

Domenica 9 Luglio 2006, mattina

FRANCESCO RAMELLA, Università di Urbino

*Leadership e classi dirigenti per lo sviluppo locale*

Venire a parlare di leadership e di sviluppo locale nella vostra Summer School ha costituito uno stimolo per mettere un po' d'ordine su una questione che ho incontrato in diverse delle mie ricerche. In primo luogo studiando (con altri colleghi come Raimondo Catanzaro, Fortunata Piselli e Carlo Trigilia) l'esperienza dei sindaci italiani dopo l'introduzione dell'elezione diretta, a seguito della riforma del 1993. In questo caso era la *leadership politica* che ci interessava, seppure alla luce di interrogativi riguardanti lo sviluppo locale e le politiche urbane. L'idea che ispirava la "riforma dei sindaci" era semplice. Si pensava che *migliorare la politica* - dando stabilità agli esecutivi e rafforzando la leadership del sindaco - fosse una condizione necessaria per *migliorare le politiche*.

Successivamente ho incontrato la questione della leadership nell'ambito di una ricerca sui Patti territoriali che ho coordinato insieme a Piera Magnatti, Carlo Trigilia e Gianfranco Viesti<sup>1</sup>. In questo studio ci siamo confrontati con quella che chiamerò - per distinguerla dalla precedente - una *leadership di processo*. I processi decisionali di tipo "inclusivo"<sup>2</sup>, infatti, per avere successo, richiedono che qualcuno assuma una funzione di coordinamento e in parte di guida, e che questo ruolo gli venga riconosciuto dagli altri attori coinvolti. In altre parole serve qualcuno che "governi la barca", dando la direzione e tenendo insieme l'equipaggio.

Più in generale, il tema della leadership assume oggi un posto centrale nel dibattito politico-scientifico sulle politiche pubbliche. Vi compare in modo tormentato, ambivalente. Pensate ad esempio all'attenzione odierna per la "democrazia partecipativa", che invita a coinvolgere i cittadini nei processi decisionali. Si tratta di un'attenzione stimolata anche da tutti quei casi (alcuni molto eclatanti: basta citare la Tav) in cui si toccano con mano gli effetti deludenti di un "approccio decisionista": per cui prima si prendono le decisioni, poi si annunciano e infine, caso mai, si difendono. Uno stile, quest'ultimo, che non necessariamente semplifica il *decision-making*, ma che anzi può ritardarlo e talvolta bloccarlo definitivamente. Da qui deriva una riscoperta del momento partecipativo, che arricchisce il processo decisionale di nuove informazioni e di un dialogo con gli *stakeholders* che consente di prevenire o mediare il conflitto prima che questo esploda in forme difficili da trattare.

Dall'altro lato, nel dibattito contemporaneo è presente una linea di riflessione che spinge esattamente nella direzione opposta. In fondo veniamo da un decennio di processi decisionali inclusivi. La "nuova" programmazione negoziata nel Mezzogiorno - ad esempio la politica dei Patti territoriali - ha puntato molto su questo approccio che tende a privilegiare un coordinamento orizzontale tra gli attori locali. Tuttavia anche tra coloro che hanno sostenuto questa impostazione si scorge oggi una sorta di ripensamento, una riscoperta dell'autonomia del "potere politico-istituzionale", cioè di uno stile di leadership che rompe con le mediazioni sociali. L'idea è che per fare innovazione ci sia bisogno di prendere le distanze da una società sempre più corporativa, permeata di *lobbies* che bloccano le decisioni veramente importanti, quelle che insidiano le rendite di posizione consolidate.

---

<sup>1</sup> Per i risultati di questa ricerca rimando a P. Magnatti, F. Ramella, C. Trigilia e G. Viesti, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005 e F. Piselli e F. Ramella (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo: i casi di studio*, Donzelli-Meridiana Libri, Roma, 2008.

<sup>2</sup> Come recita uno dei manuali del Dipartimento della funzione pubblica, curato da Luigi Bobbio, si tratta di "scelte pubbliche che vengono compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati o comuni cittadini".

Pensate al neo-insediato governo Prodi<sup>3</sup>. Rilancia il dialogo con le organizzazioni degli interessi ma lo fa sottolineando l'autonomia decisionale dell'esecutivo. Rilancia la concertazione sociale in polemica con il governo precedente, ma la prima decisione importante che prende – quella sulle liberalizzazioni – viene assunta in perfetto “stile decisionistico”. Prima si decide, poi si discute: perché qui si vanno a toccare interessi potenti capaci di bloccare il processo decisionale.

