

Roberto Salerno

## Le città al tempo della globalizzazione<sup>1</sup>

**Abstract:** During the last few years cities have increased widely their competences. Above all, from the point of view of the socio-economic policies we observe a growing activism from their side. This activism is very different from that one of the previous years. From the urban transformations to the cultural policies, the main players of the cities are now perceived, by the local communities, as the powerful ones. But what has brought this change? And how different are the cities that compete in order to attract more and more desirable resources? The growth machine and the entertainment machine are really so different? This essay goes back to the great oil crisis of 1973 which is considered the starting point of this great transformation, showing the narrowing down of the venues for discussion and, in particular, a clear centralization of the decision powers.

**Keywords:** Urban theory, Regimi urbani, Shock petrolifero, città globali, Growth-machine.

### Premessa

Lungi dall'essere state ridimensionate dall'imporsi dei processi economici globalizzati, da circa 20 anni ormai, le città sono tornate ad essere tra le protagoniste del dibattito politico nazionale e, soprattutto, si è verificato un considerevole aumento delle loro competenze, tanto ampio quanto, forse, inaspettato. Soprattutto nell'ambito dei processi di sviluppo socio-economici si è assistito ad uno straordinario attivismo da parte delle città: trasformazioni urbane sempre più massicce, iniziative culturali sempre più suadenti, progettazione di politiche di sviluppo sono diventate prassi abituali nelle attività cittadine. Non che questo si sia sostituito alle attività tradizionali, essenzialmente riconducibili alla gestione di servizi quali i trasporti, i rifiuti o i servizi socio-assistenziali; ma l'attenzione che i protagonisti della vita delle città pongono su aspetti, per certi versi innovativi, della vita dell'amministrazione locale è decisamente mutata. Questo processo di trasformazione delle attività non è specifico di questa o quella città, ma è decisamente di carattere generale. Se osserviamo un ampio numero di città europee o, più genericamente, occidentali, possiamo facilmente renderci conto come non sia praticamente possibile trovare città che continuano a gestirsi come negli anni '80, e cioè confidando quasi esclusivamente sui trasferimenti statali. Tutte le città occidentali si sono re-inventate per provare ad evitare gli effetti negativi, provocati in special modo dalla crisi fiscale dello stato, della contrazione del loro bilancio. La drastica diminuzione dei trasferimenti statali ha reso del tutto impraticabile l'erogazione dei servizi senza tenere conto dei costi, come forse disinvoltamente si è fatto per molto tempo. I rimborsi delle spese sostenute dalle amministrazioni locali per erogare i servizi sono sempre meno stati rimborsati dallo stato. Se qualcosa di differente c'è stata questa è l'efficacia con cui le città hanno reagito alla crisi ma le modalità sono state simili ovunque, e hanno investito, semplificando, la capacità della città di trasformarsi in un attore collettivo.

Alcuni studiosi considerano molto positivo questo fenomeno. Giunte alla resa dei conti con il problema di come finanziare la propria attività, si argomenta, le città sono state costrette a diventare virtuose, ridurre gli sprechi, controllare le proprie inefficienze e provare a porvi rimedio. Altri osservano come queste nuove attività delle amministrazioni locali non siano state sufficienti a mantenere il livello dei servizi elevato e a diminuire la polarizzazione di classe all'interno delle città, finendo anzi per accentuarla. Quale che sia il giudizio, c'è probabilmente del vero in entrambe le tesi,

---

<sup>1</sup> Il testo che pubblichiamo è sostanzialmente il III capitolo della tesi di dottorato *Chi comanda qui? Politiche e classi dirigenti a Palermo (2001-2010)* da me discussa presso l'Università di Torino, Dipartimento di Studi politici. Dottorato di ricerca in Scienza politica e Relazioni Internazionali, XXIII ciclo, anno accademico 2010-2011.

quello che ci sembra interessante è che le modalità con cui le città sono state chiamate a rispondere alla crisi ha contribuito a fare emergere un modello di gestione della cosa pubblica che adesso appare trionfante, quello dell'impresa. La particolare attenzione di cui gode la figura del sindaco ci sembra che sia strettamente collegata all'idea dell'amministratore delegato in grado di far funzionare bene la propria macchina organizzativa. Ma come si è arrivati a questo punto?

### Una crisi che viene da lontano

Lo *shock* petrolifero del 1973 segnò l'inizio della ristrutturazione capitalista<sup>2</sup> e della conseguente riorganizzazione economica. Preceduta dal crollo nel 1971 del sistema di Bretton Woods, la crisi del 1973 provocò un drastico aumento dei prezzi di numerose materie prime ed un abbassamento dei consumi provocato dalla diminuzione del potere d'acquisto della moneta<sup>3</sup>. Le due dinamiche – l'aumento dei prezzi e la perdita di potere d'acquisto della moneta – ebbero naturalmente un effetto devastante sulla produzione industriale abbassandola considerevolmente, così anche l'industria manifatturiera cominciò a manifestare i primi segni di una crisi che diventerà presto strutturale.

Per questo lo *shock* è comunemente indicato come il punto di inizio della crisi [Castells 1985; Harvey 1989]. Per cercare di contrastare la crisi, le industrie passarono da una modalità di produzione incentrata sulle dinamiche e sull'organizzazione tipica della grande industria, ad una economia che, essendo centrata essenzialmente sui servizi, varierà anche il proprio modello organizzativo. Cambia quindi sia il bene da produrre, non più standardizzato e replicato in innumerevoli pezzi, ma lo stesso *modo* con cui il *bene* veniva prodotto. La mutazione si verificò essenzialmente attraverso un processo di riorganizzazione che finì col modificare sia le modalità di consumo sia gli stessi luoghi della produzione e di residenza. Cambiamenti necessari per un'economia che non si sarebbe più contraddistinta per la sua capacità di produrre beni materiali ma, appunto, servizi.

