

a cura di
Luigi Burroni
Fortunata Piselli
Francesco Ramella
Carlo Trigilia



■ Città

metropolitane
e politiche urbane

STUDI E SAGGI

– 82 –

LUIGI BURRONI, FORTUNATA PISELLI,
FRANCESCO RAMELLA, CARLO TRIGILIA

Città metropolitane e politiche urbane

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2009

Città metropolitane e politiche urbane / Luigi
Burroni , Fortunata Piselli, Francesco Ramella,
Carlo Trigilia. – Firenze : Firenze University Press,
2009.

(Studi e saggi ; 82)

<http://digital.casalini.it/9788864530727>

ISBN 978-88-6453-069-7 (print)

ISBN 978-88-6453-072-7 (online)

La ricerca su “Comuni, interessi locali e pianificazione strategica in Italia” e la pubblicazione dei suoi risultati in questo volume hanno beneficiato di un contributo del MIUR nell’ambito dei Progetti di Interesse Nazionale (PRIN).

Immagine di copertina: © Cienpies Design / Illustrations | Dreamstime.com

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández

© 2009 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://www.fupress.com/>

Printed in Italy

SOMMARIO

PRESENTAZIONE	VII
INTRODUZIONE	1
1. Premessa	1
2. Le finalità della ricerca e la metodologia	3
3. I principali risultati	6
4. Il network decisionale	26
CAPITOLO 1	37
FIRENZE: AMMINISTRARE SENZA GOVERNARE	37
1. L'area studiata	37
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	38
3. Politiche urbane e governance locale	40
4. Conclusione	50
CAPITOLO 2	53
TORINO: RETE POLICENTRICA E LEADERSHIP MUNICIPALE	53
1. L'area studiata	53
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	55
3. Politiche urbane e governance locale	57
4. Conclusioni	67
CAPITOLO 3	69
VENEZIA: DUE CITTÀ DIFFICILI	69
1. L'area studiata	69
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	71
3. Politiche urbane e governance locale	77
4. Conclusioni	84
CAPITOLO 4	87
BARI: LA RETORICA DEL RINNOVAMENTO	87
1. L'area studiata	87
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	89
3. Politiche urbane e governance locale	93
4. Conclusioni	99

CAPITOLO 5	103
NAPOLI: L'ILLUSIONE DECISIONISTA	103
1. L'area studiata	103
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	105
3. Politiche urbane e governance locale	110
4. Conclusioni	122
 CAPITOLO 6	 125
PALERMO: DOPO IL LEADER, I PARTITI	125
1. L'area studiata	125
2. Le trasformazioni del sistema di governo locale	127
3. Politiche urbane e governance territoriale	131
4. Conclusioni	138
 BIBLIOGRAFIA	 141
 INDICE DEI CONCETTI	 147

PRESENTAZIONE

Alla fine degli anni '90 fu realizzata una ricerca per valutare il mutamento nella politica locale e nell'attività dei Comuni dopo la riforma del 1993. L'indagine che viene qui presentata ritorna sul tema dieci anni dopo, con uno studio che comprende molte delle città allora studiate. Essa presenta quindi un vantaggio di cui solo raramente si riesce a valersi nelle scienze sociali: poter osservare il mutamento nello stesso oggetto di indagine dopo un congruo lasso di tempo. Per chiarire meglio gli obiettivi della ricerca, conviene dunque partire dalle domande che ci eravamo posti nello studio iniziale.

Dieci anni fa si aveva l'impressione che la riforma del '93, incidendo sul sistema elettorale con l'elezione diretta dei sindaci, e rafforzando più in generale il ruolo istituzionale dei primi cittadini, avesse prodotto una scossa positiva nella politica locale. I segnali erano più evidenti nelle città del Mezzogiorno, ma anche nel resto del Paese i «nuovi sindaci» sembravano costituire un'importante novità, dopo decenni caratterizzati da giunte comunali instabili, di durata molto breve, e fortemente condizionate dai partiti che facevano parte delle coalizioni locali. Questo interesse per i *Comuni Nuovi* (così fu intitolato il volume che raccoglieva i risultati della ricerca) era del resto rafforzato dalla situazione di grave crisi del sistema politico nazionale, con la scomparsa dei partiti storici della «Prima Repubblica». In tale situazione, infatti, la legittimazione dei nuovi sindaci eletti direttamente dai cittadini acquisiva un peso ancora maggiore.

