eletti come mediatori tra istituzioni e popolazioni locali. Dal secondo dopoguerra infatti, con l'ulteriore espansione della spesa pubblica, questo sistema diviene sempre più pervasivo, fungendo da base del consolidamento del potere dei partiti socialisti e di centro e dei rispettivi leader locali.

Proprio il leader socialista Gaston Defferre, che governa per più di trent'anni dal 1953 al 1986, è uno dei protagonisti nel potenziare il sistema di potere collegato alla gestione di alloggi e dei posti di lavoro. Sin dal 1959 i leader locali del partito socialista controllano direttamente o indirettamente gli uffici di gestione degli alloggi sociali, sia a livello provinciale – O.P.A.C. (*Office public d'aménagement du département*) – che a livello cittadino – O.P.H.L.M. (*Office public pour le logements municipal*). In questo modo essi si assicurano la gestione pressoché esclusiva degli alloggi, amministrando l'accesso alla abitazioni per interi quartieri popolari[221]. Per quanto riguarda i posti di lavoro, la gestione Defferre ha innanzitutto controllato in via diretta il considerevole aumento del personale alle dipendenze municipali registratosi tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta[222]. A questo vanno aggiunti i posti di lavoro in agenzie controllate o supervisionate dal comune (trasporti, ospedali, municipalizzate ecc.): nel complesso si è trattato di un controllo su circa 50.000 posti (Morel 1999).

La gestione continuata di questa mole di risorse spiega in gran parte l'accentramento del potere e la sua territorializzazione. In effetti le dinamiche particolaristiche sono state appannaggio di un determinato – anche se folto – gruppo di potere, frutto dell'alleanza tra partiti di centrodestra e partito socialista. Questo ha condotto ad un processo di istituzionalizzazione di un ceto politico straordinariamente stabile nelle sue posizioni apicali: si pensi che dal 1953 ad oggi Marsiglia ha avuto solo tre sindaci, e da qui nasce l'"enigma" di cui si parlerà nel paragrafo successivo[223]. Tre sindaci con un *entourage* che resta pressoché invariato nel corso dei decenni, con leadership dotate di forte radicamento territoriale del consenso. E' questo un punto centrale per la successiva analisi della *mise en ouvre* della riforma del decentramento. Come si vedrà infatti, i candidati a sindaco di settore saranno sovente interni alla rete politica dei sindaci, proponendosi nei territori che rappresentano il proprio elettorato stabile e fidelizzato: una pratica che trasforma gli arrondissement alla guisa di veri e propri feudi elettorali.

Nonostante la progressiva riduzione delle risorse distribuibili – a partire dalla metà degli anni Novanta – questi elementi del sistema politico locale risultano ancora assai pertinenti, e la funzione di mediazione del politico tra istituzione e società civile è

[220] Nello specifico il socialismo municipale prende avvio con le consigliature del sindaco Siméon Flassières (1892-1902 e 1919-1931), appartenente al Partito Socialista.

[221] Cesare Mattina (2003a), nel suo lavoro empirico sulle pratiche clientelari a Marsiglia, riporta dati assai interessanti della gestione particolaristica degli alloggi pubblici. Un esempio su tutti. Nel 16° arrondissement, tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta, il Partito socialista dirige sia l'OPAC che l'OPHLM. In questo quartiere, di circa 50.000 abitanti di cui 25.000 iscritti nelle liste elettorali, ci sono ben 18.383 alloggi popolari. Una quota decisiva in termini elettorali, in quanto in questa sezione la stragrande maggioranza dei residenti vive in un alloggio del quale il partito socialista controlla l'attribuzione.

[222] Dal 1953 al 1977 l'organico alle dirette dipendenze del comune di Marsiglia è passato da 4.000 a 11.000 unità circa. A tutt'oggi conta 12.000 unità (Donzel 1998).

[223] L'espressione "L'énigme des trois maires" è di Michel Peraldi (Peraldi e Samson 2006).

ancora evidente nelle pratiche locali. Le riflessioni che seguono fanno riferimento innanzitutto ai tre sindaci della città (par. 4.4.1) e al loro seguito di fedeli (par. 4.4.2), sovente coincidenti con i sindaci di arrondissement. Quindi si passa ad un'analisi più generale sul personale politico locale (par. 4.4.3) ed infine si illustrano le strategie relazionali ed elettorali ancora diffuse nel contesto locale (par. 4.4.4).

4.4.1 L'enigma dei tre sindaci

In mezzo secolo Marsiglia ha conosciuto solo tre sindaci: Gaston Defferre (1953 – 1986); Robert-Paul Vigouroux (1986 – 1995) e Jean-Claude Gaudin (1995 in poi). Il primo governa per 33 anni, il secondo per 9. Gaudin, dopo 13 anni saldamente al potere, nel 2008 è rieletto al suo terzo mandato. Dei tre Gaudin è il solo sindaco di centrodestra[224], mentre i primi due militano entrambi nelle fila del partito socialista.

Dei tre sindaci quello che ha contrassegnato maggiormente la vita politica locale è Gaston Defferre, membro della resistenza, avvocato e già attivo in politica dal 1945. La sua prima elezione a sindaco nel 1953 è frutto di un duro scontro con il partito comunista. Al terzo turno di ballottaggio Defferre opta per una alleanza con la destra locale di Jacques Rastoin: una mossa vincente che esclude i comunisti dal governo della città fino al 1983, anno della prima tornata elettorale con il sistema introdotto dalla Loi P.M.L. Negli anni di governo defferriano – in tutto 6 consigliature – e più precisamente nel 1965, verranno eletti in consiglio comunale i due futuri sindaci, Vigouroux e Gaudin, con partiti diversi ma entrambi nella maggioranza di Defferre. Questo fattore è peculiare della storia politica marsigliese: sin dagli anni sessanta si configura la generazione delle personalità che costituisce il notabilato indiscusso della politica locale.

Nel suo lungo governo Gaston Defferre riesce a costituire un blocco sociale e politico assai stabile, basato sulla redistribuzione delle risorse e su una alleanza composta essenzialmente da parte della classe lavoratrice collegata al sindacato *Force Ouvrière*, dalla piccola borghesia del settore pubblico e dalla classe media delle professioni[225]. Un ingranaggio fondamentale di questo sistema è l'uso strumentale dei *Comité d'intérêt de quartier*: Defferre invoglia i socialisti – spesso commercianti della città – a fondare comitati di quartiere e stringe rapporti personali con i rispettivi presidenti dando loro molta attenzione attraverso numerose cerimonie di riconoscimento simbolico ed attraverso il proprio organo editoriale – *Le Provençal* – nelle sezioni *"vie des quartiers"* (vita nei quartieri).

La coalizione tra socialisti e centrodestra locale dura fino al 1983. In questo anno Jean-Claude Gaudin si candida per la prima volta a sindaco come avversario di Defferre, sicuro della maggioranza dei consensi. Defferre allora sposta il proprio raggio di azione a sinistra, alleandosi con il partito comunista. Con una coalizione di centrosinistra, e grazie al "découpage" operato con la *Loi P.M.L.*, il sindaco socialista riesce dunque ad essere rieletto. Ma il suo sesto mandato dura solo tre anni per l'improvvisa morte, avvenuta nel 1986. Subentra, senza elezioni, Robert-Paul Vigouroux. Chirurgo e pittore, di sicuro non della stessa capacità di influenza del suo

[224] Gaudin faceva dapprima parte del Centro nazionale indipendente per poi passare al RPR (Rassemblement pour la République ed infine all'UMP (Union pour un Mouvement Populaire).

[225] Si è parlato di "système Defferre" per dare rilievo al carattere pervasivo e strutturante della rete densa di rapporti del sindaco Defferre (Houk 2005).

predecessore, Vigouroux avrebbe dovuto guidare la città fino alla successiva tornata, nel 1989, nell'attesa di una ricomposizione del partito socialista, ormai decapitato del suo leader storico. Tuttavia negli anni del suo primo mandato Vigouroux propone un consistente mutamento nello stile di leadership. Marginalizza il ruolo del suo partito e del reticolo di potere sedimentato ormai da un trentennio, cooptando invece personalità di spicco della società civile. Relega gli assessori in posizioni periferiche e si avvale della collaborazione di tecnici ed esperti per una gestione rinnovata delle politiche urbane (Donzel 2001). Nella prima consigliatura affronta anche lo scandalo dell'*Affair Urba*, motivando ancor più le proprie scelte di rinnovamento del governo cittadino.

L'anno che precede la successiva tornata elettorale, il 1988, è poi un momento cruciale per la storia politica marsigliese: in primo luogo si svela in maniera decisiva il declino ormai decennale del partito comunista locale[226]; di contro, in tendenza con il resto del Paese, il Fronte nazionale di Jean-Marie Le Pen è scelto da un quarto dell'elettorato; infine, la discesa in campo di Bernard Tapie, presidente della locale squadra di calcio e assai popolare in città[227]. In questo clima l'elettorato marsigliese giunge disorientato alla tornata elettorale dell'anno successivo; e il risultato sarà atipico, in quanto viene scelto Robert-Paul Vigouroux, che diviene il sindaco con il maggiore suffragio nella storia della città: 125.000 voti contro i 75.000 di Jean-Claude Gaudin (uno scarto del 20 per cento), candidatosi per la seconda volta. La vittoria è schiacciante anche negli arrondissement, tutti conquistati dalla coalizione di centrosinistra e da personalità atipiche nel contesto politico locale.

Tabella 4.2 – *I sindaci di settore eletti nelle liste di Robert-Paul Vigouroux (1989-1995)*

Sindaco	*Partito**	*Settore*	*Arrondissement*
Imbert J.C.	P.S.	I	1° e 7°
Léonetti J.J.	P.S.	II	2° e 3°
Gallix S.	Ex P.S.	III	4° e 5°
Bonnel Y.	P.S.	IV	6° e 8°
Loo C.E.	P.S.	V	9° e 10°
Prunetta	P.S.	VI	11° e 12°
Rastoin P.	P.S.	VII	13° e 14°
Vassal	Ex P.C.F.	VIII	15° e 16°

P.S. = Partito Socialista; P.C.F. = Partito comunista francese.

Si tratta in effetti di dissidenti interni al Partito Socialista, o di leader indipendenti, definitivamente usciti dalle file del partito (tabella 4.2).

Gli otto sindaci eletti con Vigouroux rappresentano l'unica parentesi di discontinuità nella storia politica locale marsigliese. Eppure, proprio il carattere innovativo del cosiddetto *vigourisme* con cui il sindaco imposta il suo stile di governo rappresenta il seme del suo fallimento. La radicalità con la quale Vigouroux spodesta i propri assessori e gli altri leader cittadini e le barriere che costruisce attorno a sé per preservare l'elemento innovativo del suo mandato lo condannano ad un progressivo isolamento. La retorica anti-politica se da un lato gli concede visibilità e consenso popolare, dall'altro

[226] L'evoluzione dei consensi del PCF ha un andamento inequivocabile: 1978, 5 deputati degli 8 appartenenti alla sinistra locale; 1981: 2 deputati; 1988: solo 1 deputato, Lajoinie, che ottiene solo il 10.94% dei suffragi.

[227] Bernard Tapie guiderà trionfalmente i socialisti alle elezioni regionali del 1992 per poi uscire di scena improvvisamente a causa dei problemi giudiziari collegati proprio alla gestione del club di cui è presidente, l'Olympique Marseille (OM).

non gli permette di racimolare sostegno politico quando i suoi maggiori alleati cominciano ad abbandonarlo (Martin 2001). Per questo motivo il *vigourisme* si rivela abbastanza celermente una parentesi inadatta al quadro politico locale e la crisi subito si riverbera nel seguito elettorale del sindaco: in prossimità della tornata del 1995 i sondaggi attestano a Vigouroux solo il 10% delle intenzioni di voto. Così il sindaco-chirurgo esce di scena, non ricandidandosi e lasciando campo libero a Jean-Claude Gaudin, che nel 1995 conquista la maggioranza in consiglio pur riuscendo ad ottenere solo 5 settori degli 8 complessivi.

Nonostante di coalizione avversa, Gaudin rappresenta la massima continuità nella politica locale dell'ultimo mezzo secolo: insegnante, ha una esperienza trentennale ed ha collaborato per lunghi anni con il maestro indiscusso del governo cittadino, Gaston Defferre, del quale assume l'eredità. In effetti egli si riferisce spesso alla figura di Defferre quando descrive le proprie funzioni di sindaco (Peraldi e Samson 2006): anche lui stringe i rapporti con il sindacato più rappresentativo della città, *Force Ouvrière*, già base di consenso per Defferre. Ed inoltre anche Gaudin tende a cooptare i *Comité d'intérêt de quartier*, introducendo addirittura un assessorato ai CIQ ed un servizio deputato a rispondere sistematicamente alle loro richieste.

Al di là della straordinaria continuità politica di tre sindaci appartenuti per quasi due decenni alla stessa coalizione, questa ricostruzione è di particolare interesse per le dinamiche di implementazione della riforma del decentramento, oggetto centrale di questa analisi. L'alternarsi dei tre sindaci alla guida della città configura infatti differenti condizioni di opportunità per la *mise en ouvre*: condizioni dipendenti tanto dallo stile di leadership del sindaco di turno, quanto dalle circostanze sociopolitiche che ne contornano il mandato. Durante gli anni di Defferre il sistema politico è stretto sul sistema di alleanze, pesi e contrappesi il cui equilibrio si sostanzia nel sindaco della città e negli uomini a lui più prossimi. Si tratta di un contesto difficilmente scardinabile, che presenta numerose resistenze all'applicazione del nuovo testo. Con Vigouroux si fanno i primi timidi passi verso il passaggio di deleghe ai sindaci – tutti appartenenti alla stessa coalizione – e si ridefiniscono i confini territoriali dei settori, in vista di un più adeguato sistema di scrutinio.