Bastano queste premesse per farvi capire come questo discorso sulla leadership sia piuttosto complicato e sfaccettato, per cui non pretendo di darvi delle risposte conclusive ma soltanto degli spunti di riflessioni. Lo farò presentandovi le ricerche che vi ho menzionato in precedenza - quella sui patti territoriali e quella sui sindaci – poiché a mio avviso offrono alcune indicazioni interessanti sul ruolo della classe dirigente nello sviluppo locale. Aggiungo una premessa. In questo caso ci interessa una classe dirigente dai tratti schumpeteriani, cioè innovativa, che rompe con le pratiche del passato; una leadership che assume una funzione d'imprenditorialità politico-sociale per rimuovere i vincoli allo sviluppo locale. Quali caratteristiche deve avere una classe dirigente di questo tipo? E quali sono le condizioni perché essa si formi?

Non è facile rispondere a questi interrogativi, tuttavia alcune cose scritte da David Soskice sull'innovazione a livello d'impresa possono aiutarci<sup>4</sup>. Soskice sostiene che un'impresa è tanto più capace di innovare e di competere sulla qualità dei prodotti (anziché su fattori di costo) se si verificano tre condizioni. La prima è che ci sia un management orientato al lungo periodo, perché i processi d'innovazione richiedono tempo e all'inizio producono più costi che benefici. E' per questo che c'è bisogno di stabilità nelle posizioni di guida, cioè di manager che hanno un'aspettativa di permanenza prolungata nell'azienda. È necessario un orizzonte temporale adeguato per assumere i rischi di una “politica dei due tempi”: ora innoviamo, ci sobbarchiamo i costi per poi, se tutto va bene, trarne i benefici.

La seconda condizione è che il management sposi una strategia organizzativa di tipo inclusivo. Da un lato deve coinvolgere la forza-lavoro nella gestione dell'impresa (superando una divisione troppo rigida tra chi dirige e chi esegue) e, dall'altro, attivare tutta una serie di relazioni con degli attori esterni: i clienti, i sub-fornitori e via dicendo. La terza condizione importante è che queste imprese investano sulle competenze, sul capitale umano, sulla formazione dei propri dipendenti, incrementando le risorse di qualità e di varietà di cui può avvalersi l'impresa.

Queste tre condizioni, a mio avviso, si adattano anche alle politiche di sviluppo locale che puntano sull'innovazione. Anche in questo caso la leadership che governa il processo deve avere alle spalle quel minimo di stabilità e sicurezza che gli consente di mettere in moto un meccanismo complicato, che ha rendimenti differiti nel tempo. Secondo, deve assumere un approccio di tipo inclusivo, volto a stimolare la cooperazione degli attori locali e mobilitare le risorse latenti dell'area. Restando ancorati al paragone con l'impresa: là si cerca di coinvolgere la forza lavoro interna, qui si mobilitano gli attori del territorio.

Ma perché queste politiche funzionino veramente, affinché risultino realmente innovative questo non basta. Come l'imprenditore economico ha bisogno di mettere in relazione gli *assets* interni dell'impresa con quelli esterni (a monte come a valle del processo produttivo), gli imprenditori politico-sociali devono mettere in collegamento le risorse locali con quelle extra-locali. Devono creare reti lunghe, posizionarsi all'interno di un sistema di governance multilivello, per intercettare risorse e informazioni diverse da quelle possedute dagli attori locali. Una ricerca che di recente abbiamo fatto sul settore ICT mostra chiaramente che per fare innovazione a livello micro, della singola impresa, c'è bisogno di attivare una molteplicità di risorse complementari: legami forti e

---

<sup>3</sup> Questo intervento è stato tenuto agli inizi di luglio del 2006.

<sup>4</sup> D. Soskice, *Perché variano i tassi di disoccupazione: economia e istituzioni nei paesi industriali avanzati*, in “Stato e Mercato”, n. 27, 1989.

legami deboli, conoscenze tacite e codificate, soggetti interni ed esterni all'azienda<sup>5</sup>. Qualcosa di analogo vale anche per lo sviluppo locale.

La terza condizione di Soskice - che insiste sulle competenze e sulla formazione del capitale umano – la possiamo tradurre nei termini della formazione di una leadership e di una classe dirigente di qualità. Questo è un tema poco presente oggi nel dibattito sulla democrazia deliberativa/partecipativa, che insiste soprattutto sulla costituzione di *settings* decisionali aperti. Arene deliberative in cui si assiste ad una messa tra parentesi dei rapporti di potere e in cui valgono prevalentemente meccanismi riflessivi e argomentativi di tipo dialogico. Non ci sono ragionamenti sulla leadership in questo dibattito, poiché nei *settings* deliberativi, l'unica leadership ammessa è quella dell'argomento migliore.

