LUISS

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Sistema Politico Italiano

Il Sindaco dei Cittadini: società e politica dopo la Legge 81/1993

Prof. Roberto D'Alimonte
RELATORE

Prof. Raffaele De Mucci
CORRELATORE

Gabriele Russo (Matr. 637612)
CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE ***7***

Capitolo Primo- LE ORIGINI DEL SISTEMA ELETTORALE DEI COMUNI E L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DEL SINDACO ***10***

1.1 Breve introduzione del sistema politico italiano. *11*

1.2 L'evoluzione del ruolo del Sindaco e i sistemi elettorali dei Comuni nel Regno d'Italia. *12*

1.3 La nascita della Repubblica e le modifiche all'assetto dei Comuni *14*

1.4 La grande svolta: l'adozione della Legge 81/1993. *22*

1.4.1 Le novità introdotte dalla legge 7/1992 della Regione Siciliana. 23

1.4.2 I passi decisivi per l'approvazione della legge 81/1993. 25

1.5 La Legge 81/1993 e il suo impatto sul sistema politico. *26*

1.6 Le successive modifiche e il modello attualmente in vigore. *37*

Capitolo Secondo - GLI EFFETTI DELLA RIFORMA SUL COMPORTAMENTO ELETTORALE ***42***

2.1 Le conseguenze delle riforme degli anni '90 *42*

2.2 Le conseguenze dell'elezione diretta sul comportamento degli elettori *44*

2.3 Come è composto il Data Set: Introduzione all'analisi *49*

2.4 Stabilità amministrativa e fine anticipata della consiliatura *52*

2.5 Il comportamento degli elettori attraverso l'analisi dei dati *56*

2.5.1 L'affluenza al voto nelle varie città e per aree 56

2.5.2 L'affluenza al voto nelle varie tornate 63

2.5.3 L'incidenza dei ballottaggi 66

2.5.4 Come cambia l'affluenza al secondo turno 71

2.5.5 Le rimonte al ballottaggio: esempio di personalizzazione 74

2.5.6 La distribuzione dei voti tra le due arene di competizione: Consiglio Comunale e Sindaco 85

2.5.7 Anatra Zoppa: quando il Sindaco governa senza maggioranza 91

2.5.8 Il proliferare di liste e candidati: maggiore democrazia o eccesso di frammentazione? 97

2.5.9 La provenienza partitica dei Sindaci 101

2.5.10 Ricandidature e Rielezioni: successi che permettono la continuità amministrativa e la personalizzazione 110

2.5.11 La Società Civile, opportunità per la politica e riferimento per i cittadini 114

Capitolo Terzo - IL SINDACO TRA CITTADINI E IL GOVERNO DEL COMUNE ***119***

3.1 L'impatto della Riforma del 1993 *119*

3.2 Modalità d'analisi del rapporto tra Sindaci e cittadini *123*

3.3 Il Sindaco, le Città e l'Italia, tra localismi e nazione *124*

3.4 Un caso limite, il ruolo dei media e quando la personalizzazione trascende la realtà *129*

3.5 Casi di personalizzazione: quando il Sindaco diviene l'emblema della città e si lega indissolubilmente ad essa *132*

3.5.1 Antonio Bassolino, il Sindaco della "nuova" Napoli 132

3.5.2 Enzo Bianco, il Sindaco "Magico" 144

3.5.3 Valentino Castellani, il Professore-Sindaco 152

3.5.4 Sergio Chiamparino, il Sindaco delle Olimpiadi 159

3.5.5 Antonio Decaro, il Sindaco dei baresi 165

3.5.6 Cateno De Luca, il Cavaliere Solitario Errante dello Stretto 173

3.5.7 Luigi De Magistris, il Sindaco della città ribelle 180

3.5.8 Roberto Dipiazza, il sindaco-imprenditore 186

3.5.9 Alberto Ravaioli, l'uomo delle tre sindacature consecutive 193

3.5.10 Flavio Tosi, il Sindaco oltre i partiti 198

3.5.11 Flavio Zanonato, il Sindaco protagonista del cambiamento 203

3.5.12 Massimo Zedda, il Sindaco dei giovani e dell'appartenenza 211

3.6 I Sindaci e le Città, la vera intelaiatura dell'Italia *218*

3.7 Il "Partito dei Sindaci", cosa c'è di vero? *219*

3.8 Il Sindaco tra realtà e prospettive *227*

3.8.1 I Sindaci e l'amministrazione *229*

3.8.2 I Sindaci, i sistemi elettorali e le altre istituzioni: è esportabile il modello comunale? *235*

CONCLUSIONE ***242***

BIBLIOGRAFIA ***248***

ABSTRACT ***250***

INTRODUZIONE

La Legge 25 marzo 1993 n. 81 ha radicalmente modificato la forma di governo degli enti locali, rappresentando una delle riforme più importanti nell'intera storia dell'Italia Repubblicana. Essa ha prodotto una nuova disciplina per l'elezione degli organi di Provincie e Comuni e, nel contempo, ha delineato una nuova forma neoparlamentare per quanto riguarda le funzioni dei Consigli Provinciali e Comunali. La novità maggiore, tuttavia, è stata l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, dunque del Presidente della Provincia e del Sindaco, in precedenza scelto tra i membri del Consiglio e, dunque, soggetto alle istanze dei partiti e a forte instabilità. In particolare, è il ruolo del Sindaco ad assurgere a nuovo protagonista della politica sia locale che nazionale e questo ha generato un riavvicinamento dei cittadini all'ente comunale. Infatti, con la nuova formula e la possibilità di scegliere, i cittadini hanno avuto modo di valutare i candidati alla carica di Primo Cittadino e stabilire con questi un rapporto diretto. Inoltre, la Riforma del 1993 si inserisce in un più ampio contesto di revisione dell'ordinamento statale che, negli anni seguenti, ha comportato la revisione del Titolo V della nostra Costituzione. A questi aspetti istituzionali occorre aggiungere la grave crisi del sistema politico italiano di inizio anni '90, travolto da Tangentopoli, da avvenimenti epocali come la Caduta del Muro di Berlino, la dissoluzione dell'Unione Sovietica e il deciso passo in avanti nel processo di integrazione europea con il Trattato

di Maastricht del 1992. Di fronte a tutti questi cambiamenti epocali, che hanno segnato in maniera indelebile la nostra storia nazionale, si pone, dunque, il tema del governo degli enti locali. Questo perché la crisi di legittimazione dei partiti ha reso ancor più evidente la necessità di riavvicinamento ai cittadini, elemento che ha caratterizzato le intenzioni del legislatore e che rappresenta il punto di partenza dell'analisi che intendo portare avanti in questo elaborato. Infatti, l'elezione diretta del Sindaco ha, indubbiamente, cambiato il rapporto tra elettori e partiti e, considerata la conformazione locale del voto, dato vita a fenomeni di personalizzazione evidenti, superando dogmi riguardanti l'appartenenza politica di alcune aree del nostro paese. Infatti, come vedremo, non sono rari i casi in cui il Sindaco vince principalmente grazie alla propria personalità, superando divisioni partitiche e stabilendo con i cittadini, al di là delle ideologie, un rapporto diretto basato sulla condivisione della comunità locale. Inoltre, questo ha dato nuovo slancio alle nostre città, con una stabilità governativa in precedenza sconosciuta che, se ben valorizzata, può rappresentare un vero modello di sviluppo, funzionale alle caratteristiche del nostro paese. Infine, è interessante notare come i Sindaci, da personaggi secondari e, spesso, sconosciuti ai cittadini dato il continuo ricambio, oggi rappresentino una categoria molto conosciuta ed apprezzata dai cittadini, nonché importante negli equilibri politici del nostro paese, superando, dunque, la dimensione locale.

