

XXIII Convegno Sisp
Roma, 17-19 settembre 2009

Governare con i cittadini

Pianificazione strategica: la democrazia deliberativa nella governance urbana

Sonia Bussu¹

1. Premessa

Negli ultimi vent'anni la geografia europea delle responsabilità politiche e amministrative è radicalmente mutata e gli enti locali di molti Paesi europei hanno dovuto imparare a rispondere a una pluralità di interessi e bisogni locali, in un contesto di razionalizzazione delle risorse pubbliche. L'esigenza di nuove forme di governance nasce dalla ridefinizione dello stato e delle sue funzioni, che corrisponde alla diffusione del potere decisionale su diverse politiche *upward*, a favore di organi sovranazionali quali l'Unione Europea, *downward*, attraverso processi di decentralizzazione, e *outward*, attraverso forme di privatizzazione (Leonardi e Nanetti 2007). Le esperienze di governance promettono di incoraggiare la cooperazione tra attori istituzionali, privati e sociali per elaborare strategie di sviluppo partecipate e attrarre risorse che aumentino il *competitive advantage* di un territorio (Scott 1998), proponendosi come strumento efficace per la risoluzione dei conflitti su decisioni politiche e progetti particolarmente controversi. In questo contesto, i nuovi modelli di governance, tra cui la pianificazione strategica (PS), attraggono sempre più interesse; qui PS non si riferisce solo al Piano Strategico, ossia il documento finale contenente le misure e i progetti definiti dai partecipanti al processo di pianificazione, ma è invece intesa in un senso più ampio, come *agenda strategica*, ovvero un approccio allo sviluppo locale che aspira a essere maggiormente integrato e partecipato e che, aprendo a stakeholder diversi, si traduce in iniziative diverse, tese a incoraggiare cooperazione inter-settoriale e tra livelli istituzionali e formazione di nuovo capitale sociale.

Due paradigmi principali esaminano i nuovi modelli di governance: la letteratura sulla governance urbana e territoriale e gli studi di democrazia deliberativa. Nonostante studino spesso i medesimi fenomeni empirici, con poche eccezioni (Melo e Baiocchi 2006; Abers e Keck 2006; Fagotto e Fung 2006), queste due scuole tendono a ignorare i rispettivi dibattiti. La letteratura

¹Dottoranda, London School of Economics and Political Science, Department of Government

sulla governance urbana e sul *nuovo regionalismo* (Keating et al 2003) contestualizza lo sviluppo dei nuovi meccanismi di governance e ne esamina i risultati, l'*outcome*; al contrario la letteratura sulla democrazia deliberativa analizza il *processo*, ossia i forum deliberativi che sono sempre più spesso parte integrante delle nuove forme di governance. Applicando entrambi i paradigmi allo studio della PS, la ricerca si propone di analizzarne l'impatto sulle politiche e sulla polity, per tracciarne gli effetti sui livelli di cooperazione inter-istituzionale e le relazioni di potere locale.

L'Italia ha vissuto un profondo processo di decentralizzazione, avviato a partire dai primi anni novanta, e ha dimostrato un forte entusiasmo, talvolta poco critico, nei confronti dei nuovi meccanismi di governance. Programmi basati su partenariati per lo sviluppo locale stanno emergendo con forza in molti Paesi europei, ma in Italia, nell'ultimo ventennio, hanno acquisito anche maggiore importanza. Infatti l'economia italiana si basa soprattutto su piccole e medie imprese (Crouch et al 2001), aumentando l'esigenza di strategie di sviluppo locale e incoraggiando esperimenti di governance di carattere informale su iniziativa delle amministrazioni locali per rispondere alla crisi del modello Fordista e al deficit crescente (Trigilia 2005). La decentralizzazione di nuove responsabilità e potere politico a favore degli enti locali ha inoltre alimentato aspettative per un loro ruolo più importante nell'affrontare questioni di sviluppo locale. Riforme quali la legge 81/1993, che ha introdotto l'elezione diretta dei sindaci, non furono semplicemente una risposta a un'affluenza elettorale in continuo calo e alla difficoltà di assicurare maggiore *accountability* (Borraz e John 2004), ma rappresentarono anche una reazione alla profonda crisi di legittimità dei partiti politici innescata da *Tangentopoli* (Dente 1997). Anche se è difficile giudicare il grado di successo di tali riforme, l'elezione diretta dei sindaci ha certamente aumentato la stabilità delle giunte e ha incoraggiato un rapporto diverso tra le amministrazioni locali e i cittadini, percepiti ora come diretti interlocutori delle istituzioni e non più come fruitori passivi di servizi (Fazzi e Scaglia 2001).

La scelta di utilizzare unità sub-statali dello stesso Paese consente maggiore controllo di variabili istituzionali di livello nazionale (Bukowski et al 2003) e permette di focalizzare l'analisi su variabili quali l'*agency* politica e il contesto socio-culturale; rispetto a queste dimensioni, l'Italia rappresenta uno studio di caso ideale, in quanto presenta profonde differenze strutturali e culturali tra regioni, particolarmente evidenti tra Nord e Sud. Quattro città di medie dimensioni (Trento, Prato, Sassari e Lecce), caratterizzate da contesti socio-politici e culturali molto diversi, sono state selezionate in base al *diverse case method*, per assicurare massima varianza

relativamente alle variabili considerate. La letteratura generalmente analizza il fenomeno del *rescaling* politico (Brenner 2004), attraverso lo studio di regioni o metropoli e del loro nuovo ruolo rispetto agli stati nazionali e ai nuovi centri di potere sovranazionali nell'elaborazione di strategie di sviluppo locale (Bukowski et al 2003; Keating et al 2003; Piattoni 2003). Anche le città di media grandezza si trovano a fronteggiare nuove sfide, in seguito ai processi di decentralizzazione e alla crescente competizione economica a livello globale (Bagnasco e Le Galès 2000; Les Galès 2002), e avvertono l'esigenza di ridefinire la propria immagine nel contesto nazionale e internazionale per accrescere la propria competitività territoriale; si trovano a dover gestire dinamiche sempre più complesse dal basso e dall'alto, ma dispongono di minori risorse rispetto alle grandi città e dipendono maggiormente da livelli istituzionali superiori.

Le quattro città selezionate hanno tutte avviato la pianificazione strategica, ma la valutazione del grado di successo di queste esperienze, che non possono essere misurate solo in termini di progetti implementati, è certamente problematica. Questa si ricerca si propone quindi di identificare e valutare le dinamiche di governance che si sviluppano attraverso i nuovi meccanismi istituzionali, come la PS, e come esse siano determinate da fattori endogeni, quali la leadership e la struttura partitica locali, e da fattori esogeni, quali l'influenza di livelli superiori di governo, in una logica di governance multi-livello (Le Galès 1998; 2002).

2. Decentralizzazione e la nuova governance locale

Un nuovo tipo di politica, basato su grandi progetti strutturali, si sta sviluppando in Europa e richiede coordinamento di *network* locali, regionali e inter-regionali al fine di produrre strategie collettive (Melo e Baiocchi 2006). L'autorità politica è diffusa verso l'alto e verso il basso, in un movimento dualistico che Robertson (1992) ha definito *glocalisation* e il contesto socio-economico globale si basa sempre più su cooperazione e competizione a livello territoriale, cosicché i governi locali diventano necessariamente il luogo privilegiato in cui si sperimentare politiche e strategie economiche innovative (Keating 2000; Le Galès 2002; Kazepov 2005).

Poiché l'elaborazione di politiche richiede sempre più spesso interazione tra attori istituzionali e società civile, la letteratura utilizza il concetto di governance per definire il nuovo ruolo dei governi e come essi scelgono di espletare le proprie funzioni (Leonardi et al 2007). La governance può essere descritta come "a flexible pattern of public decision-making based on loose networks of individuals in key public, para-public and private bodies at various territorial

levels” (Borraz e John 2004:112). Le Galès (1998:496) offre una definizione più ampia, per cui “[g]overnance is the capacity to integrate and give form to local interests, organisations and local groups and, on the other hand, the capacity to represent them outside, to develop more or less unified strategies towards the market, the state, other cities and other levels of government.” Va sottolineato l’aspetto normativo del concetto di governance, che spesso riflette una concezione neo-liberistica del rapporto tra stato e mercato; in quest’accezione, la governance è intesa come un inevitabile processo empirico determinato da forze di mercato, a cui gli agenti politici possono solo reagire. Qui, al contrario, governance si riferisce al nuovo contesto in cui i governi agiscono, dato che essa implica un cambiamento nei metodi di controllo, ma non una generale perdita di controllo da parte dello stato (Taylor 2002).