Al contrario nel dibattito sullo sviluppo locale – che segue un approccio meno normativo e più ispirato alla ricerca sul campo - la riflessione sulla leadership è presente. Perché se andate a studiare come funziona in concreto la concertazione a livello locale, nei casi di successo sono sempre chiaramente individuabili una o più persone, una o più istituzioni, che svolgono una funzione di traino. In altri termini ci sono attori che si accollano i costi organizzativi della costruzione di una *coalizione locale per lo sviluppo*: conquistandosi “sul campo” la leadership di processo. Questi leader non sono soggetti qualsiasi: devono avere dietro di sé un'istituzione, un'organizzazione rilevante sul piano locale, perché hanno bisogno di risorse per svolgere questa funzione. Nel caso dei Patti territoriali sono stati prevalentemente i Presidenti di Provincia, i Sindaci, o i responsabili dei gruppi d'interesse ad assumere questo ruolo.

Ciò detto, l'aspetto personale, idiosincratico, non va trascurato. Nei tre quarti dei casi analizzati nella nostra ricerca questa dimensione emerge chiaramente. Si nota cioè la presenza di una leadership di tipo personale, riconosciuta e legittimata dagli altri attori locali. Infatti, si tratta di soggetti capaci di innovazione e di influenza sociale. Sono loro ad intuire per primi l'opportunità costituita dai Patti per lanciare una strategia di sviluppo centrata sul territorio. Attraverso un peculiare “stile di comportamento”<sup>6</sup> fatto di forte impegno individuale, autorevolezza e capacità di mediazione, riescono a mettere insieme una coalizione a sostegno delle nuove politiche di sviluppo.

Si configurano in altri termini come degli *imprenditori politico-sociali* capaci di alterare la struttura socio-istituzionale del territorio, mettendo in contatto enti, organizzazioni e attori prima debolmente connessi, che appartengono a differenti livelli di governo (locale, provinciale, talvolta regionale e nazionale) e a diverse sfere di azione (politica, economica, associativa, ecc.). Svolgono quindi un'azione di *bridging* relazionale volta a colmare i vuoti di comunicazione e a prevenire e/o mitigare i conflitti tra gli attori locali. Come è stato osservato la loro leadership si modella diversamente a seconda delle fasi del Patto. Nello stadio iniziale si comportano come degli *imprenditori della mobilitazione collettiva*. Durante le fasi successive, invece, diventano sempre più degli *imprenditori istituzionali* che investono l'influenza e il sostegno acquisito per promuovere un nuovo regime di governance locale.

Alcune cautele terminologiche. Parlando della leadership ho distinto l'aspetto istituzionale da quello personale, aggiungendo che questo secondo elemento non va trascurato. Perché sappiamo che la mobilitazione delle risorse locali dipende fortemente anche dall'impegno di individui in carne ed ossa. Dietro i Patti territoriali che hanno funzionato si scorge senza difficoltà lo sforzo profuso da persone che ci “credevano”, o che comunque avevano fatto un forte investimento personale in queste politiche. Bisogna però aggiungere che leadership personale non significa automaticamente di un singolo individuo. Il più delle volte, al contrario, si tratta di una leadership collettiva.

---

<sup>5</sup> Per queste ricerche rimando a F. Ramella, *Reti sociali e performance economiche nelle imprese ICT*, in “Stato e Mercato”, n. 3, 2005 e F. Ramella e C. Trigilia (a cura di), *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali dell'informatica*, Firenze University Press, Firenze, 2006.

<sup>6</sup> S. Moscovici, *Psicologia delle minoranze attive*, Boringhieri, Torino, 1976.

In quasi tutti i casi studiati, infatti, attorno ai leader principali del Patto (di solito una o due persone) si aggregano anche altri attori, che interagiscono strettamente con i primi per elaborare una strategia comune. All'interno della coalizione più ampia attivata dal Patto territoriale, questo nucleo più ristretto e coeso si configura come una sorta di *policy community*, cioè come un gruppo fortemente impegnato nella realizzazione di questa politica<sup>7</sup>. Questi soggetti tendono a diffondere e rinforzare la fiducia nel nuovo strumento, legittimandolo e accreditandolo nel contesto locale; finiscono così per rivestire un ruolo cruciale nella performance del Patto.

Il lavoro comune e le decisioni condivise, infatti, stimolano una ridefinizione della “cultura dello sviluppo” della classe dirigente locale, che mette radici in rapporti inter-organizzativi e legami di tipo personale, che prima risultavano più deboli o addirittura inesistenti. Non casualmente, nei Patti dai noi studiati, laddove si registra una forte leadership di gruppo si rileva anche una maggiore intensità della concertazione.

