

Società Italiana di Scienza Politica – XXIII Convegno Nazionale
Roma, Facoltà di Scienze Politiche LUISS Guido Carli
17-19 Settembre 2009

Panel: “Strategie e strumenti di politica pubblica”
Chairs: Giliberto Capano e Andrea Lippi

“Riforme del decentramento e ordini politici locali: Napoli e Marsiglia a confronto”
di Vittorio Martone

Premessa

L'oggetto di questo paper è l'analisi dell'implementazione delle riforme dei decentramenti urbani di Napoli e di Marsiglia. In queste città, già a partire dai primi anni Ottanta ed in linea con quanto accade nel resto dell'Europa occidentale¹, si avviano politiche che introducono particolari e più accentuate forme di decentramento urbano, che ne interessano i livelli di rappresentanza, il grado di autonomia, la capacità di produzione di politiche urbane e territoriali. A più di un ventennio dall'introduzione dei primi interventi è pertanto possibile evidenziare differenti dinamiche nella politica locale: la formazione di un personale politico “di base”, spesso fortemente legato al territorio; il progressivo trasferimento di competenze e funzioni agli istituti decentrati ed i relativi esiti in termini di produzione di politiche urbane; la diffusione di dispositivi per il coinvolgimento degli interessi sociali ed economici della società urbana, con particolare attenzione agli strumenti di partecipazione della cittadinanza.

A ridosso degli anni Duemila, in entrambe le città, sono stati avviati ulteriori tentativi di riforma, concedendo maggiori autonomie ed introducendo nuovi istituti di coinvolgimento dei cittadini alle decisioni di quartiere. Si tratta di tentativi che non solo tracciano importanti svolte nell'assetto organizzativo dei due governi urbani, ma che rimettono inevitabilmente in discussione anche gli equilibri della politica locale. In questa circostanza, a Napoli come a Marsiglia, l'implementazione dei nuovi assetti subisce numerosi intoppi, risultando fortemente ostacolata da opposizioni e resistenze. Le riforme si sono tradotte in pratiche di appropriazione e rinegoziazione messe in atto da un personale politico “di quartiere” rivelatosi ben consolidato e collegato ad un sistema di relazioni pregresso, strutturato sulla base di legami politici forti, pratiche istituzionalizzate, valori e interessi costituiti. Elementi resisi intelligibili proprio nel momento in cui le riforme li hanno rimessi in discussione.

L'analisi che segue parte dunque da questa particolare contingenza – le riforme dei decentramenti urbani – che, a partire dalla ricostruzione dei due processi di policy, si pone l'obiettivo di problematizzare la questione del cambiamento delle istituzioni a partire dall'analisi di caratteri e pratiche di chi è deputato a tradurle, apprenderle, praticarle e dunque re-inventarle. Nel caso qui studiato vuol dire, in pratica, conoscere le caratteristiche dei principali policy takers della riforma, cioè degli eletti in seno agli enti decentrati. Siamo di fronte ad un ceto politico protagonista di un forte radicamento sul territorio, selezionato secondo criteri elettivi e di legittimazione datati più di un ventennio, cruciale per la comprensione degli esiti fallimentari dei recenti tentativi di riforma. In altre parole, ciò che si intende dimostrare è che l'esito difettoso delle recenti riforme del decentramento tanto a Napoli quanto a Marsiglia sia situabile al punto di incontro tra regolazione politica (le riforme ed i contesti di formulazione) e regolazione sociale (gli specifici “ordini politici locali”), composta dagli attori che vi intervengono, dai meccanismi ricorrenti nelle loro interazioni e dalle norme informali localmente correnti. Si tratta di quelle “regole indigene” (Reynaud 1989) fatte di pratiche informali, sistemi di valori e autorità di attori capaci di prevalere sulle indicazioni delle riforme, riaggiustandone il tiro o addirittura arrestandone del tutto i percorsi.

L'impostazione logica che qui si propone risiede nell'idea che l'analisi delle riforme istituzionali debba

¹ E' ormai riconosciuto come, specie nell'ultimo ventennio, le città europee hanno rappresentato una sede privilegiata per l'innovazione istituzionale e la sperimentazione di nuove forme di governance territoriale (Bagnasco e Le Galès 2001; Bobbio 2002; Le Galès 2006; Faure *et al.* 2007). Nel processo di generale “svuotamento” (*hollowing-out*) delle funzioni dello Stato-nazione (Jessop 1994), la dimensione territoriale e urbana assume carattere strategico (Cremaschi 2003) per calibrare interventi di pianificazione territoriale, sviluppo locale (Piselli e Ramella 2008) e partecipazione dei cittadini (Bacqué, Ray, Sintomer 2005; Gelli 2005), e per applicare forme praticabili ed efficaci di sussidiarietà (Donolo 2006). In questo quadro, il tema del decentramento assume grande visibilità, delegando sempre maggiori prerogative agli enti locali (Vandelli 2004).

considerare l'inevitabile interdipendenza tra policy e politics, per mettere in evidenza la stretta relazione che esiste tra le politiche pubbliche e i sistemi politici nelle quali si dispiegano². In questo quadro, la tesi che qui si sostiene è che, a circa venti anni dall'istituzione di un quarto livello di governo, sia possibile registrare una vera e propria professionalizzazione della politica di base, ovvero una sedimentazione di un ceto autoreferenziale, poco dinamico e tendenzialmente predisposto all'autoriproduzione. Un ceto che mostra i caratteri di straordinaria resistenza al cambiamento istituzionale.

La ricerca³

Il principale riferimento metodologico per il confronto è l'approccio "definizione e diacronico", in cui la comparazione non è oggetto di analisi in sé, ma strumento per la comprensione dei processi politici in contesti differenti (Vlassopoulou 2000)⁴. In questi termini, il confronto è operato attraverso l'adozione di un quadro analitico leggero, che non comporta una semplificazione eccessiva della complessità delle differenti esperienze. Per entrambi i casi si adotta una griglia di lettura a tre livelli, che considera i seguenti aspetti: *a*. L'inquadramento istituzionale dei decentramenti urbani; *b*. l'identificazione degli ordini politici locali *c*. L'implementazione dei recenti tentativi di riforma. Questi livelli orientano tanto la raccolta quanto le riflessioni sul materiale empirico, che viene descritto seguendo tre passaggi conseguenti.

La scelta dei casi di studio si basa su tre aspetti principali: la connotazione sociodemografica, in entrambi i casi connotata dalla crescita repentina della popolazione a partire dal secondo dopoguerra con conseguente inurbamento e inglobamento delle aree periferiche; le caratteristiche economiche e politiche, collegate da un lato all'espansione dei trasferimenti di risorse pubbliche dal centro, dall'altro alla diffusione di pratiche politiche finalizzate all'uso clientelare di queste risorse; il quadro giuridico/istituzionale, con tradizioni analoghe nell'organizzazione degli assetti urbani⁵.

Si parte con la disamina dell'inquadramento istituzionale, definendo i tratti principali dei regolamenti che configurano i decentramenti amministrativi marsigliese e napoletano. L'analisi dei testi di legge ha lo scopo di meglio situare il lessico che contorna i processi decisionali ed il dibattito ad essi interno, e di mettere a fuoco i repertori formali e di significato che designano le politiche del decentramento.

Si prosegue quindi con la identificazione dei tratti caratterizzanti i due contesti urbani. Come anticipato, la ricostruzione dei due ordini politici locali ha lo scopo di evidenziare gli elementi che possono fare sistema, adottando gli strumenti e il quadro logico della sociologia dell'azione organizzata (Crozier e Friedberg 1977) che, attraverso un approccio induttivo, ricostruisce i contesti locali e le interazioni che li strutturano a partire dalle strategie che sviluppano gli attori in funzione dei loro obiettivi, delle risorse di cui dispongono e delle costrizioni istituzionali che gli si impongono. Per Napoli questa operazione è stata condotta attraverso la somministrazione di un questionario strutturato all'intero universo degli eletti nei livelli decentrati⁶. La ricognizione è stata arricchita di ulteriori impressioni provenienti dall'osservazione non partecipante e dall'analisi di altre fonti secondarie⁷. Per Marsiglia, oltre all'analisi della letteratura sul tema, la ricostruzione si è svolta con l'ausilio dei *journaux des elections* – che hanno posto parziale rimedio alle difficoltà riscontrate nel reperire studi esaustivi sulle caratteristiche degli eletti di quartiere – unita all'analisi di alcuni

² In sintesi, ci si pone all'intreccio tra i due versanti dell'analisi delle politiche pubbliche (Musselin 2005): quello politologico della policy analysis classica (Lindblom 1980), e quello sociologico della sociologia dell'azione organizzata (Crozier e Thoenig 1975). In primo luogo, formulare politiche vuol dire realizzare la "strumentazione dell'azione pubblica" (Lascombes e Le Galès 2004), ovvero la costruzione del significato sociale dei problemi collettivi, delle azioni da compiere per risolverli, dei costi e dei benefici a queste connessi. In secondo luogo, l'implementazione delle politiche consiste nell'adattamento dei programmi in specifici contesti locali: sulle politiche messe in opera pesano razionalità, interessi e pratiche più o meno istituzionalizzate che prendono corpo nei processi sociali correnti.

³ Il presente contributo illustra alcuni dei risultati della ricerca condotta per il lavoro di tesi di dottorato dal titolo *La sfida dei nuovi assetti istituzionali. Le riforme del decentramento a Napoli e a Marsiglia tra ceto politico, contesto urbano e partecipazione*, sostenuta presso il Dipartimento di Sociologia dell'Ateneo Federico II di Napoli.

⁴ In originale, *approche définitionnelle et diachronique*. In questa ottica, da un lato, la definizione tanto dei problemi quanto delle soluzioni si situa in una determinata contingenza sociale, culturale, politica, temporale ecc.; dall'altro lato, l'adozione di un approccio diacronico permette di considerare le politiche nella loro evoluzione in contesti storicamente situati ed anch'essi in evoluzione: l'analisi delle politiche diviene, pertanto, analisi dei processi politici.

⁵ Per il dettaglio delle analogie riscontrabili sui casi di Napoli e di Marsiglia, si veda Martone 2009.

⁶ Al termine della rilevazione hanno acconsentito a rispondere 254 tra consiglieri e assessori municipali, pari al 77 per cento dell'universo.

⁷ Si è trattato di quotidiani locali, indagini statistiche sul voto, verbali di consigli di municipalità e altri atti amministrativi.

quotidiani nazionali e locali⁸.

Il terzo ed ultimo livello riguarda l'implementazione dei rispettivi progetti di riforma, in cui l'oggetto principale sono le modalità attraverso le quali gli attori interessati si sono rapportati ed hanno messo in pratica la nuova cornice istituzionale. Per Napoli, la ricerca è stata condotta dapprima mediante un affondo qualitativo tramite la somministrazione di interviste con traccia a testimoni privilegiati ed altri osservatori⁹. Le informazioni emerse sono state incrementate – e circostanziate – analizzando il materiale amministrativo relativo al funzionamento delle nuove municipalità, unita all'analisi della stampa locale sul tema¹⁰. Per Marsiglia, oltre ai materiali già citati, è stata condotta un'analisi secondaria dei dati raccolti dal *Centre de Sociologie des Organisations* (CSO) nell'ambito di una recente ricerca sul tema (si veda Houk 2005), ed il supporto informativo del *Lames-CNRS*, che ha permesso di approfondire le pratiche del decentramento amministrativo marsigliese nell'arco di tempo compreso tra il 1983 ed il 2007.

1. Inquadramento istituzionale. I decentramenti amministrativi di Napoli e di Marsiglia

Il primo passo verte dunque sulla definizione dei tratti principali dei regolamenti che configurano l'assetto istituzionale urbano nelle due città, cercando di comprendere come, attraverso la ricostruzione del processo di formulazione, si possano evidenziare elementi e dinamiche cruciali per le successive fasi di implementazione: è nel clima politico e sociale che li sottende che si stabiliscono infatti numerosi fattori incidenti sulle loro modalità di implementazione. Per chiarezza espositiva, la presentazione insiste su tre aspetti delle riforme: i criteri di rappresentanza, le competenze in materia di politiche urbane, gli istituti di partecipazione dei cittadini.

Napoli

Il decentramento urbano a Napoli si avvia già nel 1971, con l'individuazione dei "centri civici circoscrizionali". A questa sperimentazione iniziale segue la prima vera riforma, con l'istituzione delle circoscrizioni nel 1979, che opererà fino al 2005, anno del varo dell'ultima riforma delle municipalità. In recepimento della legge 278/76¹¹, il comune di Napoli – con la giunta Valenzi (1975-1983) – presenta un documento programmatico sul decentramento¹².