L'elaborato, dunque, si pone l'obiettivo di mostrare i risultati raggiunti dalla Riforma del 1993, come è stato valorizzato il Comune e, conseguentemente, la figura del Sindaco e come il Primo Cittadino rappresenti un importante esempio di personalizzazione politica nel nostro paese. Inoltre, essendo un ambito particolarmente ampio e fondamentale per la vita politica del paese, l'obiettivo non è solo quello di produrre delle risposte, ma anche quello di evidenziare le criticità del sistema e, dunque, far riflettere sulle possibili soluzioni da adottare per migliorare il mondo dei Comuni Italiani, l'insieme di 7904 enti che rappresentano la spina dorsale della nostra Repubblica.

Per fare ciò, ho ritenuto utile indagare su tre ambiti principali cercando, comunque, di analizzare tutti gli aspetti che riguardano il mondo comunale e, in particolare, dei

Sindaci.

Nel primo capitolo, attraverso l'evoluzione dell'ordinamento comunale in Italia dal momento dell'unificazione nazionale nel 1861, si farà luce sugli aspetti concernenti la legislazione su vari ambiti, dalla legislazione elettorale a quella amministrativa.

Nel secondo capitolo, utilizzando un campione di cinquanta comuni italiani, comprendenti i capoluoghi di regione e altri comuni con più di 100mila abitanti, vedremo come è cambiato il rapporto tra elettori ed eletti dal 1993 alle ultime elezioni del 2019. In particolare, l'obiettivo sarà quello di analizzare l'andamento dell'affluenza elettorale, la percentuale di voti espressi a favore dei candidati alla carica di Sindaco e alle liste, l'incidenza del ballottaggio e la provenienza professionale e partitica dei Sindaci. Dunque, analizzare attraverso i numeri come gli elettori hanno risposto alla Riforma e come sono cambiati gli equilibri politici negli ultimi 27 anni.

Nel terzo capitolo, infine, l'obiettivo sarà quello di analizzare da un punto di vista sociale il cambiamento. Infatti, grazie alla disponibilità di alcuni tra i Sindaci più importanti del nostro paese, l'obiettivo sarà quello di raccontare le storie di alcuni protagonisti, del loro rapporto con le città, e come è cambiata la percezione dei cittadini nei confronti della figura del Sindaco. Sempre nell'ultimo capitolo, vi sarà spazio per un approfondimento sul fenomeno del cosiddetto "Partito dei Sindaci", sempre con il contributo di alcuni protagonisti e sulle prospettive amministrative e politiche sia degli enti locali, in particolare del Primo Cittadino, che del nostro paese.

Capitolo Primo

LE ORIGINI DEL SISTEMA ELETTORALE DEI COMUNI E L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DEL SINDACO

L'elezione diretta del Sindaco e il ruolo centrale di quest'ultimo nel dibattito politico, sia locale che nazionale, ha rivitalizzato una figura che, per gran parte della storia repubblicana, era rimasta in ombra, come schiacciata dal potere dei partiti e dalle vicende politiche nazionali. Inoltre, il riconoscimento dell'importanza del Comune come ente più vicino al cittadino e la valorizzazione di questa specificità, anche in Costituzione,[1] ha, sicuramente, contribuito a rivitalizzare il dibattito sul ruolo delle città e dei suoi protagonisti. Tuttavia, per comprendere adeguatamente il cambiamento epocale avvenuto nel corso degli anni '90 con la legge 8 giugno 1990 n. 142, la legge

[1]Si pensi alla Riforma del Titolo V previsto dalla Legge Costituzionale 3/2001 e la valorizzazione del principio di sussidiarietà tra i vari livelli di governo.

25 marzo 1993 n. 81 e la legge 30 aprile 1999 n. 120, bisogna analizzare il sistema previgente e le motivazioni alla base delle modifiche introdotte e gli effetti del nuovo sistema elettorale.

1.1 Breve introduzione del sistema politico italiano.

Il Sistema Politico Italiano, all'inizio della Storia Repubblicana, si caratterizzava per la presenza di partiti di massa come la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista e il Partito Comunista Italiano[2]. A questi si aggiungono partiti minori, ma decisivi per le sorti degli esecutivi, come il Partito Liberale Italiano, il Partito Repubblicano Italiano e il Partito Socialdemocratico Italiano[3]. La Costituzione, entrata in vigore il primo gennaio del 1948, ha previsto una Repubblica Parlamentare con un forte ruolo delle Camere e, dunque, dei partiti. L'obiettivo era quello di garantire il pluralismo evitando, al contempo, l'eccessivo rafforzamento di una sola entità politica mediante la rappresentanza di tutte le forze politiche in campo[4]. Fondamentale, in tal senso, è stata l'adozione del decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946, che prevedeva l'utilizzo di un sistema elettorale proporzionale puro per l'elezione dei componenti della Camera dei Deputati e un sistema maggioritario con collegi uninominali al Senato della Repubblica con quorum del 65% che, data la difficoltà nel raggiungerlo, si trasformava in un sistema proporzionale con redistribuzione dei seggi su base regionale. L'utilizzo di questo sistema elettorale si rifletteva sulla formazione degli esecutivi che, dunque, erano soggetti all'instabilità delle maggioranze, data la frammentazione politica, la forte contrapposizione ideologica e la *Conventio ad excludendum* nei confronti del Partito Comunista Italiano e del Movimento Sociale Italiano.

Lo stesso problema di instabilità caratterizzava anche gli enti territoriali come Regioni, Province e Comuni, con una fortissima mobilità degli esecutivi e condizionamenti delle

[2] C. Guarnieri, ***Il sistema politico Italiano, radiografia politica di un paese e delle sue crisi***, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 29.
[3] Ivi, pag. 30.
[4] Ivi, pag. 31.

maggioranze da parte dei partiti. Questa forma ricalcava fedelmente gli equilibri di governo nazionale, con repentini cambi di alleanze, nonché caratterizzata dalla presenza di notabilati locali con particolari alleanze che distinguevano ciascun comune.

1.2 L'evoluzione del ruolo del Sindaco e i sistemi elettorali dei Comuni nel Regno d'Italia.

Il Sindaco rappresenta fin dalla nascita dello Stato unitario un importante punto di riferimento nell'assetto istituzionale del paese nonché, ovviamente, per le comunità da esso guidate.

Nel corso della storia unitaria, i Sindaci e i Consigli Comunali hanno agito principalmente in simbiosi con gli equilibri politici nazionali. La legge fondamentale per quanto riguarda i Comuni nel nascente Regno d'Italia era la legge 23 Ottobre 1859 n. 3702, detta "Decreto Rattazzi", approvata dal Parlamento del preesistente Regno di Sardegna. La legge Rattazzi venne, con il Regio decreto 20 marzo 1865 n.2248, estesa a tutto il territorio nazionale, con la conferma, dunque, dell'impossibilità di eleggere il Sindaco, nominato direttamente dal Re[5]. Infatti, in Parlamento si sviluppò fin da subito il dibattito circa l'elezione del Sindaco. Tuttavia, solo nel 1888 si giunse all'elezione del capo dell'esecutivo da parte del Consiglio Comunale.