Anche su questo aspetto si impone però una nota di cautela. Questa personalizzazione della leadership rappresenta sia un fattore di forza che di fragilità. La lezione di Weber ci ha reso consapevoli che il momento della “successione” dei capi carismatici risulta molto delicato e che c'è un problema di istituzionalizzazione del “carisma”. Nel nostro caso questo significa che quando i leader e gli altri attori maggiormente impegnati se ne vanno (o vengono sostituiti) il Patto territoriale corre un serio rischio, a meno che gli assetti di governance e la coalizione locale non siano già consolidati.

Spostiamoci ora su un altro piano di ragionamento: come si formano a livello locale queste classi dirigenti capaci di investire in progetti di sviluppo innovativi, piuttosto rischiosi? Purtroppo non ne sappiamo molto. Possiamo però utilizzare una distinzione introdotta da Carlo Trigilia a proposito del capitale sociale<sup>8</sup>. Trigilia distingue tra processi di generazione per appartenenza (con riferimento alla storia lunga di un territorio) e processi di generazione per sperimentazione (che derivano da meccanismi e sforzi più intenzionali). Si tratta di una distinzione che può essere applicata anche al tema che ci interessa.

Ci sono aree del nostro paese con classi dirigenti solide e capaci, che si sono confrontate con successo con i problemi dei loro territori. Altre zone invece, specialmente nel Sud d'Italia, possiedono classi dirigenti meno “robuste” e soprattutto meno sperimentate nella “governance proattiva” dello sviluppo. E' proprio con riferimento a questi ultimi territori che la “generazione per sperimentazione” della leadership - ovvero un'adeguata attività di *institution building* - può risultare utile. I Patti territoriali (e altri strumenti del genere) sono un esempio calzante di questo tipo di meccanismi. In diversi contesti locali, infatti, hanno costituito un'occasione importante sia per creare competenze professionali (tecnici dello sviluppo locale) sia per gettare i semi di una nuova classe dirigente. Nello stesso senso ha agito il decentramento di poteri degli ultimi anni, così come l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province.

Su questo tema è anche utile riprendere alcuni stimoli che ci vengono dalla letteratura sui movimenti sociali<sup>9</sup>. Per esempio la teoria della “mobilitazione delle risorse” ci fa vedere che un territorio che ha subito un processo di crescita economica e sociale – per quanto squilibrata e contraddittoria, così come è avvenuto in molte aree del nostro Mezzogiorno - aumenta anche la sua dotazione di “risorse discrezionali”, che possono essere utilizzate per scopi diversi<sup>10</sup>. Si tratta di

---

<sup>7</sup> D.Marsh e R.A.W. Rhodes, *Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology*, in Id. (a cura di), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 249-268.

<sup>8</sup> C.Trigilia, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

<sup>9</sup> J.C. Jenkis, *Sociopolitical Movements*, in S.L. Long, a cura di, *The Handbook of Political Behavior*, New York and London 1981, vol. 4, pp. 81-153; Id., *Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements*, in "Annual Review of Sociology", 1983, 9, pp. 527-53; D. McAdam - J.D. McCarthy - M. N. Zald, *Social Movements*, in *Handbook of Sociology*, a cura di N.J. Smelser, Newbury Park 1988, pp. 695-737.

risorse disponibili, presenti nel territorio in forma latente e dispersa: *capacità organizzative* derivanti da precedenti esperienze partecipative o da livelli d'istruzione più elevati; risorse di *tempo* che consentono la partecipazione dei militanti; *denaro* e altri mezzi materiali utili per l'organizzazione; *mezzi di comunicazione* e *networks relazionali* che servono a far circolare le informazioni, a costruire alleanze, ecc. In breve, un aumento di queste risorse discrezionali agevola la nascita d'*imprenditori della mobilitazione*, ponendo così una pre-condizione per quella che Pareto chiama la "circolazione dell'élite".

Dalla letteratura sui movimenti proviene anche un altro spunto. Alcuni autori infatti hanno sottolineato l'importanza di una favorevole "struttura delle opportunità politiche"<sup>11</sup>. Non si capisce l'esplosione dei movimenti e, *mutatis mutandis*, le potenzialità di crescita di una nuova classe dirigente se non teniamo conto anche del sistema politico locale. Se questo si apre verso gli apporti della società civile - perché è entrato in crisi o perché è mutato il clima politico generale - ciò facilita l'emergere di nuovi attori collettivi e la "circolazione" della leadership.