L'assetto organizzativo introdotto nel 1979 è indubbiamente articolato in termini di rappresentanza politica e di materie delegate, ma resta assai deficitario in relazione alla capacità di apertura alla società urbana. Nel dettaglio. La città viene suddivisa in 21 circoscrizioni, ed in ognuna è istituito un consiglio elettivo presieduto da un presidente. I consigli – la cui composizione è commisurata alla popolazione residente – sono eletti a suffragio universale e diretto con sistema proporzionale. I presidenti di circoscrizione sono invece eletti in via indiretta in seno ai consigli circoscrizionali e possono riunirsi in conferenza.

Rispetto alle funzioni delegate, occorre distinguere tra due tipi: deliberative e consultive. In relazione alle prime, le circoscrizioni – in base ai criteri direttivi e ai fondi disponibili stanziati in bilancio comunale¹³ – hanno competenze su cinque materie: *a.* patrimonio comunale; *b.* attività sportive, ricreative, scolastiche e culturali; *c.* concessione di suolo pubblico; *d.* lavori pubblici; *e.* assistenza, igiene e sanità. In relazione alla funzione consultiva, le circoscrizioni esprimono pareri non vincolanti su tutti i problemi che interessano il territorio di pertinenza.

Rispetto alla partecipazione, come accennato, non compaiono particolari strumenti di coordinamento. Nonostante la presenza di una sezione intitolata "Iniziativa popolare" – che contempla consultazioni aperte,

⁸ Tra i quotidiani censiti, per il livello nazionale *Le Monde* e *Le Figaro*, per quello locale *Le provençal* (poi *La Provence*), *L'éveil Provence* e *Le Ravi*.

⁹ Si è trattato in totale di 22 interviste così distribuite: n. 8 testimoni privilegiati (assessori, dirigenti comunali, consiglieri comunali); n. 4 direttori di municipalità; n. 10 presidenti di municipalità.

¹⁰ In particolare, sono state sistematicamente visionate – nell'arco di tempo compreso tra il settembre 2006 e l'agosto 2008 – le pagine di cronaca locale dei quotidiani *laRepubblica* e *Il Mattino*.

¹¹ Si tratta della Legge 8 aprile 1976, n. 278, Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune (GU n. 133 del 20/05/1976).

¹² Si tratta del documento intitolato "*Partecipazione e decentramento: i consigli di quartiere*", Proposta di regolamento per i consigli di quartiere, a cura dell'Amministrazione Comunale di Napoli, aprile 1978. L'assessore al ramo era Salvatore Borrelli.

¹³ Le circoscrizioni non hanno proprie finanze e possono gestire solo fondi vincolati.

assemblee pubbliche e petizioni – le pratiche di coinvolgimento della società urbana restano sottoposte a numerose restrizioni e controlli che ne annullano quasi totalmente la valenza. Questo aspetto merita un breve approfondimento sulle dinamiche che contornano il processo decisionale, il cui marchio si protrarrà per tutta l'esperienza circoscrizionale. Dinamiche tendono a ridurre sistematicamente ogni possibilità di apertura alla cittadinanza e che si evidenziano in un frangente ben preciso del processo: la discussione in consiglio comunale del documento programmatico della giunta Valenzi. La redazione del documento programmatico iniziale coinvolge vari ambiti di interesse, che comprendono i consigli circoscrizionali già esistenti, la direzione amministrativa centrale, gli aggiunti del sindaco ed una commissione consiliare istituita *ad hoc*. La portata generale del progetto, che prevede una revisione di tutta la materia, richiama anche il dibattito esterno, con interventi delle forze sociali, politiche, culturali e sindacali operanti nei territori. L'apertura dell'arena è in effetti coerente con l'obiettivo originario dell'amministrazione, che con il decentramento vuole favorire anche “un nuovo e più largo concetto di partecipazione”¹⁴. Questa mission costitutiva segnerà l'intero arco del processo, nonostante ci si allontani costantemente dal suo significato iniziale.

Una volta in aula la discussione mostra infatti numerose resistenze subendo un cambiamento di rotta quasi totale¹⁵. Dal raffronto tra proposta di giunta e testo definitivo si riscontra pertanto un generale impoverimento sul piano della dimensione partecipativa. Viene innanzitutto eliminata la premessa programmatico-politica che fa da introduzione alla proposta originaria, che sancisce lo scopo “di promuovere e regolare forme di partecipazione, di aggregazione e di autogoverno dei cittadini e delle circoscrizioni”. A questa prima revisione se ne aggiungono altre tre di portata rilevante. In primo luogo viene impedita la possibilità di far intervenire i cittadini nei consigli circoscrizionali. In secondo luogo viene preclusa la possibilità ai gruppi sociali di partecipare alle commissioni consiliari, deputate allo svolgimento della fase istruttoria per le deliberazioni dei consigli. In ultimo, viene alzata la quota di firme necessaria per la presentazione di petizioni.

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

Marsiglia

Il decentramento amministrativo marsigliese si ha nel 1982 con la *Loi n. 82-1169*, detta P.M.L., in quanto adottata per tre aree metropolitane francesi: Parigi, Marsiglia e Lione¹⁶. In linea con l'impronta fortemente accentrata del sistema amministrativo francese, il processo decisionale si situa interamente in Parlamento, che stabilisce tutte le linee del progetto. Ciononostante, una peculiarità del caso marsigliese riguarda il suo principale promotore, Gaston Defferre, allora Ministro dell'Interno e contemporaneamente sindaco di Marsiglia, che si avvale delle potenzialità del doppio mandato per definire un disegno di riforma vantaggioso in termini elettorali.

Anche in questo caso è possibile ricondurre i principali apporti della Loi P.M.L. lungo tre dimensioni: riarticolazione della città in arrondissement (quartieri) dotati di consigli elettivi; delega di diverse competenze ai consigli; introduzione di nuovi meccanismi di democrazia locale. Procedendo per gradi. Rispetto alla ridefinizione territoriale, Marsiglia è suddivisa in 16 arrondissement, raggruppati in 8 *secteurs* (settori). Per ciascun settore è eletto un consiglio composto per un terzo da consiglieri in doppia carica (sia comunale che di quartiere), per due terzi dai candidati “non eletti”, che ricoprono solo la carica di consiglieri di quartiere. Con la Loi P.M.L., dunque, i marsigliesi votano allo stesso tempo due tipi di candidati per ciascun settore: i consiglieri municipali ed i consiglieri di quartiere. In questo senso, la riforma modifica sostanzialmente il sistema delle sezioni elettorali: lo scrutinio municipale non è più operato su base cittadina,

¹⁴ A pagina 5 del documento sopra citato.

¹⁵ Nello specifico sono i gruppi politici democristiani, socialisti e missini ad intervenire pesantemente sulla materia, attuando strategie di resistenza e boicottaggio, argomentate con la necessità di preservare il principio di unità dell'ente comunale.

¹⁶ La legge P.M.L. reca l'etichetta “*Réforme de l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements de coopération intercommunale*”; in effetti il testo contiene anche le disposizioni relative al E.P.C.I., ovvero la composizione e le funzioni dei consigli delle *communauté urbaines*, che corrispondono in linea di massima alle aree metropolitane introdotte nell'ordinamento italiano dal T.U. 267/2000 (art. 22).

ma dei secteur, e ciascun settore ha un certo numero di seggi in consiglio comunale proporzionalmente alla dimensione di popolazione. Questo comporta due conseguenze per le strategie politiche locali: da un lato, i settori più popolosi diventano i più importanti nel gioco elettorale; dall'altro lato, la definizione delle sezioni di scrutinio diviene una dimensione essenziale nel concetto stesso di riforma. Due elementi centrali nel processo di formulazione del decentramento marsigliese. Il sindaco/ministro Defferre sfrutta infatti la sua posizione per orientare il testo a proprio favore, operando una ridefinizione territoriale ad hoc in grado di favorire la sua rielezione¹⁷. L'elemento della manipolazione partigiana delle sezioni elettorali circoscrive le prime fasi di messa in opera verso contenuti puramente politici, se non addirittura elettorali; in altre parole, la natura di una riforma ampia e complessa si traduce in un sostanziale mutamento dei meccanismi elettorali.

Rispetto alle competenze delegate, l'arrondissement ha una natura sostanzialmente consultiva, disponendo di capacità di decisione e di azione minimi. Gran parte delle prerogative degli riguardano il rilascio di pareri e di proposte, peraltro non vincolanti per l'azione comunale; ciò riduce grandemente la capacità di influenza dell'organo collegiale. Un ruolo certamente più articolato è invece quello affidato ai sindaci di settore: sono loro gli unici titolari del diritto di essere consultati in relazione a specifiche materie di natura urbanistica¹⁸, e spetta a loro l'*attribution des logements sociaux* (attribuzione degli alloggi popolari) disponibili sul territorio di competenza.

In relazione ai meccanismi di partecipazione, la riforma istituisce presso ogni settore un C.I.C.A. (*Comité d'initiative de Consultation d'arrondissement*) per la consultazione delle realtà associative locali. Come si vedrà in seguito, il processo di istituzionalizzazione dei CICA è un nodo cruciale della non applicazione della recente riforma del 2002 – *Loi de la démocratie de proximité* – che pure procede nella direzione di una estensione ulteriore della base partecipativa alla democrazia urbana.

Riassumendo, il nuovo livello di governo introdotto presenta dunque una natura prettamente consultiva, disponendo di capacità decisionali e di azione minimi. Specie l'organo consiliare è chiamato quasi esclusivamente ad esprimere pareri, peraltro non vincolanti. Una posizione questa che riduce il ruolo dei consiglieri, soprattutto se appartenenti a quei due terzi che non ricoprono la "doppia carica". Al contrario, per i sindaci di settore il discorso è differente. Costoro possono esercitare una propria influenza all'interno dell'assise cittadina, ricoprendo qui un ruolo che va oltre il mero carattere consultivo, con l'esclusiva su intere sezioni dall'azione pubblica (specie urbanistica) e sull'*attribution des logements sociaux* che, come intuibile, fungerà da inevitabile veicolo di clientele per il consolidamento del seguito elettorale.

2. Gli ordini politici locali. La professionalizzazione del "ceto" politico municipale.

A venticinque anni di distanza dall'introduzione dei decentramenti, gli eletti nei ranghi inferiori della politica napoletana e marsigliese sviluppano un notevole radicamento territoriale, percorsi politici e conoscenza del territorio e delle sue articolazioni sociali, un capitale sociale fatto di relazioni informali, di parentela, amicizia e vicinato intessute nei quartieri di origine, ma anche nei rapporti con le leadership politiche superiori e con gli altri livelli di governo. Si configurano pertanto specifici ordini locali, e l'analisi che segue ha lo scopo di evidenziarne i meccanismi di regolazione, nel tentativo di giungere alla enunciazione dell'insieme di regole che possono orientare il funzionamento degli enti locali e l'implementazione delle successivi attivi finalizzati a riformarli.

A Napoli come a Marsiglia, pur con le dovute differenze, il livello decentrato della politica acquisisce nel tempo i caratteri di un vero e proprio "ceto" infra-comunale¹⁹. Si tratta di un ceto che si interpone tra cittadini e istituzioni, ne controlla l'autorità a lungo periodo, costruisce una folta rete di relazioni centrate sul territorio ed edificate sullo scambio elettorale. Un contesto del genere, sinora difficilmente scardinabile, rappresenta una prima fonte di inerzia per il cambiamento istituzionale, dove necessariamente entra in gioco anche il cambiamento degli attori.

Napoli

¹⁷ Mentre per le città di Parigi e Lione il criterio è stato quello di un arrondissement per settore, la P.M.L. divide Marsiglia in 6 settori, composti da 2 o 4 arrondissement. Un riaccorpamento non uniforme che permette a Defferre la rielezione del 1983, con la sconfitta del suo avversario Jean Claude Gaudin, che pure ottiene la maggioranza numerica dei voti complessivi Solo nel 1986, con il sindaco Robert Vigouroux, viene proposto un ridisegno della città, mirato a ristabilire l'omogeneità tra gli arrondissement; nell'anno successivo Marsiglia giunge alla connotazione attuale: 16 arrondissement accorpati in 8 settori.

¹⁸ Si tratta delle autorizzazioni di utilizzo del suolo pubblico; permessi di costruzione sul demanio pubblico dell'arrondissement; acquisti e vendite di immobili comunali o dei diritti sugli stessi decisi dal comune.

¹⁹ Per un'analisi del concetto di "ceto politico" il rimando è a Mastropaolo (1993).