Tuttavia è con Jean-Claude Gaudin che la riforma ha la sua massima accelerazione. La presenza di tre sindaci di settore di coalizione avversa a quella del sindaco apre la dialettica insita nella attività di opposizione politica. Durante le consigliature Gaudin, sindaci e assessori di arrondissement di centrosinistra avanzano più pressanti rivendicazioni, dando spessore al proprio ruolo e alla propria capacità di azione. Anche con il triennio Defferre (1983-1986) erano stati eletti due sindaci di settore avversi – uno dei quali è proprio Gaudin – ma allora la scarsa conoscenza dei meccanismi della legge e la chiusura del "système Defferre" non generano rivendicazioni. A dieci anni di distanza i sindaci di settore sanno di essere costretti ad agire nel proprio quartiere, avendo accesso solo alle file della minoranza del consiglio comunale, e tentano di ampliare il loro margine di influenza. Questa particolare contingenza, come si illustrerà in seguito[228], si rivela cruciale nelle dinamiche di *mise en ouvre* del decentramento amministrativo.

[228] Cfr. par. 4.5.3.

4.4.2 I feudi elettorali della "banda" del sindaco

Secondo Michel Peraldi e Samuel Samson, nel sistema politico marsigliese "le pouvoir se conquiert en bande et se structure après" (2006, p. 57)[229]. In effetti i gruppi di potere locali si articolano in nuclei assai circoscritti, composti da seguaci fedeli ad un capo che è l'unico a possedere le caratteristiche per divenire sindaco. Tra i membri del gruppo ha luogo una suddivisione delle risorse che assume due direzioni: da un lato un inquadramento orizzontale, basato sulla suddivisione geografica delle aree di consenso; dall'altro, un inquadramento verticale, attraverso la spartizione del controllo su specifiche politiche urbane. Una volta costituiti, i gruppi si traducono in vere e proprie dinastie, che edificano e difendono per decenni un consenso territorializzato, occupando settori particolari della politica urbana.

Nella storia politica marsigliese si sono avvicendate due "bande" di questo tipo, che presentano caratteri e aspetti strategici assai simili. Si tratta degli éntourage vicini ai due sindaci di maggiore esperienza, Gaston Defferre e Jean-Claude Gaudin. Partiamo dal primo.

Il gruppo di potere di Gaston Defferre si compone di sei personalità che, gestendo il potere nei rispettivi territori di competenza, accompagnano tutta la sua esperienza di sindaco e proseguono anche dopo la sua morte: Charles Émile Loo, Irma Rapuzzi, Antoine Andrieux, Lucien Weygand, Jean Masse, Jean-Noël Guérini (tabella 4.3).

Tabella 4.3 – *Il gruppo di Defferre, per anno di ingresso alla prima carica e territorio di influenza*

Nome	*Anno di accesso alla prima carica*	*Territorio affidato*
Charles Émile Loo	1953	Quartieri Sud – IV settore
Irma Rapuzzi	1953	Centro Est – III settore
Antoine Andrieux	1953	Centro Sud – I settore
Lucien Weygand	1973	Area Nord – VII settore
Jean Masse	1973	Nord Est – VII settore
Jean-Noël Guérini	1977	Centro – II settore

Il gruppo comincia a formarsi già prima del secondo conflitto mondiale e vede accanto a Defferre un suo storico collaboratore, Charles Émile Loo. I due accedono assieme al governo della città nel 1953 avviando così l'ossatura del "système Defferre". Il territorio di competenza di Loo è quello dei quartieri sud, dove lui è nato e dove radica un seguito stabile. Irma Rapuzzi è invece il candidato del centro est, ed assieme ad Antoine Andrieux si occupa della gestione del personale municipale. Dagli anni Settanta entrano Jean-Noël Guérini e Jean Masse: il primo viene eletto negli arrondissement del centro cittadino, dove nel quartiere storico del Panier costruisce un vero e proprio feudo elettorale tutt'ora fedele. Discorso a parte va fatto per Jean Masse. Egli eredita il territorio di influenza dal padre Marius, eletto nelle file del partito socialista già nel 1936 e dunque già influente in quelle zone, coincidenti con una parte

[229] "Il potere si conquista in bande e si struttura di conseguenza". Secondo gli Autori la banda è un gruppo ristretto, che si definisce per circostanze e competenze ripartite, e non per l'appartenenza prestabilita ad uno specifico gruppo, come invece accade nel clan o nella rete. Il concetto è mutuato dall'antropologo Alain Testart (2004), che spiega il ruolo delle fedeltà personali nel condurre il cambiamento nei sistemi di lignaggio.

dei quartieri nord, ricchi di alloggi sociali e connotati da una consistente presenza immigrata.

Accanto alla divisione elettorale della città all'interno del gruppo si definiscono anche le rispettive aree di influenza sui diversi settori delle politiche urbane. Si tratta di alloggi, impieghi pubblici, strade e appalti. Tutto viene suddiviso tra i membri del gruppo: a Rapuzzi e Andrieux spetta la preziosa gestione del personale comunale e degli edifici; a Masse spetta la manutenzione urbana e l'edilizia; a Loo gli interessi economici collegati al porto e all'organizzazione del partito.

Questi uomini rappresentano i "baroni di Defferre" (*ibidem*, p. 58). In effetti saranno rieletti nei rispettivi feudi elettorali ed in diverse cariche istituzionali, dal sindaco di settore a consigliere provinciale, regionale e fino all'Eliseo. In cambio, ad essi spetta il controllo del proprio dominio, cooptando i *Comité d'intérêt de quartier* e le altre forme associative. Per farlo, ovviamente, i baroni hanno l'accesso privilegiato alle risorse pubbliche centrali, che distribuiscono sottoforma di servizi sociali, sovvenzioni e onori.

La seconda banda, quella di Jean-Claude Gaudin, assume una connotazione pressoché analoga pur avviando la sua strutturazione in tempi più recenti. Tra le sue fila, accanto a Gaudin si trovano altre quattro personalità: Jean Roatta, Roland Blum, Guy Teissier e Jean François Mattéi (tabella 4.4).

Il principale alleato di Gaudin è Jean Roatta, assieme al quale si candida alle elezioni del 1983 dopo essere fuoriuscito dalla maggioranza di Defferre sei anni prima, nel 1977.

Tabella 4.4 – *Il gruppo di Gaudin, per anno di ingresso alla prima carica e territorio di influenza*

Nome	*Anno di accesso alla prima carica*	*Territorio affidato*
Jean Claude Gaudin	1965	Quartieri sud – IV settore
Jean Roatta	1982	Centro sud – I settore
Roland Blum	1978	Centro Est – VI settore
Guy Teissier	1982	Sud Est – V settore
Jean François Mattéi	1983	Area Nord – VIII settore

Anche in questo caso la strategia del gruppo è quella di disporre i membri nelle varie zone della città, confermando la tesi di una straordinaria continuità nello stile di governo cittadino. Gaudin si impianta nel IV settore, quello dei quartieri residenziali abitati prevalentemente dalla classe media e delle professioni. Nel 1978 in questi quartieri Gaudin riesce a strappare il consenso al potente Charles Émile Loo. Jean Roatta si colloca nel I settore – portandolo via alla Andrieux – mentre Roland Blum assume la guida del VI settore e Guy Teissier del V, a sud-est della città. A Jean François Mattéi spetta invece un territorio arduo, quello dei quartieri nord del 15° e 16° arrondissement. Questi quartieri popolari, aree disagiate ad alto tasso di immigrazione, sono infatti una roccaforte del partito comunista. Incassate numerose sconfitte, Mattéi eredita successivamente il settore di Gaudin (il IV), quando quest'ultimo viene eletto in Senato.

In relazione alla implementazione del decentramento marsigliese, questa prassi della distribuzione dei territori elettorali è assai interessante in quanto strettamente collegata alla gestione delle candidature a sindaco di settore. Non a caso, alla prima tornata elettorale con la *Loi P.M.L.* – quella del 1983 – tutti i sindaci designati coincidono perfettamente con la geografia elettorale sinora emersa (vedi tabella 4.7)

Ma la ripartizione territoriale operata dai due gruppi non si ferma a quella tornata, rivelandosi invece assai stabile nel tempo. Ad oggi, pur dopo l'avvicendamento del centrodestra a partire dal 1995, la configurazione geopolitica locale resta pressoché inalterata. Nel centrodestra, oltre Gaudin, tre componenti della sua squadra mantengono saldamente il proprio territorio di influenza: Teissier è sindaco-deputato del V settore, Roatta del I, Blum del VI. Per il centrosinistra Jean-Noël Guérini difende il suo feudo nel centro storico (II settore), mentre a nord la famiglia Masse dimostra ancora il suo straordinario radicamento con Christophe Masse, nipote di Jean.

Dunque un quadro politico locale assai accentrato, nel quale per tramite dei propri "baroni" i sindaci riescono a condizionare tutti i settori della gestione dell'azione pubblica, a controllare l'elettorato nei diversi quartieri ed a stringere rapporti vantaggiosi con le sue realtà associative. Un accentramento che influenza in maniera decisiva gli esiti del decentramento.

4.4.3 Quadro sociografico del personale politico locale

Alla luce di quanto emerso sinora si ha l'idea di un sistema sostanzialmente bloccato in tutte le sue componenti, ma non è propriamente così. Alla continuità sinora ravvisata agli alti livelli si accompagnano infatti due elementi di instabilità: in primo luogo si registra una elevata conflittualità in termini elettorali; in secondo luogo un elevato ricambio nel personale politico di base (consiglieri comunali e di quartiere). E' dunque necessario illustrare questi due fenomeni in maniera più dettagliata.

Rispetto all'aspetto conflittuale, ad ogni tornata elettorale a Marsiglia si intraprendono dei veri e propri scontri. Nel 1983, la prima volta in cui si affrontano centrodestra e centrosinistra, Gaston Defferre vince pur prendendo 3.300 voti complessivi in meno rispetto al suo avversario, l'ex allievo Gaudin. Nel 1995, quando a vincere è Gaudin, il suo avversario Lucien Weygand (già sindaco del I settore) ottiene 544 voti in più. Dunque duelli giocati sul filo del voto. Solo più recentemente, nel 2001, il dato rispecchia l'andamento nazionale e Gaudin vince con uno scarto di 17.000 voti.

Venendo al ricambio del personale politico di base, in effetti è proprio l'elezione del 2001 a far registrare il più basso tasso ricambio tra i consiglieri dall'introduzione della Loi P.M.L. (tabella 4.5)[230].

Tabella 4.5 – *Eletti in consiglio comunale in doppia carica e tasso di ricambio (anno 1983-2001)*

Tornate elettorali	*Totale eletti (consiglio comunale e in doppia carica)*	*% di ricambio*
1983	101	67.3
1989	101	75.2
1995	101	65.3
2001	101	39.6

Nelle altre due tornate il ricambio è invece elevatissimo, a dimostrazione di come ai livelli inferiori le dinamiche politiche siano molto più vivaci.

[230] Nella impossibilità di rintracciare il dato sul totale dei consiglieri di arrondissement (202), il riferimento è ai soli componenti del consiglio comunale, che comprende l'insieme dei consiglieri di arrondissement eletti in doppia carica.

Ma il turn over numerico tra gli eletti non riflette la varietà della loro composizione sociale. Sin dagli anni Settanta la stragrande maggioranza degli eletti appartiene alla media borghesia delle professioni e dei dipendenti pubblici.

In questo i tre sindaci avvicendatisi nei cinquanta anni post-bellici ne sono un chiaro esempio: un avvocato, un medico, un insegnante. Tre categorie che sono in effetti abbastanza rappresentate nell'universo dei consiglieri comunali marsigliesi.

Dando uno sguardo agli eletti nel 2001, solo 85 dichiarano una professione: da ciò se ne deduce che gli altri traggano dalla politica il sostegno economico principale. Di questi 85 eletti 19 svolgono una professione medica (tabella 4.6)[231].

Tabella 4.6 – *Posizione professionale degli eletti in consiglio comunale (anno 2001)*

	Numero
Liberi professionisti	25
Dipendenti pubblici	21
Politici	20
Medici	19
Insegnanti	11
Avvocati	5
N = 101	

Anche considerando un campione più allargato, comprendente 2 settori – dunque 4 arrondissement – si riscontrano percentuali simili: le tre categorie dei dipendenti pubblici, delle professioni liberali e dei politici si attestano al 30%. Il restante 10% comprende piccoli imprenditori, commercianti, impiegati nel settore privato e portuali.

La composizione sociale della politica locale è dunque essenzialmente centrata sulla piccola e media borghesia, con l'elevata incidenza delle professioni. In letteratura questo fenomeno si fa risalire al declino economico e commerciale che la città ha subito con la crisi del sistema coloniale tra le due guerre (Morel 1999; Roncayolo 2002). Una crisi vissuta in prima persona dai piccoli imprenditori, dai commercianti e dall'indotto occupazionale alle loro dipendenze. In quel periodo rappresentanti delle grandi famiglie industriali e commerciali locali, professionisti in gran parte medici e avvocati, accedono ai posti chiave del governo urbano (Zalio 1999). Si configura in questo modo una costellazione di mondi professionali e sociali con accesso ai posti chiave dell'amministrazione locale e nazionale, capaci di acquisire lo status egemonico della città.