Inizialmente, con la legge 30 dicembre 1888 n.5865, l'elezione del Sindaco da parte del Consiglio Comunale era prevista solo per alcuni Comuni maggiori, circa 500[6], ampliata con la legge 29 luglio 1896 n.346 a tutti i Comuni[7]. Queste modifiche conferirono al Comune una forma di governo e modalità d'elezione più vicine al sistema in vigore fino al 1993.

Particolarmente importante per l'assetto comunale fu il Regio Decreto 4 febbraio 1915 n.148 Testo unico della Legge Comunale e Provinciale, che prevedeva l'elezione del

[5] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p.17.
[6] Ivi, pag. 23.
[7] Ivi, pag. 24.

Sindaco da parte del Consiglio Comunale in sessione straordinaria, con l'obiettivo di non lasciare vacante l'incarico. L'elezione veniva considerata valida solo se vi partecipavano almeno i due terzi dei membri del Consiglio ed era necessario almeno la metà dei voti dei presenti[8]. Inoltre, il Regio Decreto 148/1915 fissava alcune caratteristiche fondamentali che rappresentavano la spina dorsale dell'organizzazione dell'ente e che sono rimaste valide fino alle riforme compiute negli anni '90. In particolare, venivano individuati tre organi fondamentali come il Consiglio Comunale, la Giunta e il Sindaco[9]. Inoltre, regolava il numero dei membri del Consiglio Comunale e le rispettive classi di appartenenza[10]. Al Consiglio era, altresì, demandata l'elezione della Giunta municipale, in carica per 4 anni[11] e l'appartenenza dei membri allo stesso Consiglio. Unitamente, era fissato il numero di Assessori per ciascuna classe di Comuni[12]. Riguardo al Sindaco, egli veniva definito come Capo dell'Amministrazione e ufficiale del Governo[13], restava in carica per quattro anni ed era rieleggibile[14]. Il Sindaco poteva essere revocato con deliberazione motivata del Consiglio Comunale,[15] con almeno due terzi dei voti a favore della delibera. Inoltre al Sindaco era affidato anche il ruolo di Presidente del Consiglio Comunale[16].

Durante il Fascismo l'elezione del Sindaco da parte del Consiglio Comunale venne sostituita dalla nomina di un podestà da parte del Governo, come previsto dalla legge 4

[8] Ivi, pag. 25.
[9] Articolo 117 Regio Decreto 4 febbraio 1915 n. 148.
[10] Articolo 123 Regio Decreto 4 febbraio 1915 n. 148,
"Il Consiglio comunale è composto: di 80 membri nei Comuni che hanno una popolazione superiore a 250.000 abitanti; di 60 membri nei Comuni che hanno popolazione eccedente i 60.000 abitanti; di 40 membri in quelli in cui la popolazione supera i 30.000 abitanti; di 30 membri nei Comuni la cui popolazione supera i 10.000 abitanti; di 20 membri in quelli che superano i 3000 abitanti; di 15 membri negli altri; e di tutti gli eleggibili quando il loro numero non raggiunga quello sopra fissato".
[11] Articolo 134 Regio Decreto 4 febbraio 1915 n. 148.
[12] Articolo 135 Regio Decreto 4 febbraio 1915 n. 148, "La Giunta municipale si compone, oltre il sindaco: di dieci assessori e cinque supplenti nei Comuni, che hanno una popolazione superiore ai 500.000 abitanti; di dieci assessori e quattro supplenti nei Comuni che hanno una popolazione superiore a 250.000 abitanti; di otto assessori e quattro supplenti nei Comuni che hanno una popolazione eccedente i 60.000 abitanti; di sei nei Comuni che hanno più di 30.000 abitanti; di quattro in quelli che ne hanno più di 3000; di due negli altri. In tutti questi casi il numero dei supplenti è di due".
[13] Articolo 142 Regio Decreto 4 febbraio 1915 n. 148.
[14] Articolo 145 Regio Decreto 4 febbraio 1915 n. 148.
[15] Articolo 149 Regio Decreto 4 febbraio 1915 n. 148.
[16] Articolo 151 Regio Decreto 4 febbraio 1915 n. 148.

febbraio 1926 n. 237 e dalla legge 3 settembre 1926 n. 910, racchiuse nel nuovo Testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 38. Queste norme prevedevano anche l'esclusione dei Consigli Comunali, sostituiti da consulte di nomina governativa nei soli comuni maggiori[17]. Di conseguenza, le fragili strutture comunali e i limitati spazi di autonomia concessi ai Comuni vennero gravemente pregiudicati in tutto il ventennio.

Nell'immediato dopoguerra intervenne il Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1, che riprese la vecchia normativa delineata dal Regio Decreto 148/1915[18]. Questo intervento legislativo, pur mantenendo le principali caratteristiche dell'organizzazione dell'ente, il numero dei membri del Consiglio Comunale e degli Assessori per ciascuna classe di comuni previsti dal Regio Decreto 148/1915[19] e le modalità di elezione di Sindaco e Giunta[20], intervenne per ciò che riguardava la disciplina elettorale. Innanzitutto distinse tra Comuni non capoluogo di provincia con meno di trentamila abitanti[21] e superiori o Capoluoghi di provincia[22], con questi ultimi che eleggevano i consiglieri con un sistema proporzionale a scrutinio di lista[23]. Per quanto riguarda i Comuni minori, si utilizzava un "panachage" , dato che l'elettore poteva votare candidati di liste diverse[24].Di conseguenza, con il Decreto Legislativo Luogotenenziale 1/1946 vennero gettate le basi del Sistema elettorale comunale della prima parte della Storia Repubblicana.

1.3 La nascita della Repubblica e le modifiche all'assetto dei Comuni

Come già esplicitato nella parte iniziale del capitolo, i Comuni e gli enti locali in

[17] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p.26.
[18] Ivi, p. 27.
[19] Articoli 1, 2, 3 Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1.
[20] Articoli 4, 5, 6, 8 Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1.
[21] Articolo 17 Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1.
[22] Articolo 55 Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1.
[23] Articolo 55 Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1.
[24] Articolo 38 Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1, "Ciascun elettore ha diritto di votare per tanti candidati, in qualunque lista siano compresi quanti sono i consiglieri da eleggere, quando il loro numero e inferiore a cinque negli altri casi, può votare solamente per un numero di candidati eguale ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere aumentato di una unità qualora detto numero contenesse una frazione".