Un primo aspetto caratterizzante la politica locale napoletana risiede nella tradizionale subordinazione a grandi eletti in partiti politici di massa della Prima Repubblica, ed alle cordate da questi controllate (Allum 1975). Attraverso queste figure si consolidano posizioni di influenza legate al controllo degli ingenti trasferimenti dal centro che, attraverso l'articolazione di correnti interne ai partiti, controllano tanto l'accesso alle cariche istituzionali intra-comunali quanto la definizione delle loro prerogative. Questo sistema, che già nel corso degli anni Ottanta evidenzia al proprio interno i germi del suo indebolimento (Allum 2003), sembra crollare con il ciclone Tangentopoli, che destruttura gli apparati di partito aprendo un nuovo scenario di competizione per l'accesso alle cariche istituzionali. Eppure, dopo una parentesi di «rinascimento napoletano»²⁰, già nella seconda metà degli anni Novanta la politica napoletana registra un energico ritorno delle pratiche partitiche (Brancaccio e Zaccaria 2007), seppur con forme organizzative, strategie mediatiche e personale differenti (Calise 2006). In altre parole si assiste ad una ri-professionalizzazione della politica di base e ad una rinnovata centralità dei partiti nella scelta dei candidati, seppur nell'ambito di una tensione permanente tra controllo partitico e dinamiche di personalizzazione. E' da questa tensione che si creano le basi dei principali meccanismi di regolazione dell'ordine locale. L'analisi che segue si propone di delineare i termini di questa tensione, considerando dapprima i percorsi politici e di militanza, quindi le strategie elettorali praticate dagli eletti nei consigli di circoscrizione.

Rispetto ai profili politici, pare confermata la tesi del consolidamento di un ceto a connotazione professionistica, poggiata su tre dimensioni: percorsi politici prevalentemente interni ai partiti; durata della militanza di lungo periodo; straordinaria stabilità nel tempo.

Partendo dai percorsi politici, l'adesione ad un partito è l'elemento prevalente per la gran parte degli eletti. Il 76.5 per cento dei consiglieri censiti dichiara infatti di aver avuto un percorso tutto interno ai partiti (tabella 1).

Tabella 1 – *Percorsi interni al partito e anno di accesso alla politica, confronto tra schieramenti (valori percentuali)*

<i>Percorsi politici interni al partito</i>	Si	76.5
	No	23.5
	Totale	100
	<i>N</i>	231
<i>Anno di prima iscrizione a partiti</i>	Fino al 1960	0,6
	dal 1961 al 1970	6,5
	dal 1971 al 1980	23,1
	dal 1981 al 1990	18,9
	dal 1991 al 2000	39,6
	dal 2001 al 2006	11,2
	Totale	100
<i>N</i>	176	

Si tratta dunque di un livello di governo a diretto controllo di un ceto radicato, e da lungo tempo. Quanto affermato si evidenzia guardando alla durata della militanza. I consiglieri hanno infatti una anzianità di servizio datata nel lungo o addirittura lunghissimo periodo. Nel complesso, l'88.7 per cento dei censiti aderisce al partito ben prima del 2000, resta ancora una metà degli eletti (49.1%) che colloca la propria iscrizione prima del 1990 e, tra questi ultimi, per la maggior parte dei casi si tratta di iscritti già prima degli anni Ottanta (30.2%). L'adesione a formazioni partitiche risulta pertanto nella stragrande maggioranza dei casi più che decennale.

²⁰ In generale, ed in linea con il resto del Paese (Catanzaro et al. 2002), anche a Napoli il ciclone Tangentopoli e l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci del 1993 segnano un mutamento nella struttura delle opportunità politiche (Tarrow 1994), l'ingresso di *new comers* della politica (Ramella 2004), l'avvio di una gestione della cosa pubblica rinnovata (Brancaccio 2002). Tuttavia a Napoli questi mutamenti si accompagnano ad un'enfasi mediatica centrata sulla rottura con un passato di decadenza e corruzione (Cilento 2000; Allum e Mattina 2000), segnata con la formula colorita di "rinascimento della città" (Aa. Vv. 1997; Allum 2003).

Se i tempi di ingresso in politica possono delineare tipi di socializzazione differenti²¹, non bisogna tuttavia pensare all'esistenza di due sottogruppi distinti: i tratti di persistenza sono infatti più consistenti rispetto a quelli di discontinuità. Nell'ultimo decennio si avvia infatti un processo di ri-professionalizzazione che interessa tutti i consiglieri. Anche gli eletti a partire dagli anni Novanta collezionano ormai molti anni di esperienza nei ranghi del governo urbano, e nel corso dei loro mandati tendono ad uniformarsi al resto del gruppo. Ed ancora una volta sono i partiti a fungere da fulcro attorno al quale ruota e si modella il ceto politico locale. Non è un caso, dunque, che degli eletti nel 2006, il 91.3 per cento dei consiglieri dichiarò di essere iscritto ad un partito.

Un dato che evidenzia con forza come le organizzazioni partitiche influenzino ancora considerevolmente la rappresentanza nei governi suburbani, tanto dal lato della scelta degli amministratori, quanto da quello del controllo delle istituzioni. Rispetto al primo punto, basta dare uno sguardo ai meccanismi di selezione delle candidature per comprendere l'importanza di questo sistema. Per i due terzi dei consiglieri la candidatura è l'esito dell'adesione al proprio partito politico (77%) (tabella 2).

Tabella 2 – *Meccanismi di selezione delle candidature (valori percentuali)*

Conseguenza della attività politica indipendente	23,7
Conseguenza della mia attività politica in seno al partito	34,7
Proposta da un politico di partito di livello cittadino o superiore	16,8
Proposta a livello locale, dalla sezione territoriale/circolo di partito	24,8
Totale	100

N = 231

Nella maggioranza dei casi si tratta di candidature frutto dell'attività svolta internamente al partito (34.7%). Non manca tuttavia un meccanismo di nomina interna. In questo caso la scelta passa in parte per un meccanismo di investitura che deriva dal quartiere e dalla sezione territoriale del partito (24.8%), in parte per una vera e propria designazione operata dai leader di livello superiore (16.8%). Rispetto al controllo sulle istituzioni, invece, i partiti distribuiscono tra i consiglieri ulteriori cariche istituzionali di natura politica, la cui copertura contribuisce alla socializzazione di un ceto professionalizzato. Anche in questo caso è la stragrande maggioranza dei casi ad aver ricoperto cariche istituzionali pregresse (60.5%).

Veniamo così alla terza ed ultima dimensione, relativa alla stabilità della politica locale nel tempo. Questo dato risulta abbastanza immediato dall'esame del grado di ricambio del personale politico circoscrizionale. Negli anni Ottanta il tasso di ricambio – calcolato come percentuale di eletti non presenti nella consiliatura precedente – è particolarmente basso, attestandosi al 49% sia nella seconda che nella terza tornata elettorale (1983 e 1987). Poi nel passaggio degli anni Novanta, il periodo in cui si aprono le nuove opportunità di accesso, il tasso cresce notevolmente raggiungendo i 60 punti del 1992, i 62 del 1993 ed i 63 punti percentuali del 1997. Tuttavia è già a partire dalla fine del decennio che si avvia un evidente rallentamento del turn over, che riporta il tasso di ricambio prima al 54 per cento del 2001 e poi al 49% del 2006, con l'insediamento dei primi consigli di municipalità. Un tasso di ricambio che torna inesorabilmente ai livelli della Prima Repubblica è un ulteriore tassello mancante per l'auspicata rigenerazione, obiettivo primario della riforma del decentramento.

A fronte di un ritorno dei partiti, che denota un quadro pressoché statico, il contesto napoletano presenta caratteri di maggiore effervescenza. Si configura un quadro dagli equilibri elettorali assai precari e, in ogni caso, perennemente contrattabili. E' un quadro in cui il rapporto tra le parti – partiti ed eletti – diviene sempre più strumentale agli interessi reciproci. In cui le relazioni si stabiliscono e si consolidano attorno a specifici territori di influenza, spesso assai circoscritti. In cui la capacità di gestire il proprio pacchetto di voti è una delle principali risorse da scambiare nel mercato elettorale. Tre meccanismi, dunque – *partito, territorio, voti* – base della regolazione in quella tensione tra partiti e personalizzazione politica.

Partendo dalla prima componente, il *partito*, è già emersa la rinnovata influenza nella selezione del personale politico; aderire ad una sigla resta infatti essenziale per l'eleggibilità in consiglio di quartiere. Ma

²¹ Prendendo in considerazione la cesura degli anni Novanta, è possibile infatti distinguere due differenti modalità di socializzazione politica. Sintetizzando, chi inizia il proprio percorso nei partiti della Prima Repubblica vanta una socializzazione iniziale che avviene abbastanza precocemente, e gravita attorno al partito o alle mobilitazioni di massa degli anni Settanta e Ottanta. Chi entra nella post-Tangentopoli, l'approccio alla politica pare invece in maggior misura collegato a nuovi meccanismi di inclusione: più ricorrente il riferimento a percorsi segnati – almeno in principio – da una certa marginalità rispetto alla politica attiva o da una attività politica interna ai partiti ma più indipendente rispetto alla loro natura gerarchica.

il gioco tra le parti è ben lungi dall'essere a senso unico. Per sopravvivere il partito deve necessariamente rincorrere l'elettorato di base: è in questo vuoto che si configura lo spazio d'azione del politico locale che, nei quartieri, controlla una merce pregiata, che può mercanteggiare con il miglior compratore ed in ogni tornata elettorale.

I politici di base operano sul territorio spesso da decenni. Tempi lunghi, in cui hanno la possibilità di realizzare un notevole seguito elettorale da proporre alle diverse liste, e scegliendo chi di queste propone le opportunità più concorrenziali. La rilevanza del dato sulla mobilità tra partiti è un importante indicatore di questa dinamica. Dei 231 consiglieri censiti, quasi un terzo dichiara di aver effettuato passaggi di partito durante il proprio percorso politico (30.3%) (tabella 3)²².

Tabella 3 – *Passaggi di partito, numero di passaggi, passaggi di coalizione e direzione del passaggio*

<i>Ha effettuato passaggi di partito (%)</i>	
Si	30.3
No	69.7
<i>Totale</i>	<i>100</i>
<i>N = 231</i>	
<i>Se sì, numero di passaggi (Valori assoluti)</i>	
Almeno uno	51
Due o più di due	2
<i>Totale</i>	<i>53</i>
<i>Ha effettuato passaggi di coalizione (Valori assoluti)</i>	
Si	24
No	29
<i>Totale</i>	<i>53</i>

Nonostante nella stragrande maggioranza dei casi si tratti di un solo cambio (51 casi su 53), la scelta strategica del partito sembra essere comunque una condizione influente nel definire le chance per la rielezione²³. La persistenza dei politici di quartiere dimostrata dai bassi tassi di ricambio configura un “nocciolo duro” di amministratori locali che non solo sedimenta un seguito consolidato, ma che è anche capace di mobilitarlo con cadenza quadriennale.

Veniamo così alla seconda delle tre componenti individuate, il *territorio*. Oltre ad essere stabile, il seguito costruito è sovente notevolmente circoscritto – sulla scala del rione o del quartiere – e collegato ad un capitale sociale fatto di relazioni informali e di vicinato costruite nei luoghi di origine²⁴. E la facoltà di disporre di un seguito stabile e territorializzato è un ulteriore accrescimento del processo di personalizzazione politica sin qui discusso. L'osservazione delle modalità attraverso le quali i candidati conducono le loro campagne elettorali chiarisce ulteriormente questo aspetto.

Il primo dato a riguardo – i collegamenti che i candidati nelle municipalità stipulano con i candidati di ordine superiore – è indicativo in tal senso: quanto emerge è che più del 60 per cento degli eletti non fa ricorso all'appoggio – né appoggia a sua volta – di candidati di ordine superiore (62.4%) (tabella 4). Si conferma una consistente capacità contrattuale dei consiglieri di municipalità, ma anche una loro elevata autonomia, riscontrabile nei modi di conduzione delle campagne elettorali: i candidati nella maggioranza dei casi svolgono la propria attività di proselitismo agendo le proprie reti preesistenti. Non necessitano della sezione locale del partito, né tantomeno una struttura organizzativa più ampia, ma attivano costantemente la propria vasta – e localizzata – rete relazionale.

²² Nel conteggio dei passaggi di partito si è ovviamente tenuto conto dell'evoluzione del quadro politico generale. Per passaggio di partito si è perciò inteso esclusivamente un movimento trasversale individuale, escludendo le aggregazioni (ad es. Ppi – Margherita – PD, o PDS – DS – PD) o le scissioni (come Rifondazione – Pdc nel 1998) di ordine collettivo.