Queste considerazioni introducono la questione del governo locale. Anche perché sia nelle politiche basate sul partenariato sociale, sia nelle nuove esperienze di democrazia partecipativa/deliberativa, l'attore pubblico riveste un ruolo di grande rilevanza. Non casualmente negli studi più recenti la dimensione della *governance* viene sempre meno contrapposta a quella del *government*. Si tende cioè a rivalutare l'importanza della politica e delle istituzioni che fanno da cornice a queste politiche.

Le riflessioni che seguono si basano su due ricerche empiriche. La prima è stata effettuata qualche anno fa (nel biennio 1998-9) a livello nazionale<sup>12</sup>. L'obiettivo dell'indagine era di studiare il rinnovamento dei governi locali indotto dalla "riforma dei sindaci". La seconda - che aveva gli stessi obiettivi conoscitivi - è stata svolta successivamente (nel biennio 2003-4) ed ha riguardato i comuni delle Marche<sup>13</sup>. Due parole sulla riforma dei sindaci e i suoi obiettivi. Ricordate il clima in cui matura? Siamo già nel periodo di tangentopoli e c'è una crisi radicale di credibilità del sistema politico e dell'élite partitiche. In quegli anni si pensa che per rimettere in moto la democrazia italiana ci sia bisogno di sottrarre i decisori pubblici, in questo caso i sindaci, all'influenza dei partiti e ai loro veti. Bisognava dare più potere ai primi cittadini e renderli responsabili di fronte agli elettori per migliorare l'efficacia dei governi locali.

Quanto restava in carica una giunta nel vecchio sistema? Luciano Vandelli, in un bel libro del 1997, parla in media di cinque mesi. Secondo i dati rilevati qualche anno prima da Franco Cazzola, tra il 1972 e il 1989, la durata media delle giunte nei capoluoghi di provincia non superava i due anni e solamente l'1% giungeva alla scadenza del mandato<sup>14</sup>. Voi capite che questa elevata instabilità politica rappresentava un ostacolo molto stringente all'emergere di leadership innovative. Come faccio in 6 mesi e con pochi poteri a fare riforme importanti?

In sintesi, nel "vecchio sistema" i ridotti poteri delle giunte e la loro durata generalmente breve, tendevano a confinare l'azione municipale all'interno dell'ordinaria amministrazione. Il *policy style*<sup>15</sup> dell'esecutivo risultava prevalentemente "reattivo" e incrementale e i rapporti con la società

---

<sup>10</sup> J.D. McCarthy e M.N. Zald, *Resource Mobilization and Social Movements: a Partial Theory*, in "American Journal of Sociology", 1977, 6, pp. 1212-41.

<sup>11</sup> Per questo concetto si vedano S. Tarrow, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge 1994, p. 18 e H. Kriesi, *Sviluppo organizzativo dei nuovi movimenti sociali e contesto politico*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 1993, 1, p. 79.

<sup>12</sup> Per i risultati si veda R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna, 2002

<sup>13</sup> F. Ramella, *Democrazia plebiscitaria, democrazia deliberativa: la governance municipale nelle Marche*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

<sup>14</sup> Dopo la riforma, invece, questo dato risulta ribaltato: dal 1993 al 2002 meno del 10% delle giunte dei 103 comuni capoluogo sono entrate in crisi, facendo ricorso ad elezioni anticipate.

civile erano mediati dai partiti e dal consiglio comunale. Nel complesso il sistema assicurava un basso grado di *accountability* democratica – non consentendo una chiara imputazione di responsabilità di fronte agli elettori - e livelli inadeguati di *responsivness*, ovvero una bassa rispondenza tra le domande dell'elettorato e l'azione del ceto politico locale.

La legge 81 del 1993 ha trasformato radicalmente queste prassi amministrative ed alcuni degli obiettivi qualificanti della riforma sono stati effettivamente raggiunti. Ad esempio, la stabilizzazione dei governi locali. Un sindaco italiano oggi dura in carica mediamente cinque anni. E' difficile che venga sfiduciato. Sono casi eccezionali. Gli studi elettorali, inoltre, rilevano che ci sono buone probabilità che venga rieletto e governi così per dieci anni. In altre parole la riforma delle autonomie locali ha portato all'istituzione di una nuova forma di governo. A quasi quindici anni dall'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, tuttavia, è bene distinguere due fasi che da allora si sono succedute.