L’Unione Europea è uno dei maggiori attori dietro il processo di reinvenzione delle forme di governance al fine di riconciliare competitività economica e coesione sociale, ma anche per valorizzare il ruolo del sistema europeo di governance multi-livello (Hooghe e Marks 2001), attraverso la promozione di governi subnazionali, che si trasformano in “active (and broadly pro-European) actors on the EU stage” (Hamedinger et al 2007:2674). Gli stati nazionali hanno perso il monopolio sulla formulazione delle politiche, ma svolgono tuttora un ruolo prioritario (Borraz e John 2004; Peters e Pierre 2000); i leader locali hanno acquisito maggiore voce politica, ma sono spesso soggetti a vincoli ancora più restrittivi, alle direttive e al processo di standardizzazione europei. I regolamenti UE interessano ormai vaste aree di policy-making, dalle politiche ambientali e sociali allo sviluppo economico, e gli enti locali devono essere capaci di metabolizzare le procedure necessarie per avere accesso ai fondi (Brunsson e Jacobsson 2000). In cambio di maggiore visibilità a Bruxelles, la leadership locale, in termini di governance, “becomes a major contributor to the institutionalization of European local government” (Borraz e John 2004:113). Tuttavia, il fenomeno dell’*europeizzazione* va inteso come un processo che genera non omogeneità e convergenza delle strutture di governance locale, bensì reciproco adattamento, coinvolgendo attori e istituzioni a diversi livelli istituzionali (Hamedinger et al 2007). L’integrazione europea genera una trasformazione dei sistemi locali non uniforme, in quanto il contesto locale e la leadership politica giocano un ruolo determinante (Bukowsky et al 2003; Piattoni 2003a; 2003b).

3. Quale potere? La partecipazione nella governance urbana

In Italia, così come in molti altri Paesi europei, i nuovi concetti di capitale sociale e governance locale, con la loro enfasi su idee di consultazione, partecipazione e partenariato, hanno generato forte interesse e accesi dibattiti (Bagnasco et al 2002; Brunazzo 2004; Mutti 1998), e influenzano oggi il policy-making locale. L'attrattiva politica del concetto di capitale sociale sta nella promessa di risultati positivi in termini di sviluppo sociale ed economico; l'impegno della società civile nell'elaborazione di politiche locali è percepito come necessario per migliorare l'efficienza del governo locale, in quanto consente alle amministrazioni di accedere a risorse innovative, e per risolvere conflitti e coordinare interessi locali, accrescendo la legittimità dell'amministrazione. L'enfasi su concetti di trasparenza, *accountability* e partenariato è ormai parte intrinseca del discorso sulla governance e i nuovi modelli di governance si ispirano spesso alla democrazia deliberativa, i cui ideali di partecipazione e dialogo promettono di incoraggiare cooperazione e *civic-ness*, secondo l'*agire comunicativo* di Habermas (1996).

Molti sono gli studi che cercano di dimostrare empiricamente l'applicabilità della democrazia deliberativa alla realtà politica e amministrativa (Ackerman 1991; Benhabib 1996; Kirilin 1996; Cohen 1997; Dryzek 2000; Fischer 1993; Fishkin 1995; Gutmann e Thompson 1996; Thompson 1999; Weeks 2000; Valadez 2001; Warren 2002; Young 1996). Nella democrazia rappresentativa, il voto si limita a esprimere l'interesse personale; al contrario, nell'ambito di un processo deliberativo, opinioni diverse si confrontano e la più giusta e persuasiva si imporrà sulle altre. Dato che scelte e preferenze non possono essere date per scontate, ma devono rispondere agli argomenti più convincenti, la democrazia deliberativa si discosta dalla teoria della *rational choice* e dalle sue applicazioni ai sistemi politici; al contrario, la dimensione cognitiva della politica viene valorizzata, in quanto il processo decisionale si basa sulla crescita personale e l'apprendimento reciproco (Gelli 2005). Tuttavia, per garantire l'efficacia della democrazia deliberativa, vanno rispettate alcune condizioni, quali l'inclusività del processo, lo scambio di opinioni e la presenza di regole chiare (Bohman e Rehg 1997); rappresentanti di tutti gli stakeholder devono essere invitati a partecipare, a tutti vanno garantiti l'accesso alle informazioni relative al dibattito e il medesimo spazio politico.

Un approccio critico alla democrazia deliberativa sottolinea che i gruppi di interesse dispongono di risorse e voce politica diverse (Lowndes e Wilson 2001) e che l'*agire comunicativo* non considera relazioni di potere Foucauldiane (Foucault 1976). In quest'ottica, i

meccanismi partecipativi sono percepiti come strumenti in giochi di potere che tendono a riprodurre e a esacerbare le disparità tra i partecipanti e le iniquità del mondo reale (Cooke e Kothari 2001). Poiché le nuove arene partecipative sono aperte dall'alto, i governi si trovano in una posizione privilegiata per controllare il processo e i partecipanti (Blaug 2002); questo "democratic engineering" potrebbe dunque tradursi in ciò che Habermas (1987) definisce "colonisation", o cooptazione dei partecipanti, in quanto l'*incumbent democracy* finisce per predominare sulla *critical democracy* (Blaug 2002).¹ Anche se intuitivamente si potrebbe ipotizzare che i processi di inclusione e integrazione avviati da un'amministrazione possano generare capitale sociale (Cohen 1996), Tarrow (1994) nota che l'accesso alle arene politiche potrebbe al contrario inibire l'azione collettiva o contribuire a creare legami tra le élites politiche e i leader delle associazioni, scoraggiando invece un processo realmente inclusivo che coinvolga gruppi più deboli e scarsamente organizzati. Molti studiosi (Beetham 1993, 2005; Fung e Wright 2001; Fung 2003) esprimono la convinzione che istituzioni che garantiscano processi inclusivi e trasparenti possano comunque offrire un importante spazio di confronto e interazione tra i cittadini e i loro amministratori, coltivando così una democrazia critica. La democrazia diretta e quella rappresentativa in un certo senso coesistono nella democrazia partecipativa, dato che "without sustained public pressure, governments rarely fulfil the promises they make on election day. But without elections, it is difficult to reconcile different interests and agendas that exist in civil society" (Edwards 2002:3).

Gran parte della letteratura sulla democrazia deliberativa considera i livelli di associazionismo come un pre-requisito importante per garantire il successo delle esperienze partecipative (Fung e Wright 2001; Heller 2001). Putnam (1993) ricorre a un approccio culturalista e *path-dependent* per spiegare le differenze tra le regioni italiane in termini di capitale sociale e sviluppo economico,² ma il framework impiegato da Tarrow (1994), *Political Opportunity Structure* (POS), può forse contribuire a un'analisi più costruttiva, che, adottando una prospettiva neo-istituzionalista, considera fattori politici e istituzionali nella formazione del capitale sociale. Tarrow definisce la POS come "consistent – but not necessarily formal or permanent – dimensions of the political environment that provide incentives for people to undertake collective action by affecting their expectations of success or failure", quali "shifting alignments, the availability of influential allies, and cleavages within and among elites" (Tarrow 1994:85-6);³ Tarrow enfatizza dunque l'importanza dell'*agency* politica.

4. Il contesto italiano

Le riforme

In Italia, la riforma elettorale dei governi locali ha dato maggiore visibilità ai nuovi sindaci. Se inizialmente la profonda crisi politica seguita a Tangentopoli aveva massimizzato l'effetto delle riforme, in quando gli attori territoriali andarono a colmare il vuoto politico lasciato dai partiti di massa, capitalizzando sulla nuova autonomia, negli ultimi anni i partiti hanno riguadagnato spazio politico, esercitando maggiore influenza sulla composizione delle giunte (Trigilia 2002; Di Virgilio 2005; Calise 2006; Pasotti 2007). Le risorse personali della leadership locale rappresentano dunque una condizione necessaria, ma non sufficiente, perché i nuovi sindaci riescano a cogliere le opportunità del nuovo sistema istituzionale, ma la struttura partitica locale gioca un ruolo determinante. La maggiore sfida per i sindaci verrà allora dai partiti della propria maggioranza, in quanto la riforma del '93 assicura il ruolo predominante della giunta rispetto alla consiglio e i nuovi meccanismi elettorali garantiscono un consenso più solido per la maggioranza; la coalizione di maggioranza sarà dunque più o meno coesa e si dimostrerà più o meno efficace nell'esercitare pressione sulla leadership locale (Catanzaro et al. 2002; Trigilia 2005).