²³ Infatti, su 156 consiglieri confermati – ovvero già presenti nella precedente consiliatura – ben 34 risulta rieletto dopo un cambio di partito avvenuto dopo il 2001, e dunque nel corso della scorsa consiliatura. Lo stesso discorso vale per i passaggi da uno schieramento all'altro. Complessivamente 24 consiglieri dichiarano di aver effettuato un passaggio di coalizione durante il proprio percorso: in 14 passano dal centrodestra al centrosinistra, i restanti 10 vanno nella direzione opposta.

²⁴ Come ci spiega chiaramente un testimone ascoltato, parlandoci della campagna elettorale: “Prevale chi è riuscito a rendere visibile l'appoggio di un consistente numero di elettori: quello che praticamente si è presentato al tavolo, dicendo: «io vi porto tutti i voti del rione dei fiori», oppure «io vi porto tutti i voti del rione Sanità» ecc.” (Intervista 3, dirigente).

Tabella 4 – *Collegamento con candidati di ordine superiore, modi di conduzione della campagna elettorale e modalità comunicative (valori percentuali)*

<i>Collegamenti con candidati di ordine superiore</i>	
Da solo	62.4
Coordinandomi con il candidato presidente	9.5
Coordinandomi con un candidato al Comune	28.1
<i>Totale</i>	100
<i>Modi di conduzione della campagna elettorale</i>	
Utilizzando una struttura organizzativa di supporto	14.1
Contando sull'aiuto della sezione di partito	12.3
Utilizzando le conoscenze di cui già godevo nel quartiere	73.8
<i>Totale</i>	100
<i>Modalità comunicative</i>	
Comizi	5.7
Incontri in casa di amici	51.3
Incontri collettivi pubblici	12.2
Casa per casa	27.4
Affissione di manifesti	3.5
<i>Totale</i>	100

N = 231

Anche la terza variabile indicata nella tabella 4, relativa alle modalità comunicative, conferma questa impressione. Più della metà degli eletti conduce una campagna elettorale basata esclusivamente su rapporti di amicizia vantati nel quartiere. Gli “incontri in casa di amici” sono la forma pubblica più utilizzata per attivare i conoscenti ed orientarli alle urne (51.3%). Una seconda modalità comunicativa è il tradizionale “casa per casa” (27.4%), considerato assai produttivo per raggiungere i residenti con i quali si ha meno familiarità o comunque un legame meno assiduo. In ogni caso è la costruzione della prossimità – e la perenne cura – a configurare il seguito elettorale più fedele.

Ricapitolando, da un lato la capacità di accumulare consenso e di fissare i legami nel lungo periodo è la chiave dello scambio degli eletti col partito. Dall'altro, la delimitazione territoriale dell'attività di proselitismo è la chiave dell'accumulare. Ma manca un ultimo tassello, relativo alle regole (formali) che rappresentano il complemento funzionale di quest'impalcatura. Si tratta dell'ultima delle tre componenti individuate, il *voto*. E la regola che fa da cornice al quadro sin qui tratteggiato risiede proprio nel criterio elettorale: il meccanismo della preferenza unica. Questa modalità elettiva conduce ad una vera e propria sfida “tutti contro tutti”, finalizzata all'accumulo del maggior numero di preferenze ed in cui la propria elezione è l'obiettivo principale, senza alcun legame di lista o di cordata²⁵. Considerando l'ultima tornata elettorale, complessivamente, quasi 7 voti su 10 sono voti personali (68.3%), a conferma dell'importanza di questo meccanismo nel configurare la rappresentanza politica a livello decentrato. L'esito elettorale premia proprio quei partiti che più fanno ricorso al proselitismo di stampo personale – i partiti di centro – che registrano i maggiori avanzamenti rispetto alle elezioni precedenti del 2001²⁶. Sta di fatto che l'utilizzo così massiccio del voto di preferenza per gli eletti locali chiude il quadro visto sinora.

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

Proprio attorno agli esecutivi – e dunque presidenti e giunte – va fatto un ragionamento a parte. Nonostante le somiglianze, infatti, è possibile evidenziare almeno tre tratti peculiari nei modelli di

²⁵ L'effetto della preferenza unica è ravvisato anche in altri casi. Per una analisi dettagliata sulle conseguenze politiche del referendum sulla preferenza unica si vedano le tesi contenute in Pasquino (1993). Con specifica attenzione al processo di personalizzazione, il rimando è a Calise (2000; 2006).

²⁶ Per inciso, confrontando gli esiti delle tornate elettorali del 2001 e del 2006, a fronte di un arretramento dei partiti maggiori (Democratici di Sinistra e Forza Italia), sono proprio La Margherita e l'Udeur a segnare gli avanzamenti più elevati (rispettivamente del 6.32 e del 5.25 per cento).

socializzazione politica degli esecutivi: la consistenza temporale della militanza; la connotazione territoriale della loro attività politica; una più evidente fedeltà al partito.

Anche per presidenti e assessori i percorsi politici sono nella totalità dei casi interni ai partiti, ma con una militanza di più lungo periodo: il dato di sul primo ingresso in politica rivela per gli assessori un quadro simile a quello dei consiglieri – in più della metà dei casi la militanza risale a prima del 1990 – ed in 7 casi a prima degli anni Ottanta (tabella 5); per i presidenti una militanza mediamente più lunga per i presidenti.

Un dato che invece contrassegna sostanzialmente il personale degli esecutivi rispetto a quello degli organi consiliari riguarda i precedenti impegni istituzionali di natura politica. La stragrande maggioranza degli assessori (18 su 23) e tutti i presidenti hanno esperienze istituzionali alle spalle ma con connotazioni ben distinte. Oltre alle cariche elettive, quasi tutti collezionano un curriculum composto di numerosi incarichi di partito che vanno dalle segreterie provinciali, comunali e di quartiere fino alle segreterie sindacali o a specifici incarichi di collaborazione con sindaci e assessori comunali.

Per i presidenti le carriere si arricchiscono di ulteriori incarichi, come la presidenza in commissione consiliare o di gruppo consiliare e la presenza in consigli di amministrazione di società controllate e municipalizzate.

Tabella 5 – Anno di accesso alla politica, cariche istituzionali ricoperte e passaggi di partito, confronto tra assessori e presidenti (valori assoluti)

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

Uno sguardo all'ultima variabile in tabella 5 permette allora di valutare l'ampiezza del fenomeno di mobilità tra partiti. Quello che emerge è che i membri degli esecutivi sono molto meno mobili rispetto a quanto visto per i consiglieri. In particolare, mentre i presidenti restano tutti fedelissimi, per gli assessori solo in cinque casi si registra un cambio di casacca. A differenza di quanto visto per i consiglieri, nell'accesso alle cariche sembra qui molto più incidere il ruolo dei partiti politici. Questo aspetto risulta evidente se si considerano i meccanismi di selezione delle candidature alla presidenza e delle nomine in giunta municipale (tabella 6). Rispetto a quest'ultima, la nomina degli assessori nelle giunte sono dettate dalla mera logica della collocazione di esponenti minori non rieletti e per i quali non era stata trovata una destinazione. Rispetto ai presidenti, tutti collegano comunque la propria candidatura al partito, specie se proposta da un politico di livello cittadino o superiore (7 casi).

Tabella 6 – Meccanismi di selezione dei candidati a presidente e delle nomine assessorili, anno 2006 (valori assoluti)

Conseguenza della attività politica indipendente	1	0
Conseguenza della mia attività politica in seno al partito	3	2
Proposta dal partito, dalle direzioni di livello cittadino o superiore	12	7
Proposta dal partito, dalla sezione territoriale/circolo di partito	4	1
Mi è stata proposta per le mie competenze tecnico-professionali	3	0
<i>Totale</i>	23	10

La selezione viene operata nelle sedi congressuali – specie provinciali – in cui ha la meglio chi riesce a gestire i maggiori pacchetti di tesseramento. In questo quadro, dunque, accanto ai criteri di fedeltà, militanza ed esperienza di campo, occorre aggiungere un ulteriore parametro, quello geopolitico. Ne consegue un quadro assai complesso e per certi aspetti paradossale: è infatti proprio l'attenzione che i partiti danno alla carica di presidente a comportarne progressivamente lo svilimento. Si avvia in altre parole una sostanziosa

pratica di appropriazione delle cariche, che conduce ad un gioco incrociato di interazione tra partiti ai vari livelli. L'elenco dei candidati è inevitabilmente frutto di una trattativa che se da un lato li designa, dall'altro li immette in meccanismi di subordinazione che ne imprigionano le funzioni già prima del loro insediamento.

Da quanto emerge è possibile individuare almeno tre meccanismi di regolazione dell'ordine politico napoletano: *a.* il sistema politico locale è sostanzialmente chiuso sin dalle sue ramificazioni decentrate e il ceto politico ivi insediato si caratterizza per una straordinaria stabilità temporale (professionalizzazione); *b.* la politica locale assume sempre più le dinamiche individualistiche della personalizzazione politica; *c.* i partiti tendono a mantenere forti prerogative di selezione degli incarichi apicali (gli esecutivi).

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

In rapporto al consolidamento delle dinamiche di personalizzazione le conseguenze sono le seguenti: *a.* il politico locale aderisce ai diversi partiti in base a calcoli opportunistici; *b.* egli costruisce un seguito delimitato territorialmente ed è costantemente impegnato nel suo consolidamento; *c.* il suo "pacchetto di voti" è quantificabile in base alle preferenze – uniche – che riesce ad ottenere; *d.* la competizione elettorale si configura come una competizione di mercato.

Quindi l'ultimo aspetto, la selezione degli esecutivi. In questo caso è l'influenza partitica a farsi più consolidata: *a.* la selezione degli incarichi in giunta è strumento di collocazione di candidati non eletti; *b.* la selezione delle candidature alla presidenza è espressione della negoziazione politica in sede congressuale; *c.* la scelta dei componenti degli esecutivi avviene in base ai criteri di entità temporale della militanza, connotazione territoriale dell'attività politica e grado di fedeltà dimostrato al partito; *d.* i presidenti sono subordinati ai partiti, che ne vincolano le funzioni già prima del loro insediamento.

Marsiglia

In generale, al momento dell'introduzione della Loi P.M.L., il contesto marsigliese si caratterizza per tre elementi fondamentali: il forte accentramento del potere nelle mani del sindaco; la ripartizione elettorale dei territori della città tra i leader dei differenti partiti; il consolidamento dei rapporti tra politica e cittadini basati sulla distribuzione particolaristica delle risorse pubbliche (Houk 2005). Proprio quest'ultimo elemento risulta essere una dimensione chiave del funzionamento del sistema politico locale, alla luce del quale si rendono intelligibili anche i primi due. Nel contesto marsigliese, la gestione delle risorse pubbliche in cambio di consenso è una pratica diffusa sin dal cosiddetto "socialismo municipale" del primo Novecento²⁷. Con l'espansione della spesa pubblica dal secondo dopoguerra questa pratica si consolida e funge da base del consolidamento del potere dei partiti socialisti e di centro, e dei rispettivi potentati locali. Proprio il leader socialista Gaston Defferre, che governa la città per più di trent'anni (dal 1953 al 1986), è uno dei protagonisti nel potenziare il sistema di potere collegato alla gestione di alloggi²⁸ e dei posti di lavoro, controllando in via diretta il considerevole aumento del personale alle dipendenze municipali registratosi tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta²⁹.

La gestione continuata di questa mole di risorse spiega in gran parte l'accentramento del potere e la sua territorializzazione; a lungo, le dinamiche particolaristiche sono state appannaggio di un determinato gruppo di potere, frutto dell'alleanza tra partiti di centrodestra e partito socialista. Anche qui si evidenzia un processo di professionalizzazione di un ceto politico straordinariamente stabile, ma solo nelle sue posizioni apicali: dal 1953 ad oggi Marsiglia ha avuto soli tre sindaci³⁰. Dei tre, quello che ha contrassegnato maggiormente la vita politica locale è Gaston Defferre. Durante le 6 consigiature del governo defferriano, e

²⁷ Nel periodo della prima grande – e disordinata – espansione urbana, gli eletti locali cominciano a distribuire beni collettivi ai residenti nei quartieri operai – reti idriche e fognarie, scuole – ma anche benefici individuali come assunzioni pubbliche e servizi sociali (Viard 1995).

²⁸ Sin dal 1959 i leader locali del partito socialista controllano direttamente o indirettamente gli uffici di gestione degli alloggi sociali, sia a livello provinciale – O.P.A.C. (*Office public d'aménagement du département*) – che a livello cittadino – O.P.H.L.M. (*Office public pour le logements municipal*). In questo modo essi si assicurano la gestione pressoché esclusiva degli alloggi, amministrando l'accesso alle abitazioni per interi quartieri popolari (Mattina 2007).