genere, sono sempre stati soggetti alle sollecitazioni della politica nazionale e agli equilibri parlamentari all'interno delle varie maggioranze di governo. In questo contesto si inserisce la legge 24 febbraio 1951 n.84, che introduce ulteriori novità per quanto riguarda le modalità d'elezione dei Consigli Comunali. Infatti, in questa fase, i governi guidati da Alcide De Gasperi tentarono di ampliare la propria maggioranza, non solo mediante le alleanze con i cosiddetti partiti laici, in particolare il Partito Repubblicano Italiano, il Partito Liberale Italiano e il Partito Socialdemocratico Italiano, ma anche con delle modifiche alla legge elettorale, con l'introduzione di un premio di maggioranza del 65% alla Camera dei Deputati, assegnato alla coalizione o alla lista che avrebbe raggiunto la metà più uno dei voti validi. La legge 31 marzo 1953 n.148, passata alla storia con il nome di "Legge Truffa", non raggiunse l'obiettivo del governo per pochi voti e venne abrogata già l'anno seguente. Tuttavia, è interessante notare come i Comuni furono il primo banco di prova per testare dei correttivi maggioritari. Infatti, con la citata legge 24 febbraio 1951 n.84 venne introdotto un premio di maggioranza. Ulteriore importante novità fu l'abbassamento a diecimila abitanti per la definizione di comune minore[25], in cui venne confermato il panachage previsto dal Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1 nei comuni minori. Nei comuni con più di diecimila abitanti, l'elezione venne confermata a scrutinio di lista, ma con possibilità di collegamento tra liste e rappresentanza proporzionale delle minoranze. Il premio di maggioranza, previsto per la coalizione più votata, era pari a due terzi del Consiglio Comunale, con l'obiettivo di garantire maggiore stabilità al Consiglio e, di riflesso, al Sindaco e alla Giunta, che continuavano ad essere scelti dall'Assemblea e che avevano, con quest'ultima, un rapporto quasi di subalternità, dato il leggero equilibrio delle maggioranze consiliari. Inoltre, il Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali 5 aprile 1951 n. 203, confermò integralmente sia gli organi del Comune che le modalità d'elezione del Sindaco e della Giunta, previste dal Regio Decreto 148/1915 e dal Decreto Legislativo Luogotenenziale 1/1946. Tuttavia, queste modifiche ebbero vita breve dato

[25] Articolo 1 Legge 24 febbraio 1951 n. 84.

che vennero abolite con la legge 23 marzo 1956 n. 136, che riconfermò l'impianto della precedente normativa.

La legislazione della nascente Repubblica riprese, dunque, le normative previste dal Testo Unico 148/1915, dato che esso delineava un sistema di governo locale basato sul Consiglio Comunale, in maniera simile a quanto accadeva nel Parlamento nazionale[26]. Lo stesso Consiglio si occupò, nel corso della prima seduta, dell'elezione del Sindaco e della Giunta e delineò i punti programmatici che il Sindaco doveva seguire nel corso della sua azione amministrativa[27]. Inizialmente la durata del mandato del Consiglio e, di conseguenza, del Sindaco era di quattro anni[28] e, in seguito, aumentata a cinque anni. Sulla normativa elettorale intervenne anche il Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n.570 Testo unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali. Il D.P.R. 570/1960 intervenne su varie questioni come, ad esempio, la composizione dei Consigli Comunali[29], ridefinendo il numero dei membri, il numero di componenti della Giunta municipale[30], e determinando l'elettorato attivo e passivo e il procedimento elettorale. Quest'ultimo prevedeva la separazione tra comuni con meno di diecimila abitanti e comuni maggiori. Alla prima classe di comuni si applicava un sistema maggioritario con voto limitato[31] e

[26] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p.28.
[27] Ivi, pag. 29.
[28] A. Lentini, ***L'amministrazione locale***, Cesare Nani, Como, 1953, p. 240.
[29] Articolo 2 Testo unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali n. 570/1960, "Il Consiglio comunale è composto: di 80 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti; di 60 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti; di 50 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti; di 40 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di Provincia; di 30 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti; di 20 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti; di 15 membri negli altri Comuni; e di tutti gli eleggibili quando il loro numero non raggiunga quello fissato. La popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale".
[30] Articolo 3 Testo unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali n. 570/1960, "La Giunta municipale si compone del Sindaco, che la presiede, e di: quattordici assessori effettivi e quattro supplenti nei Comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti; dodici assessori effettivi e tre supplenti nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti; dieci assessori effettivi nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti; sei assessori effettivi nei Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di Provincia; quattro assessori effettivi nei Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti; e due assessori effettivi negli altri.
Nei Comuni delle ultime quattro categorie il numero degli assessori supplenti è di due".
[31] Articolo 11 Testo unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali n. 570/1960.

negli altri comuni si applicava un sistema proporzionale a scrutinio di lista[32]. Infine, con la legge 10 agosto 1964 n.663, la separazione tra comuni maggiori e minori venne ulteriormente abbassata alla soglia di cinquemila abitanti[33]. Queste regole, dunque, stabilizzarono definitivamente la forma di governo dei comuni fino alle riforme degli anni '90.

Dunque, nonostante un'apparente uniformità nei sistemi tra le varie classi di comuni, in realtà erano presenti forti differenze tra ciascun ente. Infatti, furono principalmente i comuni medi quelli dove Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale agivano in maniera più aderente alle normative e ai compiti ad essi assegnati[34]. Nei grandi comuni, il Sindaco aveva un ruolo limitato, si occupava di mediare tra le varie anime della maggioranza ed era schiacciato dal ruolo degli assessori e della burocrazia comunale, che esercitavano in maniera più incisiva le proprie prerogative, con difficoltà da parte del capo dell'esecutivo nel coordinamento dell'azione amministrativa della Giunta. Per quanto riguarda il Consiglio, esso manteneva un forte ruolo, soprattutto riguardo al potere di "ricatto" nei confronti della Giunta e del Sindaco, tuttavia si ritrovava travolto dall'incisiva azione amministrativa dei singoli assessori[35]. Infine nei comuni minori, il Sindaco, anche grazie al sistema maggioritario per l'elezione del Consiglio Comunale, godeva di un potere effettivo maggiore e si poneva come vero capo dell'amministrazione, con Giunta e Consiglio con ruoli più limitati[36]. Di conseguenza, le istituzioni e la stessa legislazione, apparentemente uniforme, si piegavano necessariamente alle esigenze locali e ai partiti che controllavano il Consiglio. Quest'ultimo era il vero cuore del Comune, data l'attribuzione ad esso delle competenze generali ed era al suo interno che si svolgevano le mediazioni su nomine e indirizzi politici con, salvo alcuni casi, Sindaco e Giunta legati a doppio filo alle

[32] Articolo 12 Testo unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali n. 570/1960.
[33] Articolo 1 Legge 10 agosto 1964 n. 663.
[34] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p.30.
[35] Ivi, p.31.
[36] Ibidem.

decisioni dell'assemblea[37]. Inoltre, gli equilibri all'interno dei Consigli rispecchiavano l'andamento nazionale con scelte fortemente omogenee[38].

Il ruolo del Sindaco, nella prima parte della storia repubblicana era, dunque, ridotto al controllo degli uffici comunali, alla mediazione partitica e si caratterizzava per una visione amministrativa limitata sia temporalmente, dato il continuo cambio di maggioranze, riflesso degli equilibri nazionali, che materialmente, dato il limitato margine di manovra al di fuori delle direttive del Consiglio[39]. L'aumento delle attribuzioni di funzioni ai Comuni e il forte peso dei partiti nelle decisioni amministrative contribuirono a rendere più farraginoso il governo degli enti locali. A ciò si aggiunse un maggior distacco dalla politica, a partire dagli anni '80, da parte degli elettori e il peso dei movimenti referendari, fautori di un rinnovamento dell'apparato istituzionale, che spinsero l'opinione pubblica ad interessarsi a nuove, possibili, soluzioni per i vari livelli di governo[40]. Tutto ciò ha comportato, alla fine degli anni '80, grossi problemi nella gestione dei Comuni con Sindaci sempre meno protagonisti e in balia delle proprie maggioranze che, bloccate a loro volta, si trascinavano stancamente nel corso della consiliatura[41].