La prima – che possiamo definire come la fase dei “nuovi sindaci” – coincide con il processo d'*instaurazione della nuova forma di governo municipale* ed è un periodo di grande effervescenza e innovazione specialmente a livello politico-istituzionale. Rispetto al sistema precedente si allunga la durata degli esecutivi e si viene a creare una sorta di autorità monocratica – il sindaco – che si pone al centro dei rapporti politici e delle relazioni con la società locale. Si assiste inoltre ad una forte mobilitazione di *homines novi* provenienti dalla società civile. Si tratta non di rado di notabili locali, proposti per la carica di sindaco dagli stessi partiti nel momento della loro maggiore crisi, e/o chiamati a ricoprire il ruolo di assessori in virtù delle loro competenze specialistiche e della loro reputazione sociale. Figure dunque più autonome rispetto ai partiti, che riducono il monopolio sugli incarichi di vertice dei politici di professione. Non casualmente - nonostante i poteri e le maggiori garanzie fornite agli esecutivi - questa fase ha conosciuto anche una conflittualità politica di tipo nuovo, che contrapponeva il sindaco alla propria maggioranza consiliare e ai partiti che lo sostenevano. L'azione del governo locale, inoltre, ha sofferto di una carenza di rapporti con la società locale. Specialmente da parte degli assessori tecnici e dei sindaci “non professionisti della politica”, lo sforzo di recuperare capacità decisionale e governabilità si accompagnava ad un'impronta decisionista che tendeva a saltare la fase della costruzione del consenso politico e sociale intorno all'azione dell'amministrazione.

La fase successiva – che potremmo definire di “normalizzazione” – incarna il processo di *consolidamento della nuova forma di governo*. Nel periodo più recente infatti i nuovi assetti politico-istituzionali tendono a stabilizzarsi e a trovare un certo equilibrio, mentre verso l'esterno si assiste ad un maggiore “ancoraggio” alla società civile. Se da un lato si mantiene una forte personalizzazione nella rappresentanza politica e nella guida dell'esecutivo, dall'altro si riducono i tassi di ricambio del personale amministrativo, mentre i partiti riconquistano – almeno in parte - il controllo sugli incarichi di governo e si registra un ritorno del professionismo politico (seppure in forma diversa dal passato). L'autorità monocratica del sindaco risulta ora maggiormente bilanciata. La “squadra del sindaco” si riempie nuovamente di assessori indicati dai partiti e le nuove “giunte di coalizione” tornano ad essere uno dei luoghi privilegiati della mediazione politica. Verso la società civile, inoltre, viene adottato un orientamento di maggiore apertura e collaborazione.

Vi dicevo che ci siamo interessati alla riforma dei sindaci soprattutto per valutarne gli effetti sulle politiche. Sotto questo profilo la prima ricerca – che analizzava soprattutto il periodo dei “nuovi sindaci” - era giunta a due semplici conclusioni: che il mutamento istituzionale aveva inciso anche sulle politiche municipali, ma che i risultati su questo versante erano in parte deludenti. Molti dei progressi rilevati, infatti, interessavano soprattutto le politiche più semplici, quelle maggiormente visibili e meno costose, con elevati rendimenti di consenso nel breve periodo. Ciò

---

<sup>15</sup> J.J. Richardson (a cura di), *Policy Styles in Western Europe*, Allen and Unwin, London, 1982

era il frutto anche di quella sindrome decisionista di cui parlavo in precedenza, poiché in quegli anni prevaleva una visione plebiscitaria della democrazia. La preoccupazione prevalente riguardava un recupero di governabilità e la legittimazione popolare del capo dell'esecutivo sembrava sufficiente ad esaurire il rapporto con la società locale. In altre parole, le relazioni con i cittadini e la costruzione del consenso sull'agenda politica risultavano confinati prevalentemente al momento elettorale. Sul lato dell'azione amministrativa c'era invece un impegno consapevole volto a riconquistare capacità decisionale, neutralizzando i poteri di veto dei partiti e isolando il *decision making* dalle influenze degli interessi settoriali e categoriali.

Oggi, dicevamo, siamo in una fase nuova, di "normalizzazione", nel senso che alcuni tratti congiunturali e in qualche misura "eccezionali" del periodo immediatamente successivo alla riforma sono stati in genere riassorbiti (il protagonismo nazionale dei nuovi sindaci, il massiccio reclutamento di amministratori dalla società civile, le forti tensioni con i partiti e le maggioranze consiliari ecc.). Ciò non significa, però, che siamo ritornati al punto di partenza. Dai risultati della ricerca condotta nelle Marche non si direbbe affatto.

Dalle interviste effettuate emerge ancora un giudizio sostanzialmente positivo sugli effetti complessivi della riforma. L'aspetto maggiormente sottolineato è il rafforzamento e la stabilizzazione dell'esecutivo, che determinano un duplice vantaggio. Da un lato hanno creato un meccanismo più trasparente di *accountability democratica*, per cui ad una chiara identificazione del mandato elettorale si accompagna una diretta imputazione di responsabilità al sindaco su ciò che l'amministrazione riesce a realizzare. Dall'altro hanno conferito una nuova centralità al programma di governo.