Un effetto di questa trasformazione, e una logica conseguenza di questo, è stata l'aumento dell'influenza del settore dei servizi rispetto a quello dell'industria manifatturiera sulle dinamiche occupazionali. Su questi punti non ci sono particolari discordanze in letteratura<sup>4</sup> e anzi la massiccia crescita di occupazione nel settore terziario è un ulteriore indicatore generalmente utilizzato per mostrare l'andamento della crisi del settore manifatturiero. Nelle tabelle seguenti si vede come – proprio all'interno del settore manifatturiero – sia cambiato nel tempo il rapporto tra gli occupati nel settore dei servizi e il numero di occupati “produttivi” (v. Tab. 1) all'interno delle economie più avanzate.

---

<sup>2</sup> “Ristrutturazione capitalista” qui va intesa come il passaggio dal modello di produzione e di organizzazione del lavoro fordista a quello post-fordista. È chiaro che non tutto si esaurisce nel modello fordista e di conseguenza il passaggio da un'organizzazione del lavoro rigida e standardizzata ad una flessibile, non riguarda tutti i settori produttivi. Per esempio il settore dei servizi (anche quelli finanziari), le infrastrutture, o il settore edile – soprattutto per quanto riguarda la costruzione delle case – non hanno mai ubbidito ad una logica di tipo fordista. E così anche l'industria militare, che non era (è) certo un aspetto secondario della produzione capitalista. Così come è del tutto evidente che questi modelli di produzione hanno avuto effetti profondi sulle città. Si veda per esempio il caso della Toyota, che non nasce per via di dinamiche interne di mercato, ma da un accordo tra la città di Toyota, la prefettura di Aichi e la Toyota Motor Corporation [Hill 1990].

<sup>3</sup> Per “sistema Bretton Woods” si intende comunemente l'organizzazione scaturita dagli accordi della conferenza di Bretton Woods, una cittadina del New Hampshire, nel 1944. La conferenza ebbe l'obiettivo di stabilizzare i tassi di cambio e sancì la rilevanza del dollaro, scelto come moneta-rifugio e la creazione del Fondo Monetario Internazionale. La crisi venne sancita nel 1971 da Nixon che, in seguito ai tragici avvenimenti del Vietnam, fu costretto a sospendere la convertibilità del dollaro in oro e aprì la strada alle fluttuazioni della moneta.

<sup>4</sup>Cfr. (contro) Fainstein e Fainstein 1989.

**Tabella 1a. Numero di occupati nel settore industriale e nel settore dei servizi (USA e Italia)**

Anno	USA		Italia	
	Industria	Servizi	Industria	Servizi
<b>1970</b>	86902145	58730579 (67%)	19931400	8263100 (41%)
<b>1980</b>	107104303	76089412 (71%)	21373000	10377400 (48%)
<b>1990</b>	128337468	98355594 (76%)	22609500	13588100 (60%)
<b>2000</b>	149364000	118109000 (79%)	22930100	15083800 (65%)
<b>2007</b>	155453000	126867000 (81%)	25187900	16982600 (67%)

Come si può osservare nella tabella successiva, la stessa dinamica occupazionale è riscontrabile anche in Gran Bretagna e Francia. Nonostante le diverse grandezze i risultati sono percentualmente non troppo difforni. Oltre alle similitudini, è importante segnalare come l'andamento sia stato costante nel tempo. Magari il processo ha avuto velocità diverse, ma non si è mai interrotto.

**Tabella 1b. Numero di occupati nel settore industriale e nel settore dei servizi (UK e Francia)**

Anno	UK		Francia	
	Industria	Servizi	Industria	Servizi
<b>1970</b>	26190732	14898913 (56%)	21102299	10826805 (51%)
<b>1980</b>	27059250	17119500 (63%)	22202200	13009800 (59%)
<b>1990</b>	29095250	20528750 (70%)	22862884	15400264 (67%)
<b>2000</b>	29606000	22821000 (77%)	24332149	18045.757 (74)
<b>2007</b>	31515250	25446750 (81%)	25705445	19679838 (76%)

Fonte: Elaborazione su dati OCSE

[<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STAN08BIS>]

Per quel che riguarda la ristrutturazione economica invece, nonostante molti osservatori intendano con questa espressione cose tra loro molto diverse, è possibile evidenziare tre elementi che sembrano comuni:

1. l'esistenza di una *rottura storica col passato*. La ristrutturazione si configura come un passaggio da un vecchio modello (produzione di beni) ad uno nuovo (produzione di servizi). Questa trasformazione (crisi) verso la produzione flessibile necessita di un nuovo assetto della produzione attraverso lo spazio;

2. la prevalenza delle forze economiche su quelle sociali e politiche. Il processo è tutto interno a dinamiche che non sono controllabili né dalla politica né tanto meno dai movimenti sociali;

3. l'idea che il processo è indipendente dalla volontà umana: è ineluttabile. Le forze del mercato (o dell'economia) sono irrefrenabili, addirittura naturali.

Con questi presupposti diventa più agevole comprendere come il passaggio da un modello all'altro sia visto come un processo di adattamento agli imperativi della competizione capitalista. Come tale non può che essere orientato alla massimizzazione del profitto, spesso attraverso la semplice riduzione dei costi [Logan e Swanstrom, 1990; p. 9].

Alla devastante crisi industriale e finanziaria si accompagnava la crisi fiscale degli stati provocata dall'enorme espansione della spesa pubblica e del conseguente abbandono, remoto nel tempo, del vincolo di bilancio<sup>5</sup>. La sopraggiunta impossibilità di muovere le leve del bilancio pubblico ha avuto implicazioni fondamentali per le modalità di governo delle città, contribuendo a trasformarne il ruolo. Se prima erano il luogo in cui si concentravano le attività residuali delle funzioni statali - in primo luogo le politiche sociali - adesso, precipitate in un'improvvisa crisi di risorse economiche, dovevano inventarsi strategie più o meno innovative per reperire le risorse in grado di continuare a permettere l'erogazione dei servizi pubblici. Queste variazioni di funzioni non potevano che riflettersi sulle stesse attività di governo delle città che mutavano quindi radicalmente. Se fino ad allora i compiti della città erano essenzialmente quelli di utilizzare le risorse trasferite dal centro per fornire servizi classici (acqua, luce, trasporti pubblici, case, servizi sociali, politiche genericamente di sostegno) nel modo più efficiente possibile - e non era certo tra i compiti delle città quello di costruire percorsi autonomi di sviluppo o quello di risolvere i conflitti sociali - adesso alle città si chiedeva di farsi promotrici di una crescita che passasse attraverso la capacità di entrare in concorrenza con altri soggetti per incrementare le proprie risorse.