Già in questa fase, in particolare durante i lavori della Commissione Bicamerale sulle riforme Costituzionali, presieduta da Aldo Bozzi, operante tra il 1983 e il 1985, erano stati proposti degli interventi sul sistema elettorale degli enti locali, come l'introduzione dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo da parte dei cittadini[42]. Alla fine la proposta non ebbe molto seguito parlamentare e venne accantonata. Tuttavia, la riforma elettorale degli enti locali, inserita nel contesto storico di fine anni '80, era considerata fondamentale per riavvicinare i cittadini alle istituzioni. Infatti, l'obiettivo era quello di

[37] Ivi, p. 32.
[38] Ibidem.
[39] Ivi, pp. 33-34.
[40] Ivi, p. 35.
[41] Ivi, p. 36.
[42] L. Vandelli- T. Tessaro – S. Vassallo, ***Organi e Sistemi Elettorali parte II***, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2001, p. 720.

dare maggiore scelta ai cittadini, diminuendo il peso dei partiti e stabilendo un legame diretto tra elettori ed eletti. Inoltre, data la forma di governo particolarmente instabile dei Comuni, era necessario trovare dei correttivi affinché si potesse assicurare continuità all'azione amministrativa del Sindaco e della Giunta.

Un primo passo effettivo in tal senso fu compiuto con la Legge 8 giugno 1990 n. 142 che ha ridisegnato l'ordinamento delle autonomie locali. In particolare, vengono ridefinite le competenze di Giunta e Consiglio Comunale, con quest'ultimo che ha compiti d'indirizzo e le cui funzioni sono enunciate direttamente dalla Legge[43], mentre alla Giunta viene assegnata la competenza degli atti non attribuiti al Sindaco o al Consiglio[44]. Altra importante novità è la possibilità per i Comuni di dotarsi di propri statuti che consentono di adattare maggiormente alle esigenze locali le politiche e le competenze tra gli organi[45].

La legge 142/1990, nonostante il forte dibattitto parlamentare, non prevedeva ancora

[43] Articolo 32 Legge 8 giugno 1990 n. 142, "1. Il consiglio e' l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. 2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: a) gli statuti dell'ente e delle aziende speciali, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi; b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari ed i programmi di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i piani territoriali e urbanistici, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie; c) la disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale; le piante organiche e le relative variazioni; d) le convenzioni tra i comuni e quelle tra comuni e provincia, la costituzione e la modificazione di forme associative; e) l'istituzione, i compiti e le norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione; f) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione; g) l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi; h) gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza; i) la contrazione dei mutui e l'emissione dei prestiti obbligazionari; l) le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo; m) gli acquisti e le alienazioni immobiliari, relative permute, gli appalti e le concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari; n) la nomina, la designazione e la revoca dei propri rappresentanti presso enti, aziende ed istituzioni operanti nell'ambito del comune o della provincia ovvero da essi dipendenti o controllati. Le nomine e le designazioni devono essere effettuate entro quarantacinque giorni dalla elezione della giunta o entro i termini di scadenza del precedente incarico. In caso di mancata deliberazione si provvede ai sensi dell'articolo 36, comma 5. 3. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza".

[44] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 40.

[45] Ivi, p. 41.

l'elezione diretta del Sindaco. Infatti, nonostante il favore degli amministratori locali e di buona parte dell'opinione pubblica e politica, il governo guidato da Giulio Andreotti pose la questione di fiducia sul provvedimento, onde evitare contrasti tra i sistemi elettorali nazionali e locali che un'eventuale elezione diretta avrebbe prodotto, con la conseguenza di una rottura della tradizionale uniformità amministrativa dei vari livelli di governo e il forte ridimensionamento del peso dei partiti[46].

Tuttavia, la legge 142/1990 presenta delle ulteriori importanti novità. Tra queste, pur confermando tra i compiti del Consiglio Comunale l'elezione del Sindaco, vi è la previsione di un obbligo temporale per l'espletamento della funzione in sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del primo cittadino, pena lo scioglimento del Consiglio Comunale[47]. Questa novità aveva come obiettivo superare i lunghi periodi di stallo e trattative che avevano caratterizzato i Consigli Comunali e i gruppi consiliari nei decenni precedenti prevedendo, dunque, un valido strumento per rivitalizzare il dibattito interno ai consigli[48]. L'elezione doveva avvenire sulla base di un accordo programmatico sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri e contenente i nomi del candidato a Sindaco e dei membri della giunta[49]. Veniva, inoltre, introdotta la "Sfiducia Costruttiva" con la cessazione dell'incarico del Sindaco e della Giunta in caso di approvazione di una mozione di sfiducia[50]. Questa doveva essere sottoscritta da almeno un terzo dei Consiglieri e doveva contenere anche una nuova dichiarazione

[46] L. Vandelli- T. Tessaro – S. Vassallo, ***Organi e Sistemi Elettorali parte II***, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2001, p. 721.
[47] Articolo 34 comma 1- 2 Legge 8 giugno 1990 n. 142, "1. Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta comunale e provinciale sono eletti dal rispettivo consiglio nel suo seno alla prima adunanza, subito dopo la convalida degli eletti, secondo le modalità fissate dalla presente legge e dallo statuto. 2. Tale elezione deve avvenire, comunque, entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse".
[48] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 42.
[49]Articolo 34 comma 3 Legge 8 giugno 1990 n. 142, "3. L'elezione avviene sulla base di un documento programmatico, sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri assegnati al comune o alla provincia, contenente la lista dei candidati alle cariche di sindaco o di presidente della provincia e di assessore, a seguito di un dibattito sulle dichiarazioni rese dal candidato alla carica di sindaco o di presidente della provincia".
[50] Articolo 37 comma 1-2 Legge 8 giugno 1990 n. 142, "1. Il voto del consiglio contrario ad una proposta della giunta non ne comporta le dimissioni. 2. Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva espressa per appello nominale con voto della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al comune o alla provincia".

programmatica, nonché i nomi del nuovo sindaco e della giunta[51]. La norma, mutuata dal modello tedesco, aveva l'obiettivo di rendere più stabile la giunta ed evitare rotture improvvise degli accordi programmatici e delle maggioranze, come avveniva in precedenza[52], quando un voto contrario del Consiglio equivaleva ad una sfiducia nei suoi confronti.

La legge 142/1990 ha previsto un rapporto tra Consiglio Comunale e Giunta di tipo assembleare con la razionalizzazione delle crisi, molto flessibile rispetto alle caratteristiche di ogni singolo Comune, ma anche legato al tradizionale ruolo predominante dell'Assemblea. Il Consiglio Comunale, dunque, aveva tra i suoi compiti l'adozione degli atti fondamentali nonché di indirizzo, ma anche un rapporto fiduciario con la Giunta ed il Sindaco, che erano espressioni di coalizioni tra i gruppi consiliari. Il Sindaco, nel sistema delineato dalla Legge 142/1990, era legato alla sua Giunta e il potere effettivo variava secondo l'ampiezza e la forza della coalizione a sostegno, nonché dalla fiducia dei singoli partiti verso la sua persona. Dunque, nonostante la legge 142/1990 avesse valorizzato l'esecutivo con nuove attribuzioni, l'incidenza dei partiti restava comunque centrale[53]. Di conseguenza, fu confermato, anche a causa del tradizionale peso partitocratico, il sistema proporzionale per l'elezione con frammentazione dei gruppi consiliari e della stessa Giunta con il Sindaco mediatore, dati anche i limitati strumenti d'intervento a sua disposizione[54]. Inoltre, anche strumenti come le dimissioni del primo cittadino non provocavano nessun effetto, ma anzi penalizzavano ulteriormente il capo dell'esecutivo, dato che il Consiglio Comunale continuava a detenere la possibilità di ricorrere ad elezioni anticipate, ad esempio con le

[51] Articolo 37 comma 3-4-5 Legge 8 giugno 1990 n. 142, "3. La mozione deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri e può essere proposta solo nei confronti dell'intera giunta; deve contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative, di un nuovo sindaco o presidente della provincia e di una nuova giunta in conformità a quanto previsto dall'articolo 34. 4. La mozione viene messa in discussione non prima di cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione. 5. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta la proclamazione del nuovo esecutivo proposto".
[52] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 46.
[53] Ivi, pp. 58- 59.
[54] Ivi, p. 59.

dimissioni in blocco della metà dei Consiglieri[55].