I nuovi sindaci si trovano a vivere un dilemma, che la riforma stessa incoraggia e che si traduce nell'*illusione decisionista* di Trigilia (2005): nonostante godano di maggiore visibilità e personalizzazione, non sempre hanno accesso alle risorse necessarie per rispondere alle nuove responsabilità e alle aspettative dei cittadini. La riforma ha prodotto l'illusione che la separazione della burocrazia dalla politica si sarebbe tradotta in maggiore efficienza e che un leader locale che godesse di visibilità avrebbe assicurato decisioni rapide (Trigilia 2005); al contrario, molti sindaci e *assessori*, tanto più nel caso di tecnici con scarsa esperienza politica, hanno sottovalutato l'importanza delle relazioni con gli interessi locali, mentre prima della riforma i leader locali ricorrevano a reti clientelari che operavano attraverso canali partitici per influenzare decisioni politiche (Tarrow 1977; Chubb 1982). Le riforme hanno aumentato la salienza dei sindaci nel mobilitare risorse per il proprio territorio, determinando un cambiamento verso quell'"administrative activism" con cui Tarrow (1977) descrive i sindaci francesi; tali capacità manageriali e di costruzione del consenso sono ora fondamentali per i nuovi sindaci italiani (Newell 2007).⁴

I nuovi modelli di governance per un'agenda strategica

Durante gli anni novanta, con la fine della politica delle misure straordinarie per il Mezzogiorno e un nuovo ruolo per i governi locali, è progressivamente emerso un approccio diverso allo sviluppo locale, basato su quella che viene definita programmazione negoziata, che include strumenti quali i patti territoriali o i contratti d'area.⁵ Il problema del coordinamento degli interessi locali, che la riforma del 1993 lascia irrisolto, è al centro dei nuovi esperimenti di governance territoriale; le nuove forme di governance, rafforzando le reti sociali pre-esistenti e sostenendo la formazione di nuove, incoraggiano azioni collettive che contribuiscono a generare un sistema locale maggiormente integrato e competitivo (Gastaldi 2003). Tuttavia, esiste sempre il rischio che queste strategie si trasformino nell'ennesimo strumento per promuovere le stesse politiche dall'alto, aumentando la legittimità di quegli interessi che avrebbero altrimenti incontrato l'ostilità della comunità (ibid.).

I nuovi modelli di governance sono spesso *extra legem*, ma il valore delle decisioni che emergono da questi meccanismi deriva dal consenso degli stakeholder che hanno partecipato al processo. Decisioni di carattere informale devono comunque essere tradotte in azioni formali e i sindaci possono rappresentare quest'interfaccia, in quanto conoscono gli aspetti procedurali e amministrativi e possono garantire che le decisioni collettive si materializzino in progetti tangibili, proteggendole da interferenze da parte di rappresentanti politici durante la fase di implementazione e rassicurando quei consiglieri che potrebbero sentirsi bypassati durante il processo partecipativo (Bobbio 2004). La tensione tra la democrazia partecipativa e quella rappresentativa, dato che le decisioni vengono prese lontano dal consiglio, rappresenta una delle sfide più difficili, in quanto i nuovi modelli di governance rafforzano ulteriormente il ruolo della giunta e del sindaco, il quale deve assicurare l'effettiva integrazione di politiche settoriali.

Il ritorno dei partiti politici e la loro maggiore influenza sulla composizione della giunta pongono una serie di problemi. Un assessore, ad esempio, soprattutto nel caso di un politico più che di un tecnico, potrebbe decidere che sia più produttivo perseguire azioni non integrate che aumentino la propria visibilità e consenso personale (Trigilia 2005); un sindaco può allora scegliere di creare nuove alleanze con attori sociali per costruire consenso su più ambiziosi progetti a lungo termine, ma anche le associazioni hanno interessi diversi e sono abituate a dinamiche di interazione con le istituzioni basate su azioni di protesta per ottenere risultati a breve termine (Grindle 2007). Spetta dunque alla leadership locale il compito di riequilibrare il

rapporto tra incentivi selettivi e a breve termine, che possono indurre a un approccio opportunistico al processo, e incentivi d'identità, o quelle risorse che incoraggiano l'identificazione con una visione di sviluppo di più ampio respiro e a lungo termine, pur garantendo risultati tangibili (Trigilia 2005). Ciò significa anche gestire le relazioni inter-istituzionali, le opportunità e i vincoli che esse implicano; in tal senso, la PS, dato che il suo obiettivo è quello di elaborare una strategia di sviluppo che sia partecipata e integrata, può rappresentare un'opportunità per città che vogliono rinnovare la propria immagine e riposizionarsi all'interno del nuovo ordine economico al fine di valorizzare la propria competitività territoriale e promuovere la formazione di quel capitale sociale che è sempre più spesso percepito come parte integrante del *competitive advantage* (Keating 2001).

La PS è definita da Camagni (2003) come visione collettiva del futuro di un dato territorio, attraverso un processo basato sulla partecipazione, la discussione e l'ascolto; come patto tra amministratori, attori locali, cittadini e partner diversi per costruire tale visione attraverso l'elaborazione di una strategia e successivamente di una serie di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi; infine come la coordinazione degli attori coinvolti per l'implementazione dei progetti.⁶ La PS si basa dunque sulla cooperazione volontaristica tra attori pubblici, privati e sociali, che identificano obiettivi strategici e si impegnano a implementare diversi progetti integrati, coerenti con il modello di sviluppo generale.

5. Governance urbana e democrazia locale

La decentralizzazione di competenze e autorità politica avviene in un contesto di forte supporto per la "democrazia locale", in quanto possibile tonico delle istituzioni democratiche e capace di accrescere l'efficienza dei sistemi di governo locale. Dal punto di vista degli enti locali, i concetti di democrazia e di autonomia sono spesso interconnessi, dato che da tempo i governi locali premono sugli stati centrali per ottenere maggiore *devolution* di potere e risorse (Gelli 2005); inoltre, la relazione tra democrazia rappresentativa e quella partecipativa ha implicazioni diverse a livello locale, in quanto gli elettori sono percepiti come maggiormente consapevoli e competenti su questioni e politiche territoriali (ibid.). I governi locali sono in una posizione privilegiata per valorizzare le risorse che la cittadinanza può mobilitare e per coinvolgere attori sociali nella produzione di beni collettivi; il problema sta nel definire come istituzionalizzare forme di mobilitazione democratica, e andrebbe sottolineata una preoccupante tendenza a

considerare le arene deliberative in termini di efficienza e gestione dei conflitti più che di *citizenship* ed *empowerment*, un approccio che potrebbe avere profonde ripercussioni sulla qualità della democrazia locale.

La ricerca, applicando i due paradigmi della governance territoriale e della democrazia deliberativa allo studio della PS, si propone di spiegare l'impatto dei nuovi modelli di governance come la PS; l'obiettivo principale sarà dunque l'identificazione di quelle dinamiche di governance che si sviluppano, o meno, nell'ambito di un approccio alla pianificazione che sia integrato e partecipato. Si propongono tre ipotesi alternative, che possono aiutare a capire l'impatto di questi nuovi meccanismi istituzionali e che si incentrano sull'*agency* politica e sulla leadership locale, sul ruolo della società civile e sull'influenza di livelli superiori di governo. La ricerca può dunque contribuire a chiarire le condizioni in cui certe ipotesi più di altre possono offrire una spiegazione più solida e convincente.

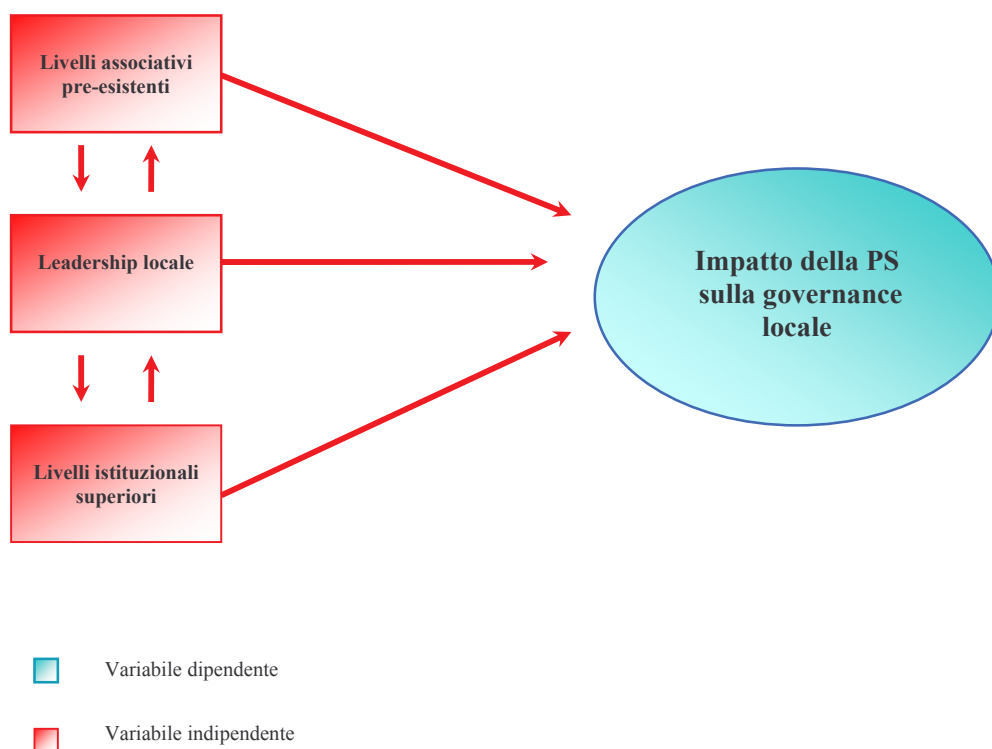
Leadership locale. Nel nuovo contesto istituzionale, in seguito al processo di decentralizzazione, la politica territoriale acquisisce maggiore importanza e visibilità e le capacità imprenditoriali della leadership assumono un ruolo chiave nella valorizzazione della competitività territoriale. Una leadership forte e autonoma può dimostrarsi più efficace nel coordinare interessi diversi e assicurare che le decisioni collettive del processo partecipativo si traducano in progetti effettivi. Dato che con le riforme si assiste a una netta preminenza dell'esecutivo rispetto al consiglio, i partiti di maggioranza possono essere più o meno coesi e più o meno efficaci nell'esercitare la propria influenza sulla leadership. *Quindi potremmo aspettarci che combinazioni diverse di sindaci più o meno carismatici e strutture partitiche più o meno coese spieghino variazioni tra enti locali rispetto alla forza della leadership e alla sua efficacia nel coordinare nuove forme di governance, come la PS.*