Nella ricerca che conducemmo in numerose città piccole e medio-grandi del Sud e del Nord ci ponevamo dunque l'obiettivo di mettere a fuoco i cambiamenti intervenuti nella politica, ma anche nelle politiche, cioè negli interventi dei Comuni nella società locale. Si voleva verificare in che misura le nuove regole istituzionali avessero cambiato alcuni caratteri essenziali della politica locale, influenzando in tal modo anche le politiche intraprese dai Comuni. A questo scopo fu realizzata una comparazione tra la situazione prima della riforma del '93 e quella immediatamente successiva, in cui erano vigenti le nuove norme regolative. I risultati dell'indagine mettevano in evidenza come le novità principali riguardassero la politica. L'autonomia decisionale e la responsabilizzazione dei sindaci erano chiaramente cresciute, così come era nettamente migliorata la stabilità delle giunte. Il ricambio della classe politica locale era stato anche particolarmente signifi-

ficativo, con l'immissione di nuove figure provenienti dalla società civile e dal mondo delle professioni. Il ruolo dei partiti e delle «cordate politiche» tradizionali, che legavano i sindaci a parlamentari eletti nella zona, apparivano fortemente ridimensionati. Meno evidenti erano però le ripercussioni di questi cambiamenti sulle politiche locali. Esperti e osservatori indipendenti percepivano, in generale, un miglioramento rispetto al passato nei diversi ambiti di intervento dei Comuni, specie nel Mezzogiorno. Tuttavia, questi segnali positivi sembravano concretizzarsi maggiormente su politiche più 'facili', come il verde pubblico e il decoro urbano, la cultura, la scuola, alcune politiche sociali. Più incerti e problematici erano i giudizi su nodi complessi come le infrastrutture e il traffico, l'urbanistica, la casa, lo sviluppo economico.

Nel tentativo di interpretare questi risultati, fu formulata l'ipotesi che – specie in alcuni casi di sindaci senza precedenti esperienze politiche attive – potesse essere all'opera una sorta di «illusione decisionista». In altre parole, i nuovi sindaci si affidavano molto ai nuovi poteri che venivano loro attribuiti. Cercavano quindi di procedere senza preoccuparsi a sufficienza di costruire un quadro di coinvolgimento di altri attori istituzionali – pubblici e privati – la cui partecipazione è particolarmente importante per realizzare scelte innovative e efficaci su politiche più difficili come quelle prima richiamate. Naturalmente, c'era anche il fattore temporale. Politiche di riqualificazione e di rilancio delle città richiedono ovviamente tempo. Si poteva quindi ipotizzare che risultati più consistenti potessero arrivare, anche su questo terreno, negli anni successivi. Sul futuro sembravano però addensarsi nuvole sempre più dense, legate al «ritorno dei partiti» dopo la fase di crisi e destrutturazione del sistema politico della metà degli anni '90.

A circa dieci anni dalla prima indagine, quando abbiamo deciso di tornare sull'argomento per verificare che cosa era successo nel frattempo, avevamo dunque come riferimento i risultati emersi dalla ricerca condotta in precedenza. Naturalmente, come si vedrà nei capitoli successivi, non è stata trascurata la dimensione della politica. Vengono confermate e rafforzate quelle tendenze legate al «ritorno dei partiti» che già si intravedevano dopo la fase iniziale dei «nuovi sindaci». Tuttavia, l'attenzione è stata posta soprattutto sulla capacità dei Comuni di produrre «beni collettivi locali», cioè beni e servizi non divisibili offerti a tutta la cittadinanza, o comunque beni destinati a particolari categorie di utenti e di cittadini. Si è cercato cioè di indagare soprattutto su ciò che i Comuni di città medio-grandi (che nelle classificazioni statistiche sono considerate metropolitane) riescono a fare dopo che il nuovo assetto istituzionale si è ormai consolidato. Tre città tra le più importanti del Sud – Napoli, Bari, Palermo – e tre città del Centro-Nord – Firenze, Venezia e Torino – rappresentano un buon osservatorio per studiare l'innovazione a livello urbano.