4.4.4 Strategie relazionali e costruzione del consenso

Per chiudere la ricostruzione del contesto politico marsigliese occorre sottolineare il ruolo delle reti di relazione che gli eletti, a tutti i livelli, intrattengono per la costruzione ed il potenziamento del consenso. Così come emerso per il caso napoletano, anche nel contesto politico marsigliese le strategie relazionali risultano centrali per la politica, conducendo ad un lavorio costante che parte dal quartiere e giunge fino al governo centrale.

[231] La ricostruzione illustrata in tabella prende spunto dai dati forniti da Peraldi e Samson (2006, pp. 36-37).

In effetti le strategie relazionali degli eletti marsigliesi assumono una duplice direzione: verso l'alto, intrecciando legami con i rappresentanti dei livelli di governo regionale e centrale; verso il basso, tessendo la rete territoriale che permette loro di fidelizzare un consenso circoscritto al quartiere. Due direzioni che si intrecciano costantemente: dall'alto ci si procurano le risorse di influenza e prestigio che rinforzano la propria legittimazione sul territorio; dal basso si gestisce il consenso come merce di scambio, barattando pacchetti elettorali con i politici di più alto rango in cambio di ulteriori risorse.

Sono già emersi almeno due nodi chiave peculiari del contesto politico marsigliese che ne anticipano le possibili configurazioni relazionali: la prassi del cumulo delle cariche elettorali; la spiccata territorializzazione del consenso elettorale.

Rispetto al primo punto, il cumulo di mandati è un elemento caratterizzante la politica locale francese in generale. A Marsiglia, dal sindaco della città ai sindaci di quartiere, passando per gli assessori comunali e scorrendo fino a quelli di arrondissement, è notevole il numero di quanti sono in possesso di due o più cariche. Per richiamare gli esempi più evidenti: l'attuale sindaco Gaudin, al 2003, è a un tempo vice presidente del senato e presidente della *Communauté urbaine* (area metropolitana). I membri del suo entourage, Jean Roatta, Roland Blum e Guy Teissier sono tutti *député-maire*, vale dire sindaci di arrondissement e deputati. A questi si aggiunge Bruno Gilles, a un tempo sindaco e consigliere regionale. Nella coalizione di centrosinistra Jean-Noël Guérini è sindaco di settore, consigliere regionale e senatore.

La possibilità di gestire più cariche non ha effetti solo sulla carriera individuale. Cumulando mandati i grandi eletti giocano un ruolo di leaders informali, posizionandosi in zone strategiche del campo politico (Crozier e Thoenig 1975): questo dà la possibilità di puntare su più giochi contemporaneamente, allargando le proprie conoscenze politiche in termini quantitativi ed ancor più qualitativi. Sfruttare una carica locale ed una nazionale permette infatti di veicolare risorse da un gioco all'altro, consentendo strategie di lobbying senza intermediari, ottenendo servizi a costi assolutamente inferiori ed in tempi notevolmente celeri[232].

Venendo al secondo punto, la territorializzazione del consenso, gli eletti locali, pur se proiettati verso i più alti livelli di governo per ottenere risorse, non possono assolutamente trascurare il proprio arrondissement di riferimento; è qui che essi trascorrono gran parte del loro tempo, rendendosi visibili in riunioni, eventi pubblici, visite ai CIQ, contatti individuali e collettivi. Non a caso l'espressione comunemente utilizzata per definire il politico di quartiere è quella di "élu de terrain" (eletto del territorio): in principio utilizzata per distinguere gli eletti ai livelli di governo urbano e suburbano, questa formula nel tempo si istituzionalizza riempiendosi di un'accezione prettamente ideologica. L'élu de terrain è allora colui che è in costante rapporto con i cittadini che lo eleggono e con i quali egli scambia risorse materiali e immateriali. Materiali visto che, come emerso in più punti in questo capitolo, la relazione politica/società urbana si traduce quasi automaticamente in distribuzione di servizi in

[232] Nell'argomentare i propri rapporti con i ministri, l'attuale sindaco Gaudin si esprime in questi termini: "Le maire d'une grande ville doit être parlementaire (…) pour choper les ministres. Je suis resté un an sans être au Parlement, j'ai demandé plusieurs fois un rendez-vous, on m'a déplacé une première fois, une deuxième fois, une troisième etc. (Au contraire), quand vous êtes au Parlement, vous interpellez en direct" (Il sindaco di una grande città deve essere parlamentare per avvicinare i ministri. Sono rimasto un anno fuori dal Parlamento ed ho più volte chiesto un incontro, mi hanno rimandato una prima volta, una seconda, una terza ecc. Invece quando si è al Parlamento, potete interpellarli direttamente (Cfr. Peraldi e Samson 2006, pp. 79-80).

cambio di consenso. Immateriali in quanto lo scambio reciproco eletto/elettore non si ferma al favore, al "*service rendu*", ma veicola anche risorse di altra natura: l'élu de terrain deve necessariamente essere colui che ascolta in prima persona i bisogni dei cittadini, che si identifica con il quartiere di provenienza, che ne difende l'integrità culturale ed emotiva.

La forte connotazione territoriale, che si traduce in rapporti faccia a faccia, incontri di quartiere, senso di comunità, appare poco immaginabile se proiettata su una città in cui risiedono più di 800.000 abitanti che ne fanno la seconda area metropolitana del Paese. Eppure ancora oggi ci sono politici locali che sostengono che "Marseille, finalement, c'est un grand village"[233]. Un'affermazione che non è del tutto infondata se, invece di considerare l'intera popolazione, si prende atto unicamente delle cifre di quella piccola porzione che partecipa al voto. Nel censimento del 2001 Marsiglia conta 807.726 abitanti, dei quali solo 411.520 iscritti nelle liste elettorali. Dunque solo la metà ha diritto al voto, e di questi la percentuale di chi si reca effettivamente alle urne tende inesorabilmente a scendere: nel 1989 erano il 64.79 per cento, nel 1995 il 61.45, nel 2001 il 54.11, pari a 214 mila persone, come una città di medie dimensioni. In termini di strategie elettorali di quartiere, dunque, i politici locali hanno la possibilità di potersi basare sul consenso di poche migliaia di persone per accedere alle cariche. Per fare due esempi. Nel 2001 il sindaco Gaudin viene eletto nel IV settore con il 52 per cento del suffragio, pari a 18.022 voti. Questo risultato gli concede la vittoria al primo turno nonostante si tratti solo di un quarto degli iscritti nelle liste elettorali, che già di per sé rappresentano la metà della popolazione residente. Sempre nel 2001 il caso di Jean-Noël Guérini – poi candidato sindaco nel 2008 – è ancora più eclatante. Nel suo territorio, coincidente con il quartiere Panier, cento storico della città (III settore), la sfida elettorale si è giocata partendo da un totale di 3.800 iscritti nelle liste elettorali – rispetto agli 8.908 residenti – dei quali votano solo il 60 per cento, pari a 2.280 elettori. Per vincere sarebbe bastato convincerne 1.141, vale a dire la metà più uno.

In queste dimensioni di piccola comunità – elettorale – la costruzione di reti di supporto tocca dinamiche micro, passando per le piccole associazioni culturali, le sagre dei prodotti locali, i club degli anziani, i circoli sportivi ecc. Risulta allora molto più chiaro di come si snodino le strategie relazionali degli eletti rispetto al territorio. Il tasso di non iscritti unito a quello di astenuti dal voto agevola la costruzione di reticoli stabili e fedeli nel tempo. Sulla scala micro del quartiere gli eletti riescono facilmente tenere sotto controllo la continua richiesta di beni e servizi del loro elettorato calibrandovi l'offerta politica.

E' allora in questo quadro a piccole dimensioni che l'*élu de terrain* intende il proprio lavoro: prossimità, rapporti faccia a faccia, distribuzione di risorse pubbliche, ricostruzione di ambiti di comunità rionali. Un circolo che si riavvia costantemente, virtuoso o vizioso a seconda delle circostanze.

4.5 Il processo di implementazione

La ricostruzione del sistema sociopolitico ha condotto ad una maggiore conoscenza del contesto marsigliese. Il fine è quello di giungere ad una sintesi dei caratteri

[233] "Marseille, in fin dei conti, è un grande villaggio". L'affermazione è di un eletto locale, Samia Ghali. Cfr. Jean-Louis Comolli e Michel Samson, Marseille contre Marseille, serie documentaria in dvd, Doriane films, Parigi, 2005.

strutturanti la configurazione locale di azione, al cui interno le strategie diffuse degli attori politici ed i modi di regolazione sociale che ne derivano sono resi intelligibili.

Da quanto emerso è possibile individuare almeno tre dimensioni del sistema: accentramento del potere; diffusione di pratiche particolaristiche nella gestione delle risorse pubbliche; la territorializzazione del consenso elettorale. Si tratta di dimensioni intrinsecamente connesse, alle quali si collegano specifici meccanismi di regolazione sociopolitica. Vediamoli nel dettaglio.

Un primo elemento consiste in una configurazione locale di azione caratterizzata da un elevato accentramento delle risorse di potere. Ne deriva quanto segue: *a)* la figura del sindaco è dominante nella prassi politica, nella gestione delle politiche e nei rapporti che la città intrattiene con il governo centrale; *b)* l'entourage controllato dal primo cittadino si predispone nei posti chiave della politica urbana (suddivisione verticale) ed in specifici territori (suddivisione orizzontale); *c)* è prassi diffusa che i leaders politici cumulino a un tempo cariche locali e nazionali (*deputé-maire*); *d)* nonostante il cambiamento di coalizione, negli ultimi sei decenni persiste una sostanziale continuità politica – e dello stile di leadership – specie nelle sue posizioni apicali.

Il secondo elemento si riferisce alla diffusione di pratiche particolaristiche nella gestione delle risorse pubbliche. Ne derivano quattro conseguenze: *a)* la gestione delle risorse distribuibili (posti di lavoro, alloggi, servizi sociali ecc.) diviene asse portante della legittimazione e del consenso; *b)* l'accesso alle risorse distribuibili è privilegio esclusivo del sindaco e del suo entourage (suddivisione verticale); *c)* il rapporto tra politica – gli eletti – e società urbana è edificato quasi esclusivamente su una logica di "service rendu" in cambio di voti; *d)* la principale forma di associazionismo locale, i C.I.Q., si traduce in meccanismo di cooptazione dall'alto della società urbana.

Il terzo ed ultimo elemento riguarda la spiccata territorializzazione del consenso elettorale. Ciò comporta almeno altre quattro conseguenze: *a)* lo spazio urbano si ripartisce in base ad una specifica geopolitica territoriale stabile negli anni; *b)* questa geopolitica dipende essenzialmente dal meccanismo di suddivisione orizzontale interno agli entourage dei sindaci; *c)* i leaders gestiscono il consenso in territori delimitati che possono essere ereditati da familiari, concessi dai sindaci o accordati in base al meccanismo di suddivisione orizzontale; *d)* i leaders si identificano in "élus de terrain", difendono l'integrità culturale ed emotiva del quartiere e vi stabiliscono il fulcro delle proprie reti relazionali anche grazie alla limitata partecipazione elettorale.

Il sistema così strutturato non dà certo vita facile all'introduzione delle riforme del decentramento. Come è emerso, già in fase di formulazione questi elementi hanno avuto un loro peso non trascurabile. La Loi P.M.L. è espressione delle strategie di Gaston Defferre e del suo entourage; la non applicazione della *Loi de démocratie de la proximité* consegue alla strategia di non decisione di Jean-Claude Gaudin.

Giunge allora il momento di passare all'analisi di quanto accade con l'avvio dell'implementazione del progetto P.M.L. L'analisi si muove su quattro dimensioni. Nel paragrafo 4.5.1 si guarda alle vicende collegate alla prima elezione dei sindaci di settore, ricostruendo la contingenza politica che fa da sfondo alla tornata elettorale del 1983, i meccanismi di selezione dei candidati e le prime pratiche di *mise en ouvre* da questi poste in atto. Nel paragrafo 4.5.2 l'analisi verte sui primi anni di implementazione (1983-1994), evidenziando le difficoltà che il processo incontra specie rispetto alle resistenze di contesto. Nel paragrafo 4.5.3 è illustrata invece la particolare contingenza della consigliatura 1995-2001, durante la quale si aprono una serie di controversie e rivendicazioni che accelerano il processo di applicazione della riforma.

Nel paragrafo 4.5.4, infine, si propongono le riflessioni conclusive sugli esiti del lungo percorso di riforma, specie in considerazione del rapporto tra riforme istituzionali e sistema sociopolitico locale.

4.5.1 Il debutto dei maires de secteur: la selezione dei candidati

La prima elezione dei sindaci di settore del 1983 a Marsiglia si compie in una particolare contingenza politica: la crisi interna al principale partito locale, il partito socialista. Una crisi che nasce da due circostanze concomitanti: da un lato i contrasti interni collegati alla successione di Defferre; dall'altro la presenza del governo Mitterand che riunisce comunisti e socialisti.

Per quanto riguarda il primo punto, dopo un trentennio di governo ininterrotto Defferre vede indebolirsi la propria leadership e all'interno del suo partito iniziano i primi confronti in vista di una sua successione. Il protagonista in questa circostanza è Michel Pezet, presidente della regione dal 1981[234] e assessore comunale, principale contendente del ruolo di capo del partito. A questa vicenda si aggiunge la necessità per Defferre di replicare anche al livello locale la medesima coalizione di centrosinistra che guida il Paese, includendo il partito comunista. Come già visto, sin dal 1953 Marsiglia è retta da una coalizione di centrodestra escogitata da Defferre per escludere i comunisti dal governo locale. Nel 1983 dunque le cose cambiano, e per la prima volta il duello elettorale vede confrontarsi destra e sinistra. L'inclusione dei comunisti apre la strada alla candidatura del leader avversario Gaudin, candidato sindaco nel IV settore a capo di una alleanza tra RPR e UDF. Proprio Gaudin ottiene nel complesso 3.300 voti in più, ma grazie alla ridefinizione partigiana delle circoscrizioni elettorali è comunque Defferre a vincere le elezioni pur ottenendo solo quattro sindaci di settore sui sei previsti.