Questo presupponeva (e ha in effetti provocato) un aggiustamento degli attori locali che si sono trovati di fronte a mutate - e peggiorate - condizioni del contesto in cui conducevano le proprie attività. Resisteva l'idea che le politiche per migliorare le *performances* relative allo sviluppo, come le politiche industriali o le politiche di sviluppo locale, avrebbero dovuto essere gestite da attori in grado di agire su scala territoriale più vasta, ma le politiche per così dire "difensive", hanno messo le città nella condizione di rivedere le proprie funzioni, le proprie attività, persino le proprie forme di aggregazione territoriale. Il ruolo sussidiario originariamente previsto e a cui le città si erano conformate mutava: le città dovevano adesso trasformarsi in attori capaci di intervenire per affrontare la crisi delle strutture territoriali più ampie (sia della istituzione Regione, sia dello stesso stato nazionale) finendo con l'agire come supplenti di esse. Lo stato, la regione, l'area territoriale "vasta" non riescono ad implementare politiche efficaci di contrasto alla crisi della deindustrializzazione e, soprattutto, sono collegate alla crisi stessa. Insomma, si è ritenuto che la crisi non potesse essere risolta dagli attori che l'avevano provocata, sarebbero stati altri interpreti ad affrontarla e questi altri andavano ricercati essenzialmente all'interno delle città.

Le città quindi proseguono la loro trasformazione. Diventano sempre più dei luoghi all'interno dei quali ospitare attività che hanno principalmente a che fare col terziario, ed espellono verso le zone periferiche le industrie - e le attività produttive in generale - insieme agli uffici meno rilevanti, quelli che svolgevano solo mansioni di *routine*. Nel centro delle città restano dei veri e propri distretti finanziari che cominciano ad occuparsi della fornitura di servizi di alta tecnologia spesso legati alla società dell'informazione ed essenzialmente alle strutture di informazione (tv, grandi giornali)<sup>6</sup>.

Alcuni autori sostengono più o meno esplicitamente che un processo come quello sopra descritto si è verificato ed si può osservare anche nelle città meno grandi [Le Galés, 2006]. Il percorso

---

<sup>5</sup> Sulle cause della crisi fiscale dello stato esistono varie interpretazioni. Ci limitiamo a segnalarne due di impronta neo marxista, quella di O' Connor [1979] e quella di Offe [1977]. Gli autori riconducono il problema alla tensione insanabile che esisterebbe tra la struttura organizzativa capitalista e i meccanismi democratici.

<sup>6</sup> Nelle grandi città, le "città globali" di cui parla Sassen [2001] si addensano i nuovi centri decisionali, diventano sedi di multinazionali e della borsa valori in cui venivano incanalati numerosi investimenti esteri diretti. Ci si riferisce a città come New York, Tokio, Londra, Parigi, Francoforte, Milano, Taiwan, Singapore, Sidney, Hong King, Seul ecc. Anche se queste città avevano delle caratteristiche certamente peculiari - la più importante delle quali è il consistente trasferimento di risorse economiche - un mutamento di questo tipo non poteva che riflettersi sulle classi dirigenti anche delle città di media grandezza, costrette a ridisegnarsi un ruolo decisamente nuovo e a progettare investimenti, anche personali, decisamente diversi.

che va dalla ristrutturazione economica all'aumento dei servizi sembrerebbe essere simile per tutti, grandi, medie e piccole città. Quello che varierebbe, tra le città, sono piuttosto le *modalità* con cui viene gestito questo passaggio, descritto come ineludibile e planetario.

Queste modalità, attraverso le quali le città si organizzano, ruotano intorno a tre dimensioni (Fainstein et. al., 1992): la pianificazione, la partecipazione e la redistribuzione. Alcune città sono in grado di pianificare la loro trasformazione attraverso processi partecipativi, o comunque attraverso un allargamento degli spazi decisionali, e così sono in grado di redistribuire ricchezza. Altre invece non sono in grado di farlo o lo fanno male. Secondo Fainstein, le tre dimensioni sono dunque da considerare intrecciate: chi pianifica in genere promuove la partecipazione ed è in grado di redistribuire meglio di chi viceversa pianifica poco, con poche attività partecipative e si ritrova con poco da redistribuire. All'interno di queste caratteristiche le città agiscono dunque in modo differenziato e arrivano a risultati differenti.

Le modalità di azione delle città sono connesse alla propria estensione. Nonostante si possano trovare elementi comuni tra strategie di città grandi e piccole, alcune differenze persistono. Così, ad esempio, se grandi agglomerati agiscono con l'idea che si possa essenzialmente far da soli, in totale autonomia, le città più piccole si attrezzano per trovare i propri percorsi di sviluppo cercando di allargare le proprie dimensioni agendo e progettando insieme ad altre città vicine.

In Europa, questo attivismo delle città ha trovato una sponda nell'attività dell'Unione Europea, che preferisce discutere in termini generali le quote di finanziamento con gli stati ma che poi, sulle modalità, gli obiettivi, le valutazioni delle attività svolte, interloquisce direttamente con le comunità locali. L'accezione "comunità locale" rimane molto ampia e, nonostante in genere ci si riferisce prevalentemente ad aree più o meno vaste (regioni, aree territoriali che si considerano omogenee), anche le città vengono comprese in queste accezioni, anche le città vengono considerate comunità locali. Imponenti programmi di sviluppo vengono specificamente dedicati alle città (il progetto Urban per tutti) dall'Unione Europea. Com'è noto il meccanismo di finanziamento dei vari programmi finanziati dall'Unione Europea implica una scelta tra progetti alternativi. Questo incentiva le città ad accrescere la propria competizione ed è inevitabile che le città finiscano per dividersi piuttosto che cooperare. In questo modo le città assumono l'idea della competitività ed entrano in concorrenza con città simili per accedere ad almeno due tipi di risorse. La prima risorsa è tipicamente monetaria e arriva direttamente da "centri di spesa". In questo modo vengono visti sia lo Stato che l'Unione Europea, e tutte le istanze (retoriche?) localistiche o federalistiche finiscono con il rafforzare la legittimità di questa visione. Gli attori locali sono coloro i quali devono agire e progettare i percorsi per far progredire le proprie comunità; agli enti gerarchicamente sovraordinati spetta il compito di interferire il meno possibile, finanziare e, ma senza esagerare, controllare. Naturalmente non è soltanto l'azione degli attori locali, che reclamano maggiore rilevanza, a ridefinire il ruolo di centro e periferia in termini poco lusinghieri per il potere centrale; si aggiunge a questo anche (soprattutto?) la diminuita legittimità del centro. Ma se il centro diventa solo un luogo in cui si decide quanto e a chi dare credito, allora si deve entrare in competizione per ottenere dal centro la considerazione che la propria comunità locale sia più importante e più meritevole di un'altra. Ma non di un'altra qualsiasi, bensì di un'altra omogenea, simile, paragonabile in qualche modo. Città medie entrano in competizione con città medie, non con le grandi città.