²⁹ Dal 1953 al 1977 l'organico alle dirette dipendenze del comune di Marsiglia è passato da 4.000 a 11.000 unità circa. A tutt'oggi conta 12.000 unità (Donzel 1998). A questo vanno aggiunti i posti di lavoro in agenzie controllate o supervisionate dal comune (trasporti, ospedali, municipalizzate ecc.): nel complesso si è trattato di un controllo su circa 50.000 posti (Morel 1999).

³⁰ Si è parlato addirittura del cosiddetto "énigme des trois maires" – enigma dei tre sindaci; si veda Peraldi e Samson (2006).

più precisamente nel 1965, verranno eletti in consiglio comunale i due futuri sindaci, Robert Vigouroux e Jean-Claude Gaudin, con partiti diversi ma entrambi nella maggioranza di Defferre.

Nel suo lungo governo Defferre riesce a costituire un blocco sociale e politico assai stabile, basato sulla redistribuzione delle risorse e su una alleanza composta essenzialmente da parte della classe lavoratrice collegata al sindacato *Force Ouvrière*, dalla piccola borghesia del settore pubblico e dalla classe media delle professioni³¹. Un ingranaggio fondamentale di questo sistema è l'uso strumentale dell'associazionismo locale, rappresentato dai *Comité d'intérêt de quartier*: il sindaco invoglia i propri affiliati – spesso commercianti della città – a fondare comitati di quartiere e stringe rapporti personali con i rispettivi presidenti dando loro molta attenzione attraverso distribuzione di risorse, cerimonie di riconoscimento simbolico, la gestione dei *Comité d'Intérêt de quartier*.

La coalizione tra socialisti e centrodestra locale dura fino al 1983. In questo anno Jean-Claude Gaudin si candida per la prima volta a sindaco come avversario di Defferre, sicuro della maggioranza dei consensi. Defferre allora sposta il proprio raggio di azione a sinistra, alleandosi con il partito comunista. Con una coalizione di centrosinistra, e grazie al “*découpage*” operato con la *Loi P.M.L.*, il sindaco socialista riesce dunque ad essere rieletto. Ma il suo sesto mandato dura solo tre anni per l'improvvisa morte, avvenuta nel 1986.

Subentra, senza elezioni, Robert-Paul Vigouroux, che propone un consistente mutamento nello stile di leadership. Marginalizza il ruolo del suo partito e del reticolo di potere sedimentato ormai da un trentennio, cooptando personalità di spicco della società civile. Relega gli assessori in posizioni periferiche e si avvale della collaborazione di tecnici ed esperti per una gestione rinnovata delle politiche urbane (Donzel 2001). Eppure, proprio il carattere innovativo con cui il sindaco imposta il suo stile di governo rappresenta il seme del suo fallimento. Il cosiddetto *vigourisme* si rivela abbastanza celermente una parentesi inadatta al quadro politico locale, e la crisi subito si riverbera nel seguito elettorale del sindaco, che esce di scena, non ricandidandosi e lasciando campo libero all'attuale sindaco Jean-Claude Gaudin.

Nonostante di coalizione avversa, Gaudin rappresenta la massima continuità nella politica locale dell'ultimo mezzo secolo: una esperienza trentennale e lunghi anni all'interno della stessa maggioranza di Defferre, del quale assume l'eredità e lo stile di governo: anche lui stringe i rapporti con il sindacato più rappresentativo della città, *Force Ouvrière*; anche Gaudin tende a cooptare i *Comité d'intérêt de quartier*, introducendo addirittura un assessorato ai CIQ ed un servizio deputato a rispondere sistematicamente alle loro richieste.

Questa ricostruzione è di particolare interesse per le dinamiche di implementazione della riforma del decentramento; gli eletti a sindaco di settore saranno infatti sempre interni agli *entourage* dei sindaci, proponendosi nei territori che rappresentano il proprio elettorato stabile e fidelizzato. Una pratica che, nel lungo periodo, trasforma gli *arrondissement* in veri e propri feudi elettorali. In effetti i gruppi di potere locali si articolano in nuclei assai circoscritti, composti da seguaci fedeli ad un capo³². Tra i membri del gruppo ha luogo una suddivisione delle risorse che assume due direzioni: un inquadramento orizzontale, basato sulla suddivisione geografica delle aree di consenso; un inquadramento verticale, attraverso la spartizione del controllo su specifiche politiche urbane. Una volta costituiti, i gruppi si traducono in vere e proprie dinastie, che edificano e difendono per decenni un consenso territorializzato, occupando settori particolari della politica urbana.

Nella storia politica marsigliese si sono avvicinate due “bande” di questo tipo, coincidenti con gli *entourage* vicini ai due sindaci di maggiore esperienza, Gaston Defferre e Jean-Claude Gaudin. Il gruppo di potere di Defferre si compone di sei personalità che, gestendo il potere nei rispettivi territori di competenza, accompagnano tutta la sua esperienza di sindaco e proseguono anche dopo la sua morte (tabella 7).

³¹ Si è parlato di “*système Defferre*” per dare rilievo al carattere pervasivo e strutturante della rete densa di rapporti del sindaco Defferre (Houk 2005).

³² Ancora Peraldi e Samson spiegano che nel sistema politico marsigliese “il potere si conquista in bande e si struttura di conseguenza” (2006, p. 57); la banda è un gruppo ristretto, che si definisce per circostanze e competenze ripartite, e non per l'appartenenza prestabilita ad uno specifico gruppo, come invece accade nel clan o nella rete. Il concetto è mutuato dall'antropologo Alain Testart (2004), che spiega il ruolo delle fedeltà personali nel condurre il cambiamento nei sistemi di lignaggio.

Tabella 7 – La “banda Defferre”, per anno di ingresso alla prima carica e territorio di influenza

Nome	Anno di accesso alla prima carica	Territorio affidato
Charles Émile Loo	1953	Quartieri Sud – IV settore
Irma Rapuzzi	1953	Centro Est – III settore
Antoine Andrieux	1953	Centro Sud – I settore
Lucien Weygand	1973	Area Nord – VII settore
Jean Masse	1973	Nord Est – VII settore
Jean-Noël Guérini	1977	Centro – II settore

Accanto alla ripartizione elettorale della città, all’interno del gruppo si definiscono anche le rispettive aree di influenza sui diversi settori delle politiche urbane. Si tratta di alloggi, impieghi pubblici, strade e appalti³³. I “baroni di Defferre” (*ibidem*, p. 58) saranno rieletti nei rispettivi feudi elettorali ed in diverse cariche istituzionali – da sindaco di settore a consigliere provinciale, regionale e fino all’Eliseo – configurando il controllo dei territori, cooptando i *Comité d’intérêt de quartier* e le altre forme associative.

La seconda banda, quella di Jean-Claude Gaudin, assume una connotazione pressoché analoga pur avviando la sua strutturazione in tempi più recenti (tabella 8).

Tabella 8 – La “banda Gaudin”, per anno di ingresso alla prima carica e territorio di influenza

Nome	Anno di accesso alla prima carica	Territorio affidato
Jean Claude Gaudin	1965	Quartieri sud – IV settore
Jean Roatta	1982	Centro sud – I settore
Roland Blum	1978	Centro Est – VI settore
Guy Teissier	1982	Sud Est – V settore
Jean François Mattéi	1983	Area Nord – VIII settore

Ad oggi, pur dopo l’avvicendamento del centrodestra a partire dal 1995, la configurazione geopolitica locale resta pressoché inalterata.

Alla luce di quanto emerso sinora traspare un sistema sostanzialmente bloccato in tutte le sue componenti, ma non è propriamente così. Alla continuità sinora ravvisata agli alti livelli si accompagnano infatti forti elementi di instabilità della base, segnalati da un elevato ricambio degli eletti nei consigli comunale e di quartiere. Considerando il dato dalla prima elezione con gli arrondissement ad oggi, è la tornata del 2001 a far registrare il più basso tasso ricambio tra i consiglieri (tabella 9)³⁴.

Tabella 9 – Eletti in consiglio comunale in doppia carica e tasso di ricambio (anno 1983-2001)

Tornate elettorali	Totale eletti (consiglio comunale e in doppia carica)	% di ricambio
1983	101	67.3
1989	101	75.2
1995	101	65.3
2001	101	39.6

Fonte: *Mairie de Marseille* – nostra elaborazione

Nelle altre due tornate il ricambio è invece elevatissimo, a dimostrazione di come ai livelli inferiori le dinamiche politiche siano molto più vivaci. In effetti, ai consigli spetta unicamente la funzione di fornire pareri – quasi mai vincolanti – sulle deliberazioni comunali in materie di interesse territoriale; un organo assai debole che, se privato di competenze o di risorse da gestire, diviene addirittura superfluo. A Marsiglia ciò ha creato una nebulosa di consiglieri che ben presto tende a disperdersi, a tradursi in inerzia fino a

³³ Nello specifico: a Rapuzzi e Andrieux spetta la preziosa gestione del personale comunale e degli edifici; a Masse spetta la manutenzione urbana e l’edilizia; a Loo gli interessi economici collegati al porto e all’organizzazione del partito

³⁴ Nella impossibilità di rintracciare il dato sul totale dei consiglieri di arrondissement (202), il riferimento è ai soli componenti del consiglio comunale, che comprende l’insieme dei consiglieri di arrondissement eletti in doppia carica.

giungere al disinteresse: i consiglieri di arrondissement, chiusi nella morsa dell'inutilità, cominciano a disertare i consigli³⁵: una pratica diffusa che inficia il buon funzionamento dell'istituzione (Olive 1997).

Per chiudere la ricostruzione del contesto politico marsigliese bisogna sottolineare il ruolo delle reti di relazione che gli eletti, a tutti i livelli, intrattengono per la costruzione ed il potenziamento del consenso. Così come emerso per il caso napoletano, anche nel contesto politico marsigliese le strategie relazionali risultano centrali per il funzionamento degli enti decentrati, conducendo ad un lavoro costante che parte dal quartiere e giunge fino al governo centrale. Sono già emersi almeno due nodi chiave che anticipano le possibili configurazioni relazionali: la prassi del cumulo delle cariche elettorali; la spiccata territorializzazione del consenso elettorale.

Rispetto al primo punto, il cumulo di mandati è un elemento caratterizzante la politica locale francese in generale. A Marsiglia, dal sindaco della città ai sindaci di quartiere, passando per gli assessori comunali e scorrendo fino a quelli di arrondissement, è notevole il numero di quanti sono in possesso di due o più cariche³⁶. La possibilità di gestire più cariche non ha effetti solo sulla carriera individuale. Cumulando mandati i grandi eletti giocano un ruolo di leader informali, posizionandosi in zone strategiche del campo politico: questo dà la possibilità di puntare su più giochi contemporaneamente, allargando le proprie conoscenze politiche in termini quantitativi ed ancor più qualitativi. Sfruttare una carica locale ed una nazionale permette infatti di veicolare risorse da un gioco all'altro, consentendo strategie di lobbying senza intermediari, ottenendo servizi a costi assolutamente inferiori ed in tempi notevolmente celeri.

Venendo al secondo punto, la territorializzazione del consenso, gli eletti locali, pur se proiettati verso i più alti livelli di governo per ottenere risorse, non possono assolutamente trascurare il proprio arrondissement di riferimento; è qui che essi trascorrono gran parte del loro tempo, rendendosi visibili in riunioni, eventi pubblici, visite ai CIQ, contatti individuali e collettivi. Il politico è allora colui che è in costante rapporto con i cittadini che lo eleggono e con i quali egli scambia risorse materiali e immateriali. Materiali visto che la relazione politica/società urbana si traduce quasi automaticamente in distribuzione di servizi in cambio di consenso; immateriali in quanto lo scambio reciproco eletto/elettore non si ferma al "service rendu" (servizio reso), ma veicola anche risorse di altra natura: l'élú de terrain deve necessariamente essere colui che si identifica con il quartiere di provenienza, che ne difende l'integrità culturale ed emotiva.

La forte connotazione territoriale, che si traduce in rapporti faccia a faccia, incontri di quartiere, senso di comunità, appare poco immaginabile se proiettata su una città in cui risiedono più di 800.000 abitanti che ne fanno la seconda area metropolitana del Paese. Eppure ancora oggi ci sono politici locali che sostengono che "Marseille, finalement, c'est un grand village"³⁷. Un'affermazione che non è del tutto infondata se, invece di considerare l'intera popolazione, si prende atto unicamente delle cifre di quella piccola porzione che partecipa al voto. Nel censimento del 2001 Marsiglia conta 807.726 abitanti, dei quali solo 411.520 iscritti nelle liste elettorali. Dunque solo la metà ha diritto al voto, e di questi la percentuale di chi si reca effettivamente alle urne tende inesorabilmente a scendere: nel 1989 erano il 64.79 per cento, nel 1995 il 61.45, nel 2001 il 54.11, pari a 214 mila persone, una città di medie dimensioni³⁸. In termini di strategie elettorali di quartiere, dunque, i politici locali hanno la possibilità di potersi basare sul consenso di poche migliaia di persone per accedere alle cariche. In queste dimensioni di piccola comunità – elettorale – la costruzione di reti di supporto tocca dinamiche micro, passando per le piccole associazioni culturali, le sagre

³⁵ A titolo di esempio, il dato relativo al consiglio di quartiere del I settore (1°, 4°, 13° e 14° arrondissement) mostra una netta diminuzione delle presenze già ad un anno dall'avvio della riforma: questo consiglio, composto da 62 membri, passa da una media di 58 presenti nel 1983 ad una di soli 41 presenti nel 1984.