L'attivismo della società civile (densità associativa pre-esistente). Gran parte della letteratura sulla democrazia deliberativa sostiene che una società civile organizzata e attiva rappresenti un requisito essenziale per garantire l'efficacia delle esperienze partecipative, in quanto essa avrà la capacità di sostenere queste iniziative e assicurare che il governo risponda alle richieste e alle pressioni dei cittadini. In base a quest'analisi, dovremmo aspettarci che, laddove il tessuto sociale è debole e poco organizzato, le iniziative partecipative non riusciranno a radicarsi in

modo sostenibile e a garantire processi inclusivi, e il nuovo spazio politico verrà catturato da pochi interessi forti. *Al contrario la nostra ipotesi sostiene che, indipendentemente da livelli associativi pre-esistenti, l'inclusività e l'efficacia delle nuove arene partecipative, e il loro potenziale nella formazione di nuovo capitale sociale, dipenderanno soprattutto dall'abilità di una leadership locale autonoma nel coordinare i diversi interessi locali e dalle sue capacità politiche e imprenditoriali.*⁷

Influenza dei livelli di governo superiori. Se il ruolo regolativo degli enti locali ha assunto nuova rilevanza, le relazioni tra centro e periferia sono naturalmente mutate. Eppure la governance locale va intesa in un contesto di governance multi-livello e, anche se hanno acquisito nuovo potere contrattuale e maggiori responsabilità, i leader locali sono comunque soggetti all'influenza di livelli istituzionali superiori, che, soprattutto nel caso di centri di piccole e medie dimensioni, controllano l'accesso alla maggior parte delle risorse finanziarie per lo sviluppo locale. Il dinamismo locale e le capacità imprenditoriali della leadership giocano un ruolo fondamentale nella promozione di strategie di sviluppo efficaci e innovative, ma i rapporti di potere tra l'ente locale e livelli di governo più alti avranno un impatto importante sui nuovi meccanismi di governance. *Conflitti politici e istituzionali tra livelli di governo influenzeranno dunque le dinamiche di governance locale e la scarsa capacità di coordinazione tra livelli istituzionali potrebbe limitare l'impatto delle iniziative locali e ridurle a esperienze frammentarie e difficilmente sostenibili al di là del singolo progetto.*

Fig. 1. Relazione tra la VD e le VI



6. Impianto metodologico

I quattro studi di caso sono città di medie dimensioni: Trento, Prato, Sassari e Lecce. I casi sono stati selezionati in base al metodo *diverse case*, per cui l'obiettivo è massimizzare la varianza rispetto alle variabili di interesse (Seawright e Gerring 2008). Le quattro città hanno adottato un'agenda strategica, che include una serie di iniziative partecipative tese a incoraggiare un approccio di governo più integrato (pianificazione strategica urbana e di area vasta, bilancio sociale, contratti di quartiere) e sono tutte membri della Rete delle Città Strategiche;⁸ la Rete include numerosi comuni, ma si è deciso di considerare solo capoluoghi di provincia, in quanto sono generalmente capofila nel coordinare piani strategici che sono spesso di area vasta. I quattro casi sono stati selezionati in base ad alcune *tipologie qualitative* (Elman 2005; si veda anche George e Bennet 2005): densità associativa; orientamento politico a livello comunale, provinciale e regionale; il consenso dell'esecutivo; il grado di autonomia da altri livelli di governo. Trento, Prato, Sassari e Lecce, sono tutte capoluoghi di provincia e rappresentano il

principale centro politico, economico e culturale del proprio territorio, ma presentano anche importanti differenze, non solo per quando concerne il livello di sviluppo e le strutture economiche, ma anche in termini di tessuto sociale, leadership locale, orientamento politico e grado di autonomia.

Trento

Oltre a essere parte di una regione a statuto speciale,⁹ Trento è anche una provincia autonoma, quindi gode del più ampio grado di autonomia da altri livelli istituzionali. Il tessuto sociale è caratterizzato dalla presenza di numerose associazioni e cooperative, che hanno acquisito sofisticate capacità e risorse politiche e hanno sviluppato profondi legami con le istituzioni rappresentative, facilitando importanti aperture verso la democrazia deliberativa. Tuttavia, anche se le autorità locali, a livello provinciale e comunale, hanno investito importanti risorse nelle esperienze partecipative, con risultati positivi per quanto riguarda consenso e innovazione, tali aperture hanno talora favorito interessi corporativi (Bobbio et al 2008).

Durante la prima repubblica, la subcultura locale era fortemente influenzata dalla Chiesa e dalle associazioni cattoliche, che divennero il principale punto di riferimento durante il processo di costruzione identitaria del dopoguerra (ibid.). La democrazia cristiana (DC) era il partito maggiore; Diamanti (2003) nota che nella zona bianca (così come nella zona rossa) i partiti erano fortemente ancorati alle associazioni e radicati nel contesto ideologico locale. Nella fase di transizione degli anni novanta, nuove formazioni politiche sono emerse dalla crisi dei partiti di massa e, a Trento come nel resto del Paese, le riforme istituzionali hanno incoraggiato un nuovo modo di intendere la politica. La fine dei partiti di massa ha segnato il declino della politica come sistema integrato; se, fino agli anni ottanta, un alto grado di stabilità contribuiva a rafforzare la capacità inerziale dei partiti (Massari 2004), a partire dagli anni novanta sono evidenti segni di un trend verso maggiore instabilità (Hopkin 2004), mentre la politica si basa sempre più sulla personalizzazione. La coalizione di centro-sinistra governa sia a livello comunale che a livello provinciale dall'inizio della seconda repubblica, anche se ci sono differenze di consenso tra i partiti di maggioranza nei due livelli di governo.

Trento offre un variegato panorama di innovativi meccanismi partecipativi, anche se, come in molti altri casi, il successo di tali processi sembra dipendere più dall'iniziativa dei singoli amministratori che da un coerente disegno politico. Il primo piano strategico è stato

avviato nel 2001 e rappresenta una parte integrante di un nuovo approccio partecipato allo sviluppo, che punta a rafforzare le sinergie tra diverse politiche. Il secondo piano, avviato nel 2006, integra piani settoriali (sulle politiche sociali, culturali, giovanili, sul turismo ecc.), elaborati con il coinvolgimento di tutti gli stakeholder per costruire un'agenda strategica per lo sviluppo locale. Anche se la pianificazione strategica di Trento è generalmente considerata come un caso di buona pratica, alcuni risultati preliminari sembrano mettere in discussione l'inclusività del processo, in quanto alcuni partecipanti sono stati relegati a un ruolo secondario, con una netta divisione tra partner con reale potere decisionale (ovvero alcune cooperative e le associazioni più forti) e partner invitati per legittimare le decisioni prese. Se si considera il numero di misure implementate (circa due terzi implementate o in fase di implementazione nei primi due anni), il piano strategico di Trento ha sicuramente ottenuto risultati importanti, ma questo successo apparente potrebbe anche sollevare alcuni dubbi sulla relazione causale tra piano e progetti, dato che il piano strategico ha una prospettiva a lungo termine (circa dieci anni). Forse questi progetti sarebbero stati implementati comunque, e la PS ha semplicemente avuto il merito di intercettare e organizzare dinamiche inerziali.¹⁰

*Prato*¹¹

Prato è capoluogo di provincia solo dal 1992, ma è al centro di un distretto tessile che include circa 9000 piccole e medie imprese (Bellandi e Trigilia 1991; Bacci e Bellandi 2007), le quali, dopo aver superato la crisi degli anni ottanta, grazie a strategie di diversificazione, risentono oggi pesantemente della recessione globale.