La situazione politica appena descritta vede dunque un generale indebolimento della leadership locale che contribuisce ad acuire il carattere politico-elettorale delle prime fasi di implementazione, già ampiamente emerso in fase di formulazione. La crisi del principale partito locale comporta per i suoi leader la necessaria difesa del controllo sugli strumenti di consenso, sui rispettivi territori elettorali e sulle cariche politiche a tutti i livelli. Una situazione che si riverbera su due aspetti della riforma: le strategie di selezione dei candidati a sindaco di settore; l'appropriazione partigiana delle nomine degli assessori.

Rispetto al primo punto, la selezione dei sindaci cade sui membri dell'entourage di Defferre che presentano uno spiccato radicamento territoriale. In generale si è trattato di candidare politici di rango regionale o nazionale che già dispongono di un seguito elettorale costante e territorialmente localizzato in specifici arrondissement. Per i socialisti la scelta cade su Weygand, Guérini e Pezet[235], rispettivamente collocati nel I, II e III settore (tabella 4.7).

[234] Marsiglia è il capoluogo della Regione P.A.C.A., comprendente i départements di Provence, Alpes e Côte d'Azur.

[235] Michel Pezet, una volta eletto, cede la carica al collega di partito Colloumb.

Tabella 4.7 – *I primi sindaci di settore eletti (1983-1989)*

Sindaco	*Partito**	*Settore*	*Arrondissement*
Weygand L.	PS	I	1°-4°-13°14°
Guérini J.N.	PS	II	2°-3°-7°
Coullomb M.	PS	III	5°-10°-11°12°
Gaudin J.C.	UDF-RPR	IV	6° e 8°
Teissier G.	UDF-RPR	V	9°
Posado P.	PC	VI	15° e 16°

*P.S. = Partito socialista; U.D.F. = *Union pour la Démocratie Française*; RPR = *Rassemblement pour la République*; P.C. = Partito comunista.

Il resto dello scacchiere è invece terreno instabile per Defferre: nei quartieri nord (VI settore), storica roccaforte di sinistra, viene eletto il comunista Posado, apertamente ostile alla maggioranza di cui fa parte. Per la coalizione di centrodestra ad avere la meglio sono lo stesso Gaudin (IV settore) ed il suo braccio destro Teissier (V settore).

Se la selezione dei candidati a sindaco segue criteri di partito uniti a strategie di ripartizione territoriale, le nomine degli assessori di settore (*adjoint*) seguono una prassi puramente politica: l'assegnazione strategica delle cariche finalizzata a mantenere intatti gli equilibri interni ai partiti. Nonostante siano i consigli a scegliere gli assessori, spetta poi ai sindaci di settore nominarli: la scelta cade perciò su persone a questi vicine per distribuire nel territorio le proprie risorse clientelari. Questo contribuisce a trasformare le cariche in strumento di ulteriore ramificazione dell'influenza reticolare dei sindaci. Uno strumento utilizzato a dismisura, a confermare la proliferazione delle strategie difensive in una contingenza di incertezza nelle strutture di influenza. Così il numero degli *adjoint* viene quasi ovunque utilizzato al suo massimo (pari al 30 per cento del numero dei membri del consiglio), sfruttando le deleghe assessorili per ricompensare i militanti non eletti. La spartizione al massimo degli assessorati disponibili oltrepassa le materie di competenza decentrata, includendo circolazione stradale, commercio e artigianato, ambiente, pari opportunità, handicap, disoccupazione ecc.

La natura fortemente politica e di partito della selezione del personale, primo passo effettivo dell'implementazione, ha grande peso nelle dinamiche della riforma. I primi sindaci ed assessori di settore sono contestualmente i protagonisti delle prime forme di definizione della nuova cornice normativa: spetta a loro interpretarla, metterla in pratica e – se necessario – difenderla, rivendicando quanto previsto dal testo di legge. Il concetto di riforma non reca necessariamente in sé quello di cambiamento. Ad essa deve accompagnarsi il cambiamento degli attori, condizione indispensabile per avviare una trasformazione istituzionale. La riconferma di pratiche politiche della stessa natura di quelle precedenti rappresenta pertanto una prima fonte di inerzia per il cambiamento istituzionale auspicato.

4.5.2 L'arte di (non) delegare: trasferimento di competenze e resistenze di sistema

Le prime fasi di implementazione sono dunque contraddistinte da una contingenza assai incerta con una impronta fortemente politica e di partito. Gli altri aspetti della complessa Loi P.M.L. passano così in secondo piano, primi fra tutti il ruolo dei sindaci di settore e le competenze da delegare agli istituti decentrati.

Quella emersa nel 1983 è una configurazione politica in forte bilico nella quale Defferre governa una città in cui quattro sindaci di settore possono metterne in discussione la leadership. Eccezion fatta per i socialisti Weygand e Guérini, infatti, gli altri settori restano insicuri. Oltre ai leader di centrodestra Gaudin e Teissier, anche Colloumb e Posado vanno tenuti sotto controllo: il primo in quanto uomo di Pezet, principale avversario di Defferre all'interno del partito; il secondo in quanto apertamente critico con la coalizione di centrosinistra. Questa instabilità si traduce in una strategia di contenimento dei sindaci che ne minimizza il ruolo e le prerogative limitandone gli spazi di manovra. In altre parole sindaco e consiglio comunale interpretano il testo della Loi P.M.L. a proprio favore sospendendo inesorabilmente il passaggio di funzioni dal centro agli arrondissement. Nel dettaglio delle competenze delegate, gli *équipements de proximité* (servizi territoriali), tra i quali gli asili nido, verranno in parte delegate solo nel 1998[236]. Per quanto concerne invece gli *espaces verts* (verde pubblico) il cammino delle attribuzioni ha seguito differenti tappe. Proprio nel 1983, dopo la sesta riconferma di Defferre, il comune stipula una convenzione tra sindaco e settori, in cui però resta il sindaco ad avere la libertà di gestire il verde, riservandosi di informare i settori. Ovviamente questa convenzione è una forma di resistenza che elude la riforma. Solo nel 1989, con il sindaco Vigouroux, la *Direction Ecologie Verts* – la direzione centrale del comune – delega i propri servizi ai settori, trattenendo solo quelli di rilevanza comunale.

In termini di traduzione pratica le resistenze registrate in materia di deleghe hanno tuttavia esiti ambivalenti a seconda dell'appartenenza politica dei sindaci di settore. Se la strategia di contenimento dei sindaci di centrodestra può risiedere nel non delegare loro le dovute funzioni, lo stesso non può accadere per quelli di centrosinistra. Questi appartengono alla rete di relazioni che gravita attorno al sindaco, siedono in consiglio comunale nelle file della maggioranza ed in tre casi su quattro cumulano al mandato locale anche uno regionale o nazionale. Per costoro l'accesso alle risorse disponibili sul proprio territorio non dipende dalla carica ricoperta, bensì dall'appartenenza alla specifica cerchia di relazioni di livello superiore.

Due esempi emblematici di queste dinamiche riguardano altre due importanti deleghe relative alla gestione degli *équipements socio-cultural* (animazione sociale) e dei *logements* (alloggi).

In relazione al primo punto, al momento della introduzione della PML la gestione dell'animazione socio-culturale a Marsiglia è affidata per convenzione ad una *Association para-municipal*, nata nel 1981 e condotta dal direttore degli affari scolastici del comune e funzionante con personale municipale. Nel giugno 1984 l'appalto viene rinnovato alla associazione con atto unilaterale del comune ma in nome e per conto dei sindaci di settore. Questo atto, nonostante fosse in deroga ai dettami della legge, viene comunque accettato dai sindaci di settore come compromesso di una fase di passaggio verso un totale decentramento di funzioni. Compromesso che vale in particolar modo per i sindaci di centrosinistra che traggono vantaggio dalla gestione dei *logements*. La Loi P.M.L. affida ai sindaci di settore la gestione della metà degli alloggi sociali presenti sul territorio. Va subito detto che ufficialmente il comune applica questa delega solo dopo due anni dal varo della riforma. Eppure, sin dapprincipio, la gestione del servizio di assegnazione della metà degli alloggi disponibili finisce di fatto sotto il controllo dei sindaci di settore. Data la forma mista del criterio elettorale, questi ultimi

[236] Nella fattispecie degli asili nido nel 1983 la gestione è operata dalla Oeuvre de crèches e la P.M.L. non prevede la rescissione di contratti già stipulati in precedenza.

sono infatti anche consiglieri di maggioranza e pertanto non hanno bisogno di rivendicare le competenze previste dalla P.M.L.. Inoltre la loro appartenenza alla rete di influenza del sindaco – che li ha selezionati indicando le loro candidature – rende ancor più superflua l'applicazione delle deleghe specifiche.

Le strategie di appropriazione operate per il controllo dei sindaci spaziano dunque dall'esclusione totale dalle nuove funzioni – per il centrodestra – all'accesso ufficioso su particolari risorse – per il centrosinistra. Si configura in tal modo un clima di strategica non decisione, in cui i sindaci sono interessati più al cumulo di consensi – personali – nei settori di riferimento che alla effettiva applicazione della Loi P.M.L.

Se le risorse e le competenze degli arrondissements sono sottoposte a negoziazione informale di sindaci e assessori, loro rami operativi, per i consiglieri di arrondissement questo si traduce in una generale interpretazione difettosa se non addirittura confusa del decentramento. Eppure l'elezione dei consigli di arrondissement è la più corposa innovazione introdotta dalla riforma. L'istituzione di un nuovo livello di rappresentanza accresce il numero di eletti nel governo locale, che passano dai 63 del 1977 ai ben 303 del 1983, dei quali un terzo sono consiglieri in doppia carica (tabella 4.8).

Tabella 4.8 – *Distribuzione degli eletti nei settori*

Settori	*Arrondissement*	*Eletti*	*Eletti nel consiglio comunale*	*Eletti nel consiglio di arrondissement*
I	1° e 7°	33	11	22
II	2° e 3°	24	8	16
III	4° e 5°	33	11	22
IV	6° e 8°	45	15	30
V	9° e 10°	45	15	30
VI	11° e 12°	39	13	26
VII	13° e 14°	48	16	32
VIII	15° e 16°	36	12	24
		303	101	202

Fonte: *Mairie de Marseille*.

Ciononostante il consiglio di arrondissement è un vero e proprio nodo irrisolto del nuovo quadro introdotto con la Loi P.M.L. Al consiglio spetta unicamente la funzione di fornire pareri sulle deliberazioni comunali in materie di interesse territoriale. Ma questi pareri, anche quando obbligatori, non sono quasi mai vincolanti e il consiglio comunale può comunque agire in autonomia. Si tratta dunque di un quarto livello di governo assai debole che una volta privato del tutto di competenze o di risorse da gestire diviene addirittura superfluo. Si crea una nebulosa di consiglieri che, non avendo chiari obiettivi da perseguire né tantomeno risorse da distribuire, si sforzano di ricercare una propria legittimazione praticando strategie di riconoscimento. Per 202 consiglieri di arrondissement si tratta così di dimostrare che da ora esiste un nuovo livello di governo e che loro ne fanno parte in quanto scelti dai cittadini. Farsi riconoscere si traduce nella produzione del massimo possibile di pareri. Si susseguono assemblee in cui l'emissione dei pareri diviene artifizio retorico per esibire la posizione dell'una o dell'altra fazione politica rispetto ad un determinato tema. Veri e propri cerimoniali che imitano lo svolgimento del consiglio comunale – ordini del giorno, dibattiti aperti, votazioni ecc. – ma che nella sostanza restano ancorati alla loro dimensione cosmetica. Ben presto però questo lavorio tende a disperdersi, a tradursi in inerzia fino a giungere al disinteresse. I

consiglieri di arrondissement, chiusi nella morsa dell'inutilità, cominciano a disertare i consigli, i sindaci hanno difficoltà a tenere assemblee e raggiungere il quorum e, quando vi riescono, regna l'indifferenza con brusio e disattenzione durante le riunioni[237]. Una pratica diffusa che inficia il buon funzionamento dell'istituzione (Olive 1997).

Sorte differente spetta ai 101 eletti in doppia carica, che partecipano anche al consiglio comunale e che pertanto posseggono lo status di eletto a pieno titolo, siano essi di maggioranza o di opposizione. All'interno di questo gruppo, una volta svuotatosi di contenuto il consiglio di arrondissement, iniziano a diffondersi pratiche di radicamento al territorio attraverso il ruolo di portavoce dei bisogni dell'elettorato. Ricercando nell'ascolto e nella presenza nel quartiere una fonte di legittimazione, gli eletti in doppia carica suppliscono in questo modo alla mancata congiunzione tra servizi comunali e quartieri, facendosene da intermediari ed avviando in questo modo un proprio seguito elettorale.

4.5.3 L'arte di rivendicare: sindaci di opposizione e passaggio delle deleghe

Con la tornata elettorale del 1995 – che porta per la prima volta il centrodestra di Jean-Claude Gaudin alla guida della città – si apre un periodo di particolare vivacità nelle dinamiche di implementazione della riforma del decentramento. Le circostanze che influenzano questo nuovo quadro si riferiscono a due elementi di natura differente: da un lato il dibattito europeo sul nuovo ruolo della governance urbana; dall'altro il quadro politico che affiora dalle elezioni del 1995.