Dalla ricerca affiora un mutamento di prospettiva nell'azione amministrativa. Il fatto che una giunta abbia di fronte a sé un intero mandato di governo rende più probabile che gli amministratori si pongano fin dall'inizio un interrogativo di questo genere: cosa possiamo fare in questi cinque anni? Dalle dichiarazioni dei sindaci marchigiani, in effetti, sembra si stia assistendo ad un mutamento nel *policy style*, che dalle politiche distributive, incrementali e sostanzialmente "reattive" di un tempo, tende a spostarsi verso un approccio *pro-attivo*, volto ad anticipare le questioni e a prefigurare una strategia attiva di gestione dello sviluppo del territorio. Inoltre, sul fronte dei rapporti con la società civile si registra un atteggiamento più aperto, che cerca di trasformare la pressione frammentata e negoziale degli interessi in un confronto più ampio, volto alla condivisione delle strategie di sviluppo della città. Si tratta di indizi interessanti che andranno verificati e approfonditi con ulteriori ricerche.

Veniamo però anche ad alcuni aspetti negativi della riforma. L'impoverimento funzionale del consiglio appare eccessivo e determina alcune conseguenze non previste. In primo luogo un effetto di "demotivazione" che spinge i consiglieri al disimpegno e comporta un abbassamento della loro "competenza amministrativa". Un fenomeno, questo, che nel medio-lungo periodo può creare difficoltà non secondarie per il ricambio della classe politica locale. Ancora una volta è utile richiamare la lezione di Weber, ricordando come egli attribuisse un ruolo formativo di primo piano al lavoro parlamentare svolto dai leader politici.

Il depotenziamento del consiglio e l'indebolimento delle organizzazioni di partito hanno poi delle ricadute negative anche nei rapporti con la società civile. L'eccessiva destrutturazione di queste istituzioni, infatti, rischia di far venire meno i meccanismi d'intermediazione delle domande sociali che - in assenza di filtri adeguati - si dirigono immediatamente verso l'esecutivo, senza alcuna forma di aggregazione. Il moltiplicarsi d'istanze particolari, provenienti da singoli o da gruppi spontanei, tende così a generare un sovraccarico di domande e soprattutto espone il processo decisionale a pericoli di blocco connessi ad eventuali *mobilizzazioni reattive* da parte dei cittadini. Nelle interviste viene spesso fatto riferimento ai "comitati civici". Si tratta perlopiù di gruppi spontanei di abitanti che si aggregano su questioni molto circoscritte ma cionondimeno capaci di

provocare forti fibrillazioni nel sistema politico locale entrando in risonanza, attraverso la stampa, con un sistema di rappresentanza sempre più frammentato.

È su questo sfondo che va letto il tentativo di rinnovare le modalità di rapporto con la società civile che affiora in molte delle interviste con i sindaci delle Marche. Su questo argomento si scorge uno sforzo significativo di sperimentazione che si avvale anche della diffusione di strumenti normativi che valorizzano il partenariato sociale e istituzionale, sia sul terreno dei servizi sociali che su quello dell'urbanistica e delle politiche di sviluppo. I sindaci sottolineano questa tendenza all'apertura del processo decisionale municipale, che ha il fine di trasformare un'integrazione di tipo negativo con le istituzioni in una di tipo positivo. Non casualmente nelle Marche il tema dei rapporti con i cittadini compare oggi addirittura al terzo posto (immediatamente dopo le politiche sociali e quelle scolastiche) nella graduatoria dei settori d'intervento in cui i sindaci ritengono di avere conseguito i migliori risultati. Nella ricerca nazionale condotta qualche anno prima - con riferimento alla stagione dei "nuovi sindaci" - la stessa tematica occupava invece la penultima posizione.

La riforma dei sindaci sembra così aver creato alcune delle pre-condizioni per una leadership innovativa. Come abbiamo visto ha dato stabilità e ha fornito ai governi locali una prospettiva temporale adeguata. Seppure in forme più mediate e "ritardate" ha stimolato anche la creazione di nuovi meccanismi di inclusione nelle arene decisionali, che possono fornire una risposta ad una crescente domanda di partecipazione. Il Laboratorio di studi politici e sociali (LaPolis) di Urbino, diretto da Ilvo Diamanti, di cui faccio parte, da diversi anni effettua dei sondaggi nazionali sul rapporto tra i cittadini e le istituzioni. A partire dal 2000-2001 tutti gli indici di partecipazione pubblica hanno registrato un forte incremento di queste attività.