1.4 La grande svolta: l'adozione della Legge 81/1993.

Solo in seguito allo scandalo di Mani Pulite e al successivo terremoto politico, con il crollo del sistema partitico che aveva caratterizzato la nostra Repubblica fin dal 1948, si rese necessario un ulteriore intervento legislativo. Questo si inquadrava in una più generale stagione di riforme, che ha avuto impulso anche grazie ai successi del movimento referendario guidato da Mario Segni che riuscì, nel 1991 con il referendum sulla preferenza unica e nel 1993 con l'eliminazione del quorum del 65% nei collegi uninominali del Senato, a riportare la questione dei sistemi elettorali al centro della discussione politica. A questo si aggiungeva la necessità di intervenire, nel timore dell'ingovernabilità degli enti locali, a causa del limitato intervento legislativo portato avanti dalla legge 142/1990, data la mancata approvazione dell'elezione diretta del Sindaco invocata da più parti[56]. Infine, bisognava considerare il sempre più evidente distacco degli elettori dalla politica. L'insieme di queste cause spinse finalmente ad accelerare sul piano delle riforme[57].

Nel corso del lungo iter parlamentare vennero proposti ben 19 modelli differenti di elezione[58], il che evidenziava la complessità della materia e le marcate differenze nel dibattito sul tema. Un'ulteriore accelerazione al dibattito parlamentare venne dall'approvazione da parte della Regione Siciliana della Legge 26 agosto 1992 n.7 che, anticipando il parlamento nazionale, introdusse delle significative novità. Tra queste l'elezione diretta del Sindaco nell'isola, intervento permesso dallo statuto speciale della regione[59].

---

[55] Ivi, p. 63.
[56] Ivi, pp. 94- 95.
[57] L. Vandelli- T. Tessaro – S. Vassallo, ***Organi e Sistemi Elettorali parte II***, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2001, p. 722.
[58] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 7.
[59] Articolo 14 comma 1 punto O) Statuto della Regione Siciliana "1. L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei

1.4.1 Le novità introdotte dalla legge 7/1992 della Regione Siciliana.

Infatti, secondo la legge 7/1992 della Regione Siciliana, il Sindaco era eletto a suffragio universale diretto in tutti i comuni con le stesse regole, dunque non erano individuate classi di comuni[60]. L'elezione avveniva mediante l'uso di due schede elettorali, una per il Consiglio Comunale e l'altra per i candidati alla carica di Sindaco, che dovevano presentare un proprio programma. Veniva eletto Sindaco il candidato che otteneva la metà più uno dei voti validi. Nel caso in cui nessuno dei candidati raggiungesse tale soglia, era previsto un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati, salvo rinuncia di uno dei due, sostituito dal candidato seguente[61]. La Giunta e i propri componenti venivano presentati dal Sindaco al Consiglio Comunale al momento dell'insediamento, tuttavia si trattava di una formalità, dato che quest'ultimo organo non disponeva di poteri di veto sulle nomine degli Assessori. Inoltre, veniva stabilita l'incompatibilità tra la carica di Assessore e di Consigliere comunale.

La legge 7/1992 non prevedeva un diretto rapporto di fiducia tra Sindaco e Consiglio Comunale e la risoluzione di eventuali tensioni tra i due organi doveva avvenire mediante il ricorso alle urne, con i cittadini chiamati a scegliere se mantenere il Sindaco o il Consiglio, con la conseguente decadenza dell'organo soccombente. Il Consiglio Comunale, una sola volta nel corso del mandato quadriennale, poteva proporre una consultazione sulla rimozione del Sindaco[62]. L'esito positivo, dunque l'approvazione da

---

limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative".

[60] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 95.

[61] Articolo 9 Legge 26 agosto 1992 n. 7 Regione Siciliana, "1. Se nessun candidato ottiene la maggioranza richiesta, la nuova votazione per l'elezione del sindaco avrà luogo, con le stesse modalità, nella seconda domenica successiva. 2. Al secondo turno sono ammessi i due candidati che, nel primo turno, hanno ottenuto il maggior numero di voti, salve eventuali dichiarazioni di rinuncia da presentarsi alla commissione elettorale circondariale entro quarantotto ore dalla proclamazione del risultato del primo turno. 3. Qualora uno o ambedue i candidati ammessi al secondo turno dichiarino di rinunciare, subentrano i candidati che abbiano ottenuto in graduatoria il maggior numero di voti. Le eventuali rinunce successive alla prima devono avvenire entro ventiquattro ore".

[62] Articolo 18 comma 1-2-3 Legge 26 agosto 1992 n. 7 Regione Siciliana, "1. Avverso il sindaco e la giunta dallo stesso nominata, secondo quanto disposto dall'art. 12, non può essere presentata mozione di sfiducia.

2. Ove il consiglio, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, valuti l'esistenza di gravi inadempienze programmatiche, può promuovere, una sola volta nel quadriennio, la consultazione del corpo elettorale sulla rimozione del sindaco. 3. La consultazione avviene secondo modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per gli enti locali da emanarsi entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge su

parte dell'elettorato della proposta del Consiglio Comunale, portava alla decadenza del Sindaco e alla nomina di un Commissario Straordinario, in carica fino a nuove elezioni, da svolgere entro novanta giorni dalla decadenza[63]. Il nuovo Sindaco, eletto in seguito alle elezioni, restava in carica fino alla scadenza del mandato del Consiglio Comunale[64]. Analogamente, nel caso in cui la proposta di rimozione del Sindaco venisse respinta dagli elettori, il Consiglio Comunale veniva sciolto e sostituito da tre Commissari in carica fino a nuove elezioni da svolgere entro novanta giorni[65] e il nuovo consiglio restava in carica fino al termine del mandato del Sindaco[66].

Questo modello presidenzialista[67], dunque, non prevedeva interferenze dirette sulla durata del mandato degli organi, con gli elettori chiamati ad esprimersi e risolvere le eventuali diatribe. L'insieme delle novità che caratterizzano dalla Legge 7/1992 hanno indubbiamente inciso profondamente negli equilibri istituzionali dell'intero paese, dato che la legge siciliana ha introdotto, in maniera esplicita, una forma di governo di stampo presidenzialistico[68]. Infine, lo strumento della "sfiducia", con la possibilità per il Consiglio Comunale di proporre una consultazione sulla rimozione del Sindaco, lasciava all'elettorato la decisione. che rischiava di essere fortemente controproducente per l'assemblea cittadina, con il rischio scioglimento e l'inevitabile rafforzamento della

---

schede recanti la seguente dizione: L'elettore intende confermare l'attuale sindaco? SI NO".