L'interesse per la capacità dei Comuni di produrre beni collettivi locali non è però legato soltanto alla possibilità di verificare gli effetti a più lungo termine di una riforma importante sulla qualità della vita urbana. Studiare le politiche delle città vuol dire anche misurarsi con interrogativi teorici

più generali – di recente molto discussi nella sociologia economica – che riguardano il tema dello sviluppo locale e il rilievo del capitale sociale. La sociologia economica, e anche l'economia dell'innovazione, hanno attirato l'attenzione sulla dimensione locale e sul ruolo delle città come fattori sempre più importanti per le attività economiche, specie quelle dei Paesi avanzati. In un'epoca di crescente globalizzazione, la possibilità per tali Paesi di mantenere e accrescere il dinamismo economico e la qualità sociale dipende sempre di più dallo spostamento verso produzioni di elevata qualità, basate sull'innovazione. Ma per percorrere questa strada, le imprese hanno bisogno di più ricche economie esterne materiali e immateriali (formazione, ricerca, infrastrutture di comunicazione, servizi alle imprese, ma anche buoni servizi sociali e culturali). In altre parole, sempre più la qualità urbana diventa un fattore chiave per la competitività. In questo quadro, è stata anche formulata l'ipotesi che la capacità delle città – e più in generale dei territori – di accompagnare e sostenere l'innovazione economica attraverso una migliore qualità urbana dipenda in misura rilevante (anche se certo non esclusiva) dalla formazione di buone reti di collaborazione tra i soggetti collettivi locali, pubblici e privati. In questo senso, la formazione di capitale sociale appare una variabile di particolare rilievo. Essa sembra però legata non solo a identità collettive preesistenti, ereditate dalla storia, ma al ruolo attivo di imprenditori politici. Questi soggetti – tra cui in genere i sindaci – possono stabilire «ponti fiduciari» tra i vari attori locali, favorendo il formarsi di reti intorno a progetti complessi, la cui riuscita è legata all'azione congiunta e interdipendente di più istituzioni pubbliche e interessi privati.

Quali indicazioni emergono dalla ricerca rispetto a queste domande empiriche e teoriche? L'introduzione e i capitoli successivi offrono risposte più dettagliate. Qui possiamo limitarci a sottolineare sinteticamente alcuni aspetti. Anzitutto, sul piano della ricognizione empirica delle tendenze riscontrabili nelle città studiate, non emerge un significativo miglioramento delle politiche. Anzi, le valutazioni degli esperti chiamati a giudicare gli interventi (i principali beni collettivi locali segnalati dagli assessori nelle diverse città) danno nel complesso un'immagine statica rispetto alla fase precedente. Si conferma l'andamento più positivo rispetto al periodo precedente alla riforma del '93, ma il decennio trascorso non fa segnare un miglioramento complessivo, anche se esistono – ovviamente – differenze tra i vari ambiti di intervento e tra le varie città studiate. Inoltre, con la relativa eccezione di Torino, dove è stato realizzato un «piano strategico» efficace e sono in corso da tempo processi di collaborazione tra gli attori pubblici e privati, non si intravedono – o restano deboli – progetti integrati di sviluppo urbano basati su un disegno organico. Le amministrazioni comunali continuano a procedere con interventi fortemente settorializzati, in cui si manifesta il protagonismo degli assessori nelle politiche. Molto bassa resta la collegialità delle giunte. La maggior parte dei beni collettivi locali riguarda appunto interventi 'isolati' che sono frutto dell'azione autonoma dei singoli assessori e in genere si risolvono in azioni che abbiamo definito 'micro o meso-settoriali'. Tra le prime troviamo, per esempio, la