³⁶ Per richiamare gli esempi più evidenti: l'attuale sindaco Gaudin, al 2003, è a un tempo vice presidente del senato e presidente della *Communauté urbaine* (area metropolitana). I membri del suo entourage, Jean Roatta, Roland Blum e Guy Teissier sono tutti député-maire, vale dire sindaci di arrondissement e deputati. A questi si aggiunge Bruno Gilles, a un tempo sindaco e consigliere regionale. Nella coalizione di centrosinistra Jean-Noël Guérini è sindaco di settore, consigliere regionale e senatore.

³⁷ "Marseille, in fin dei conti, è un grande villaggio". L'affermazione è di un eletto locale, Samia Ghali. Cfr. Jean-Louis Comolli e Michel Samson, *Marseille contre Marseille*, serie documentaria in dvd, Doriane films, Parigi, 2005.

³⁸ Per fare due esempi. Nel 2001 il sindaco Gaudin viene eletto nel IV settore con il 52% del suffragio, pari a 18.022 voti. Questo risultato gli concede la vittoria al primo turno nonostante si tratti solo di un quarto degli iscritti nelle liste elettorali, che già di per sé rappresentano la metà della popolazione residente. Sempre nel 2001 il caso di Jean-Noël Guérini – poi candidato sindaco nel 2008 – è ancora più eclatante. Nel suo territorio, coincidente con il quartiere Panier, centro storico della città (III settore), la sfida elettorale si gioca partendo da un totale di 3.800 iscritti nelle liste elettorali – rispetto agli 8.908 residenti – dei quali votano solo il 60 per cento, pari a 2.280 elettori. Per divenire deputato sarebbe bastato convincerne 1.141, vale a dire la metà più uno.

dei prodotti locali, i club degli anziani, i circoli sportivi ecc. Risulta allora molto più chiaro di come si snodino le strategie relazionali degli eletti rispetto al territorio. Il tasso di non iscritti unito a quello di astenuti dal voto agevola la costruzione di reticoli stabili e fedeli nel tempo. Sulla scala micro del quartiere gli eletti riescono facilmente tenere sotto controllo la continua richiesta di beni e servizi del loro elettorato calibrandovi l'offerta politica.

La ricostruzione del sistema sociopolitico configura i caratteri strutturanti l'ordine locale, al cui interno le strategie diffuse degli attori politici ed i modi di regolazione sociale che ne derivano sono resi intelligibili. Da quanto emerso è possibile individuare almeno tre dimensioni del sistema: accentramento del potere; diffusione di pratiche particolaristiche nella gestione delle risorse pubbliche; territorializzazione del consenso elettorale. Si tratta di dimensioni intrinsecamente connesse, alle quali si collegano specifici meccanismi di regolazione sociopolitica. Nel dettaglio.

Un primo elemento consiste nell'elevato accentramento delle risorse di potere. Ne deriva quanto segue: *a.* la figura del sindaco è dominante nella prassi politica, nella gestione delle politiche e nei rapporti che la città intrattiene con il governo centrale; *b.* l'entourage controllato dal primo cittadino si predispone nei posti chiave della politica urbana (suddivisione verticale) ed in specifici territori (suddivisione orizzontale); *c.* è prassi diffusa che i leaders politici cumulino a un tempo cariche locali e nazionali (*deputé-maire*); *d.* nonostante il cambiamento di coalizione, negli ultimi sei decenni persiste una sostanziale continuità politica – e dello stile di leadership – specie nelle sue posizioni apicali.

Il secondo elemento si riferisce alla diffusione di pratiche particolaristiche nella gestione delle risorse pubbliche. Ne derivano quattro conseguenze: *a.* la gestione delle risorse distribuibili (posti di lavoro, alloggi, servizi sociali ecc.) diviene asse portante della legittimazione e del consenso; *b.* l'accesso alle risorse distribuibili è privilegio esclusivo del sindaco e del suo entourage (suddivisione verticale); *c.* il rapporto tra politica – gli eletti – e società urbana è edificato quasi esclusivamente su una logica di “service rendu” in cambio di voti; *d.* la principale forma di associazionismo locale, i C.I.Q., si traduce in meccanismo di cooptazione dall'alto della società urbana.

Il terzo ed ultimo elemento riguarda la spiccata territorializzazione del consenso elettorale. Ciò comporta almeno altre quattro conseguenze: *a.* lo spazio urbano si ripartisce in base ad una specifica geopolitica territoriale stabile negli anni; *b.* questa geopolitica dipende essenzialmente dal meccanismo di suddivisione orizzontale interno agli entourage dei sindaci; *c.* i leaders gestiscono il consenso in territori delimitati che possono essere ereditati da familiari, concessi dai sindaci o accordati in base al meccanismo di suddivisione orizzontale; *d.* i leaders si identificano in “*élus de terrain*”, difendono l'integrità culturale ed emotiva del quartiere e vi stabiliscono il fulcro delle proprie reti relazionali anche grazie alla limitata partecipazione elettorale.

Un ordine così strutturato non dà certo vita facile all'introduzione delle riforme del decentramento. Come emerso, già in fase di formulazione questi elementi hanno avuto un loro peso non trascurabile. La Loi P.M.L. è sottomessa agli equilibri del *systeme Defferre*. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, la mancata applicazione della più recente *Loi de démocratie de la proximité* consegue alla strategia di non decisione di Jean-Claude Gaudin e del suo entourage.

3. L'avvio delle recenti riforme. Resistenze, chiusure, riaggiustamenti.

Come accennato, sia a Napoli che a Marsiglia gli assetti del decentramento urbano sono stati recentemente riformati. A Napoli, nel 2005, l'istituzione delle municipalità sostituisce il sistema delle circoscrizioni; a Marsiglia, la recente riforma della “*démocratie de la proximité*” istituisce i *conseil del quartier* (consigli di quartiere). In entrambi i casi, la messa in opera delle riforme rivela un difficile raccordo tra testo di legge e ordini locali, mettendo in luce le pratiche attraverso le quali il ceto politico interpreta, negozia e si appropria delle nuove regole introdotte. Se a Napoli questo fenomeno segna un generale rallentamento di un processo di implementazione pur avviato, a Marsiglia addirittura conduce al totale rifiuto del nuovo assetto istituzionale.

Napoli

Nell'anno 2005 il Comune di Napoli istituisce le nuove municipalità: una riforma che rinnova l'organizzazione interna dell'Ente locale, trasformando i meccanismi di elezione dei rappresentanti di base, la distribuzione dei poteri e delle competenze e i meccanismi di redazione del bilancio.

Il criterio elettorale è modellato su quello previsto per i comuni oltre i 15.000 abitanti³⁹. La principale novità riguarda la figura del presidente municipalità, eletto a suffragio universale e diretto contestualmente al consiglio: uno statuto formale che ne rafforza da un lato la legittimazione, indipendente dal consiglio, dall'altro le responsabilità, ora dirette all'elettorato sotto forma di programma di mandato. Sul piano della produzione di politiche, la riforma fornisce alle municipalità competenze su quattro importanti issues: le politiche sociali del territorio; le attività scolastiche, culturali e sportive; la manutenzione urbana; il commercio di rilevanza locale. Una questione assai innovativa riguarda la partecipazione attiva alla formulazione del bilancio comunale mediante un proprio strumento contabile stilato con il contributo di sindacati, associazioni e altre realtà socio-economiche. Sul piano, infine, dei meccanismi di partecipazione, sono stati introdotti tre dispositivi di coinvolgimento degli interessi locali alle decisioni municipali⁴⁰ nonché importanti meccanismi di accesso alle decisioni – quali l'Assemblea Pubblica e il Referendum consultivo – e alla redazione del bilancio.

Una riforma importante e caratterizzata da uno straordinario consenso in fase decisionale (Zaccaria 2007); eppure, a più di tre anni dall'avvio, la sua messa in opera procede con notevoli difficoltà, evidenziando inevitabili contraddizioni. Le difficoltà appaiono come effetti di resistenze di varia natura, che coinvolgono i diversi livelli del governo cittadino. Ciò comporta una sostanziale complessificazione dell'arena, che in questa fase coinvolge quegli attori direttamente deputati della traduzione delle norme ed interessati alla distribuzione di risorse e poteri. Gli interessi che si palesano rivelano scopi e modalità differenti. Da un lato, le resistenze centralistiche rappresentate prevalentemente dalla politica e dalla burocrazia centrale; dall'altro, le diffuse pratiche di appropriazione partigiana delle nuove cariche elettive.

Partendo dal primo punto, la stessa Amministrazione che aveva promosso la riforma segna importanti battute d'arresto e, da un lato, ritarda i provvedimenti atti a delegare le specifiche funzioni, le risorse finanziarie e le risorse umane⁴¹; dall'altro, le resistenze burocratiche ritardano a tutt'oggi il trasferimento del personale verso le sedi decentrate⁴².

Rispetto alle pratiche di appropriazione delle cariche elettive, come già visto, la selezione partitica dei candidati interessa tutti gli organi delle municipalità, compresi i candidati alla presidenza. Discorso a parte va fatto per gli eletti nei consigli municipali, la cui selezione sembra risentire delle dinamiche della personalizzazione sopra illustrate. L'incapacità dei partiti di costruire un fronte comune e programmatico, unito alla conflittualità interna alle stesse maggioranze, rendono poco gestibili – e poco produttivi – gli organi collegiali.

In conclusione, con la riforma emergono due tipi di attori, caratterizzati per legittimazione, stile decisionale e rapporti con i partiti assai differenti. Da un lato i presidenti di municipalità, espressione della negoziazione politica a tavolino, rappresentano la cinghia di trasmissione del partito sul territorio. Dall'altro la sfera dei consiglieri che, pur mostrando i segni di una straordinaria stabilità nel tempo⁴³, presentano caratteri di maggiore effervescenza, di uso strumentale dei partiti e di forte ancoraggio al territorio come risorsa di consenso.

Da questi due tipi di attori derivano due esiti particolari per l'implementazione. I presidenti di municipalità, forti di una legittimazione derivante dall'elezione diretta, avrebbero potuto ritagliarsi un ampio margine di indipendenza. Tuttavia, proprio la loro affiliazione politica li sottomette al controllo delle gerarchie di partito, che impedisce la crescita di autonomia e di potere delle municipalità. Dal canto loro, i presidenti accettano opportunamente la propria subordinazione, evitano pubbliche rivendicazioni e proseguono nella attività politica territoriale finalizzata al mero consolidamento del consenso elettorale. Su questo sfondo, la delega di competenze fa i conti con un ostracismo strisciante, quando non con una esplicita contrarietà, di un ordine politico sostanzialmente paralizzato. Dall'altro lato, i consiglieri municipali, riproducendo pratiche antiche, si fanno portatori di un incontro tra politica e cittadini che riposa su una

³⁹ Il riferimento è alla Legge 25 marzo 1993, n. 81. Vigeva uno sbarramento al 3% dei consensi ed un premio di maggioranza al 60% per la lista che ottiene più preferenze.

⁴⁰ Si tratta delle consulte delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato, dei cittadini stranieri, delle pari opportunità.

⁴¹ La stessa delibera di giunta n. 4756 del 2/11/06, che conferisce alla neonata municipalità il dettaglio delle competenze, risulta assai timida, introducendo il principio della "concorrenza di processo" su molte materie, e riducendo i provvedimenti sui quali è previsto il parere obbligatorio delle municipalità.

⁴² La delibera che riforma il quadro organizzativo dell'amministrazione decentrata giunge solo dopo due anni dalla riforma (Delibera di Giunta comunale n. 739 del 1 marzo 2007), e la successiva nomina dei dirigenti dei servizi municipali arriva solo tra il settembre ed il dicembre del 2007. Allo stato attuale non si è ancora avviato il trasferimento di risorse umane qualificate, privando le municipalità delle capacità appropriate per la gestione dei molteplici servizi loro delegati.