Partendo dal primo punto, facendo eco al dibattito sui mutamenti che in Francia ed in Europa interessano i governi urbani ed il ruolo delle grandi città nell'economia globalizzata, anche a Marsiglia si inizia a discutere pubblicamente sulla generale ridefinizione dei meccanismi delle politiche urbane. E' in questo quadro che il ruolo degli arrondissement viene necessariamente rimesso in discussione, dando avvio a procedure finalizzate all'individuazione di criteri più consoni per l'applicazione della Loi P.M.L.. Alle elezioni del 1995 entrambe le coalizioni si presentano inserendo nei propri programmi i temi della sussidiarietà, della partecipazione, della prossimità dei servizi municipali al cittadino. La prima consigliatura Gaudin si apre con un dibattito pubblico, svoltosi nel luglio del 1995, che riunisce i sindaci di settore per avviare una riflessione comune su cinque aspetti della riforma: l'inclusione dei sindaci di settore nelle scelte sugli investimenti locali; la maggiore trasparenza dell'attività municipale rispetto agli arrondissement; il miglioramento delle sinergie tra municipio e settori; lo stato di applicazione della legge riguardo alle competenze trasferite; l'organizzazione della democrazia locale con l'attivazione dei *Comité d'iniziative de Consultation d'arrondissement*[238]. Anche se questi incontri non hanno conseguenze concrete in termini di applicazione della riforma, si tratta comunque di una implicita concessione di riconoscimento per i sindaci di settore. E' da questo momento che questi ultimi cominciano a sforzarsi di arricchire il contenuto del proprio mandato, ridiscutendo i vincoli e le resistenze edificatesi negli anni. Si intravede, in altre parole, la possibilità di

[237] A titolo di esempio, il dato relativo al consiglio di quartiere del I settore (1°, 4°, 13° e 14° arrondissement) mostra una netta diminuzione delle presenze già ad un anno dall'avvio della riforma: questo consiglio, composto da 62 membri, passa da una media di 58 presenti nel 1983 ad una di soli 41 presenti nel 1984.

[238] Fonte: Archives de la mairie – VIII settore. Verbale della riunione del 21/07/1995, inviato dal sindaco a tutti i sindaci di settore il 3/08/1995.

soddisfare le loro prerogative al di là delle concessioni informali, in deroga alle norme della riforma, per avviare una legittimazione istituzionale compiuta.

Ma l'elemento di maggiore dinamicità che, come già accennato[239], fa la sua comparsa nel 1995 e che favorisce l'intensificazione del dibattito sul ruolo del livello infra-comunale, ha natura prettamente politica: la presenza di sindaci di quartiere di fazione opposta a quella del nuovo sindaco eletto (tabella 4.9).

Tabella 4.9 – *I sindaci di settore eletti nella consigliatura 1995-2001*

Sindaco	*Partito**	*Settore*	*Arrondissement*
Roatta J.	U.D.F. – P.R.	I	1° e 7°
Guérini J.N.	P.S.	II	2° e 3°
Gilles B.	R.P.R.	III	4° e 5°
Tian D.	U.D.F. – P.R.	IV	6° e 8°
Teissier G.	U.D.F. – P.R.	V	9° e 10°
Chevalier P.	R. P.R.	VI	11° e 12°
Hovsépian G.	P.S.	VII	13° e 14°
Hermier G.	P.C.F.	VIII	15° e 16°

*U.D.F = *Union pour la Démocratie Française*; RPR = *Rassemblement pour la République*; P.S. = Partito socialista; P.C.F. = Partito comunista.

Come in passato, anche costoro optano per strategie di consolidamento delle loro posizioni nel territorio. Eppure da questo momento nel loro agire strategico si registra una novità contingente: i sindaci di opposizione piombano in un regime di risorse scarse, non potendo fare più riferimento ai mezzi derivanti dall'appartenenza al gruppo ristretto del sindaco. Una condizione che li spinge a rivedere gli strumenti che la P.M.L. concede loro, a riconoscerne la valenza e ad adoperarne le potenzialità e le competenze, finendo in questo modo con l'accelerare i tempi di implementazione di numerosi istituti.

Le strategie messe in pratica in questa circostanza vanno in due direzioni: la prima, verso l'alto, che vede i sindaci protagonisti di duri conflitti con il centro; la seconda, verso il basso, che li vede impegnati in tattiche di radicamento al territorio attraverso pratiche di cooptazione della società urbana.

Partendo dal primo punto, i sindaci di opposizione intraprendono veri e propri rapporti di forza con il sindaco della città, che si delineano attorno al doppio ruolo da essi ricoperto: portavoce del quartiere nel quale sono stati direttamente investiti dell'incarico; consiglieri di minoranza in seno al *conseil municipal* (Houk 2005). A questo doppio ruolo si collegano rispettivamente due forme di conflitto: la rivendicazione di competenze per una migliore applicazione della legge; la resistenza locale alle decisioni comunali.

Tra le rivendicazioni di competenze un esempio chiarificatore del clima e delle conflittualità esperite nella prima consigliatura Gaudin si registra con i due sindaci di centrosinistra eletti nei quartieri nord (VII e VIII settore): G. Hovsépian e G. Hermier, rispettivamente socialista e comunista. Oggetto della disputa è l'applicazione dell'art. 16 della P.M.L., che trasferisce agli arrondissement la competenza agli *équipements de proximité* (servizi territoriali), qualora destinati principalmente ai residenti del quartiere. Nell'ottobre del 1998 il consiglio di arrondissement del VII settore adotta una deliberazione che inscrive otto *centre de loisirs sans hébergement* comunali (C.L.S.H.)[240] tra le strutture di propria competenza. Ovviamente il consiglio comunale si

[239] Vedi paragrafo 4.4.1.
[240] Si tratta dei centri giovanili per il tempo libero non dotati alloggi.

oppone, motivando che trattasi di strutture a vocazione cittadina, e non di quartiere. Così Hovsépian, sindaco del VII settore, ricorre al prefetto affinché risolvesse il disaccordo. In questa azione a Hovsépian si unisce anche Hermier, sindaco dell'VIII, interessato ad altri C.L.S.H. presenti nel territorio di propria competenza. A otto mesi dall'avvio del ricorso i due sindaci avranno la meglio: nel giugno 1999 il prefetto accetta le loro prerogative, giudicando le strutture di rilevanza locale. Nell'ottobre seguente il consiglio comunale recepisce la sentenza, concedendo la gestione delle strutture all'arrondissement. Al di là della consistenza delle specifiche competenze ottenute, l'azione congiunta dei sindaci di settore – posta in atto per il tramite dei rispettivi segretari generali[241] – dona visibilità al livello decentrato, riconoscendo il diritto degli arrondissement di assumere le funzioni attribuitegli dalla legge. Un diritto che trae una ulteriore legittimazione da un attore "terzo", il prefetto, di natura differente e, in qualche modo, oggettiva. In altre parole, l'acquisizione degli C.L.S.H. ha due esiti importantissimi per l'implementazione della riforma: il primo ha un carattere *pratico*, in quanto dalla vicenda del 1999 si dà il via ad un sempre più crescente trasferimento di strutture e servizi a tutti gli arrondissement[242]; il secondo ha un carattere *simbolico*, in quanto approva la rilevanza dell'organo decentrato sul comune centrale rispetto alla gestione dei servizi più prossimi ai cittadini.

Per quanto concerne il secondo punto, relativo al dissenso locale alle decisioni centrali, i sindaci di centrosinistra cercano di opporsi sfruttando il proprio doppio ruolo di sindaci e consiglieri di minoranza. In effetti, a livello formale, i sindaci di settore non possono opporsi ai grandi progetti della città, né come sindaci, né tantomeno come consiglieri di minoranza. La loro strategia verte allora sul cumulo dei due mandati che, in deroga alla debolezza formale, li legittima a rivendicare una partecipazione attiva alle decisioni che implicano direttamente i quartieri di propria competenza. Il caso più interessante di opposizione interessa ancora i quartieri nord di Marsiglia, e riguarda la decisione di localizzare un inceneritore di rifiuti urbani in quell'area[243]. I sindaci di arrondissement in questa circostanza optano per un'azione incrociata su almeno quattro livelli: tecnico, politico, popolare e relazionale. Sotto il profilo tecnico essi creano una commissione di inchiesta locale per stabilire il rischio e la correttezza della decisione adottata. A questa attività affiancano il vigore simbolico dell'argomentazione politica; vengono votate delibere consiliari di arrondissement in cui ci si oppone fermamente non solo al progetto ma anche alla complessiva gestione locale dei rifiuti, basata ancora su discariche e incenerimento piuttosto che su una seria raccolta differenziata. In terzo luogo i sindaci ricercano il coinvolgimento della società urbana, già allarmata dalla localizzazione dell'inceneritore. L'arrondissement organizza sul tema riunioni straordinarie dei C.I.C.A., coinvolge i C.I.Q. di quartiere, organizza una manifestazione popolare di fronte alla sede centrale del comune[244]. La mobilitazione di questi tre livelli incrementa le risorse dei sindaci quando questi avviano la negoziazione informale. E' in

[241] I segretari generali sono i dirigenti di più alto grado della gerarchia del personale dei servizi decentrati (vedi par. 4.2.1).

[242] Attualmente gli équipements de proximité la cui gestione è stata delegata agli arrondissement sono ben 544, principalmente bocciodromi e palestre scolastiche.

[243] Per la precisione l'inceneritore sarebbe dovuto sorgere nel quindicesimo arrondissement (VIII settore): il progetto, annunciato dal sindaco Gaudin nel giugno del 1998, rientra nel Piano provinciale di eliminazione delle discariche (Loi 13 juillet 1992), che obbliga le città a chiudere tutte le discariche a cielo aperto entro il 2002.

[244] Fonte: Quartier Nord, rivista di quartiere, numero di ottobre 1998.

questa fase che vengono agite le loro risorse relazionali, che grazie al cumulo dei mandati riescono a coinvolgere tutti i livelli di governo, dal consiglio comunale al Parlamento. Questa azione incrociata fa sì che anche in questa occasione l'arrondissement abbia la meglio: all'inizio del 1999 Gaudin è costretto a ritirare il progetto di localizzazione dell'inceneritore nei quartieri nord.

Ancora una volta l'istituzione decentrata batte il comune su una vicenda che stavolta riguarda addirittura scelte di interesse cittadino. In questo caso però occorre riflettere su alcune differenze non trascurabili. In effetti, più che la rilevanza del livello decentrato, la vicenda dell'inceneritore evidenzia la sua irrisolutezza: per interferire sui grandi progetti sono necessarie strategie capaci di muovere svariate modalità di opposizione, di coinvolgere i cittadini su più fronti ed ancor più di raggiungere tutti i livelli di governo. Una necessità, specie quest'ultima, che fa riemergere il ruolo chiave del cumulo dei mandati dei leader locali, a un tempo sindaci e parlamentari: solo grazie al doppio ruolo essi possono raggiungere le arene decisionali più "calde".

Ciò tuttavia non esclude un dato di fatto: la dinamicità dei sindaci di opposizione nella consigliatura Gaudin configura una dialettica nuova tra comune centrale e quartieri capace di turbare quella coltre di immobilismo che negli anni era calata sul progetto di decentramento in città.

E giungiamo al secondo punto, inerente le strategie verso il basso di cooptazione della società urbana. Il rafforzamento dei ruoli politici, da sempre ancorato al territorio, anche in questo caso passa per uno degli strumenti che la Loi P.M.L. ha introdotto: i *Comité d'iniziative de Consultation d'arrondissement*. La volontà è quella di consultare cittadini e associazioni, di farli partecipare alle scelte locali e di coinvolgerli nell'elaborazione dei progetti di cui gli eletti nell'arrondissement si fanno portatori in un'ottica di opposizione con il comune centrale. In questo caso le esperienze più interessanti si hanno nell'VIII settore ad opera del sindaco Hermier e del suo assessore alla partecipazione Ruzé. Il C.I.C.A. di questo settore, dopo un avvio stimolante durante la prima consigliatura[245], è andato indebolendosi nelle prerogative e nell'efficacia organizzativa, fin quasi a scomparire negli anni Novanta. A partire dal 1995 la nuova consigliatura inscrive la partecipazione tra i pilastri principali del proprio mandato ed avvia una riforma dell'organo partecipativo. L'azione mira da un lato a riprendere le riunioni trimestrali del C.I.C.A. di settore, dall'altro di affiancargli una serie di C.I.C.A. di quartiere, per un ulteriore accostamento dell'arrondissement ai cittadini[246]. Ogni nuovo comitato si apre con una campagna di ascolto dei bisogni locali, ai quali si accompagnano progettualità specifiche per ciascun quartiere avviate sfruttando i consistenti aiuti statali per i quartieri degradati[247]. Un esito assai apprezzabile di progetto disegnato con il coinvolgimento di un C.I.C.A. di quartiere è la rivalorizzazione del litorale nord della città, l'Estaque, recuperato con un programma G.P.U. Successivamente, attraverso la stessa logica, altri C.I.C.A. hanno lavorato alla definizione delle priorità di intervento del quartiere per l'elaborazione del contratto Stato-Regioni, in cui sono contemplati specifici finanziamenti per la città di Marsiglia.

[245] Il primo sindaco eletto nel 1983, Posado, era riuscito a rispettare la cadenza trimestrale delle riunioni del C.I.C.A., rispettando in questo il dettato della P.M.L..

[246] Ruzé ha parlato appunto di "décentralisation des C.I.C.A." (cit. in Houk, 2005, p. 296).