Le città competono anche per attrarre altre risorse, oltre a quelle monetarie che derivano dal settore pubblico. La localizzazione dei *board*, e dei centri direzionali delle grandi multinazionali o, in subordine, le localizzazioni di impianti veri e propri (che però vengono sempre maggiormente relegati nelle aree periferiche delle città e fuori dal territorio di competenza comunale) sono anch'esse oggetto di competizione. E, di nuovo, se le città grandi competono e si attrezzano per diventare appetibili ai grandi gruppi, anche le città di medie dimensioni costruiscono le proprie strategie alla luce della possibilità di diventare appetibili. Il "tipo" di insediamento acquista rilevanza soltanto se vogliamo comprendere il tipo di competizione che la città ritiene di dover affrontare. Nel senso che il tipo di competizione dipende sia dall'estensione territoriale sia dalla numerosità degli abitanti. Se la città ha quindi le capacità, le risorse, i numeri, (primo fra tutti, quello degli abitanti) per agire all'interno di una competizione tra colossi allora l'interesse sarà per la "testa", centri direzionali e *board*; se la città ha dimensioni medio o medio piccole e ha come parametro di riferimento una competizione tra città

medie allora sarà un po' meno rilevante il “cosa” si andrà a localizzare e ci si accontenterà di insediamenti produttivi senza la pretesa di ospitare anche i centri di controllo di questi insediamenti. Questo processo conduce alcune città a diventare “globali”, centri di finanza internazionale, quartier generali di grandi multinazionali; altre a diventare centri regionali o luoghi di produzione manifatturiera in grado di mantenere redditi bassi.

Le strategie adottate dalle città a partire dalla ristrutturazione economica non sembrerebbe siano riuscite a diminuire la polarizzazione di classe, anzi si direbbe che l'abbiano persino aumentata. La crescita di lavori ad alto reddito si è decisamente accompagnata alla crescita di lavori meno remunerativi e ad un aumento dell'economia informale priva di qualsiasi protezione sociale. Questo ha creato grosse sacche di povertà e ha contribuito ad alimentare la polemica tra gli studiosi sul risultato effettivo di questi processi. Se alcuni autori si focalizzano sui benefici (aumento dell'occupazione, della competitività, efficienza economica, rivitalizzazione urbana), altri hanno spostato l'attenzione sui costi di queste strategie: dalla disoccupazione dei colletti blu - e conseguente impoverimento della classe media - all'inasprimento della crisi fiscale dei governi locali, alla vera e propria *gentrificazione* di interi quartieri [Savitch e Kantor, 2002].

Ad ogni modo le possibilità di scelta da parte delle città dei propri percorsi di sviluppo non sono illimitate e questo essenzialmente per due ragioni (Peterson, 1981). La prima è che la politica locale è dominata da *élite* interessate alla crescita. Queste *élite* sono al centro dei processi decisionali locali e sono in grado di influenzare o addirittura di determinare le scelte dei governi locali. La seconda ragione è che un'eccessiva attenzione alla protezione sociale e al *welfare* condannerebbe le città alla stagnazione e al declino. Le imprese avrebbero pochi incentivi fiscali e quindi finirebbero con l'abbandonare queste città preferendone altre più convenienti. Abbandonata dalle imprese, la città finirebbe col perdere rapidamente anche la capacità di competere per attrarre le risorse pubbliche [Peterson, 1981; p. 18].

Esiste una terza ragione per la quale le città hanno una possibilità limitata di sviluppare politiche autonome e riguarda le “forze del mercato” o, più in generale, i processi esogeni. Questi processi – le dinamiche globali, le forze del mercato - sarebbero impossibili da dirigere (o anche solo influenzare) e i tentativi, da parte delle città, di compensare i costi della ristrutturazione economica, sarebbero nel lungo periodo inevitabilmente sconfitti dagli imperativi della crescita [Hicks, 1982]. Questa è l'idea di Kasarda [1980], secondo il quale i processi di ristrutturazione seguono logiche proprie e le *policies* non sono in grado di intervenire in modo determinante. A maggior ragione da quando non possono più contare sui trasferimenti statali. Se il decentramento ottiene l'effetto di rendere i poteri locali meno dipendenti dagli altri livelli di governo, contemporaneamente aumenta la dipendenza di questi dall'economia locale.

Ci sembra di poter dire che la discussione sui modelli di sviluppo delle città è essenzialmente centrata sulla natura degli “adattamenti” a questi imperativi esterni. Le diverse risposte configurano diversi modelli o sono semplicemente variazioni su un tema sostanzialmente uguale? Detto in altri termini le differenti coalizioni di *governance*, le diverse relazioni del lavoro, le diverse strutture occupazionali, le differenti relazioni centro/periferia, le diverse allocazioni di costi e benefici sono, per così dire, significative?