Il tasso di immigrazione è molto elevato e gli immigrati regolari rappresentano circa il 10% della popolazione; la comunità cinese in particolare è stata capace di creare il proprio competitivo distretto industriale. Il fenomeno dell'immigrazione ha certamente esacerbato i conflitti sociali, anche se finora le amministrazioni locali e i settori più sensibili della società civile sono stati capaci di contenerli ed evitare che si creassero distanze incolmabili tra comunità diverse (Spini 2007); tuttavia è forse sintomatico di una maggiore intolleranza a nuovi flussi migratori il fatto che il centro-destra abbia vinto le elezioni amministrative lo scorso giugno 2009, dopo 63 anni di governi di sinistra.

L'approccio della Toscana alla pianificazione è stato definito "self consciously neo-corporatist", in quanto punta a favorire interessi organizzati territoriali e settoriali per coordinare

progetti in modo strategico, assicurandone la coerenza con i piani regionali precedenti (Piattoni e Smyrl 2003). La Toscana ha investito in un approccio partecipativo alla programmazione ed è la prima regione italiana ad aver promulgato una legge sulla partecipazione, secondo la quale tutti i residenti, inclusi gli immigrati, possono richiedere l'apertura di meccanismi partecipativi per discutere qualsiasi questione o progetto, sia a livello locale che regionale.¹² La legge 69/2007 è stata elaborata e approvata attraverso un processo bottom-up, che intende istituzionalizzare e dare forma procedurale ai principi normativi elaborati dalla letteratura sulla democrazia deliberativa (Floridia 2007). Circa 500 residenti hanno partecipato a una serie di assemblee che si sono svolte in tutta la regione, e a cui sono stati invitati rappresentanti istituzionali e politici, politologi, sociologi e associazioni cittadine.

Anche Prato ha adottato una pianificazione strategica, approvando il documento finale nel 2005; il processo, avviato dalla nuova giunta nel 2004, aspirava a includere tutti gli attori locali, istituzionali, sociali e privati, per rispondere alla sfida della transizione urbana di un distretto industriale in crisi e per ridefinire la posizione del territorio e la sua immagine nel contesto nazionale e internazionale (Armondi et al 2009). In base ai primi risultati di una ricerca commissionata dalla Rete delle Città Strategiche (ibid.), la PS sembra essere riuscita a produrre nuove dinamiche di governance che promuovono l'innovazione e la sperimentazione, attraverso l'integrazione inter-settoriale; ma ha anche avuto il merito di incoraggiare nuove dinamiche di *networking* istituzionale, attraverso numerosi accordi inter-istituzionali.

Sassari

Anche Sassari fa parte di una regione a statuto speciale, ma con una forte vocazione centralistica. La città e il suo territorio soffrono gli effetti di un prolungato periodo di stagnazione economica e un progressivo indebolimento del tessuto sociale; la crescente disoccupazione e la vulnerabilità delle strutture produttive, scarsamente diversificate sono tra le principali cause di questa crisi. Sassari, pur trovandosi al centro di un'area a vocazione turistica, fatica a integrarsi nel sistema turistico locale. Numerose associazioni, soprattutto di tipo volontaristico, contribuiscono a creare una società civile comunque dinamica, anche se, poiché è da sempre marginalizzata dalle élites politiche, manca di esperienza nell'interagire con le istituzioni.

Durante la prima repubblica, la politica sarda era dominata dalla DC, anche se altri partiti laici (socialisti, partiti autonomisti, liberali e repubblicani) godevano di larghi consensi; la

politica sassarese era dominata da una variegata élite, che spesso includeva imprenditori locali, ma si mostrava incapace di decidere e si affidava invece alle direttive provenienti da autorità regionali e nazionali. La politica locale era percepita come priva di autorità e visibilità ed era spesso ignorata da figure politiche di rilievo, che preferivano arene nazionali e regionali (Della Porta, 1999). Le riforme hanno avuto anche qui un profondo impatto sulle dinamiche del potere locale e sulla relazione tra i politici e l'elettorato. La coalizione di centro-sinistra è al governo dal 2005 e ha subito introdotto la pianificazione per accedere a fondi POR, con cui la Regione intendeva incoraggiare partenariati locali; infatti la giunta regionale di centro-sinistra, al governo dal 2004 al 2009, ha lanciato un processo di pianificazione integrata per lo sviluppo locale, per investire i nuovi fondi europei (Bobbio 2007), rispetto al quale la nuova giunta di centro-destra ha promesso continuità.

La pianificazione strategica a Sassari non è un'iniziativa isolata, ma potenzia dinamiche di governance che hanno iniziato a svilupparsi nell'ultimo decennio, attraverso una serie di progetti territoriali integrati. Nel 2005 la Sardegna ha promulgato una legge sulle politiche sociali integrate per recepire le novità introdotte a livello nazionale dalla legge 328/2000 sui *Piano di Zona*; il nuovo *Piano Locale Unitario dei Servizi* (PLUS) intende promuovere una pianificazione integrata e inter-comunale e una cultura della partecipazione e della sussidiarietà, attraverso un dialogo continuo tra istituzioni, terzo settore e stakeholder locali (Salis et al 2006). Nel 2007 è stato avviato il piano di area vasta, che include altri sei comuni; sono state promosse anche altre iniziative tese ad aumentare trasparenza e *accountability*, quali il bilancio sociale, e un approccio più partecipato all'urbanistica, ma i primi dati empirici della ricerca suggeriscono che la scarca capacità istituzionale e la poca coordinazione tra livelli di governo siano un importante ostacolo alla pianificazione integrata e potrebbero condannare le esperienze di PS urbana a una pletora di iniziative frammentarie.

Lecce

Il maggiore centro del Salento, Lecce è caratterizzata da nuclei industriali e artigianali (Piattoni 2004). Ci furono in passato tentativi per la creazione di consorzi, una strategia che richiede buoni livelli di fiducia e cooperazione; le élites politiche leccesi però scelsero di favorire particolari imprenditori, secondo quello che Piattoni (2004) chiama "ineffective clientelism". Oggi, alcune imprese esportano con successo ma "they achieved their hegemony at the expense of the diffused

know-how which is at the basis of the success of this type of industrialisation” (ibid.:328).

Il tessuto sociale di Lecce è frammentato e indebolito da reti clientelari. Durante la prima Repubblica, la DC dominava la regione, ma si trovò schiacciata tra una sinistra forte che era riuscita ad organizzare la lotta agraria e partiti di destra che rispondevano al diffuso sentimento anti-repubblicano di alcune zone. La frammentazione del panorama politico indebolì i canali tra il centro e la periferia, dato che la DC si dimostrò incapace di mediare e “became prey to a host of different pressure groups and social strata,” mentre il partito socialista, legato al centro attraverso il ministro delle finanze Formica, rappresentava un forte concorrente (ibid.: 336); la presenza di coalizioni poco stabili e la mancanza di una leadership forte si tradussero in politiche il cui impatto, anche quando si trattava di iniziative innovative, era indebolito da pratiche clientelari e dall’inerzia della pubblica amministrazione (ibid.).

Le riforme istituzionali hanno spostato l’attenzione dai partiti ai candidati, alle loro risorse e carisma personali. Raffaele Fitto, presidente della regione fino al 2005 e attualmente ministro del terzo governo Berlusconi, influenza forse più di ogni altra figura politica le vicissitudini della politica salentina e il suo ruolo fu cruciale per la vittoria della coalizione di centro-destra nel 1998; la stessa coalizione è ancora oggi al governo.

Nell’ultimo decennio anche in Puglia lo sviluppo locale è stato sempre più influenzato dalla programmazione negoziata, attraverso molteplici progetti di area vasta, caratterizzati da un approccio che coniuga risorse pubbliche e private e integra politiche economiche e sociali. I nuovi meccanismi di governance, includendo molteplici attori, possono favorire l’apertura di nuove arene deliberative (Bobbio 2002), eppure le esperienze di maggiore successo, più che su un processo inclusivo, sembrano basarsi sul consenso che una leadership politica consapevole riesce a costruire (Tedesco 2005). In Puglia, come altrove, il problema maggiore delle nuove forme di governance locale sembra essere il rischio di frammentazione delle azioni e la scarsa capacità di coordinazione tra progetti locali e programmi regionali (Santandrea 1997). L’attuale giunta regionale di centro-sinistra ha investito notevoli risorse politiche e finanziarie nella retorica della partecipazione e ha creato un assessorato alla cittadinanza attiva, con l’intento di elaborare strategie collettive per investire i fondi europei. In un contesto di grande entusiasmo per politiche di sviluppo basate su partenariati, Lecce ha avviato i propri programmi partecipati già nel 2001, per rispondere a direttive regionali,¹³ introducendo la pianificazione strategica nel 2005 e adottando il piano finale nel 2008.

