

INTRODUZIONE¹

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Le finalità della ricerca e la metodologia

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

Tabella 1. Le consigiature analizzate dalla ricerca 2005-2006

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. I principali risultati

3.1 Le fasi della riforma

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 *Continuità e cambiamento nei governi locali*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Il processo decisionale e i beni collettivi locali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 6. Fattori esplicativi della performance dei BCL

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

Nota: N = 85; p < 0,005

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Il network decisionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 14. Misure di centralità degli assessori per città

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 17. Misure di centralità degli assessori per settore

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

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

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

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

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