All'interno di queste dinamiche sembrano proprio le relazioni centro/periferia ad essere state notevolmente modificate in particolare dal processo di ristrutturazione capitalista. Ma dal nostro punto di vista è interessante notare come si sia passati da un'idea che prevedeva una spiccata centralizzazione del potere statale (unico *dominus* in grado di risolvere la crisi fiscale), seppure rinnovato, come funzionale agli interessi dei grandi monopoli di accrescere la propria influenza a discapito anche delle imprese più piccole, ad un'idea del tutto opposta, in cui si richiedono accentuate forme di decentramento per agevolare la ristrutturazione del capitale. Accrescere i poteri dei governi locali sembra, in questa visione, possa aiutare a privatizzare le funzioni di governo, a tagliare le spese per i servizi sociali e a privilegiare le *business communities*.

In Italia l'onda lunga della ristrutturazione si è intersecata con l'evidente crisi di legittimità della rappresentanza politica<sup>7</sup>. Le vicende di Tangentopoli del 1992 - che fu una sorta di epitaffio sulla

---

<sup>7</sup> Sono svariati i sondaggi che registrano l'insoddisfazione dell'elettorato italiano verso i propri rappresentanti. In un sondaggio del 2007 ben il 93% dei cittadini denunciano la perdita di contatto tra rappresentanti e rappresentati; l'87% ritiene che ai partiti interessa solo il voto della gente; 3 intervistati su 4 ha un sentimento di “frustrante

reputazione già di per sé parecchio traballante dei partiti - accelerate da un movimento referendario che nelle intenzioni mirava a rendere più diretti i rapporti tra elettore ed eletto e, appunto, a saltare l'intermediazione dei partiti, favorirono, a partire nel 1993, l'instaurazione di alcune importanti novità istituzionali, prima tra tutte quella dell'elezione diretta del sindaco, che viene presto seguita dalla riforma della legge elettorale nazionale<sup>8</sup>. Il nuovo assetto istituzionale avrebbe dovuto garantire una certa stabilità al governo locale e accrescere l'importanza della figura del sindaco, che da una parte diventava un responsabile visibile dell'attività dell'amministrazione e dall'altra avrebbe avuto la certezza di poter progettare la propria attività amministrativa in un periodo medio-lungo. I sindaci finirono con l'essere identificati come le uniche figure politiche la cui forma di legittimazione potesse ragionevolmente crescere, cosa che è effettivamente avvenuta.

Così, se un tempo l'occupazione di ruoli politici periferici era uno degli obbligati passaggi di carriera per il personale politico che voleva accedere a più prestigiosi incarichi nazionali [Cotta 1979; Calise e Mannheimer, 1982; Mastropaolo 1984; Cotta e Verzichelli 1996], adesso i gruppi dirigenti sembrerebbero indotti a considerare la città come il punto d'arrivo della propria carriera<sup>9</sup>.

### Un modello per le città

Le competenze delle città sono dunque decisamente aumentate. Le città sono diventate dei centri sempre più autonomi che ancor prima di distribuire ricchezza devono provare a crearla. Secondo la "Strategia di Lisbona" e la "Strategia EU 2020" ad esempio, le aree urbane devono avere un ruolo trainante del dinamismo economico: "le aree urbane svolgono un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile. [...] è nelle aree urbane che gli aspetti ambientali, economici e sociali sono maggiormente interconnessi. [...] esse sono il motore dell'economia, il centro degli affari e degli investimenti"<sup>10</sup>.

Decaduta una prospettiva nazionale in cui era demandato alle scelte strategiche complessive dello stato il compito di erogare i servizi essenziali e di trasformare le domande politiche in *output* per risolvere i problemi dei propri cittadini, attraverso una serie di misure e norme tese via via ad assegnare maggiori funzioni, e di conseguenza maggior potere decisionale, ai gruppi dirigenti cittadini, le città hanno dovuto cominciare ad imparare a cavarsela da sole.

Ma, nonostante le città possano essere considerate come il luogo in cui gli effetti della crisi fiscale complessiva sono maggiormente visibili fino al punto da poter condurre molte di esse vicine al fallimento, si fa strada l'idea che se le città entrano in crisi c'è anche una responsabilità, per così dire, "endogena". Le città entrerebbero in crisi non solo per gli effetti della ristrutturazione ma soprattutto perché - questa la tesi - male amministrate. I motivi della cattiva amministrazione sono svariati ma tutti implicano responsabilità enormi delle classi dirigenti locali. Corrotte, instabili, poco propense a rispondere ai propri elettori dello scarso rendimento amministrativo, le classi dirigenti diventano il bersaglio sul quale si accentrano le maggiori critiche e sulle quali si deve intervenire per migliorarne la qualità.

Le cause di questa selezione avversa, sono strettamente legate al contesto istituzionale e in

---

inefficacia". [Syntomer, 2007; p. 21].

<sup>8</sup> La legge che determina l'elezione diretta dei sindaci è la n° 81 del 25 marzo del 1993. Con essa si rafforzano considerevolmente i poteri dei sindaci ma soprattutto diminuiscono notevolmente quelli dei consigli comunali. Mentre fino ad allora la sfiducia alla giunta non comportava conseguenze particolari, con l'introduzione della legge si lega il ciclo di vita del Consiglio comunale a quello del sindaco. Nel caso quest'ultimo venga sfiduciato dal voto si torna alle urne. La legge elettorale nazionale venne invece modificata sulla scia del risultato del referendum elettorale del 18 aprile 1993, che aveva sancito l'eliminazione delle preferenze. Le leggi 276 e 277 del 4 agosto 1993 introdussero un sistema elettorale con una forte componente maggioritaria.

<sup>9</sup> In realtà la questione è decisamente controversa. Se è vero che la ritrovata spinta al recupero dei vari localismi territoriali ha progressivamente indotto pezzi importanti di personale politico a tornare a guidare le città è anche vero che questo, da una parte, non è accaduto ovunque e che, dall'altra, spesso ha significato "ritorni" momentanei per accumulare crediti da tornare a spendere nell'agone nazionale. Inoltre sono ancora abbastanza numerosi i casi "classici" di carriere politiche che, partendo da posizioni periferiche, usano queste per acquistare crediti e risorse di consenso da spendere nella competizione politica nazionale. C'è ancora da dire che le differenze osservate su scala internazionale fanno ipotizzare una rilevanza particolare da parte del contesto istituzionale.

<sup>10</sup> "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano", COMM (2005) 718; p. 2. Consultabile in <http://www.ecodallecitta.it/notizie.php?id=4427>

special modo alle regole che non consentirebbero l'identificazione dei responsabili della cattiva amministrazione. Rendendo sostanzialmente opaca la catena delle responsabilità, le regole finiscono per impedire la giusta punizione per chi ha lavorato male, consegnando al momento del voto gli elettori nelle mani di politici scaltri e corrotti. Così le regole devono cambiare se si vogliono cambiare le classi dirigenti. Ma in che modo?

Contemporaneamente cresce la buona reputazione di un'organizzazione essenziale della vita sociale: l'impresa. Così come la politica viene considerata corrotta, inefficiente, dedita soltanto alla soddisfazione dei perversi interessi personali di chi occupa ruoli istituzionali, di sottogoverno o comunque politici, l'impresa viene enormemente valorizzata. Nell'impresa vengono sfruttate efficacemente le competenze, si svolge con efficienza la funzione di produrre ricchezza, ci si adatta ai mutamenti del contesto in cui si agisce, riuscendo persino a governarli. Grazie a questa buona reputazione si è quindi pensato di avere a portata di mano un modello da emulare, chi voleva occupare ruoli politici deve trasformarsi in una figura simile a quella dell'imprenditore. La stessa politica deve imparare a far propria la visione dell'impresa imparando a trovare una ragione economica per le proprie attività. La costruzione di un'infrastruttura, un piano di formazione, la gestione di un servizio pubblico devono avere come parametro di riferimento una sorta di mito contemporaneo: l'efficienza<sup>11</sup>.

Ma se la politica ha il compito di diventare il più possibile simile ad un'impresa, un passaggio necessario consiste nel mutuarne per quanto possibile le modalità organizzative. Una versione estremamente semplificata dell'azienda privata vuole che questa abbia una struttura fortemente piramidale in cui – in ultima istanza – c'è un capo, l'imprenditore o l'amministratore delegato, che decide e che risponde dei buoni e dei cattivi risultati, venendo premiato nel primo caso e sanzionato e bruscamente allontanato nel secondo. Si trattava dunque di rendere il contesto istituzionale capace di identificare un capo dell'amministrazione locale in grado di utilizzare al meglio le risorse e di far rendere efficientemente tutti i vari attori della città rendendo conto (*accountability*) dei risultati ottenuti. Che questa figura si identificasse col sindaco era naturale e quindi serviva che al sindaco venissero assegnati funzioni e poteri in linea con il nuovo incarico che si apprestava ad assumere. A questi nuovi poteri deve corrispondere una nuova forma di legittimità. In Italia il complesso meccanismo democratico, funzionale a rassicurare i timori derivanti dalla triste esperienza del ventennio fascista e che vedeva al centro del sistema - sia locale che nazionale - l'assemblea rappresentativa (il consiglio comunale, l'assemblea regionale, il parlamento) doveva quindi prepararsi a cedere il passo a strutture istituzionali in grado di privilegiare l'efficacia decisionale rispetto, appunto, alle necessità di rappresentanza.

Cambiata la figura del sindaco cambiava anche la priorità dell'azione di governo della città. Se fino agli anni '70 la città era il luogo in cui si cercava di ammortizzare le tensioni sociali e in cui si trovavano gli erogatori ultimi dei servizi, dagli anni '90 in poi la città è diventata "impresa". E allo stesso modo per cui l'obiettivo prevalente dell'impresa è il profitto, lo scopo principale di un'amministrazione non è più quello, seppur vago, di occuparsi del benessere dei cittadini, di attenuare le disuguaglianze sociali, di assistere i più sfortunati, ma piuttosto crescere e rendere le imprese (anche e soprattutto pubbliche) efficienti.

### **Come crescono e lavorano le città**

Mutato il contesto culturale di riferimento diventava sempre meno essenziale assicurare che tutti i gruppi sociali avessero una rappresentanza adeguata negli organi istituzionali. L'esigenza di rappresentatività poteva dunque essere sacrificata in nome di un'aumentata capacità decisionale e di una stabilizzazione delle maggioranze di governo. Il sistema per modificare l'equilibrio tra i poteri non poteva che passare dalla modifica del sistema elettorale. Il sistema elettorale deve essere congegnato in modo da creare maggioranze stabili<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> È noto, o dovrebbe esserlo, come questa convinzione abbia poca validità scientifica. Non esistono né prove a sostegno della corruzione generalizzata - e della (conseguente?) - inefficienza della "politica", né prove a sostegno dell'efficienza sempre e comunque dell'impresa. In altre parole non esiste evidenza della correlazione tra la forma dell'organizzazione (se privata o pubblica) e il suo rendimento. Ciononostante tutto questo si è imposto e non sembrava azzardato dire che è diventato ormai senso comune (Harvey, 1989; Florio, 2004).

<sup>12</sup> Uno splendido esempio del cambio di paradigma è dato dalla "legge-truffa" del 1953. La proposta di legge di De Gasperi voleva semplicemente assegnare un premio di maggioranza alla coalizione che avrebbe raggiunto il 50% dei

Della corrispondenza della realtà a questi modelli retorici ci sarebbe molto da dire. Tutti i vari passaggi sinteticamente descritti hanno ardui riferimenti empirici. Abbiamo già ricordato come sia quanto meno dubbia l'idea che esista una correlazione tra la proprietà o il modello organizzativo di un'azienda (pubblica o privata) e la sua efficienza. Esistono aziende private virtuose e aziende pubbliche fallimentari, ma esistono anche esempi contrari. E – tanto per fare un esempio non proprio di virtuosità – il 90% delle aziende private presenti nel territorio italiano nel 1995 non erano più presenti nel 2009 [Viesti, 2009].

All'interno del dibattito nazionale, i governi locali finiscono con l'essere una sorta di "sottoprodotti". La stessa formazione degli organismi di governo risente in maniera pressoché esclusiva degli accordi a livello centralizzato. Le giunte, spesso gli stessi consigli comunali ma principalmente i sindaci, erano legati indissolubilmente agli equilibri che si stabilivano ad un livello gerarchico più elevato. In questa visione statocentrica l'autonomia delle classi dirigenti locali era abbastanza contenuta anche se le dinamiche tra centro e periferia non ubbidivano certo a schematiche e rigide logiche verticistiche [Mastropaolo, 1993]. In questa tensione tra centro e periferia non sembra dubbio che, insieme alle competenze specifiche, la periferia abbia notevolmente accresciuto il proprio peso o quanto meno il proprio *appeal* agli occhi delle classi dirigenti locali. Come già detto, l'approdo a sindaco di una città non è più una delle tante tappe che il personale politico si trovava a percorrere nella propria scalata verso mete più ambite ma per molti finisce con l'essere il punto d'arrivo di un'intera carriera politica.

Mutato quindi il proprio ruolo da *primus inter pares* a *primum mobile* – almeno nelle intenzioni - il sindaco diventa formalmente il "capo" della città. E per rispondere ai motivi che avevano condotto ad un tale stravolgimento di ruolo, ha trasformato i propri obiettivi. Come si diceva, la città moderna, anche se mantiene il compito originario di fornire i servizi di base ai propri residenti, è maggiormente impegnata nella funzione di produrre ricchezza o – nella retorica contemporanea - creare "sviluppo"<sup>13</sup>. E siccome la ricchezza viene prodotta attraverso l'impresa e i "costruttori di ricchezza" sono essenzialmente gli imprenditori, l'attività politica deve essere finalizzata a trovare un modo per far sì che gli imprenditori abbiano, in prima istanza, dei luoghi "amici" dell'impresa. Le città devono quindi costruire dei luoghi in cui si possa agevolmente sviluppare la capacità di produrre ricchezza (e quindi dalle agevolazioni tariffarie su servizi essenziali alla costruzione di infrastrutture), oppure essere attratti da condizioni particolarmente favorevoli (sgravi fiscali e contenimento del costo del lavoro). Gli obiettivi e gli imperativi dell'impresa diventano quindi gli obiettivi principali dei sindaci. Il territorio così diventa un enorme distretto industriale in cui le pubbliche amministrazioni sono essenzialmente al servizio dell'impresa.

La produzione scientifica sulle politiche di sviluppo urbano sembra concorde nell'affermare che

---

votanti. La lista (o la colazione) che avrebbe raggiunto la maggioranza assoluta sarebbe stata premiata garantendole almeno il 65% dei seggi in Parlamento. Considerati i premi di maggioranza dei meccanismi elettorali contemporanei lo scandalo che fece seguito alla l. 148 del 1953 fa sorridere.

<sup>13</sup> È abbastanza ovvio come questa ricostruzione non sia condivisa dal personale politico. Da alcune interviste condotte nell'ambito di due ricerche sul potere locale in due città contemporanee, emerge abbastanza chiaramente come ci si sottragga a quella che viene vista come una vera e propria accusa. Molti politici sostengono che "non abbiamo mai sottovalutato il nostro ruolo di interfaccia con il popolo. Se ci eleggono è perché da noi si aspettano i servizi. La casa, l'autobus, il lavoro. Ma ormai i tempi sono cambiati non ci possiamo limitare a questo. Ma il nostro impegno principale rimane quello di migliorare la vita dei cittadini della nostra città". Semplicemente si sostiene che la "nuova attività" delle classi dirigenti sia finalizzata ad accumulare risorse, principalmente economiche, che serviranno proprio per migliorare i servizi sociali: "lo stato non è più disposto ad allargare i cordoni della borsa, è chiaro che dobbiamo cercare un modo per pagare le spese sociali". Per sostenere questa tesi, ci si appoggia molto spesso ai dati di bilancio, che mostrano come la maggior parte delle spese siano (sarebbero) destinate ai servizi sociali. Il fatto è nei bilanci che abbiamo potuto consultare non sembra esserci in nessun anno un aumento delle quote destinati ai servizi sociali come case, asili nido, assistenza per anziani ecc. ma piuttosto ad una loro diminuzione (per molte città i bilanci sono consultabili sui siti internet istituzionali). In una rincorsa senza fine alle responsabilità si obietta che la diminuzione dell'offerta dei servizi è provocata non dall'azione del governo locale ma piuttosto dalle dinamiche esogene. Inoltre, sostengono molti intervistati, la variabile esogena avrebbe provocato sconquassi ben peggiori se non ci fosse stata l'attività virtuosa di governo: "non si deve valutare in modo superficiale l'attività dell'amministrazione. Abbiamo scongiurato il rischio di crisi epocali". Come si nota queste argomentazioni non sono falsificabili. Verrebbe solo da dire che se tutto dipende, in ultima istanza, dalle variabili esogene allora l'attività locale importa ben poco.

le città, almeno a partire dalle crisi fiscali successive allo *shock* petrolifero del 1973, hanno rivisto le proprie attività concentrandosi in special modo sulle politiche della crescita. In una ipotetica dicotomia tra “politiche per la redistribuzione/politiche per la crescita” il modello che si è affermato secondo Molotch [1976] è quello delle *growth-machine*. Le “macchine della crescita” di cui parla l'autore statunitense prevedono la costituzione di un gruppo di attori (proprietari fondiari, editore del giornale locale, camera di commercio, presidente della locale squadra sportiva) in grado di costruire consenso intorno all'uso intensivo del suolo. Le modalità di costruzione del piano regolatore, le relative varianti che sistematicamente ne ridefiniscono gli assetti, i piani dei trasporti pubblici locali, la costruzione delle infrastrutture cittadine e i riassetti viari, insomma le politiche urbanistiche in senso lato, diventano le principali attività con cui le città promuovono la crescita.

E, a ben vedere, neanche la “macchina dell'intrattenimento” (*entertainment machine*, Lloyd e Clark, 1982) può essere considerata un'alternativa alla *growth machine*. Anche se la produzione di queste città non riguarda beni materiali, ma piuttosto servizi e beni simbolici come mostre, fiere festival, meeting e quant'altro, anche in questo caso l'attività è destinata alla “crescita”: è la crescita l'obiettivo di queste politiche. Quello che cambia è la forma. Si tende a rivolgersi a nuovi pubblici, turisti in particolar modo - ma anche le classi medie della propria città - in grado di utilizzare parte del proprio reddito disponibile per attività di svago. La “cultura” viene declinata principalmente in termini economici, è un elemento in grado di aggiungere punti percentuali di PIL e non è più vista come alternativa all'attività economica, ma piuttosto come un motore di quest'ultima. La città è uno “spazio di consumo”. Questo processo non riguarda soltanto le città tradizionalmente a vocazione turistica come - per restare in Italia - Firenze, Roma o Venezia ma anche vecchie città industriali che modificano la propria struttura fino a trasformare il tempo libero e i servizi per il tempo libero nel principale prodotto da produrre e commercializzare. Crescono quindi le imprese che hanno il proprio *core business* rivolto verso il turismo; cresce il numero di congressi ospitati; cresce di conseguenza la ricettività, la ristorazione, crescono i numeri di cinema e teatri. È il caso di città come Glasgow, Chicago, Seattle, Torino [Belligni, Ravazzi, Salerno, 2009; pp. 12-3]. L'industria dell'*entertainment* si propone come fonte d'impiego e di scelte imprenditoriali. La crescita diventa una *smart growth strategy*, il modello basato su posti di lavoro a bassa qualificazione ed alta intensificazione di capitale si trasforma in un modello che si basa sulla “qualità” [Lloyd e Clark, 2000]. Questa attività delle città è guidata di regola da una “coalizione per l'intrattenimento” (*entertainment coalition*) che riunisce settori del potere pubblico, del *business* e del *nonprofit* specializzati nella produzione e nell'offerta di servizi e di iniziative ricreativo-culturali [Belligni, Ravazzi, Salerno 2009, 28].

## Conclusioni

Per quanto le città abbiamo profondamente mutato i propri stili di azione politico amministrativa, il processo non sembra essersi del tutto compiuto. Soprattutto la parte che riguarda la trasformazione dell'assetto istituzionale sembra *in medias res* e non sembra impossibile che gli anni a venire diano un'ulteriore spinta al processo di accentramento di poteri e funzioni nelle mani del sindaco e dei suoi esecutivi, dalle giunte alle macchine amministrative. Le conseguenze di questa corsa all'accentramento decisionale sui meccanismi di funzionamento delle istituzioni democratiche - prima fra tutte forse l'assemblea rappresentativa, ma si pensi ai momenti di confronto con strutture non istituzionali quali associazioni o gruppi di interesse particolarmente sensibili ai temi sociali - è qualcosa di più che preoccupante. L'idea che l'accentramento migliori la qualità della decisione è tutta da dimostrare, ma ammesso (e nient'affatto concesso) che sia vera, questa da sola non sembra una ragione sufficiente per smantellare il meccanismo democratico così pazientemente messo all'opera nella seconda metà del novecento. Inoltre rimane la sgradevole sensazione che dal punto di vista politico-istituzionale le città possano essere delle palestre per provare ricette da somministrare altrove e con una certa violenza. Anche dal punto di vista delle *policies*, c'è da avanzare qualche preoccupazione. L'ideologia della crescita, passa da una parte dallo smantellamento anche delle normali garanzie ambientali, e dall'altra dal fastidio sempre più marcato verso le obiezioni, finanche di tipo economico-finanziario, sulla reale produttività e convenienza di un'opera pubblica piuttosto che di un'altra. D'altra parte il processo sembra inarrestabile e non è certo da parte delle città che è lecito attendersi un'inversione di tendenza.

## Bibliografia

- Belligni S., Ravazzi S., Salerno R. (2009), "Regime urbano e coalizione di governo a Torino" in *Polis*, vol. 1, pp. 5-30.
- Calise M., Mannheimer R. (1982), *Governanti in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- Castells M. (1985), "High Technology, Space and Society Economic Restructuring and the Urban-Regional Process in United States" in Castells M. (a cura di) *High Technology, Space and Society*, Sage, Beverly Hills.
- Cotta M. (1979), *Classe politica e parlamento in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Cotta M., Verzichelli L. (1996), "La classe politica: cronaca di una morte annunciata", in Cotta M., Isernia P., (a cura di) *Il gigante dai piedi di argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Fainstein S.S., Fainstein I.N. (1989), "Technology, The New International Division of Labor, and Location: Continuities and Discontinuities" in Beauregard R.A. *Economic Restructuring and Political Response*, Sage, Beverly Hills.
- Fainstein S.S., Gordon I., Harloe M. (1992), *Divided cities : New York and London in the contemporary world* Blackwell, Oxford ; Cambridge, MA Florio 2004.
- Harvey D. (1989), *The Urban Experience*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Hicks D. (1982), "Urban and Economic Adjustment to the Post Industrial Era", in *US Congress, Joint Economic Committee, The Administration's 1982 National Urban Policy Report*, Part 2. Washington D.C.
- Hill D. (1983), "Urban policy in the 1980s" in *Social Policy and Administration*, Vol. 17, pp. 204-219.
- Kasarda J.D. (1980) "The Implications of Contemporary Redistribution Trends for National Urban Policy" in *Social Science Quarterly*, n. 61, pp. 373-400.
- Le Galés P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Lloyd R., Clark T.N. (2000), "The City as an Entertainment Machine" in *Research in Urban Sociology: Critical Perspectives on Urban Redevelopment* 6.
- Logan J.R., Swanstrom T. (1990), *Beyond the city limits : urban policy and economic restructuring in comparative perspective*, Temple university, Philadelphia.
- Mastropaolo A. (1984), *Saggio sul professionismo politico*, Franco Angeli, Milano.
- Mastropaolo A. (1993), *Il ceto politico: teorie e pratiche* Nis, Roma.
- Molotch H., (1976) "The City as a Growth Machine", in *The American Journal of Sociology*, University of Chicago, n. 8.
- O' Connor J. (1979), *La crisi fiscale dello stato*, Einaudi, Torino.
- Offe C., (1977), *Lo stato nel capitalismo maturo*, Etas, Milano.
- Peterson. P. E., (1981), *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago.
- Sassen S. (2001), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna.
- Savitch H.V.; Kantor P. (2002), *Cities in the international marketplace the political economy of urban development in North America and Western Europe* Oxford : Princeton University Press.
- Syntomer Y. (2007), *Il potere al popolo. Giurie cittadini, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari.
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari-Roma.