Tab. 1. *Qualitative typologies*

CASI	Densità Associativa	Orientamento Politico	Consenso della giunta	Grado di autonomia dei governi locali
<i>Trento</i>	Alta (cooperative/ associazioni civiche)	Comune: Centro-sinistra Provincia: Centro-sinistra Regional: N/A	Tre mandati consecutivi – forte consenso	Provincia autonoma
<i>Prato</i>	Alta (cooperative/ associazioni civiche)	Comune: Centro-destra Provincia: Centro-sinistra Regione: Centro-sinistra	Prima giunta di centro-destra dopo 63 anni di governi di sinistra	Statuto ordinario
<i>Sassari</i>	Media (associazioni di volontariato)	Comune: Centro-sinistra Provincia: Centro-sinistra Regione: Centro-destra	Primo mandato – segue giunta di centro-destra	Statuto speciale
<i>Lecce</i>	Bassa	Comune: Centro-destra Provincia: Centro-sinistra Regione: Centro-sinistra	Tre mandati consecutivi – forte consenso	Statuto ordinario

Questo studio comparato offre l'opportunità di studiare l'impatto dello stesso meccanismo istituzionale in polity locali diverse, di stabilire come il contesto locale determini la forma dei nuovi meccanismi e ne favorisca o limiti gli effetti. L'obiettivo è dunque capire se e come l'agency politica e le istituzioni interagiscano con il contesto locale per alterarne i tradizionali rapporti di potere, promuovere la cooperazione inter-istituzionale e incoraggiare la formazione di nuovo capitale sociale. Per facilitare la comparazione, verranno considerate tre aree di programmazione, selezionate in quanto coinvolgono interessi diversi: urbanistica, politiche sociali e politiche di sviluppo locale. L'obiettivo, ad esempio nel caso dell'urbanistica, è capire se e come la PS possa favorire progetti che rispondano a un programma di sviluppo coerente e strategico, o se gli stessi interessi forti occupino il nuovo spazio politico, appropriandosi delle

nuove risorse disponibili.¹⁴ Per quanto concerne le politiche sociali ed economiche, la ricerca intende capire fino a che punto considerazioni sociali siano incluse nel progetto complessivo e quanto inclusivo si dimostri il processo. Il modello di sviluppo elaborato attraverso la pianificazione strategica si basa generalmente su due dimensioni principali: vivibilità e competitività (Segatori 2007). La prima dimensione rimanda allo sviluppo sostenibile, quindi alla considerazione delle future generazioni contro la società globale del rischio (Beck 1992), ma si collega anche a concetti di coesione sociale ed *empowerment* (Donolo 2003; Segatori 2007). La dimensione della competitività, d'altra parte, permette alla città di rispondere al declino strutturale ed economico, promuovendo un'immagine nuova del territorio e incoraggiando strutture produttive innovative, e quindi competitive (Segatori 2007). Qui la questione principale è la relazione dialettica tra la dimensione della vivibilità e quella della competitività, o la relazione tra la sfera del sociale e quella dell'economia. Infatti, anche se una delle idee portanti della PS è un approccio equilibrato alla pianificazione, che integri in modo coerente sviluppo economico e attenzione alle questioni sociali e al *community building*, alcuni progetti (economici) hanno spesso priorità rispetto ad altri (sociali), perché godono del sostegno di interessi forti, o per via dei vantaggi economici che promettono (ibid.). Progetti che incoraggiano la formazione di capitale sociale, coesione e sostenibilità hanno spesso uno spazio minore, anche se mantengono un importante ruolo simbolico nel processo comunicativo (ibid.).

La raccolta di dati si basa sull'analisi di contenuto di documenti e siti internet ufficiali, la stampa locale e altre fonti rilevanti (see Krippendorff 1980; Neumann 1989; Nissan e Schmidt 1995; Bauer 2000), e su interviste semi-strutturate con attori che hanno partecipato al processo di pianificazione strategica (Merton e Kendall 1946; Marshall e Rossmann 1995; Bauer e Gaskell 2000). Gli intervistati saranno selezionati in modo da garantire un campione rappresentativo di tutti gli interessi coinvolti, ma che includa anche gruppi che, pur essendo stakeholder rilevanti, hanno scelto di non partecipare.

7. Conclusioni

Le riforme istituzionali degli anni novanta nascono dal malcontento nei confronti del governo centrale e rappresentano una reazione alla crisi di legittimità dei partiti politici; le riforme sicuramente hanno rafforzato il ruolo del sindaco, che gode di maggiori poteri e visibilità, ma il decisionismo non è in grado di rispondere alle esigenze di una società complessa. I nuovi sindaci

si trovano però in una posizione privilegiata per coordinare interessi diversi, in quanto hanno accesso a risorse regolative e redistributive che possono facilitare l'accordo tra gli attori locali.

Lo sviluppo locale si basa sempre più spesso su progetti strutturali che richiedono integrazione e coordinazione di politiche a diversi livelli istituzionali, in una logica di governance multi-livello, e dipende dal ruolo centrale delle istituzioni territoriali; spetta alla leadership locale il compito di coordinare e coinvolgere interessi diversi per elaborare una visione collettiva di sviluppo che riesca a valorizzare e accrescere il capitale sociale. In questa prospettiva, i nuovi modelli di governance rappresentano un'opportunità per rafforzare la cooperazione inter-settoriale e incoraggiare relazioni maggiormente coordinate e collaborative con livelli istituzionali superiori, per rispondere alla sfida delle politiche multi-livello promosse dall'UE. In tale contesto, è chiaro perché strumenti che favoriscono decisioni partecipate e costruiscono consenso su questioni locali continuino a riscuotere favori da più parti, anche se i risultati non sono sempre positivi. L'apertura di arene partecipative per decidere sulle politiche locali mette in discussione alcuni principi della democrazia rappresentativa e solleva questioni di rappresentatività e legittimità, ma, a livello locale, può invece contribuire a legittimare la democrazia e valorizzare il potenziale di una città in quanto *attore collettivo* (Le Galès 2002).

La ricerca si propone di colmare la distanza tra due paradigmi che raramente si incontrano, quali la governance territoriale e urbana e la democrazia deliberativa, attraverso lo studio della PS, in termini di *process* e *outcome* per determinare quale sia il suo impatto in contesti politici e socio-economici diversi. Le quattro città selezionate sono emblematiche degli sviluppi dei nuovi modelli di governance, il loro potenziale e i loro limiti; nonostante le importanti differenze per quanto concerne lo sviluppo economico e il contesto socio-politico, le quattro amministrazioni stanno investendo in metodologie innovative che promettono di facilitare il dialogo e la deliberazione. I gruppi di interesse più forti e meglio organizzati potrebbero approfittare del nuovo spazio politico; tuttavia, l'apertura di nuove arene deliberative, lontano dai soliti "salotti buoni", a cui hanno ora accesso interessi più deboli e marginalizzati, offre almeno la possibilità di mettere in discussione i tradizionali rapporti di potere e di avviare politiche che integrino considerazioni sociali. Il ruolo di una leadership autonoma e innovativa con la capacità di costruire consenso su progetti strategici a lungo termine potrebbe rivelarsi decisivo nell'assicurare un processo maggiormente inclusivo ed efficace.

Certamente l'impatto dei meccanismi partecipativi sulla polity locale non può essere dato

per scontato, ma le nuove forme di governance e la pratica della democrazia deliberativa stanno generando un'ampia riflessione sulla concezione delle tradizionali strutture di governo e sul loro ruolo nel promuovere sviluppo e democrazia locali.

Note

¹ “Incumbent democracy is primarily motivated to preserve and improve existing institutions by maximizing and managing orderly participation. Critical democracy seeks, instead, to resist such management and empower excluded voices in such a way as to directly challenge existing institutions. Incumbent democrats assume that effectiveness is only achieved through institutions, and that participation requires institutionalisation in order to be compatible with the central representative structures of the democratic state. Critical democracy upholds a rather different assumption: that effectiveness can arise out of a collective adherence to common concerns. Here, the institutionalisation of participation is seen as an attempt to tame radical energy.” (Blaug 2007:107).

² Per Putnam le associazioni di volontariato sono il principale luogo di formazione di capitale sociale, mentre il ruolo del lavoro, della famiglia, della scuola, senza parlare delle istituzioni o della agency politica non è considerato (per un'analisi critica del lavoro di Putnam, si veda Pasquino 1994; Levi 1996; Tarrow 1996).

³ L'instabilità elettorale o i conflitti nell'ambito della struttura di governo possono indurre le élites politiche a competere per garantire il sostegno delle associazioni cittadine (Tarrow 1994).

⁴ Nel suo lavoro sulle relazioni tra centro e periferia, Tarrow (1977) paragona il caso dell'Italia a quello francese. In Francia, i fondi erogati dal centro venivano assegnati in base a criteri burocratici, quindi completare correttamente i moduli necessari sarebbe stato sufficiente perché un sindaco comunista ricevesse i fondi che gli spettavano. Al contrario, prima delle riforme, gli enti locali in Italia avevano accesso ai fondi governativi attraverso l'influenza politica e canali clientelari all'interno delle strutture partitiche.