Se da un lato si moltiplicano i messaggi di sfiducia nei confronti delle istituzioni e delle forme tradizionali di partecipazione politica, dall'altro però si scorgono anche segnali più incoraggianti che mostrano una volontà dei cittadini di avere voce in capitolo nelle decisioni che li riguardano da vicino. Questo rilancio di una *mobilitazione pubblica* emerge oggi con particolare evidenza. Secondo i dati di un recente sondaggio - curato da Demos in collaborazione con LaPolis nel dicembre 2005 - circa i tre quarti degli italiani nel corso dell'ultimo anno hanno partecipato almeno una volta ad un'attività pubblica (manifestazioni politiche, di protesta, per la pace ecc.) ed un terzo ha preso parte ad iniziative riguardanti i problemi, del quartiere, della città, dell'ambiente o del territorio in cui vivono.

Questo scenario rappresenta un'occasione favorevole per riallacciare un dialogo con le istituzioni pubbliche. Non casualmente - secondo lo stesso sondaggio - circa *i tre quarti* degli italiani giudicano positivamente per la qualità della democrazia e per l'efficacia delle politiche pubbliche, gli esperimenti di coinvolgimento decisionale dei cittadini condotti a livello locale. Quasi il 60%, inoltre, si dichiara pronto a parteciparvi.

Le novità non provengono però soltanto dalla società civile. Come abbiamo visto, anche sul fronte istituzionale molto si sta muovendo. In diversi settori delle amministrazioni pubbliche, ad esempio, si allarga lo spazio accordato ai processi decisionali inclusivi. Ritengo importanti questi processi per due motivi: 1) perché creano dei nuovi canali di comunicazione con la società civile, che sono importanti per migliorare la qualità delle politiche pubbliche; 2) perché rappresentano, per le cose dette in precedenza, un'occasione propizia per il rinnovamento della classe dirigente e della sua cultura politica.

Un rinnovamento che va favorito ponendo anche attenzione al "ricambio generazionale". Questo è l'aspetto con cui voglio chiudere la relazione: la presenza dei giovani nelle nostre amministrazioni locali. Poiché quando parliamo d'innovazione dobbiamo anche preoccuparci della formazione della classe dirigente del futuro, che si agevola anche attraverso un adeguato training istituzionali. Oggi invece i giovani sono progressivamente marginalizzati: in poco meno di vent'anni c'è stato quasi un dimezzamento della loro presenza nei governi locali.

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**



Alla fine degli anni Ottanta, alle soglie della crisi della Prima Repubblica, il peso dei giovani-adulti (tra i 18 e i 34 anni) nelle giunte municipali, per quanto già in calo, risultava ancora significativo. Il 15% dei sindaci italiani aveva meno di 35 anni e tra gli assessori si raggiungeva il 28% (Anagrafe degli amministratori locali del Ministero dell'Interno). Una quota non troppo distante dalla loro presenza nell'elettorato, all'epoca pari al 33%. Negli anni successivi questo dato si riduce drasticamente. Tra gli oltre 8 mila sindaci in carica alla fine del 2005 i giovani-adulti sono appena il 7%. La situazione non migliora nelle altre posizioni di giunta: tra i vice-sindaci e gli assessori, gli under 35 sono appena il 17%. Si tratta di un calo preoccupante. E patologico. Cionondimeno nelle elezioni amministrative del 2006 non è emerso alcun segnale nuovo. Tra gli oltre 1300 sindaci appena eletti, infatti, la presenza di giovani-adulti è ancora ferma al 7%, restando molto al di sotto della loro quota nell'elettorato (oggi pari al 28%).

Quest'ultimo dato sgombra il campo da un possibile equivoco. La rarefazione politico-istituzionale dei giovani non va attribuita esclusivamente all'invecchiamento della popolazione. Neppure può essere attribuita al prolungamento degli studi, visto che la quota degli studenti tra gli amministratori-giovani è notevolmente cresciuta nel corso degli anni e che avere un diploma o una laurea aumenta significativamente le loro *chances* di ottenere una posizione in giunta. Le spiegazioni vanno cercate altrove. Nella chiusura strutturale che la nostra società manifesta nei confronti dei giovani. Così come nei comportamenti della nostra classe dirigente (non solo politica) che, invecchiando, tende a blindarsi nelle posizioni di potere conquistate. Per questo motivo tanto più i governi locali (per non parlare delle sedi centrali) hanno acquisito poteri e sono diventati appetibili, tanto più si sono chiusi agli apporti delle nuove generazioni.