[247] Va sottolineato che l'VIII settore è quello della periferia nord della città, storicamente disagiato e per questo beneficiario di numerosi aiuti regionali e nazionali per il recupero urbano. Solo negli anni Novanta le tipologie di finanziamento su questa area erano numerose; si pensi ai Grand Projet Urban G.P.U.,alle Zone en Développement Social Urbain, alle Zone Franche Z.F. e alle Zone de Rénovation Urbaine Z.R.U.

Quella della partecipazione è stata dunque una esperienza riuscita, che apre un nuovo ambito di riconoscimento per gli organi decentrati. Infatti, nonostante in gran parte dipendente da strategie di ancoramento dei leader locali, la pratica partecipativa conferma comunque l'arrondissement come livello privilegiato per la consultazione dei cittadini nell'azione pubblica. Ne emerge una rappresentazione dell'arrondissement differente, in evoluzione; l'avvio dei dispositivi partecipativi da parte dei sindaci di opposizione alimenta quel processo di costruzione del territorio e degli interessi locali che è la base del riconoscimento degli arrondissement nell'assetto istituzionale del governo urbano.

4.5.4 L'istituzionalizzazione degli arrondissement

L'esito della tornata del 2001 si caratterizza per una assoluta stabilità elettorale. Oltre alla rielezione di Gaudin al suo secondo mandato consecutivo anche la situazione dei settori resta invariata, e 6 sindaci su 8 vengono riconfermati[248]. L'equilibrio politico strutturatosi in città a partire dal 1995 resta dunque identico e anche i due nuovi sindaci di settore sono espressione di questa continuità (tabella 4.10).

Nelle file del centrodestra Blum prende il posto di Chevalier a capo del VI settore. Come già visto[249], Roland Blum è un membro dell'entourage di Gaudin, già candidato sindaco di settore alle elezioni dal 1995 e deputato dal 1986.

Per quanto concerne la coalizione di centrosinistra, l'avvicendamento riguarda il II settore; qui il sindaco uscente, Jean-Noël Guérini, leader storico locale, è già titolare di due cariche politiche (la presidenza del consiglio regionale dal 2001 ed il senato dal 1998) e ciò lo porta ad affidare l'incarico a Pommier, suo fedele.

Dopo due decenni dall'introduzione della P.M.L., dunque, nel contesto locale persiste una sostanziale stabilità politica che continua a caratterizzarsi per le tre dimensioni viste all'inizio di questo paragrafo, consistenti in un forte accentramento del potere congiunto alla territorializzazione del consenso elettorale.

L'influenza politica resta prerogativa della "banda" del sindaco, che prosegue nelle pratiche di suddivisione verticale ed orizzontale delle risorse. Specie in relazione alla suddivisione orizzontale, è evidente come perduri tuttora la ripartizione dello spazio urbano in base alla geopolitica definita dalla coalizione di maggioranza.

Tabella 4.10 – *I sindaci di settore eletti nella consigliatura 2001-2007*

Sindaco	*Partito**	*Settore*	*Arrondissement*
Roatta J.	U.D.F. – P.R.	I	1° e 7°
Pommier G.	P.S.	II	2° e 3°
Gilles B.	R.P.R.	III	4° e 5°
Tian D.	U.D.F. – P.R.	IV	6° e 8°
Teissier G.	U.D.F. – P.R.	V	9° e 10°
Blum R.	U.D.F.	VI	11° e 12°
Hovsépian G.	P.S.	VII	13° e 14°
Hermier G.	P.C.F.	VIII	15° e 16°

*U.D.F = *Union pour la Démocratie Française*; RPR = *Rassemblement pour la République*; P.S. = Partito socialista; P.C.F. = Partito comunista.

[248] Da ricordare che questa tornata elettorale segna il più basso tasso ricambio tra i consiglieri (39.6%) mai registrato dall'introduzione della Loi P.M.L. (vedi par. 4.4.3).

[249] Vedi par. 4.4.2.

A questi aspetti si aggiunge la prassi ancora diffusa del cumulo di mandati: i sindaci di settore sono quasi tutti deputé-maire, pur seguitando a stabilire il fulcro delle proprie reti relazionali nei quartieri di riferimento.

Eppure, nonostante condizioni di partenza sfavorevoli, gradualmente gli istituti decentrati si fanno largo all'interno dei meccanismi del governo cittadino, assumendo ruoli e funzioni sempre maggiori. In altre parole, la messa in opera della riforma, dapprima assorbita dal sistema politico locale, con il tempo è sottoposta ad un complessivo processo di istituzionalizzazione, inteso come costruzione e condivisione di codici, norme, usi e pratiche d'azione e di pensiero nuovi ed in costante evoluzione. Un processo che indubbiamente si realizza nelle pratiche degli attori che hanno appreso il nuovo quadro istituzionale, adoperando le regole introdotte con modalità assai differenti e con risultati spesso contrapposti. Il cambiamento nelle – e delle – istituzioni è infatti il prodotto dello scambio continuo con chi è deputato a metterle in pratica, dal cui esito dipende gran parte della propensione al mutamento[250].

Sulla base di questo scambio, nel processo di istituzionalizzazione osservato è possibile distinguere due fasi: una prima, caratterizzata dall'inerzia, in cui il processo risulta *in sospensione*, soggiogato dalle dinamiche del sistema politico locale; una seconda, più attiva, in cui le resistenze cedono configurando una netta *accelerazione*.

Per comprendere l'evoluzione di queste due fasi bisogna considerare tre elementi che le contraddistinguono: *a.* le pratiche di appropriazione delle nuove regole introdotte dalla riforma, tradottesi in vincoli o risorse a seconda della situazione; *b.* il riconoscimento degli istituti decentrati all'interno del complessivo sistema del governo urbano; *c.* la legittimazione del ruolo degli arrondissement come soggetto di diritto nella formulazione delle politiche urbane (tabella 4.11).

Nella prima fase si registrano pratiche di appropriazione caratterizzate da numerose resistenze, che conducono ad una sospensione del processo. Quanto si osserva in questo momento è un approccio minimalista alla riforma, con strategie di controllo dall'alto, che toccano da un lato la selezione partigiana dei candidati a sindaco di settore e degli assessori; dall'altro la reticenza sulle delega di competenze. Tale strategia si regge sul consenso dei sindaci di maggioranza, che già godono di pieni poteri tanto a livello di governo urbano, come membri dell'entourage del sindaco, tanto negli altri livelli di governo, cumulando più mandati. L'approccio minimalista conduce ad una sostanziale interruzione del processo di riforma, e dopo la prima tornata elettorale del 1983 gli arrondissement restano istituti sprovvisti di qualsiasi competenza.

In queste condizioni il riconoscimento del nuovo livello di governo stenta a maturare, condannato in un limbo istituzionale all'orlo dell'inesistenza[251]. Gli effetti di questa impasse si riverberano in particolare sugli organi consiliari che, sforniti di una qualsivoglia forma di influenza, progressivamente si traducono in momenti assembleari privi di un contenuto tangibile. Quanto accade in questo periodo è una forma di riconoscimento "mimetico": la Loi P.M.L. disegna gli arrondissement sull'impronta del

[250] Nel suo studio sul processo di istituzionalizzazione delle regioni, Nay afferma infatti che, "L'institution politique prend corps dès lors acteurs sociaux construisent et intériorisent de nouveaux codes, des normes, des usages, des maniéres d'agir et de penser singulières (...) c'est aussi quell'est un phénomène de social largement dépendant des actions individuelles" (1997, p. 313).

[251] Rispetto a questo punto è il caso di ricordare come il comune di Marsiglia ritardi addirittura le delibere atte a destinare gli edifici dove collocare gli arrondissement. In alcuni casi limite trascorrono più di due anni prima dell'affissione delle targhe ufficiali di "Maire" sulle strutture deputate. Questi ritardi pesano in maniera considerevole sulla dimensione del riconoscimento dei nuovi istituti, specie se si considera il ruolo cruciale che il luogo fisico gioca in termini di immagine rispetto alla cittadinanza.

municipio, con gli stessi organi di governo e le medesime procedure formali. Un aspetto che genera una situazione paradossale, in cui gli eletti nei quartieri ricercano una qualche tipo di identificazione imitando le tradizionali attività istituzionali dei consigli comunali, ma con esiti sempre più deludenti: la mera imitazione conduce man mano al drastico calo della partecipazione alle riunioni.

Tabella 4.11 – *Le fasi del processo di istituzionalizzazione degli arrondissement*

	Fase inerte	*Fase attiva*
Appropriazione	a. Approccio minimalista b. Selezione dei sindaci e degli assessori c. Resistenze nella delega di competenze d. Svuotamento dei consigli	a. Rivendicazione dei sindaci di settore b. Avvio di deleghe di competenze
Riconoscimento	- "mimetico"	a. Coinvolgimento nelle decisioni urbane b. Livello ottimale per la partecipazione
Legittimazione	- "derivata"	- "diretta"

In un contesto così disegnato gli arrondissement non hanno nessuna legittimazione diretta. Tuttavia a questo deficit rimediano i sindaci di settore, selezionati tra i leader politici locali che godono di un seguito elettorale territorializzato e che già ricoprono altre cariche. In questa fase è la prassi del cumulo di mandati a fungere da legame tra centro e periferia, attraverso un accesso nei meccanismi comunali, regionali e nazionali che avviene per partito, per appartenenza all'entourage del sindaco o per legame con particolari assessorati. In questo quadro, la figura del maire de secteur non può che assumere una legittimazione puramente "derivata", vale a dire dipendente da risorse che dimorano altrove, nei livelli di governo superiori.

Nella seconda fase del processo le resistenze iniziano a cedere ed il quadro si apre ad una maggiore dinamicità. Partiamo dalle pratiche di appropriazione. A partire dal 1995 i sindaci di opposizione, non avendo altre risorse, cominciano a pretendere quelle competenze che il decentramento gli concede. La ricerca del consenso ed il radicamento nel territorio in questo caso convergono; da ora per i sindaci consolidarsi vuol dire passare per la valorizzazione del loro ruolo all'interno dell'arrondissement. Si avviano pratiche rivendicative, conflitti di competenze e strategie comunicative che danno una rinnovata accelerazione alla messa in opera, ottenendo la delega alla gestione di nuovi istituti.

Da questa contingenza prende avvio un più globale processo di riconoscimento. La riapertura della discussione sul decentramento, dovuta tanto al lavoro dei sindaci quanto alla più generale riflessione avviatasi nella prima consigliatura Gaudin, mette al centro del dibattito pubblico il ruolo degli arrondissement. Ne consegue un progressivo riconoscimento che riguarda due tematiche principali: l'accesso all'arena nella formulazione di politiche urbane; la partecipazione dei cittadini alla democrazia locale. Rispetto al primo punto, l'arrondissement viene sempre più interpellato nelle decisioni che riguardano le politiche della città, anche quando concernono materie non direttamente competenti. Si tratta di un coinvolgimento che per la gran parte dei casi si ferma alla emissione di pareri, ma non mancano forme di concertazione più consistenti, come nel caso dell'allocazione delle risorse finanziarie regionali o nazionali finalizzate al recupero urbano. Attraverso questo coinvolgimento l'ente comunale cerca di

sopperire alla mancanza di consenso che può pregiudicare l'avvio di progetti urbani delicati quando non addirittura impopolari: l'esempio della localizzazione dell'inceneritore nei quartieri nord è alquanto esplicativo in tal senso. L'arrondissement assume dunque i lineamenti di entità vicina ai cittadini e pertanto capace di interpretarne le volontà e di veicolarle nelle arene decisionali competenti. Un aspetto che si rafforza se si considera il tema della partecipazione dei cittadini. Formalmente, gli unici strumenti istituzionali destinati al coinvolgimento della cittadinanza – i C.I.C.A. – sono ubicati presso gli arrondissement. La diffusione di sperimentazioni di pratiche partecipative di successo, seppure più riuscite in taluni quartieri rispetto ad altri, rafforzano la tesi che riconosce nell'arrondissement il luogo ottimale per la consultazione dei cittadini nell'azione pubblica.

Competenze delegate, accesso all'arena decisionale e partecipazione dei cittadini aprono un quadro nuovo nella natura della legittimazione dell'arrondissement nello spazio politico urbano. Il livello di governo infra-municipale emerge progressivamente come luogo dove è possibile affrontare problematiche locali, dove possono confrontarsi gli interessi del quartiere e, fattore ancor più importante, dove possono essere elaborate delle soluzioni condivise. In questi termini l'arrondissement si legittima come spazio politico *tout court*, capace pertanto di mostrare una certa attrattività per gli eletti locali. Nella prima fase del processo i sindaci già godono di un consenso personale territorializzato che proviene dal ricoprire cariche istituzionali superiori. Nella seconda il binomio consenso elettorale/territorio sussiste, ma in sequenza capovolta. Ora la costruzione di un seguito elettorale non è antecedente, ma passa per l'attività politica nel quartiere: in altre parole, è nello svolgere la funzione di sindaco che si costruisce – o si consolida – un territorio elettorale. In questo modo gli eletti fanno di tutto per far funzionare il settore come un livello di amministrazione proficuo, sfruttando la legittimazione che proviene dal ruolo di "portavoce della comunità" come risorsa di influenza da adoperare per puntare a cariche di livello superiore.