⁵ Nell'ultimo ventennio, alcune leggi hanno tentato di formalizzare i partenariati e regolare forme di governance. Per quanto concerne le politiche sociali, per esempio, la legge 328/2000 sui *Piani di Zona* si propone di riformare la gestione dei servizi sociali. La legge stabilisce un framework di sussidiarietà verticale per riequilibrare le responsabilità dei vari livelli politico-amministrativi e integra i servizi sociali nelle politiche su sanità, scuola, formazione e lavoro. Il nuovo modello identifica associazioni del terzo settore come attori importanti nell'elaborazione e nella produzione di servizi sociali, ma sottolinea anche la necessità di coinvolgere i cittadini/stakeholder nel processo decisionale, non solo i quanto fruitori di servizi, ma anche come membri della comunità (Bifulco e Centemeri 2008).

⁶ La PS si sviluppa generalmente attraverso varie fasi: una fase iniziale in cui tutti gli attori istituzionali, privati e sociali che intendono partecipare elaborano una strategia collettiva per lo sviluppo locale; una seconda fase in cui viene prodotto un documento diagnostico, che identifica il potenziale e i limiti del territorio, quali problemi i partecipanti considerano come priorità; una fase di pianificazione, in cui i singoli progetti vengono formulati coerentemente con il programma di sviluppo nella sua interezza; la fase di approvazione del piano, ufficialmente presentato alla cittadinanza e sottoscritto dagli attori coinvolti; infine la fase di monitoraggio e valutazione dekk'implementazione delle misure (Segatori 2007).

⁷ Infatti, poiché le associazioni e i comitati cittadini, anche quando numerosi, tendono ad attivarsi per ottenere risultati a breve termini e per questioni dettate dalla sindrome *nymby*, sta alla leadership coordinare gli interessi locali e offrire incentivi identitari che stimolino nuovo capitale sociale attraverso le nuove arene partecipative.

⁸ La Rete è stata fondata da alcune città che avevano già introdotto la pianificazione strategica: Torino, Firenze, La Spezia, Pesaro, Trento, Venezia e Verona. Nel sito web (www.recs.it), la Rete stabilisce tra i propri obiettivi la disseminazione di informazioni sull'approccio della pianificazione strategica come modello di governance locale ed europeo; la promozione di attività di benchmarking; il rafforzamento del ruolo delle città nella scena nazionale e internazionale; la ricerca di strumenti per l'implementazione della pianificazione strategica; la creazione di un Osservatorio per le città per potenziare gli attori istituzionali competenti e aumentarne il numero.

⁹ In seguito alle riforme e in vista del futuro assetto federalista, la differenza tra regioni speciali e ordinarie è forse meno rilevante.

¹⁰ Si veda Antoniacomi a www.trentofutura.it.

¹¹ Il caso di Prato è stato solo recentemente aggiunto all'impianto metodologico, al fine di includere una realtà del centro Italia, quindi ancora non è stato raccolto tutto il materiale necessario. La Toscana è una regione

particolarmente interessante, non solo perché parte della zona rossa, ma per l'approccio alla pianificazione. La Toscana produce piani regionali regolarmente dalla metà degli anni '70 ed è sempre stata all'avanguardia per quanto concerne meccanismi di governance innovativi (Piattoni e Smyrl 2003). Prato rappresenta un caso interessante di città in transizione, che attraverso la pianificazione strategica prova a ridefinire il proprio ruolo nel contesto nazionale e internazionale.

¹² Per approfondimenti si consulti il sito della regione www.regione.toscana.it.

¹³ Si veda www.comune.lecce.it.

¹⁴ Gli interessi immobiliari sono particolarmente forti in Italia, in particolare nel Mezzogiorno dove spesso sono legati alle elites politiche attraverso canali clientelari (Chubbs 1982).

Riferimenti bibliografici

Abers, R. and Keck, M. (2006) "Muddy Waters: The Political Construction of Deliberative River Basin Governance in Brazil" *International Journal of Urban and Regional Research* 30(3):601-22.

Ackerman, B and Fiskin, J. (2002) "Deliberation Day" *Journal of Political Philosophy* 10(2):129-52.

Antoniacomì, G. *Gli incerti simboli della modernità: la pianificazione strategica delle città tra promesse e disinganni*, <http://www.trentofutura.it/trento2020/dibattito.php> retrieved on 10th February 2009

Armondi, S., Fedeli, V., Pasqui, G. (2009) *La valutazione dei piani strategici delle città italiane: contesti, intenzioni, esiti*, rapporto preliminare, ReCs.

Bacci, L. and Bellandi, M. (2007) "District and productive Internationalisation: Empirical Evidence from International Trade Data in the Tuscan Clothing and textile Sector" *X Eunip Conference Prato*, September 12th-14th 2007.

Bagnasco, A. and Le Galès, P. (eds) (2000) *Cities in contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A. and Trigilia, C. (2002) *Capitale sociale: istruzioni per l'uso*. Bologna: Il Mulino.

Bauer, M.W. and Gaskell, G. (2000) *Qualitative Researching with Text, Image and Sound: a practical handbook*, London: Sage.

Bellandi M. and Trigilia, C (1991) "Come cambia un distretto industriale: strategie di riaggiustamento e tecnologie informatiche nell'industria tessile di Prato", *Economia e politica industriale* n. 70.

Benhabib, S. (1996) "Toward a deliberative model of democratic legitimacy", in Benhabib, S. (ed.) *Democracy and Difference: Contesting boundaries of the political*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp.67-94.

Bickerstaff, K. and Walker, W. (2005) 'Shared Visions, Unholy Alliances: power, Governance and Deliberative Processes in local Transport Planning' *Urban Studies*, 42(12):2123-44.

Bifulco, L. and Centemeri, L. (2008) 'Governance and Participation in Local Welfare: The Case of the Italian Piani di Zona' *Social Policy & Administration*, 42(3):211-27.

Blakeley, G. (2005) "Local Governance and Local Democracy: the Barcelona Model", *Local Government Studies*, 31(2):149-165.

Blaug, R. (2002) "Engineering democracy" *Political Studies*, 50(1):102:16.

Bobbio, L. (2002) "Le arene deliberative" *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 3:5-29.

Bobbio, L. (2007) *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubettino.

Bobbio and Pomatto (2008) *Partecipazione e conflitti nella provincia autonoma di Trento*, provincia Autonoma di Trento.

Bobbio et al (2008) "Qualità della Democrazia: Partecipazione e Governance", *International Conference, Trento 23-24 May*, Provincia Autonoma di Trento.

Bohman, J. and Rehg, W. (eds) (1997) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA: MIT.

Borraz, O. and John, P. (2004) 'The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe' *International Journal of urban and Regional Research*, 28(1):107-20.

Brenner, N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

Brunazzo, M. (2004) 'Il principio del partenariato nella politica di coesione: verso una nuova agenda di ricerca' *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2:99-128.

Brunsson, N. and B. Jacobsson (2000) *A world of standards*. Oxford: Oxford University Press

Bukowski, J., Piattoni, S. and Smyrl, M. (2003) "Introduction" in Bukowski, J., Piattoni, S. and Smyrl, M. (eds.) *Between Europeanization and Local Societies*, Boston: Rowman & Littlefield, pp 1-19.

Calise, M. (2006) *La Terza Repubblica: partiti contro presidenti*, Roma: Laterza.

Camagni, R. (2003) "Piano Strategico, capitale relazionale e community governance" in Pugliese T. and A. Spaziantè (eds) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano: F. Angeli.

-
- Chambers, S. (2003) "Deliberative Democratic Theory" *Annual Review of Political Science* 6:307-26.
- Chubb, J. (1982) *Patronage, power, and poverty in southern Italy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, J. (1996) "Procedure and substance in deliberative democracy", in Benhabib, S. *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, J. (1997) "Deliberation and democratic legitimacy", in J Bohman and W Rehg (eds) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Cooke, B. and Kothari, U. (2001) *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Cooke, P. and Morgan, K. (1998) *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, C.; Le Galès, P.; Trigilia, C.; Voelzkow, H. (2001) *Local production systems in Europe: Rise or Demise?* Oxford: Oxford University Press.
- De Nooy, W.; Mrvar, A.; Batagelj, V. (2005) *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dente, B. (1997) 'Subnational Governments in the Long Italian Transition' *West European Politics*, 20(1):176-93.
- Diamanti, I. (2003) *Bianco, Rosso, verde...e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Bologna, Il Mulino.
- Dryzek, JK (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Di Virgilio, A (2005) "Il sindaco elettivo: un decennio di esperienze in Italia", in Caciagli, M. and Di Virgilio, A. (eds) *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, UTET, Turin.
- Edwards, M (2002) "NGO legitimacy – voice or vote?" *Global Future*, fourth quarter.
- Elman, C. (2005) "Explanatory typologies in qualitative studies of international politics" *International Organisation*, 59(2):293-326.
- Evans, P. (1995) *Embedded autonomy: States and industrial transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, P. (1996) "Government action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy" *World Development* 24(6): 1033-37.

Fagotto, E. and Fung, A. (2006) "Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program" *International Journal of Urban and Regional Research* 30(3):638-55.