[63] Articolo 18 comma 5- 6 Legge 26 agosto 1992 n. 7 Regione Siciliana, "5. L'accoglimento della proposta determinata la decadenza del sindaco, che viene dichiarata con decreto del presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, entro quindici giorni dalla comunicazione. 6. Con lo stesso decreto viene nominato un commissario straordinario, secondo il disposto dell'art. 55 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 16/1963, e successive modificazioni ed integrazioni, per l'esercizio delle funzioni sindacali, fino alla elezione del sindaco da indirsi entro novanta giorni dalla data in cui è dichiarata la decadenza".

[64] Articolo 18 comma 7 Legge 26 agosto 1992 n. 7 Regione Siciliana, "7. Il sindaco eletto resta in carica sino alla scadenza del consiglio comunale".

[65] Articolo 18 comma 9- 10 Legge 26 agosto 1992 n. 7 Regione Siciliana, "9. Il non accoglimento della proposta determina la decadenza del consiglio che viene dichiarata con decreto del Presidente della regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, entro quindici giorni dalla comunicazione. 10. Con lo stesso decreto viene nominata una terna di commissari straordinari per l'esercizio delle funzioni consiliari fino alla elezione del consiglio da indirsi entro novanta giorni dalla data in cui è dichiarata la decadenza".

[66] Articolo 18 comma 11 Legge 26 agosto 1992 n. 7 Regione Siciliana, "11. Il consiglio eletto resta in carica sino alla scadenza del sindaco".

[67] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 100.

[68] Ivi, p. 99.

figura del Sindaco[69]. Inoltre, per quanto fosse evidente l'intento di garantire stabilità alla consiliatura, lo strumento della consultazione degli elettori lasciava aperta la possibilità di cambi sia al vertice dell'esecutivo che del Consiglio Comunale, pregiudicando in parte la continuità amministrativa. Tuttavia, come vedremo nei prossimi capitoli, si è andati verso la coabitazione tra Sindaco e Consiglio Comunale. La legge accentuava particolarmente la figura del Sindaco che, dunque, operava formalmente slegato dal Consiglio Comunale anche se, inevitabilmente, avrebbe dovuto, in seguito, dialogare con esso per raggiungere gli obiettivi programmatici[70].

1.4.2 I passi decisivi per l'approvazione della legge 81/1993.

Dunque, tornando all'iter per l'approvazione della nuova normativa nazionale per le elezioni comunali, alle difficoltà sul modello da seguire, si aggiunsero le pressioni dell'opinione pubblica. In particolare il movimento referendario si era prefissato la presentazione di un quesito che proponeva l'estensione a tutti i comuni del sistema elettorale fino a quel momento utilizzato nei comuni fino a cinquemila abitanti[71], dunque un sistema maggioritario puro, con l'elezione diretta del Sindaco da parte dei cittadini[72]. Tuttavia, lo stesso movimento referendario era diviso: alcuni proponevano l'estensione del maggioritario con un rafforzamento del rapporto tra esecutivo e maggioranza consiliare, mentre altri auspicavano un'elezione del Sindaco quasi autonoma dal Consiglio comunale, con una forte e diretta investitura popolare[73]. Nel dibattito parlamentare l'elezione diretta del Sindaco fu un punto di forte contrasto tra i vari gruppi sia per questioni ideologiche che per il disgregamento dell'unità nelle forme di governo. Infatti, vi erano gruppi che già negli anni precedenti si erano espressi a favore di una revisione in senso presidenzialista dello stato[74], mentre dall'altra parte ve

[69] Ibidem.
[70] Ivi, p. 100.
[71] Individuati dall'Articolo 1 della Legge 10 Agosto 1964 n.663.
[72] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 25.
[73] Ibidem.
[74] Si pensi agli interventi in tal senso di Bettino Craxi, B. Craxi, ***Ottava Legislatura***, in "L'Avanti", 28 settembre 1979; S. Messina, ***Presidenzialismo subito questo è il prezzo di Craxi***, in "La Repubblica" , 18 maggio 1989; S. Bonsanti, ***Repubblica presidenziale Craxi ritorna alla carica***, in "La Repubblica", 15 marzo 1990. E ancora di

ne erano altri che ritenevano l'elezione diretta del Sindaco il primo passo verso il presidenzialismo, considerato in aperto contrasto con lo spirito della Carta Costituzionale, dato il forte ruolo del Presidente e la concentrazione di potere nelle sue mani. Ulteriore problema che emerse nel corso del dibattito fu la mancata armonizzazione dei sistemi elettorali tra i vari livelli di governo[75].

Le principali soluzioni vagliate furono una di stampo maggiormente presidenzialista, sul modello della citata Legge 26 agosto 1992 n. 7 della Regione Siciliana, e una, inedita, di razionalizzazione del sistema parlamentare che, attraverso alcuni accorgimenti, spostava la competizione elettorale verso il bipolarismo[76].

Le varie posizioni, alla fine, giunsero ad un accordo che sintetizzava la visione di pari dignità per il Sindaco e per il Consiglio Comunale e l'introduzione del principio del *Simul Stabunt Simul Cadent*, con l'elezione diretta di entrambi gli organi da parte degli elettori. Tuttavia il Parlamento, in quella convulsa fase storico-politica, lavorò principalmente per arginare la tempesta che lo travolse e gettò le basi per il superamento del sistema proporzionale puro in tutti i livelli di governo, nel tentativo di ricomporre la frattura con l'opinione pubblica e assecondare le indicazioni provenienti dai risultati dei Referendum svolti tra il 1991 e il 1993[77].

1.5 La Legge 81/1993 e il suo impatto sul sistema politico.

Finalmente, con l'approvazione della Legge 25 marzo 1993 n.81, si è giunti alla riforma epocale che ha valorizzato la figura del primo cittadino. Infatti, la legge 81/1993, pur confermando le principali prerogative spettanti ad ogni organo municipale, ha

---

Giorgio Almirante, intervistato da Enzo Biagi durante la trasmissione *"Le grandi interviste di Enzo Biagi-Repubblica Atto II"*, Rete 4, 1983; e Gianfranco Miglio, ***Presidenzialismo in salsa missina***, in "La Repubblica", 12 maggio 1988.

[75] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 105.

[76] L. Vandelli- T. Tessaro – S. Vassallo, ***Organi e Sistemi Elettorali parte II***, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2001, p. 724.

[77] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 108.

introdotto l'elezione diretta del capo dell'esecutivo e del Consiglio, che si occupano di funzioni differenti: responsabilità amministrativa dell'ente per il primo cittadino e determinazione degli obiettivi e controllo per l'Assemblea[78]. Inoltre, è stata prevista un'altra importante novità con correttivi maggioritari all'elezione proporzionale del Consiglio Comunale e il collegamento tra il Candidato Sindaco e la lista o coalizione che lo sostiene[79]. L'impianto adottato, che modifica profondamente il D.P.R. 16 maggio 1960 n.570 Testo Unico delle norme sull'elezione dei Consigli Comunali, interviene anche sulla legge 10 agosto 1964 n. 633 con un innalzamento della soglia da cinquemila a quindicimila abitanti per i Comuni che votano con sistema maggioritario puro, con l'assegnazione dei due terzi dei seggi alla lista a sostegno del candidato Sindaco vincente. Nei comuni sopra i quindicimila abitanti, al Sindaco eletto viene, normalmente, garantito il 60% dei seggi in Consiglio Comunale attribuiti alle liste a lui collegate come maggioranza[80]. La legge 25 marzo 1993 n.81 ha, inoltre, reso nullo il quesito referendario proposto dal movimento di Mario Segni, che si concentrava sulla modifica di alcune disposizioni, 24 articoli, del D.P.R. 570/1960, abrogate o modificate dalla nuova legge. In caso di esito favorevole, la proposta referendaria avrebbe permesso l'estensione del voto maggioritario con scrutinio di lista a tutti i Comuni, abrogando le norme in vigore, fino a quel momento, per i Comuni maggiori.