⁴³ Negli anni Ottanta il tasso di rinnovamento si attesta solo al 49%; nel passaggio degli anni Novanta cresce fino al 63% del 1997, ma già nel 2001 scende al 54% e nel 2006 torna al 49%.

logica sostanzialmente clientelare. Un fenomeno che, in questo caso, pare favorito proprio dal mancato avvio di una reale delega di competenze: il vuoto di potere che ne deriva è lo spazio di azione degli eletti locali. Rimproverando l'inefficienza dell'istituzione decentrata, il politico di quartiere si presenta come intermediario tra servizi municipali e cittadini, si reca negli uffici al posto degli elettori, accelera i tempi del decorso delle pratiche, evita file⁴⁴. L'intermediazione è in questo caso fonte di una certa forma di potere, che non si collega all'elemento posizionale del ruolo ricoperto, bensì ai difetti organizzativi dell'ente comunale⁴⁵. La persistenza di forme particolaristiche, infine, preclude anche la possibilità di realizzare una interazione cittadino/ente nell'ottica del bene comune, inficiando l'applicazione dei nuovi istituti di partecipazione.

Marsiglia

Nel 2002 il legislatore francese riforma ulteriormente il quadro del decentramento urbano con la Loi n. 2002-276, detta di *démocratie de la proximité*. Tra gli obiettivi tecnici della legge c'è l'accentuazione dei processi di decentramento e la riorganizzazione territoriale degli *annexes de la maire* (servizi comunali dislocati sul territorio). Ma la parte più interessante del nuovo testo riguarda gli aspetti della partecipazione politica. Per le città con più di 80.000 abitanti la legge 2002-276 introduce un nuovo livello di governo – il *conseil de quartier* – e un ulteriore allargamento del coinvolgimento dei cittadini. Quest'ultimo aspetto stravolge quanto istituito con la P.M.L. in quanto impone un ulteriore ridisegno territoriale teso alla riduzione dei confini di competenza dei conseil. Per avvicinare la gestione della città ai cittadini vengono moltiplicati i conseil de quartier rispetto agli attuali conseil d'arrondissement, ed al loro interno viene consolidato il peso della società urbana con l'allargamento a tutte le realtà associative presenti sul territorio.

La nuova riforma attribuisce tuttavia ai sindaci delle città poteri molto ampi di decisione per quanto concerne l'attuazione dei consigli di quartiere. I sindaci definiscono i poteri da attribuire ai conseil, la loro composizione ed il loro regolamento interno, le modalità di ascolto delle loro prerogative e l'eventualità di un affidamento di immobili e risorse finanziarie. Anche a causa di questa enorme discrezionalità concessa ai sindaci, la legge di *démocratie de proximité* subisce a Marsiglia notevoli resistenze e, ad oggi, non è ancora recepita dall'attuale amministrazione comunale.

Su questa vicenda pesa enormemente il tipo di rapporto eletti/realtà associative, che contraddistingue l'ordine locale marsigliese. Questo rapporto si basa principalmente su una cooptazione della società urbana di tipo top down, come àncore delle élite politiche (Morlino 2003), e utilizza come strumenti principali due forme associative differenti: i *Comité d'intérêt de quartier* (comitati di interesse di quartiere), ed i CICA introdotti dalla P.M.L.

I *Comité d'intérêt de quartier* (CIQ) sono associazioni di cittadini finalizzate alla promozione e difesa del territorio, sovente di dimensioni inferiori al quartiere. La loro comparsa è datata tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta del diciannovesimo secolo attorno alla straordinaria crescita urbana della regione derivata dallo sviluppo economico e dalla successiva consistente ondata migratoria. In effetti la domanda di manodopera attira migliaia di lavoratori che contribuiscono alla massiccia – e sovente disorganizzata – urbanizzazione delle periferie marsigliesi. Gli alloggi, in genere ubicati nei pressi delle fabbriche, in principio mancano di servizi essenziali (fognature, acqua corrente, strade asfaltate ecc.) e, proprio attorno alle necessità di un miglioramento delle condizioni di vita dei nuovi residenti, si generano i primi tentativi di auto-organizzazione con l'obiettivo di avanzare richieste specifiche all'amministrazione cittadina. Dunque un associazionismo di genesi pragmatica, che propone rivendicazioni specifiche e materiali. Questo fenomeno, inserito nella contingenza storica del sempre crescente allargamento del suffragio, conduce le associazioni ed i comitati di quartiere a fungere da intermediari tra la popolazione e gli eletti municipali in vista di una sempre più variegata domanda di servizi sociali⁴⁶.

Come già visto, dal secondo dopoguerra il peso dei comitati nel sistema politico locale subisce un'ulteriore sviluppo; sono gli anni della massiccia espansione della spesa pubblica ed i presidenti dei comitati di quartiere si traducono in ingrannaggi della redistribuzione clientelare. I CIQ acquistano una triplice

⁴⁴ Come dichiara un osservatore, "La mentalità tipica è quella dello spicciafaccende", che si offre come intermediario tra servizi municipali e cittadini, si reca negli uffici al posto degli elettori, accelera i tempi del decorso delle pratiche, evita file.

⁴⁵ Nelle riflessioni sulla razionalità strategica, Michel Crozier (1969) sostiene che il potere è di chi per gli altri attori è imprevedibile, e dunque di chi si sottrae alle regole. Ne consegue che le circostanze particolarmente adatte all'emergenza di questo tipo di potere si situano nelle disfunzioni della burocrazia, nell'incertezza degli obiettivi e dei mezzi per raggiungerli insita in un percorso di riforma arenato.

⁴⁶ Per dare il senso della diffusione dei CIQ, si pensi che ad oggi nella città di Marsiglia si contano 260 comitati riuniti in un coordinamento cittadino (*Confédération Général des C.I.Q. de l'agglomération marseillaise*).

legittimazione: *territoriale*, legata allo specifico territorio che ne definisce i confini e l'identificazione affettiva e culturale; *istituzionale*, in quanto detentori di legami privilegiati con gli eletti locali; *notabile*, legata alla notorietà che i suoi membri assumono nella società locale assicurandosi in questo modo un seguito adeguato ad una carriera stabile e duratura (Mattina 2008).

Quando nel 1982 la Loi P.M.L. istituisce i CICA, la convivenza tra vecchie e nuove forme di partecipazione è assicurata da almeno tre fattori: il territorio di competenza; la cooptazione dei presidenti dei CIQ; la persistenza del canale privilegiato tra CIQ e comune centrale. Il primo elemento di convivenza si riferisce dunque al territorio di pertinenza di CICA e CIQ: mentre questi ultimi hanno una ramificazione territoriale assai frammentata, a livello rionale o di contrada, ai CICA spetta una visione più ampia, di settore, che esclude gran parte dei conflitti di competenze. Rispetto al secondo elemento, in effetti ai presidenti dei CIQ spetta di diritto partecipare alle riunioni dei CICA, pur non avendo la possibilità di fungere da animatori delle discussioni. Accade allora che gli eletti locali incoraggino i presidenti dei comitati di quartiere a costituire i CICA per tenere sotto controllo questo ulteriore organo di rappresentanza escludendo gran parte dell'associazionismo in senso lato. Per quanto riguarda il terzo elemento, l'introduzione dei CICA non altera le dinamiche preesistenti tra politica e comitati, che continuano a portare le proprie istanze direttamente agli eletti in consiglio comunale, privilegiando il contatto diretto con il comune.

Tirando le somme, quando venti anni più tardi la Loi 2002-276 introduce i conseil de quartier, il nuovo organo partecipativo va ad immettersi in una configurazione tra politica e cittadini saldamente centrata su due forme di partecipazione: l'una di tipo tradizionale (i CIQ), l'altra di tipo istituzionale (i CICA). La Loi 2002-276 avrebbe imposto un ridisegno dei territori di competenza e un allargamento della partecipazione a tutte le realtà associative. Una prospettiva evidentemente disfunzionale agli equilibri creatisi nell'ordine politico locale. E proprio la difesa di questi equilibri conduce l'allora – e tuttora – sindaco della città, Jean-Claude Gaudin, ad optare per una strategia di non decisione, respingendo il nuovo testo e sottolineando che a Marsiglia esistono già importanti forme di partecipazione⁴⁷.

4. Riforme istituzionali e forme di potere. Il senso di un confronto.

Nelle riflessioni che seguono si tenta di sintetizzare i tratti salienti dell'evoluzione delle politiche di Napoli e Marsiglia, sfruttando lo strumento del confronto tra casi per ampliare la portata delle riflessioni e delle valutazioni finali. Si parte dagli ordini locali, messi a confronto nel seguente quadro sinottico (tabella 10). In generale, il fattore comune ad entrambi i contesti è la presenza di un ceto politico stabile e abile nell'uso discrezionale e particolaristico delle risorse pubbliche.

Tabella 10 – Sintesi dei meccanismi di regolazione degli ordini politici locali. Confronto tra Napoli e Marsiglia.

	<i>Napoli</i>		<i>Marsiglia</i>
Professionalizzazione	Controllo partitico Lunga militanza Cariche pregresse Basso ricambio	Accentramento	Sindaco dominante Entourage ristretto Cumulo di mandati Continuità politica
Personalizzazione	Passaggi di partito Seguito Pacchetti di preferenze Competizione di	Pratiche particolaristiche	Distribuzione e Suddivisione verticale "Service rendu" Cooptazione CIQ
Partiti e selezione degli esecutivi	Controllo sugli Selezione dei Fedeli al partito Esecutivi vincolati	Territorializzazione	Geopolitica territoriale Suddivisione Ereditarietà dei Quartiere = comunità

Le pratiche dello scambio politico sono in entrambi i casi strettamente connesse alla costruzione di reticoli di consenso nel territorio, in un'ottica di mantenimento della prossimità. Ma nonostante tale

⁴⁷ In questa occasione la dichiarazione di Gaudin è netta: "Ici, la démocratie de proximité s'applique déjà avec nos mairies de secteur, nos CICA et depuis plus de cent ans, nos Comités d'Intérêt de Quartier, élus librement par la population" ("Qui la democrazia di prossimità si applica già con i nostri sindaci di settore, con i nostri CICA e da più di cento anni, con i nostri Comitati di interesse di quartiere, eletti liberamente dal popolo"). Da *La Provence*, 15 febbraio 2002.

riferimento comune, intervengono importanti dissomiglianze nel più generale funzionamento degli ordini locali. Le differenze riguardano tre elementi: il tipo di controllo sulle risorse pubbliche; l'accentramento del potere; la possibilità di accesso ai diversi livelli di governo.

Per Marsiglia il livello comunale ha da sempre la possibilità di accedere al controllo diretto sulla gestione di importanti risorse pubbliche, come gli alloggi ed i posti di lavoro. Ciò contribuisce alla stabilizzazione di una élite politica locale, legata a personalità di spicco della città. Questi leader, in virtù della forte legittimazione ottenuta sul territorio, sfruttano il consenso per ricoprire anche incarichi nel governo centrale, tramite il diffuso meccanismo del cumulo di mandati. L'accentramento di potere che ne deriva si rende pertanto difficilmente scardinabile – non a caso dura da più di mezzo secolo – e capace di esercitare una forte influenza nelle dinamiche dell'azione pubblica, compresa la riforma del decentramento. L'esempio più evidente riguarda la selezione dei sindaci di settore, che da 25 anni segue i criteri di suddivisione verticale (settori chiave della politica urbana) ed orizzontale (feudi elettorali) interni alle “bande” dei sindaci. La stabilità ravvisata resta tuttavia prerogativa delle posizioni apicali (sindaco della città e sindaci di quartiere), laddove la schiera degli eletti nei consigli di arrondissement, privi di potere e di accesso alle risorse, appaiono assai instabili con altissimi tassi di ricambio.

A Napoli, invece, la capacità di un controllo di livello comunale e decentrato appare inficiato dal ruolo subalterno dei presidenti di municipalità, inseriti in un sistema di controllo partitico, che lascia loro pochi margini di azione. Le risorse gestibili per operare strategie di consenso sono in questo caso minime, e sostanzialmente collegabili alla interposizione degli eletti tra cittadini e servizi amministrativi. Le pratiche clientelari restano la regola, come strumento di competizione di stampo mercatistico, che si situa a metà tra influenza dei partiti e personalizzazione. I primi conservano forti prerogative nella selezione delle posizioni apicali, la seconda tocca principalmente la base, ovvero la schiera degli eletti nei consigli municipali. Gli eletti sfruttano un seguito personale da concedere al miglior offerente, configurando un contesto di attuazione assai instabile. In questo senso, rispetto a Marsiglia, l'ordine politico locale napoletano presenta un potere *diffuso*, frammentato, per certi aspetti caotico, detenuto da chi riesce a sottrarsi alle regole. E' in queste circostanze che si istituzionalizza, a partire dagli anni Ottanta, il “nocciolo duro” del ceto politico, che possiede un seguito consolidato ed è in grado di mobilitarlo ad ogni tornata elettorale, rinsaldandosi nelle assemblee elettive degli organi decentrati.