Farrell, H. and Knight, J. (2003) 'Trust, Institutions, and Institutional Change: Industrial Districts and the Social Capital Hypothesis' *Politics & Society*, 31(4):537-66.

Fazzi, Scaglia (2001) *Il governo della città' nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale nella città' di Trento*, Franco Angeli editore.

Fisher, F. (1993) "Citizen Participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases" *Policy Science* 26:165-87.

Fishkin, J (1995) *The voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, CT: Yale Univ. Press.

Florida, A. (2007) "La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione" *Le istituzioni del federalismo*, 5: 603-81.

Foley, M.W. and Edwards, B. (1997) 'Escape from politics? Social theory and the social capital debate' *American Behavioural Scientist*, 40(5):550-61.

Foucault, M. (1976) *La volontà de savoir*, Paris: Gallimard.

Fung, A. (2003) "Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities" *Annual Review of Sociology*, 29:515-39.

Fung, A. and Wright, EO. (2001) 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance' *Politics & Society*, 29(1): 5-41.

Foucault, M. (2006) *La volontà de savoir*, Paris: Gallimard, FolioPlus.

Gastaldi, F. (2003) " Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni a partire dai casi" in Pugliese T. e A. Spaziante (eds) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano: Franco Angeli.

Gelli, F. (2005) "La democrazia e i suoi problemi: dalla prospettiva dell'azione locale" in Gelli, F (ed.) *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano: Franco Angeli.

Gerring, J. (2007) *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grindle, M.S. (2007) *Going Local*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Gutmann, A. and Thompson, D. (1996) *Democracy and Disagreement: Why Moral Conflict Cannot Be Avoided in Politics and What Should be Done about it*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms*, Cambridge, MA: MIT Press.

Hamedinger, A., Bartik, H. and Wolffhardt (2008) "The Impact of EU Area-based Programmes on Local Governance: Towards a "Europeanisation", *Urban Studies*, 45(13):2669-2687.

Heller, P. (2001) "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre" *Politics & Society*, 29(1): 131-163.

Hooghe, L. and Marks, G. (2003) "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance" *American Political Science Review*, 97(2):233-43.

Hopkin, J. (2004) "La democrazia di partito nei paesi industriali avanzati: una discussione" in *Rivista Italiana di Scienza Politica* 3:491-502.

Keating, M. (2000) *Rethinking the Region. Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia*, European University Institute Working Paper.

Keating, M. (2001) "Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age" in Scott, A.J. (ed.) *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Keating, M. (2008) "Thirty years of Territorial Politics" *West European Politics*, 31(1-2):60-81.

Keating, M., Loughlin, J. and Deschouwer, K. (2003) *Culture, Institutions and Economic Development*, Chetenham: Edward Elgar.

Kirlin, J. (1996) "The Big Questions of Public Administration in a Democracy" *Public Administration Review*, 56(5):416-23.

Krippendorff, K. (1980) *Content Analysis: an introduction to its Methodology*, London: Sage.

Le Galès, P. (1998) "Regulation and Governance in European cities" *International Journal of Urban and Regional Research* 22(3):482-507.

Le Galès, P. (2002) *European cities, social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press.

Leonardi, R. and Nanetti, R.Y. (2007) "Thinking about Federal Systems in the 21st Century in Light of the European Experience with "Operational" Federalism" in Pagano, M.A. and Leonardi, R. (eds.) *The Dynamics of Federalism in the National and Supranational Political Systems*, Palgrave Macmillan.

-
- Levi, M. (1996). "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work" *Politics and Society* 24(1): 45-55.
- Lowndes, V. and Wilson, D. (2001) 'Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable' *Political Studies* 49:629-47.
- Marks, G. and Hooghe, L. (2004) "Contrasting visions of Multi-Level Governance" in Bache, I. and Flinders, M. (eds.) *Multi-level governance: Inter-disciplinary Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, C. and Rossman G.B.(1995) *Designing qualitative research*, Thousand Oaks: Sage.
- Massari, O. (2004) *I partiti politici nella democrazia contemporanea*, Roma- Bari: Laterza.
- Melo, M. A. and Baiocchi, G. (2006) "Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda" *International Journal of Urban and Regional Research* 30(3):587-600.
- Merton, R. and Kensall, P. (1946) "The focused interview" *American Journal of Sociology*, 1:541-57.
- Mohan, G. and Stokke, K. (2000) "Participatory development and empowerment: the dangers of localism", *Third World Quarterly* 21(2):247-268.
- Mutti, A. (1998) *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*. Bologna: Il Mulino.
- Nissan, E. and Schmidt, K. (eds.) (1995) *From information to Knowledge: Conceptual and Content Analysis by Computer*, Oxford: Intellect.
- Neumann, W.R. (1989) "Parallel content analysis: old paradigms and new proposals" *Public Communication and Behavior* 2:205-89.
- Pasotti, E. (2007) "Institutional Overshooting in Italian Urban Politics" *South European Society and Politics*, 12(2):182-201.
- Pasquino, G. (1994) 'La politica eclissata dalla tradizione civica' *Polis*, 8 (August):307-13.
- Piattoni, S. (2003a) "Transforming Local Culture: Territorial Governnace in the Italian South" in J., Piattoni, S. and Smyrl, M. (eds.) *Between Europeanization and Local Societies*, Boston: Rowman & Littlefield, pp. 47-66.
- Piattoni, S. (2003b) "Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali and risposte regionali" in Fabbrini, S. (ed.) *L'Europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari: Laterza & Figli Spa, pp. 109-138.
- Piattoni, S. and Smyrl, M. (2003) *Building Effective Insitutions: Italian Regions and the EU*

Structural Funds” in J., Piattoni, S. and Smyrl, M. (eds.) *Between Europeanization and Local Societies*, Boston: Rowman & Littlefield, 133-156.

Piattoni, S. (2004) ‘Local Political Classes and Economic Development. The Cases of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s’ in M Keating and J Loughlin (eds) *The Political Economy of Regionalism*, London and New York, Routledge.

Piattoni, S. (2005) “La ‘Governance’ Multi-livello: Sfide Analitiche, Empiriche, Normative” *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXV, 3:417-45

Pierre, J. (2000) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J. (2005) “Comparative urban governance: uncovering complex causalities” *Urban Affairs Review* 40(4):446-62.

Pierre, J. and Peters, B.G. (2000) *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Macmillan.

Putnam, R (1993) *Making Democracy Work*, Princeton University Press.

Robertson, R. (1992) *Globalization: social theory and global culture*, London: Sage.

Salis, C.; Scognamillo, G.; Demuro, G.; Esposito, M.; Gaspa, A.; Puggioni, P. (2006) “Sistema di Governance Locale” *Documento Diagnostico, Piano Strategico di Sassari*.

Santandrea, R.V. (1997) “I patti territoriali” *Rivista economica del Mezzogiorno* 4:867-891.

Scott, A.J. (1998) *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*, Oxford: Oxford University Press.

Seawright, J. and Gerring, J. (2008) ‘Case Selection Techniques in Case Study Research’ *Political Research Quarterly*, 61(2):294-308.

Segatori, R. (2007) “Governance e politicità” in Segatori, R. (ed.), *Mutamenti della politica nell’Italia contemporanea. II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Sintomer Y., Herberg, C. and Rocke, A. (2008) “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges” *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1):164-78.

Spini, A. (2007) *Forme di immigrazione e mutamento sociale in Toscana*, Facoltà di Scienze della Formazione, Università degli Studi di Firenze, per conto di Atena.

Tarrow, S. (1977) *Between center and periphery: grassroots politicians in Italy and France*. New Haven: Yale University Press.

Tarrow, S. (1994) *Power in movement*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tarrow, S. (1996) 'Making social science work across time and space: a critical reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*' *American Political Science Review*, 90(20):389-97.

Tedesco, C. (2005) "Partecipare (come e perché) alle politiche urbane? Un caso di studio in Puglia" in Gelli, F. *La Democrazia Locale tra Rappresentanza e Partecipazione*, Milano: Franco Angeli.

Thompson, D. (1999) "Democratic Theory and Global Society" *Journal of Political Philosophy*, 7:111-125.

Triglia, C. (2002) *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna: Il Mulino.

Triglia, C. (2005) *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, Roma: Laterza.

Valadez, J.M. (2001) *Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self-Determination In Multicultural Societies*, Boulder, CO: Westview.

Warren, M (2002) "What can democratic participation mean today?" *Political Theory* 30(5):677-702.

Wasserman, S. and Faust, K. (1994) *Social Network Analysis: Methods and Applications (Structural Analysis in the Social Sciences)*, New York, Cambridge University Press.

Weeks, E. C. "The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials" *Public Administration Review*, 60(4):360-372.

Yin, R.K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, London, Sage.

Young, I. (1996) "Communication and the other: beyond deliberative democracy" in Benhabib, S. (ed) *Democracy and difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, NJ: Princeton University Press.