Riflessioni conclusive

Sono trascorsi 27 mesi dal varo del decentramento amministrativo e la costruzione sociale della riforma – che segue la sua costruzione formale – si è appena avviata. L'introduzione di efficaci strumenti di governo muniti di una più concreta autonomia e di una più spiccata prossimità ai cittadini non è ancora riuscita nella risoluzione di un problema collettivo: l'allontanamento della cittadinanza dalla sfera pubblica comunale. Allo stato attuale il quadro che emerge sta conducendo ad uno stallo della produzione di politiche, ingabbiata in quell'esitare sconfortante che si è sinora palesato nelle situazioni collegiali.

Un esitare che presenta delle conseguenze di non poco conto nel ruolo stesso dell'analista, che nell'osservazione contestuale del processo di implementazione è a sua volta costretto ad esitare prima di fornire conclusioni. Un'interpretazione affrettata rischierebbe di alterare o contribuire artificiosamente a quella stessa costruzione sociale più di quanto non si faccia generalmente praticando attività di ricerca. E' tuttavia opportuno affrontare i nodi problematici sinora emersi per ragionare sui possibili futuri sviluppi del progetto. Se ostacoli di tipo culturale, istituzionale e politico caratterizzano un contesto che tende a resistere al cambiamento, è in questa ottica che va colta la sfida del nuovo assetto istituzionale.

L'implementazione di una politica pubblica non è la sua attuazione puramente meccanica: la costruzione formale del decentramento è in un rapporto di continuo scambio, conflitto e negoziazione con la sua costruzione sociale. Ragionare in termini di dimensione istituzionale della vita sociale configura infatti una realtà fatta di numerose istituzioni, più o meno coese, che si intrecciano incessantemente nelle pratiche degli attori che le riproducono di volta in volta. Con un ragionamento immediato parlare della riforma del decentramento lascia intendere che si stia parlando della sola istituzione «ente locale». In effetti il comune – e le municipalità – si presentano come istituzioni ad elevato coefficiente di coesione (Elster 1995), in cui una serie di proprietà definite come istituzionali si cumulano in uno stesso aggregato fornendogli il carattere di istituzione socialmente riconosciuta come tale. Tuttavia procedure, prassi, consuetudini, routine, regole normative che si protraggono nel tempo si sono riscontrate anche nel personale deputato alla implementazione della riforma. La politica di base napoletana ha ampiamente dimostrato tutti i caratteri del «ceto», nella definizione che fornisce Alfio Mastropaolo: «un ceto politico numerosissimo, ramificato e ultraprotetto [che] si è interposto tra cittadini e istituzioni, si è annidato all'interno di queste ultime, ha monopolizzato l'autorità e ha intrecciato intorno a sé una robusta cintura di privilegi» (1993, 10). L'implementazione implica forme di aggiustamento autonomo proprie di un ceto politico che opera in un sistema di relazioni che è apparso relativamente stabile, costruito da configurazioni politiche locali pregresse che hanno pratiche

istituzionalizzate, sistemi di valori e interessi costituiti non sempre favorevoli al disegno di riforma e capaci di prevalere. L'efficacia del progetto non può allora prescindere dalle caratteristiche di chi lo mette in opera, dal tipo di rapporti che si instaurano e dal punto di equilibrio che viene trovato tra soddisfazione degli interessi particolari e ricerca del consenso. Le dinamiche della sfera di policy e le interazioni, gli interessi e le pratiche istituzionalizzate di quella di politicshanno dimostrato il loro legame inscindibile per l'evoluzione della politica pubblica.

La ricostruzione di lungo periodo operata nell'analisi dell'implementazione del decentramento marsigliese ha permesso di rilevare tre aspetti: *a.* i caratteri dell'interazione tra regolazione politica e regolazione sociale nella politica del decentramento urbano, con attori politici dotati di repertori e strategie pregresse che hanno influenzato in diverse modalità la messa in opera delle nuove regole introdotte; *b.* la progressiva riconfigurazione delle dinamiche dell'azione pubblica locale, che ha man mano incluso gli arrondissement nei propri meccanismi di funzionamento; *c.* un più generale processo di istituzionalizzazione del nuovo livello di governo – modellato da dinamiche proprie di appropriazione, riconoscimento e legittimazione – e in interazione con gli altri livelli.

Le dinamiche decisionali delle riforme del decentramento di Napoli e Marsiglia presentano almeno tre ordini di analogie. In primo luogo in entrambi i casi si tratta di processi esclusivi e circoscritti all'arena politico-istituzionale. A Marsiglia questo aspetto è più evidente che a Napoli rispecchiando in tal senso l'accentramento del sistema politico francese. In secondo luogo per ambedue i processi la delimitazione al solo ambito politico schiaccia la sostanza delle riforme sul controllo dei criteri di accumulazione del consenso: a Napoli, prevalentemente sulla regolamentazione dei meccanismi elettorali, a Marsiglia sulla revisione delle sezioni di scrutinio. Infine, in entrambi i casi le prime fasi di implementazione delle riforme risentono dell'appropriazione strategica dei politici, praticata nella selezione dei candidati a presidente di Municipalità ed a *maire de secteur*.

A queste analogie non si accompagnano però esiti del tutto conformi. Una prima differenza si riferisce alla leadership e alla capacità di influenza dei promotori dei due processi decisionali. Il principale attore del decentramento marsigliese è un *deputé-maire*, figura di spicco della politica nazionale e leader del Partito Socialista locale, che imprime fortemente il proprio segno allo stile di governo della città. Il doppio ruolo gli fornisce inoltre la possibilità di agire strategicamente su due ambiti differenti; un elemento che da un lato comporta un uso strumentale del testo di legge, dall'altro favorisce la continuità della leadership anche nelle prime fasi di implementazione, favorendo in questo senso un processo più coerente rispetto a quanto accaduto a Napoli. In questo caso, infatti, il principale promotore del progetto è un assessore comunale, docente universitario, proveniente da una precedente esperienza di assessore provinciale con delega all'educazione. La sua mancata conferma, avvenuta in concomitanza con l'avvio del processo di implementazione, ha indubbiamente contribuito in maniera fondamentale alle incertezze registrate nei passi successivi.

Entrando nel pieno della *mise en ouvre*, ovvero dell'intreccio della politica con i contesti locali, le dinamiche registrate nei due casi si rivelano assai più disparate. Su questo piano a pesare è la natura della legittimazione delle leadership dei presidenti di municipalità e dei *maires de secteur*. Anche se in entrambe le città queste nuove figure sono scelte secondo opportunità politiche e di partito, questo elemento produce esiti parecchio differenti. A Napoli, il ruolo subalterno dei presidenti di municipalità, inseriti

in un sistema di controllo partitico che lascia pochi margini di azione, disperde in poco tempo la legittimazione che poteva provenire dalla elezione diretta. Al contrario, ai *maire de secteur* marsigliesi, nonostante non godessero dello stesso statuto formale dei presidenti di municipalità, la prassi politica locale concede maggiore considerazione, candidando i cosiddetti *grands élus* appartenenti all'*éntourage* del sindaco. Dunque, le specifiche gerarchie introdotte dalle riforme si connettono solo imperfettamente alle regole dei protocolli politici locali, ovvero a quell'insieme di norme implicite ai due contesti che assegnano ai ruoli una determinata posizione in sistemi che gli attori stessi contribuiscono a sostenere conformandovisi (Monclaire 1992). Sia a Napoli che a Marsiglia si registra una sorta di "pubblica acquiescenza" rispetto ai ritardi nell'attuazione formale della riforma, legata all'obbligo implicito di fedeltà al partito. Questo aspetto ha tuttavia esiti differenti sull'accesso alla gestione locale delle risorse. Nel caso marsigliese la pubblica acquiescenza si accompagna ad una "attribuzione privata" di poteri e funzioni di governo da parte di *maire de secteur* inclusi nei circuiti chiave della politica, che permette loro di produrre effetti concreti in termini di politiche decentrate. A Napoli tutto questo non accade, ed i presidenti, pure centrali nel gioco politico della propria municipalità, restano relegati in condizione di marginalità. Questo aspetto conduce ad una pressoché totale esclusione dalla gestione di competenze, che provoca una sorta di *frustrazione dell'eletto*, un senso di inutilità che si traduce in una esitazione permanente, immobile e apatica. I presidenti affrontano un dilemma mertoniano, vale a dire una palese incongruenza tra il livello delle aspettative ed i mezzi mobilitabili per soddisfarle: il primo decisamente accresciuto dalla riforma, i secondi costretti in combinazioni di resistenze e giochi di potere.

I decentramenti amministrativi si propongono di riorganizzare i governi urbani, disponendo un loro rafforzamento nelle prestazioni e nelle competenze e, in generale, un loro riavvicinamento alla cittadinanza. Intenti di grande rilevanza, che inevitabilmente affrontano resistenze di tipo culturale, istituzionale e politico caratterizzanti i contesti locali d'azione. E' nelle dinamiche di questo scontro va colta la sfida dei nuovi assetti istituzionali.

Queste dinamiche generano configurazioni complesse, di fronte alla quali il committente registra l'esigenza di ridurre i tempi della decisione. E allora all'analista tocca il compito di operare una necessaria riduzione della complessità dello spaccato sociale che si sottopone a regolazione, evitando così i rischi di un sovraccarico informativo che può condurre ad impasse o a non-decisione. Ma il suo compito non dovrebbe finire qui. Il caso studiato testimonia, a nostro parere, la necessità di una cultura dell'accompagnamento in cui l'analisi, cogliendo e possibilmente correggendo gli inevitabili scostamenti generati nell'implementazione, proceda senza soluzione di continuità, monitorando l'evoluzione del processo.

Se il mancato rinnovamento della dimensione politica pone evidenti ostacoli al mutamento delle politiche, è dunque opportuno affermare che è su questo rinnovamento che l'azione pubblica dovrà ora concentrarsi per non disperdere i pregi di quella che è – e resta – una importante occasione di miglioramento.

Bibliografia

AA. VV. (1997), *Napoli una transizione difficile*, Napoli, Alfredo Guida.

Allegretti G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, Alinea.

Allum P. (2003), *Napoli punto e a capo*, Napoli, ESI.

Allum P. (1975), *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Torino, Einaudi.

Allum P., Brancaccio L., Iaccarino L., Lo Russo M. (2006), "La dimensione socio-professionale dei consiglieri comunali a Napoli (1946-2001)", in L. Chieffi (a cura di) *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, pp. 477-489.

Allum F., Mattina C. (2000), *La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples*, in "Politix", n. 13/2000, pp. 57-70.

Almagisti M. (2006), *Capitale sociale, partiti, e culture politiche in Italia*, Roma, Carocci

Anderlini F. (1983), "Ceto politico e regolazione localistica", in *Democrazia e diritto*, n. 6, pp. 62-84.

Ashford D.E. (a cura di) (1978), *Comparing public policies. New concepts and methods*, Beverly Hills, London, Sage.

Attali J. (1993), *Verbatim I*, Parigi, Fayard.

Baccetti C. (1999), *Poteri locali e politiche pubbliche*, Torino, Utet

Bachrach P., Baratz M.S. (1970), *Power and poverty. Theory and Practice*, New York, Oxford University Press; trad it. *Le due facce del potere*, Padova, Liviana, 1986.

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.

Bagnasco A., Le Galès P. (a cura di) (2001), *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, Liguori.

Barberis C., 1988. *La classe politica municipale*, Milano, Franco Angeli

Bartole S., Matragostino F., Vandelli L. (1999) *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino.

Belli, A. e Sciarelli, S. (1986) "Caratteristiche socio-economiche", in *Studi Centro Storico Napoli* di AA. VV., *Il regno del possibile. Analisi e prospettive per il futuro di Napoli*, Milano, Il Sole 24 ore, pp. 551-580.

Berger P., Luckmann T., (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino.

Bettin, G. e Magnier, A. (1995), "I nuovi sindaci: come cambia una carriera politica", in *Rivista italiana di scienze politica*, XXV, 1, pp. 91-118.

Bifulco L. (1997), "Dall'amministrazione all'amministrare", in L.Bifulco e O.de Leonardis, *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Milano, Frano Angeli, pp. 25-45.
Bifulco L., de Leonardis O. (1997), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Milano, Frano Angeli.
Blacqué M.H., Ray H., Sintomer Y. (a cura di) (2005). *Gestion de proximité et démocratie partecipative: les nouveaux paradimes de l'action publique?*, Parigi, La Découverte.
Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Franco Angeli.
Borraz O., 1998. *Gouverner une ville – Besançon 1959 – 1989*, Parigi, Presse Universitaire de Rennes.
Bourdieu P. (1987), *Choses dites*, Parigi, Edition de Munuit.
Brancaccio L. (2002), "Napoli", in R.Catanzaro, F.Piselli, F.Ramella, C.Trigilia, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 124-159.
Brancaccio L. (2003), "Potere personale e clientelismo a Napoli", in O.Cappelli (a cura di), testo citato, pp. 91-120.
Brancaccio L., Zaccaria A.M. (2007), *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Napoli, Liguori.
Caciagli M. (1977), *Democrazia cristiana e potere nel Mezzogiorno*, Rimini-Firenze, Guaraldi.
Calise M. (2006), *La Terza Repubblica*. *Partiti contro presidenti*, Roma-Bari, Laterza.
Calise M. (2000), *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza.
Cappelli O. (a cura di) (2003), *Potere e società a Napoli a cavallo del secolo*, Napoli, ESI.
Cassese S. (1994). "Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi", in S.Cassese e C.Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-18.
Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino.
Cattarinussi B. (1976), "Associazione", in F.Demarchi e A.Ellena (a cura di) *Dizionario di sociologia*, Milano, ed. Paoline.
Cavalli L. (1992), *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, Il Mulino.
Cilento, M. (2000), *Governo locale e politiche simboliche. Il caso Bagnoli*, Napoli, Liguori.
Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", in *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
Crespi F. (1983). "Assenza di fondamento e progetto sociale", in G. Vattimo e P.A. Rovatti (a cura di), *Il pensiero debole*, Milano, Feltrinelli.
Crozier M. (1988), *Stato modesto, stato moderno*, Roma, Edizioni Lavoro.
Crozier M., Thoenig J.C. (1975), "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", in *Revue française de sociologie, 16 (1)*, p. 3-32.