Nonostante queste differenze, a primo impatto, la configurazione dei decentramenti amministrativi risulta in entrambi i casi soggetta a forme di appropriazione strategica della politica, praticata innanzitutto nella selezione dei candidati negli esecutivi, quindi nella non applicazione degli istituti di partecipazione.

Rispetto alla selezione dei candidati negli esecutivi, la scelta di presidenti e *maires de secteur* avviene nell'ambito della riproduzione di specifiche configurazioni politiche locali. A Marsiglia si tratta di un elemento costante in tutto l'arco dell'implementazione: la scelta dei sindaci avviene all'interno dell'entourage controllato dal primo cittadino, che predispone i propri fedeli in specifici territori e sulla base di una geopolitica prestabilita. A Napoli la selezione è invece frutto di una trattativa che si sostanzia in un gioco incrociato di interazione tra partiti ai vari livelli, che ne preserva le rispettive quote di influenza.

In relazione alla non applicazione degli istituti di partecipazione, sia a Marsiglia che a Napoli, l'impraticabilità di una democrazia locale compiuta è diretta conseguenza dell'incontro clientelare tra eletti e cittadini. In entrambi i casi la persistenza di forme particolaristiche preclude la possibilità di realizzare una interazione cittadino/ente nell'ottica del bene comune, e tantomeno di produrre le condizioni necessarie allo sviluppo di una dimensione collettiva del suo utilizzo. A Marsiglia il canale principale per la cooptazione della società urbana attraverso lo scambio passa per i CIQ (*Comité d'intérêt de quartier*), punti basilari nella stabilizzazione dell'ordine politico locale marsigliese. I CIQ rivestono il ruolo di ingranaggi nella redistribuzione clientelare: si tratta di un incontro abbastanza esclusivo, che avviene prevalentemente tra presidenti dei CIQ e leader locali (sindaci e assessori di settore). La pervasività del sistema dei CIQ conduce all'assoggettamento dei CICA (*Comité d'initiative de Consultation d'arrondissement*), ed al rifiuto dei nuovi *Conseil de quartier* introdotti dalla riforma del 2002. Per quanto concerne Napoli, invece, la connotazione dello scambio clientelare si basa in larga parte sul ricorso massiccio a pratiche micro-particolaristiche, basate sull'erogazione di piccoli servizi. L'eletto raccoglie istanze parcellizzate e cerca di farvi fronte ricorrendo agli uffici tecnici e amministrativi municipali o comunali. Una pratica di proselitismo di stampo personale, che rende vantaggiosa la distribuzione di benefici specifici in cambio di consenso.

Nonostante si ravvisino queste analogie sul fronte delle forme di appropriazione locale delle normative, emergono importanti differenze rispetto alla capacità di produzione di output dell'azione pubblica. E qui entra in gioco la natura della legittimazione delle leadership dei presidenti di municipalità e dei *maires de secteur*. Anche se in entrambe le città queste figure sono scelte secondo opportunità politiche e di partito, gli

esiti sono parecchio differenti. In altre parole, le specifiche gerarchie introdotte dalle riforme si connettono solo imperfettamente agli ordini locali, che assegnano ai nuovi incarichi funzioni differenti e intelligibili solo se lette all'interno delle regole localmente vigenti. Sia a Napoli che a Marsiglia si registra una sorta di *pubblica acquiescenza* rispetto ai ritardi – o alla non applicazione – nelle rispettive riforme di decentramento. Imprigionati nell'obbligo implicito di fedeltà al partito o al leader, presidenti e maire de secteur non esprimono rivendicazioni palesi, conformandosi implicitamente al generale rallentamento nell'evoluzione delle politiche. Questo aspetto presenta tuttavia esiti differenti rispetto alla gestione locale delle risorse. Nel caso marsigliese la pubblica acquiescenza si accompagna ad una *attribuzione privata* di poteri e funzioni di governo da parte dei maire de secteur inclusi nei circuiti chiave della politica, che permette loro di produrre effetti concreti in termini di politiche decentrate. Sul piano della implementazione formale del decentramento siamo di fronte ad una non decisione, ma si tratta di una *non decisione dinamica*. In particolare, se da un lato l'introduzione del decentramento non comporta un adeguamento ai mutamenti normativi, dall'altro lato essa comunque ingenera un mutamento nella politica, come rielaborazione delle fonti e delle forme di potere.

A Napoli tutto questo non accade, ed i presidenti, pure centrali nel gioco politico della propria municipalità, restano relegati in condizione di marginalità. Questo fattore conduce ad una pressoché totale esclusione dalla gestione di competenze, che provoca quella che abbiamo definito *frustrazione dell'eletto*. In questo caso, dunque, al mancato adeguamento alle nuove norme formali non si accompagna alcuna rielaborazione delle dinamiche politiche. La non decisione è, pertanto, apatica, traducendosi in una esitazione permanente che conduce all'immobilismo.

A Marsiglia si possono dunque evidenziare almeno due aspetti essenziali: da un lato la progressiva riconfigurazione delle dinamiche dell'azione pubblica locale, che include man mano gli arrondissement nei propri meccanismi di funzionamento; dall'altro – e di conseguenza – un più generale processo di riconoscimento del quarto livello di governo, anche in termini di interazione con gli altri livelli. Una componente regolativa di questo assetto politico-istituzionale risiede in una spiccata capacità di regolazione incrociata, connaturata alla prassi del cumulo di mandati. Un sistema che si basa sulla possibilità, per gli attori che occupano le posizioni apicali, di partecipare nel medesimo tempo a più assemblee elettive. In un sistema del genere, le strategie degli eletti si inscrivono in un quadro interorganizzativo che dà loro la possibilità di partecipare a più giochi contemporaneamente, potendo spostare risorse da un gioco all'altro, ed esercitando pressioni dirette. Si tratta senza dubbio di uno dei più importanti elementi dell'ordine politico locale, capace di stabilizzare il sistema e di dinamizzarne gli esiti di policy, sia quando riguarda il solo governo locale (come accade con i sindaci e assessori di arrondissement a un tempo eletti in consiglio comunale), sia quando riunisce diversi livelli di governo (come accade per i députés-maire). È indubbio che, in termini di dinamicità e di output dell'azione pubblica, questo ordine è capace di performance migliori e, in ogni caso, di una stabilità più marcata. Ciò che resta invece statico è l'aspetto di politics, con un ordine assai centralizzato e poco incline al ricambio.

L'ordine locale napoletano sembra invece delinearci in un sistema a «compartimenti stagno», la cui interrelazione si ferma alla selezione delle cariche elettive dei vertici regionali, per poi immetterle in meccanismi di subordinazione che ne imprigionano le possibilità di fare. Un sistema del genere, in un contesto di scarsità di risorse pubbliche e di forte resistenza del centro nell'operare deleghe, rischia di rimanere pericolosamente bloccato. Senza la possibilità di fare, i livelli di governo intracomunale si svuotano di contenuto politico, perdono punti nel percorso di riconoscimento e non si prestano a fungere da istituzione di prossimità alle istanze della società urbana. Pertanto, allo stato attuale, le municipalità non possiedono alcuna forma di riconoscimento, se non quella del suffragio quinquennale, di certo insufficiente nel processo di istituzionalizzazione di un quarto livello di governo. A Napoli, dunque, fonti e forme di potere restano immutate in un ordine bloccato e tendente all'apatia, terreno fertile per la persistenza di logiche clientelari. I consiglieri, privi di funzioni politiche, si impegolano in pratiche di proselitismo, per interessare rapporti con la burocrazia locale e per proseguire in una campagna elettorale permanente. In questo caso, dunque, è possibile sostenere che uno dei passi da compiere sarebbe quello di favorire una più importante interpenetrazione tra i diversi livelli di governo, concedendo alle figure apicali di avere capacità di influenza nelle decisioni comunali. Un aspetto che, pur rischiando un maggiore accentramento di potere, favorirebbe tanto il passaggio di risorse, quanto un più generale processo di reciproco riconoscimento. Il potenziamento della leadership territoriale dovrebbe tuttavia procedere anche per un necessario depotenziamento dei consigli, la cui utilità allo stato attuale appare del tutto opinabile.

Bibliografia

- AA. VV. (1997), *Napoli una transizione difficile*, Napoli, Alfredo Guida.
- Allum P. (2003), *Napoli punto e a capo*, Napoli, ESI.
- Allum P. (1975), *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Torino, Einaudi.
- Allum F., Mattina C. (2000), *La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples*, in "Politix", n. 13/2000, pp. 57-70.
- Bagnasco A., Le Galès P. (a cura di) (2001), *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, Liguori.
- Bacqué M.H., Ray H., Sintomer Y. (a cura di) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, Parigi, La Découverte.
- Brancaccio L. (2003), "Potere personale e clientelismo a Napoli", in O.Cappelli (a cura di), testo citato, pp. 91-120.
- Brancaccio L. (2002), "Napoli", in R.Catanzaro, F.Piselli, F.Ramella, C.Trigilia, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 124-159.
- Brancaccio L., Zaccaria A.M. (2007), *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Napoli, Liguori.
- Calise M. (2006), *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari, Laterza.
- Calise M. (2000), *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza.
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino.
- Cilento M. (2000), *Governo locale e politiche simboliche. Il caso Bagnoli*, Napoli, Liguori.
- Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, Milano, il Sole 24 ore.
- Crozier M. (1969), *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas Libri.
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Parigi, Edition du Seuil; trad. it., *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas, 1978.
- Crozier M., Thoenig J.C. (1975), "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", in *Revue française de sociologie*, 16 (1), p. 3-32.
- D'Agostino G. (1987), *Alla ricerca di un futuro. Il voto a Napoli dal 1980 al 1985*, Napoli, Athena.
- Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano.
- Donzel A. (1998) *Marseille. L'expérience de la cité*, Parigi, L'Anthropos.
- Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (a cura di) (2007), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Parigi, L'Harmattan.
- Gelli F. (a cura di) (2005), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli.
- Houk M. (2005), *L'institution de la proximité. Les arrondissements dans le gouvernement municipal de Paris, Marseille et Lyon depuis 1983*, Tesi di dottorato, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Jessop, B. (1994), "Post-fordism and the State", in A.Amin, *Post-fordism. A reader*, Blackwell, Oxford.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Parigi, Presses de SciencePo.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbana, globalizzazione, governo locale*, Bologna, Il Mulino.
- Lindblom Ch. E. (1980), *The policy making process*, Prentice Hall, N.J., Englewood Cliffs.
- Martone V. (2009), "Napoli e Marsiglia: esperienze di decentramento urbano a confronto", in AA. VV., *Giovani Sociologi 2008*, Milano, Franco Angeli (in corso di stampa).
- Mastropaolo A. (1993). *Il ceto politico. Teoria e pratiche*, Roma, NIS.
- Mattina C. (2008), "Gouverner la «démocratie locale» urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice, in *Sociologie du travail*, vol. 50, numero 2, aprile-giugno, pp. 184-199.
- Mattina C. (2007), "Change in Clientelism and Urban Government: A Comparative Case Study of Naples and Marseilles", in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 1/07, pp. 73-90.
- Morel R. (1999), *Marseille, naissance d'une métropole*, Parigi, L'Harmattan.
- Morlino L. (2003), *Democrazia e Democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Musselin C. (2005). "Sociologie des organisation et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet?", in *Revue française de science politique*, vol. 55(1), pp. 52-71.

- Olive M. (1997), "L'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille: mise en œuvre d'une réforme institutionnelle. Le cas de Marseille", in D.Gaxie (a cura di), *Luttes d'institution – Enjeux et contradiction de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, pp. 195-232.
- Pasquino G. (a cura di) (1993), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino.
- Peraldi M., Samson M. (2006), *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*, Parigi, La Découverte.
- Piselli F., Ramella F. (2008), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Ramella F. (a cura di) (2004), *Il governo municipale nelle Marche. Gli effetti della legge elettorale dei sindaci 10 anni dopo*, Consiglio regionale delle Marche e LaPolis – Laboratorio di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Urbino.
- Reynaud J.-D. (1993), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Parigi, Armand Colin.
- Testart A. (2004), *L'Origine de l'Etat. La servitude volontaire*, II, Parigi, Errance.
- Vandelli L. (2004), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino.
- Viard J. (1995), *Marseille, une ville impossible*, Parigi, Payot.
- Vlassopoulou C.A. (2000), "Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique", in CURAPP/CRAPP, *Les Méthodes au concret, démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF.
- Zaccaria A.M. (2007), "Il percorso della decisione", in Brancaccio L. e Zaccaria A.M., testo citato, pp. 120-150.