sostituzione dei lampioni in un quartiere, la realizzazione di un impianto di video-sorveglianza, di un giardino pubblico o di un parcheggio. Tra le azioni 'meso' ci possono essere interventi più complessi come la realizzazione di asili nido o di altri servizi sociali, il restauro di monumenti e beni culturali, o anche progetti di riqualificazione di quartieri e realizzazioni di infrastrutture. Alcuni di questi interventi possono essere efficaci e anche innovativi, ed è comprensibile che in termini quantitativi essi tendano a prevalere. Ma colpisce soprattutto la scarsa rilevanza e la evidente difficoltà di progetti più complessi e integrati (un indicatore significativo di questo fenomeno è anche costituito dalla presenza di «altri assessori» – oltre a quello direttamente interessato – solo in un quinto circa di tutti i processi decisionali esaminati, legati alla produzione di beni collettivi).

Insomma, l'ipotesi che con il passare del tempo, e il consolidamento del nuovo modello istituzionale, potessero rafforzarsi delle politiche più innovative e efficaci e degli interventi più integrati – indispensabili per far fare un salto alla qualità urbana – non ha trovato conferma. Innovare nelle nostre città resta difficile, nonostante il rafforzamento della figura del sindaco e la maggiore stabilità delle giunte. Ma come si può spiegare questa persistente difficoltà?

Nel tentare una risposta a questo domanda può essere utile richiamare il secondo interrogativo – di tipo teorico – che è stato alla base della ricerca. Abbiamo ipotizzato – richiamandoci al dibattito in corso nella sociologia economica – che la capacità di coordinamento tra i soggetti pubblici e privati possa aiutare a realizzare interventi integrati, in grado di sviluppare un impatto più ampio di tipo macrosettoriale sulla realtà locale. I risultati richiamati nell'introduzione confermano questa ipotesi: effettivamente la performance dei beni collettivi locali (misurata da un indicatore che tiene conto dell'efficacia e della innovatività secondo il giudizio delle giurie) appare significativamente associata a una *governance* nella quale è elevato il coordinamento tra una pluralità di soggetti pubblici e privati. A parità di settore (ambiente, politiche sociali, scuola e cultura, traffico e mobilità, casa, sviluppo economico), e anche di rilevanza settoriale dei beni collettivi (micro, meso, macro), un processo decisionale coordinato fa crescere significativamente la performance.

Emerge però un problema cruciale. I beni collettivi a livello macro, cioè le azioni di più ampio impatto sulla qualità urbana – come progetti di sviluppo urbano che tengono insieme aspetti infrastrutturali, urbanistici, economici e sociali – sono quelli che hanno una percentuale media di buona riuscita in termini di performance più bassa rispetto agli interventi più settoriali. Sono infatti progetti difficili, più lunghi, maggiormente esposti alle difficoltà di coordinamento di un elevato numero di attori, e sollevano più frequentemente la reazione conflittuale di comitati di cittadini che si mobilitano su questioni specifiche. Si può supporre che proprio per questi motivi la leadership politica sia più restia a intraprendere questa strada, che si profila più rischiosa per i sindaci e le loro amministrazioni. Naturalmente, ci possono essere – e ci sono – dei leader locali che decidono ugualmente

di avviare un percorso di questo tipo, assumendosene i rischi e giocando le loro *chances* di carriera sul successo della loro imprenditorialità politica nell'innovazione urbana. Nel complesso, però, i condizionamenti che si esercitano a livello della politica e delle politiche non incoraggiano questi tentativi. Da qui occorrerebbe dunque partire per pensare a interventi che promuovano più coerentemente l'imprenditorialità politica e la formazione di capitale sociale locale come strumenti per accrescere la qualità urbana con interventi integrati di ampio respiro.

Insomma, innovare nelle nostre città resta difficile, e le conseguenze sono rilevanti sia per le attività economiche che per la vita dei cittadini. La ricerca attira l'attenzione su questa questione cruciale per il futuro del Paese, che continua però ad essere trascurata nel dibattito pubblico.

Carlo Trigilia

INTRODUZIONE¹

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Le finalità della ricerca e la metodologia

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

Tabella 1. Le consigiature analizzate dalla ricerca 2005-2006

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