Czarniawska-Joerges B. (1995), "Il simbolismo negli studi sull'organizzazione della pubblica amministrazione", in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1.
D'Agostino G. (1987), *Alla ricerca di un futuro. Il voto a Napoli dal 1980 al 1985*, Napoli, Athena.
D'Amico R. (1988), *Autonomie locali e politiche pubbliche*, Palermo, Palombo.
de Leonardis O. (2003), *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Roma, Carocci.
della Porta D. (1999), *La politica locale*, Bologna, Il Mulino.
della Porta D. (1992), *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino.
Dente, B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.
Dente B. (1989), "Il governo locale", in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e analisi delle politiche pubbliche*, Roma, NIS, pp. 123-169.
Dewey J. (1939), *Logic, the theory of Inquiry*, New York, Henry Holt; trad. it. *Logica. Teoria dell'indagine*, Torino, Einaudi, 1949.
Donzel A. (1998) *Marseille. L'expérience de la cité*, Parigi, L'Anthropos.
Donzel A. (a cura di) (2001), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la ragion urbaine marseillaise*, Parigi, Maisonneuve e Laros.
Dunn W. N. (1981), *Public policy analysis: an introduction*, Prentice Hall, N.J., Englewood Cliffs.
Dunsire A. (1978), *Implementation in a bureaucracy: The executive Process*, Oxford, martin Robertson.
Duverger M. (1951), *Les partis politiques*, Parigi, Colin; trad. it. *I partiti politici*, Milano, Comunità , 1961.
Eliassen K.L., Pedersen M.N. (1978), "Professionalization of Legislatures: Long-Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway", in *Comparative Studies in Society and History*, n. 2, pp. 286-318.
Fantozzi P. (1997), *Comunità società e politica nel Sud Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
Favier P., Martin-Roland M. (1990), *La Décennie Mitterand*, Parigi, Ed. Seuil.
Freddi G. (a cura di) (1989), *Scienza dell'amministrazione e analisi delle politiche pubbliche*, Roma, NIS.
Gaudino A., 1990. *L'enquéte impossibile*, Parigi, Albin Michel.
Gelli F. (a cura di) (2005), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli.
Gherardi S., Mortara V. (1987), "Pouò il concetto di cultura organizzativa contribuire allo studio della pubblica amministrzione e al suo mutamento?", in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1.
Goldsmith M. (1991), "Il governo locale: teoria e pratica", in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 4, pp. 17-41.
Graziano, L. (1979), *Clientelismo e sistema politico italiano. Il caso dell'Italia*, Milano, Franco Angeli.
Greenfield W. D. jr. (1991), "The micropolitics of leadership in an urban elementary school", in J. Blase, *The politics of life in schools*, London, Sage.
Gribaudi G. – Musella L. (1998), "Il processo alla clientela. Il caso di Napoli nelle inchieste giudiziarie degli anni '90", *Quaderni storici*, 97, aprile, pp. 115-142.

Hassenteufel P. (2005), "De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques", in *Revue française de science politique*, vol. 55, n. 1, pp. 113-132.
Huntington S.P. (1975), *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, Franco Angeli.
Iaccarino L. (2003), "I nuovi strumenti delle politiche. Tra innovazione procedurale e resistenze di contesto", in O. Cappelli (a cura di), testo citato, pp. 307-350.
Jedlowsky P. (1990), "Nuovi ceti medi nel Mezzogiorno; fra clientelismo e professionalità, in *Inchiesta*, 89/90, pp. 126-144.
Schumpeter J. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Row; trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Comunità (1977).
Kaplan A. (1964), *The Conduct of Inquiry: Methodology of Behavioral Science*, San Francisco, California, Chandler.
Katz R. S., Mair P. (1994), "Changing models of party organization and party democracy : the emergence of the cartel party", in *Party Politics*, 1, pp. 5-28.
Kesselman M., Rosenthal D., 1974. *Local Power and Comparative Politics*, Beverly Hills, California, SAGE.
Kirchheimer O. (1966), "The Transformation of Western Party Systems", in J. LaPalombara e M.Weiner (a cura di), *Political Parties and Political Development,* Princeton, Princeton University Press; trad. it. "La trasformazione dei sistemi partitici nell'Europa Occidentale", in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1974.
Kriesi, H. (1993), "Sviluppo organizzativo dei nuovi movimenti sociali e contesto politico", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, pp. 67-117.
Lascoumes P., Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Parigi, Armand Colin.
Lascoumes P., Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Parigi, Presses de SciencePo.
Le Galés P. (2006), *Le città europee*. *Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, Il Mulino.
Le Galés P. (1995), "Du governement des villes à la governance urbane", in *Revue Française de SciencePolitique*, 1, pp. 57-95.
Liguori M., Veneziano S. (1982), *Disoccupati a Napoli*, Roma, ESI.
Lindblom Ch. E. (1990), *Inquiry and change: the troubled attempt to understand and shape society*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
Lindblom Ch. E. (1980), *The policy making process*, Prentice Hall, N.J., Englewood Cliffs.
Lo Russo M. (2003), "La Napoli azzurra", in O.Cappelli, testo citato, pp. 254-269.
Ricolfi L. (1984), *Modelli dell'attore e analisi dei dati*, Torino, Giappichelli.
March J.G. (1994), *A Primer on Decision Making*: *How Decisions Happen*, The Free Press, New York; trad. it. *Prendere decisioni*, Bologna, il Mulino, 1998.
March J.G., Olsen J.P. (1989), *Rediscovering Institution: The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press; trad. it. *Riscoprire le istituzioni: le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino, 1992.
March J. G., Olsen J.P (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", in *American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.

Marcou G. (1999), "L'autonomie des collectivités locales en Europe: fondements, formes et limites", in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?*, Paris/La Tour d'Aigues, Caisse des Dépôts et Consignations/GRALE, Editions de l'Aube, pp.31-86.
Martin P. (2001), *Les élection municipal en France depuis 1945*, Parigi, La documentation française.
Mastropaolo A., 1993. *Il ceto politico*. *Teoria e pratiche*, Roma, NIS.
Mastropaolo A., Ramella F., Trigilia C. (1999), *Mezzogiorno e classi dirigenti. I nuovi amministratori degli enti locali*, Roma, Sudgest-Imes.
Mattina C. (2008), "Gouverner la «démocratie locale» urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice, in *Sociologie du travail*, vol. 50, numero 2, aprile-giugno, pp. 184-199.
Mattina C. (2007), "Change in Clientelism and Urban Government: A Comparative Case Study of Naples and Marseilles", in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 1/07, pp. 73-90.
Mattina C. (2004), *Mutations des ressources clientélaire et construction des notabilités politiques à Marseille* (1970-1990), in "Politix", n. 67/2004, pp. 129-155.
Mattina C. (2003a), *La régulation cliéntelaire – Relations de clièntele et gouvernement urbain à Naples et Marseille (1970 – 1980).* Tesi di dottorato in Scienze politiche, Université Pierre Mendès / I.E.P. di Grenoble, Francia.
Mattina C. (2003b), *postfascisti a Napoli*, in O.Cappelli, testo citato, pp. 219-243
Meny Y., Thoenig J.C. (1991), *Le Politiche Pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
Messina P. (1997), *Persistenza e mutamento nelle subculture politiche territoriali*, in G.Gangemi e G.Riccamboni (a cura di), *Le elezioni della transizione*, Torino, UTET, pp. 19-55.
Messina P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, Utet.
Meyer J.W., Rowan B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and as Ceremony", in *American Journal of Sociology*, n. 83/2; trad. it.: *Le organizzazioni istituzionalizzate: la struttura formale come mito e come cerimonia*, in P.Gagliardi (a cura di), *Le imprese come culture*, Torino, ISEDI.
Minolfi S., Soverina F. (1993), *L'incerta frontiera*, Napoli, ESI.
Morel R. (1999), *Marseille, naissance d'une métropole*, Parigi, L'Harmattan.
Morlino L. (2003), *Democrazia e Democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
Mortara V. (1974), "Tendenze conservatrici e rapporti con la politica degli alti burocrati", in S. Cassese (a cura di) *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 259-265.
Musselin C. (2005). "Sociologie des organisation et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet?", in *Revue française de science politique*, vol. 55(1), pp. 52-71.
Olive M. (1997), "L'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille: mise en ouevre d'une riforme institutionnelle. Le cas de Marseille", in D.Gaxie (a cura di), *Luttes d'institution – Enjeux et contradiction de l'administration territoriale*, PariGI, L'Harmattan, pp. 195-232.
Page E., Goldsmith M. (1987), *Central and Local Government Relations, a Comparative Analysis of West European Unitary State*, Londra, SAGE.

Paris D.C. (1988), *Policy Inquiry and Rational Ideologies*, in E.B. Portis e M.B. Levy (a cura di), *Handkbook of political Theory and Policy Science*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, pp. 75-89.
Pasquino G. (a cura di) (1993), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino.
Peraldi M., Samson M. (2006), *Gouverner Marseille. Enquete sur les mondes politiques marseillais*, Parigi, La découverte.
Peters G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, New York, Pinter.
Pickwance C., Preteceill E. (1991), *State Restructuring and Local Power*. *A Comparative Perspective*, London, Pinter.
Piselli F., Ramella F. (2002), "Introduzione", in Catanzaro *et. al.*, testo citato, pp. 7-44.
Pizzorno A. (1993), *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli.
Pizzorno A., (1983), "Sulla razionalità della scelta democratica", in *Stato e Mercato*, n. 7, Aprile.
Pizzorno A. (1980), *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Il Mulino, Bologna.
Powell W.W., di Maggio P.J. (1991). *Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Ill., University of Chicago Press; trad. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
Pugliese E. (1982) *I giovani tra scuola e lavoro nel Mezzogiorno: un'inchiesta su Napoli*, Angeli, Milano.
Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
Ramella F. (a cura di) (2004), *Il governo municipale nelle Marche. Gli effetti della legge elettorale dei sindaci 10 anni dopo*, Consiglio regionale delle Marche e LaPolis – Laboratorio di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Urbino.
Ramondino F. (1977), *Napoli: i disoccupati organizzati. I protagonisti raccontano*, Milano, Feltrinelli.
Regonini G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", in *Stato e mercato*, n. 1, pp. 3-31.
Regonini, G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
Reynaud J.-D. (1993), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Parigi, Armand Colin.
Richardson J. (a cura di) (1982), *Policy styles in western Europe*, Boston, Sydney, George Allen & Unwin.
Roncayolo M. (1996), *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Parigi, Editions de l'E.H.E.S.S.
Rosanvallon P. (2004) *Le modèle politique français*, Seuil, Paris.
Sanmarco P. e Morel B. (1985), *Marseille. L'endroit du decor*, Aix en Provence – Edisud.
Shepsle K.A., Weingast B.R. (a cura di) (1995), *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, university of Michigan Press.

Schön D.A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, New York, Basic Books; trad. it. *Il professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Dedalo, 1993.
Scott R.W. (1994), "Institutions and Organizations. Toward a Theoretical Synthesis", in R.W. Scott e J.W. Meyer (a cura di), *Institutional Environments and Organizations. Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, California, SAGE; trad. it. *Istituzioni e Organizzazioni: Verso una sintesi teorica*, in R. Rizza (a cura di), *Istituzioni sociali e vita economica,* Milano, Franco Angeli, 1999.
Sola G. (1996), *Storia della scienza politica*, Roma, Nuova Italia Scientifica.
Spanò A. (2001), *Tra esclusione e inserimento: giovani inoccupati a bassa scolarità e politiche del lavoro a Napoli*, Milano, Franco Angeli.
Tarrow S. (1994), *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
Testart A. (2004), *L'Origine de l'Etat. La servitude volontaire*, II, Parigi, Errance, 2004.
Torgerson D. (1995), *Policy Analysis and Public Life: The Restoration of Phronesis?*, in J. Farr, J.S. Dryzek e S.T. Leonard (a cura di) *Politcal Science in History*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-252.
Vaira M. (2003), "Dove va il neoistituzionalismo? Alcune riflessioni sui recenti sviluppi e i problemi aperti dell'analisi istituzionale", in *Rassegna italiana di sociologia*, XLIV, 1, gennaio-marzo.
Vandelli L. (2004), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino.
Vandelli L. (2000), *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino.
Vandelli L. (1997), *Sindaci e miti*, Bologna, il Mulino.
Viard J. (1995), *Marseille, une ville impossible*.
Vlassopoulou C.A. (2000), "Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique, in CURAPP/CRAPP, *Les Méthodes au concret, démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF.
Voci P. (1994), Il decentramento amministrativo e le autonomie locali, in S.Cassese e C.Franchini (a cura di), L'amministrazione pubblica in Italia. Un profilo, Bologna, Il Mulino, pp. 85-99.
Weick K. (1993), *Organizzare. La psicologia sociale dei processi cognitivi*, Torino, Isedi.
Wildavsky, A., 1992. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunwick, N.J., Transaction (I ed. 1979).
Williamson O. (1988), *Le istituzioni del capitalismo*
Zaccaria A.M. (2007), "Il percorso della decisione", in Brancaccio L. e Zaccaria A.M., testo citato, pp. 120-150.
Zan S. (1988), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino.