

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

**La politica urbana può alimentare la riforma
degli enti locali**

Francesco Domenico Moccia

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Abstract

Dall'esame dei principi che hanno guidato la riforma amministrativa, lo *strategic government* ed il successivo *reengineering*, entrambi rivolti a rendere gli enti locali più efficaci ed efficienti, sulla base delle conoscenze derivanti dalla amministrazione delle imprese, si evince la necessità di una prospettiva strategica nel processo di cambiamento innescato.

L'esame della generazione e gestione delle politiche urbane è condotta a partire dal basso, considerando le forme di mobilitazione degli interessi e la loro composizione all'interno della comunità. Ricordando la dimensione interscalare dei programmi, si esaminano le difficoltà dei rapporti interistituzionali orizzontali e verticali e si postula la necessità di criteri per concludere i processi decisionali anche in ambienti complessi e con elevata incertezza.

Oltre questa determinazione di politiche urbane locali, si ritiene indispensabile la cooperazione con programmi governativi, anche in attuazione e amplificazione dell'Agenda urbana europea, data la vigente crisi immobiliare e l'impossibilità di attingere dalle trasformazioni urbanistiche private le risorse per la realizzazione di servizi e spazi pubblici. Una politica urbana che mettesse al centro l'infrastrutturazione delle città metropolitane si rivolgerebbe alla parte più densamente abitata della nazione dove sono maggiori i problemi sociali e la necessità di sostenibilità e resilienza dell'insediamento, allo stesso tempo sostenendo l'azione di riforma degli enti locali che ruota intorno alla città metropolitana.

Examining principles of the administrative reform, strategic government and the following reengineering, both intended to make local government more effective and efficient, on the basis of theory of business administration, a strategic perspective is required for the initiated change process.

A review of creation and management of urban policy starts from the bottom, considering how interests mobilize and how they combine in the community. Given the inter-scalar dimension of programs, difficulties in horizontal and vertical interinstitutional relations are considered and measures are required to complete decisional processes also in environments with high uncertainty.

In addition to local urban policy generation cooperation with governmental programs is needed, also to implement and amplify European Urban Agenda, given the existing real estate crisis and the impossibility to gain from private urban development resources for public services and spaces. An urban policy focused on metropolitan infrastructures will be addressed to the denser parte of the nation where social problems are bigger and the need of a sustainable and resilient built environment, in the meantime, supporting reform of local administration with metropolitan government at the center.

Parole chiave/ Keywords

politiche urbane, riforma del governo locale, pianificazione strategica, città metropolitane/*urban policies, local government reform, strategic planning, metropolitan cities*

Principi di riforma degli enti locali

La nuova organizzazione del governo locale segue un criterio di fondo di risparmio nella spesa pubblica attraverso la concentrazione della fornitura dei servizi alla popolazione riducendo il numero degli enti locali. Con tale criterio sono state ridimensionate le province e si propone ai comuni di fondersi nelle unioni o comunque mettere in comune un certo numero di servizi. La stessa presentazione mediatica e l'argomentazione politica con la quale questa riforma è stata presentata insiste su questi stessi argomenti di "ridimensionamento della politica", intesa come spesa parassitaria di un personale amministrativo i cui costi superano i benefici da esso ottenuti e che cavalca il più generale attacco alle rappresentanze a seguito dei numerosi scandali di corruzione o di uso privato del pubblico danaro.

Seguendo il filone di una logica economica che guida la riforma istituzionale, possiamo anche introdurre come ulteriori componenti il perenne antagonismo tra politica e imprese, l'una espressione del potere popolare, tendente alle logiche distributive all'insegna dei principi di equità e di assistenza, con il pericolo di degenerare in forme di clientelismo [Tirole 1986]; l'altra che obbedisce ad una logica di efficienza economica che premia il merito e incoraggia i successi, con il pericolo di sfociare nelle profonde diseguaglianze ed ingiustizie di distribuzione della ricchezza e del potere [Lewis, Jones e Knight 1987]. In aggiunta, non si può trascurare il fatto che la teoria di organizzazione dell'apparato statale segue sempre più da vicino la teoria dell'organizzazione economica delle imprese, incluse le sue mode, sebbene il nostro paese appaia sempre in ritardo rispetto alle correnti che attraversano l'occidente e sempre limitato nell'abilità di applicare fino in fondo i loro dettami.

Negli anni Novanta la riforma Bassanini, includendo tutti i successivi provvedimenti che a essa si sono ispirati e ne hanno continuato la linea [Dente 1995], fino alle ultime norme che richiedono l'elaborazione dei piani delle *performances*, ha un evidente riscontro nel movimento per lo *strategic government* [Osborne e Gaebler 1993; Osborne e Plastrik 1997], popolare perfino nella saggistica statunitense. A sua volta, questa linea proveniva dalle scuole di *business administration* e solo successivamente veniva declinata per le organizzazioni governative e *no profit*, confermando quello slogan, allora di moda, che intendeva introdurre nelle pubbliche amministrazioni una mentalità da azienda. Il merito di quest'approccio fu di dare centralità agli obiettivi e di puntare sulla responsabilità dei dirigenti, chiamandoli a rendere conto del loro operato e introducendo premi o punizioni in funzione dei risultati ottenuti [Brison 1989; Curti e Gibelli 1996]. Nella nostra realtà amministrativa i concetti di merito, responsabilità e risultati non riescono a fare breccia e i relativi meccanismi operazionali che sarebbero messi in moto da essi vengono distorti e resi inefficaci. Tutte le politiche d'incentivazione sono inapplicate o addomesticate per non parlare delle sanzioni.

Nelle aziende, la fase successiva, che si combina comunque con la precedente, è quella del *reengineering*, una capillare verifica dell'efficienza di ciascun reparto, immancabilmente risolta con la riduzione del personale – corrispondente a una riduzione dei costi di produzione – grazie alla redistribuzione dei compiti e un perfezionamento delle fasi produttive alla luce di un rinnovato e più perfezionato taylorismo [Gao 1997]. Un'organizzazione che costi meno e produca di più è desiderabile tanto nel settore privato che in quello pubblico, indipendentemente dagli

effetti collaterali, spesso richiamati, sulla disoccupazione, ma si potrebbe obiettare che uno stato efficiente, potrebbe anche combatterla perseguendo una politica di *welfare* alla Keynes [Krugman 2012].

La difficoltà ad attuare una direzione di riforma strategica degli enti locali determina grande preoccupazione sull'andamento del processo di *reengineering* messo in moto dalla legge Delrio. Infatti, la ristrutturazione, secondo il principio della massima efficienza di ogni singolo reparto, si appiattirebbe sulla situazione esistente senza considerare le prospettive future di governo che possono provenire solamente da una visione strategica e di cambiamento. Per questo motivo, la riforma dell'ente locale va riempita molto di progettualità.

La politica urbana a livello locale

In questo senso, politiche urbane e assetto degli enti locali sono strettamente legati tra di loro e le prime finiranno comunque per esercitare una guida nel processo di formazione dei secondi. In questo processo ci son tre momenti di una certa importanza: 1) la capacità autonoma di formulare programmi da parte di ciascuno degli enti locali; 2) il sistema di relazione orizzontale e verticale degli enti, ovvero l'articolazione tra i livelli di governo; 3) la funzione di guida o il livello di condizionamento che esercita la politica urbana nazionale.

Per quanto riguarda il primo punto, molto dipende dalla capacità di pianificazione strategica e territoriale. Sappiamo come, nonostante alcune buone pratiche, prima di tutte quelle della città di Torino, si presentano ancora molte difficoltà nell'attuazione della pianificazione strategica negli enti locali del nostro paese, riconducibili al rapporto tra tecnici e politici, alla limitata o errata conoscenza delle teorie e delle tecniche strategiche, al coinvolgimento degli *stakeholders* e alle forme collaborative di *governance* [Moccia 2004]. Il superamento di queste difficoltà può avvenire con una maturazione nel tempo, con l'affermarsi delle buone pratiche, e la diffusione del processo di apprendimento da esse derivante, ma potrebbero anche essere messi in atto programmi di stimolo e accompagnamento per realizzare una penetrazione più profonda ed efficace nel sistema delle autonomie.

Per quanto riguarda il secondo punto, la massima potenzialità si concentra nell'istituzione della città metropolitana, perché è l'ente, da varie decadi atteso, corrispondente ad una unità funzionale reale a cui era indispensabile fornire un

governo per essenziali ragioni di sviluppo del paese. Tuttavia, l'appropriatezza della costituzione di quest'ente locale non garantisce il suo successo. Istituito in sostituzione della provincia, rischia di rimanere appiattito sulle sue competenze, del tutto insufficienti per un governo metropolitano, se non avvengono cessioni dall'alto – Regione – e dal basso – Comuni – su materie fondamentali quali i trasporti e i grandi servizi d'interesse metropolitano. La città metropolitana è un cuneo inserito nel sistema degli enti locali, il cui successo dipende dalla riforma di tutto il sistema: le città capoluogo dovranno articolarsi e, di fatto, sciogliersi in nuove unità amministrative, mentre gli altri comuni dovranno unirsi in aree omogenee. Meno esplorate sono le ripercussioni sulle regioni, che sarebbero fortemente ridimensionate, specialmente dalle maggiori città metropolitane, di peso demografico ed economico preminente nel loro ambito [Gastaldi e Zarino 2015]. Questa eventualità rilancerebbe il discorso sulle macroregioni, non solo per riequilibrare il rapporto con le città metropolitane, ma anche per riprendere la riflessione sull'efficacia di questo livello di governo, ovvero, in alternativa, e con una maggiore compressione dei livelli, quello di conferire dignità regionale alle città metropolitane. In questo modo si comporranno unità amministrative omogenee per peso demografico e, se definite con opportuni criteri urbanistici, anche per problematiche e qualità territoriali e sociali, tutte guidate dalla città metropolitana per la cui legittimità sempre più forte avanza la rivendicazione dell'elezione diretta del sindaco. Un assetto finale di questo tipo darebbe l'autorità sufficiente, basata su una rappresentatività democratica, per affrontare progetti di grande respiro e con l'impiego di risorse significative.

La frequenza della multiscalarità dei progetti di sviluppo implica un efficiente sistema di coordinamento tra i livelli di governo, oltre che con le autorità di settore. Anche queste relazioni sono state caratterizzate da notevoli frizioni, non solo perché ciascun ente è geloso della sua autonomia, ma anche perché non esistono regole e procedure, ovvero abilità professionalizzate per la soluzione dei conflitti e la composizione degli interessi legittimi [Gualini 2003]. Anche qui, una maggiore diffusione della cultura pianificatoria aiuterebbe a stimolare processi di cooperazione ponendo al centro i problemi da risolvere ed esplorando creativamente le soluzioni in grado di comporre la pluralità degli interessi, cosa che non è favorita dall'irrigidimento formale sulle norme. Comunque giungere alle decisioni è difficile quando sono in gioco pluralità d'attori e s'incontrano conflitti non facilmente gestibili, mentre non si può fare riferimento a principi – come quello un tempo universalmente riconosciuto: il “pubblico interesse” – o ad autorità legittimate a prevalere [Mazzeo 2015]. Nessuna

garanzia, come c'insegna Arrow, è fornita dal processo decisionale razionale, qualche maggiore opportunità la offre la scienza delle politiche. Alcuni statuti delle città metropolitane hanno tenuto conto di questo problema ed hanno riconosciuto forme per fare prevalere il peso dell'ente nei confronti dei comuni, perlomeno limitatamente alle questioni d'interesse metropolitano. È utile che un tale criterio venga riconfermato nell'intero sistema amministrativo e messo in atto nella pianificazione.

La politica urbana nazionale

Fin qui abbiamo trattato la formazione delle politiche urbane dal basso, ipotizzando che la essa si costruisca all'interno di processi di pianificazione strategica e territoriale e abbiamo dato centralità alla Città metropolitana, dove, per la prima volta, la pianificazione strategica è istituzionalizzata e viene assunta come indirizzo di tutta l'attività dell'ente. Ora è necessario esaminare le eventuali iniziative del governo, ricordando che abbiamo alle spalle un lungo periodo in cui la città non è stata considerata un problema nazionale [Moccia 2015]. Con il decentramento regionale, non si è avuta un'articolazione delle politiche urbane per renderle più vicine alle esigenze locali, al contrario, si è giunti alla loro completa cancellazione, come è avvenuto spesso per le politiche sull'abitazione sociale i cui fondi sono stati sacrificati ad altre emergenze. Le regioni si sono preoccupate piuttosto della politica urbanistica, impegnandosi con apposite leggi regionali che hanno pure condotto all'evoluzione della pianificazione, sebbene ancora costrette all'interno della Legge del 1942. Con la crisi del mercato immobiliare, l'impulso alla rigenerazione urbana non può che venire da un programma statale importante per le risorse che riesce a mobilitare.

Non solo per l'entità dello sforzo da compiere, il ruolo dello Stato non può essere esaustivo né isolato, ma dovrà utilizzare un metodo d'intervento in settori chiave che fungano anche da incoraggiamento e preconditione per gli investimenti privati. Questi settori sono il sistema delle infrastrutture di cui sono competenti tanto lo stato che gli enti locali, ma che sono anche lo strumento necessario a rendere l'insediamento umano sostenibile e resiliente da una parte e dall'altra efficiente rispetto alle attività produttive, al benessere ed alla salute dei cittadini [Moccia 2013]. La politica urbana non potrà che coniugare la crescita di competitività del paese con il benessere sociale. Intesa in questi termini, il punto di atterraggio non è altro che le città metropolitane, dove troviamo la massima concentrazione di popolazione, le maggiori differenze sociali

e la dotazione infrastrutturale più invecchiata, di cui è necessario l'aggiornamento, ma anche l'adeguamento nei confronti dei paesi competitori rispetto ai quali è ben noto il divario.

Oggi, la carenza di risorse economiche, la crisi finanziaria, colpisce ogni livello di governo locale e questa rivendicazione si farà sentire sul governo come condizione di base per assicurare servizi essenziali. In un tale quadro, il finanziamento delle città metropolitane potrebbe seguire gli andamenti storici delle Province, senza tener conto del cambiamento delle competenze. Se queste tendenze si consolidano, un intervento straordinario per le metropoli supererebbe le inerzie e le proietterebbe nel ruolo di guida dello sviluppo e della rigenerazione urbana. Gli effetti di una focalizzazione delle politiche urbane sulle città metropolitane colgono il momento critico dell'avvio delle loro attività e le indirizzano alle funzioni che devono sviluppare nell'interesse del paese, come parte del suo sistema urbano e non solamente come *leader* di un territorio regionale. Poiché in esse troviamo la migliore combinazione d'impresе, burocrazia, conoscenze, rappresentano il contesto per programmi pilota basati sull'innovazione urbanistica, paesaggistica, architettonica ed ingegneresca, successivamente estensibili all'intero paese. Questo è un punto da sottolineare perché i programmi infrastrutturali, nelle attuali condizioni di crisi, non possono riproporre schemi e conoscenze consolidate nel passato perché quelle non rispondono più al mutato quadro delle esigenze e debbono avvalersi degli sviluppi più recenti della tecnologia e della scienza.

Con il sostegno di un potente programma di politiche urbane, le città metropolitane possono agire da quei cunei inseriti all'intento dell'ordinamento degli enti locali precedentemente richiamati e portare avanti il processo di aggiornamento amministrativo, avendo, nel contempo, un chiaro orientamento strategico verso i bisogni essenziali del paese e, perciò, finalizzando le istituzioni alle esigenze del cittadino.

BIBLIOGRAFIA

Bryson, J. M.
1989 *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.

- Curti, F. e Gibelli, M.C. (a cura di)
1996 *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Firenze, Alinea.
- Dente, B.
1995 *In un diverso stato. Come rifare la pubblica amministrazione in Italia*. Bologna, il Mulino.
- Gao - United States General Accounting Office
1997 *Business Process Reengineering Assessment Guide*.
- Gastaldi, F. e Zarino, S.
2015 *La città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio*. «EyesReg. Giornale di scienze regionali», 5, 1, p. 11-13.
- Gualini, E.
2003 *Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*. Aldershot, Ashgate.
- Krugman, P.
2012 *Fuori da questa crisi adesso!* Milano, Garzanti.
- Lewis Jones, E. e Knight, H.
1987 *Walter M. Phillips*, Bryn Mawr, Dorrance.
- Mazzeo, G.
2015 *Specificità della Città Metropolitana di Napoli. Pianificare con l'emergenza*. «EyesReg. Giornale di scienze regionali», 5, 3.
- Moccia F.D.
2004 *Resistenze alla pianificazione strategica: un'analisi trans-culturale della ricezione ed uso della pianificazione strategica nella pianificazione integrata italiana*, in Archibugi, F. e Saturnino, A. (a cura di), *Pianificazione strategica e governabilità ambientale*. Firenze, Alinea.
2012 *L'urgenza della città metropolitana*, in «Urbanistica Informazioni», XXXX, 245-246, p. 22-23.
2013 *Per una metropoli resiliente*, in «Urbanistica Informazioni», XXXXI, 248, p. 64-66.
2015 *La politica urbana in Italia e il suo rilancio*, in Moccia F.D. e Sepe M. (a cura di), *Una politica per le città italiane*. Roma, INU Edizioni.

Osborne, D. e Gaebler, T.

1993 *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Plume.

Osborne, D. e Plastrik, P.

1997 *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company.

Tirole, J.

1986 *Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations*, in «Journal of Law, Economics, and Organization», 2, 2, Fall Issue, p. 181-214.