Tuttavia, in seguito all'intervento del legislatore con la legge 81/1993, l'Ufficio Centrale per il Referendum, il 2 aprile 1993, ha disposto di non dare corso al Referendum, considerando la forte discontinuità tra la nuova e la vecchia normativa[81].

---

[78] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 26.
[79] Ibidem.
[80] Ivi, p. 27.
[81] Ivi, pp. 29-31, Motivazione dell'ordinanza del 2 aprile 1993 dell'Ufficio centrale per il Referendum della Corte Suprema di Cassazione: "la previsione, contenuta nella nuova legge, dell'elezione del sindaco a suffragio universale e diretto dei cittadini e, nei comuni con più di 15000 abitanti, in modo distinto ancorché contestuale con quello del consiglio comunale (artt. 5,6 e 16), costituisce già di per sé una radicale innovazione." "La novità del sistema elettorale introdotto dalla legge n. 81 del 1993 appare tanto più accentuata ove si consideri la rilevante trasformazione dell'ordinamento del Comune, specialmente per quanto concerne la posizione, il ruolo ed i poteri dei suoi organi nonché i rapporti tra essi. Nel nuovo ordinamento infatti la figura del sindaco- in quanto

Il risultato della riforma, che ha tenuto conto sia dell'esigenza di garantire stabilità al Sindaco che del non comprimere eccessivamente le minoranze consiliari, segna una svolta epocale negli equilibri elettorali e politici della nostra Repubblica.

La novità più importante, come già accennato, è stata la riforma elettorale con l'adozione di un sistema misto, con parte proporzionale di lista e un premio di maggioranza[82]. Per quanto riguarda gli organi comunali, si è proceduto ad una diminuzione del numero di Consiglieri Comunali in tutte le classi di comuni [83]. In questo modo, il Consiglio appare più snello e consente, unitamente alle soglie di sbarramento, di aumentare l'effetto maggioritario, garantendo più stabilità all'esecutivo[84]. Anche le giunte sono state rivisitate dalla legge 81/1993, con la riduzione del numero di assessori[85], con un numero massimo e minimo per ciascuna classe di comuni. Soprattutto, gli assessori non sono più legati ai Consigli Comunali ma, essendo nominati dal Sindaco, agiscono di concerto con quest'ultimo, non possono più occupare, contemporaneamente, anche la carica di Consigliere e sono organi di diretta collaborazione del capo dell'esecutivo[86]. Altra importante novità prevista dalla legge 81/1993 è la riduzione da cinque a quattro anni della durata del mandato del

---

espressione primaria della volontà dell'elettorato che lo nomina a suffragio universale e diretto- risulta assolutamente preminente."

[82] Ivi, p. 40.

[83] Articolo 1 Legge 25 marzo 1993 n.81,"Composizione del consiglio comunale 1. Il consiglio comunale è composto dal sindaco e: a) da 60 membri nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti; b) da 50 membri nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti; c) da 46 membri nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti; d) da 40 membri nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia; e) da 30 membri nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti; f) da 20 membri nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; g) da 16 membri nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti; h) da 12 membri negli altri comuni".

[84] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 47.

[85] Articolo 23 Legge 25 marzo 1993 n.81, "Composizione delle giunte 1. La giunta comunale è composta dal sindaco, che la presiede, e da un numero pari di assessori, stabilito dallo statuto, non superiore a due nei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti; non superiore a quattro nei comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 10.000 abitanti; non superiore a sei nei comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 100.000 abitanti; non superiore a otto nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e nelle città metropolitane".

[86] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 48.

Consiglio Comunale e, conseguentemente, del Sindaco[87]. È stato anche previsto un massimo di due mandati consecutivi per i Sindaci[88] che, dunque, non possono candidarsi per un terzo mandato consecutivo[89]. Questa scelta è dovuta alla volontà di dare maggiore spazio a più personaggi politici e assicurare ricambio amministrativo, soprattutto nei Comuni minori[90]. Per quanto riguarda la presentazione delle liste elettorali, tutte le liste che intendono candidarsi devono necessariamente raccogliere le firme, tranne nel caso di comuni con meno di mille abitanti[91]. La previsione introdotta mira a ridurre lo strapotere dei partiti presenti in Parlamento, ora non più esentati dalla raccolta firme, ed equiparati alle liste civiche. Questa parificazione, può potenzialmente, dare vita ad una competizione tra le liste maggiormente presenti sul territorio e riconoscibili per i cittadini[92]. Inoltre, unitamente alla presentazione delle liste, diviene obbligatoria la presentazione di un programma comune (nel caso di coalizioni) e del candidato alla carica di Sindaco, tutto questo con l'obiettivo di rendere più semplice la scelta dell'elettore tra i vari candidati[93]. Nei comuni al di sotto dei

[87] Articolo 2 comma 1 Legge 25 marzo 1993 n.81, "1. Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di quattro anni".

[88] Articolo 2 comma 2 Legge 25 marzo 1993 n.81, "2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche".

[89] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 50.

[90] Ibidem.

[91] Articolo 3 comma 1 Legge 25 marzo 1993 n.81, "Sottoscrizione delle liste 1. La dichiarazione di presentazione delle liste dei candidati al consiglio comunale e delle collegate candidature alla carica di sindaco per ogni comune deve essere sottoscritta: a) da non meno di 2.000 e da non più di 3.000 elettori nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti; b) da non meno di 1.000 e da non più di 2.000 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 500.001 ed un milione di abitanti; c) da non meno di 700 e da non più di 2.000 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 500.000 abitanti; d) da non meno di 400 e da non più di 1.500 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 40.001 e 100.000 abitanti; e) da non meno di 250 e da non più di 800 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 40.000 abitanti; f) da non meno di 200 e da non più di 500 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 20.000 abitanti; g) da non meno di 80 e da non più di 250 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti; h) da non meno di 40 e da non più di 100 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 5.000 abitanti; i) da non meno di 30 e da non più di 60 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti. 2. Nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti".

[92] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, pp. 51-52.

[93] Articolo 3 comma 5 Legge 25 marzo 1993 n.81 "Con la lista di candidati al consiglio comunale deve essere anche presentato il nome e cognome del candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio. Nei comuni con popolazione superiore a quella dei comuni di cui all'articolo 5, più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di sindaco. In tal caso le liste debbono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano fra di loro collegate".

quindicimila abitanti non sono permesse coalizioni e ciascun candidato deve essere collegato ad una sola lista[94]. Molto importante è il legame tra Sindaco e Consiglio comunale e, dunque, la necessità di armonizzare le loro funzioni, nonché consentire al Sindaco di avere una maggioranza chiara. Questo è possibile grazie alla connessione tra liste e candidato sindaco, nonché alle differenze nei sistemi elettorali dei comuni tra maggiori (più di quindicimila abitanti) e minori (fino a quindicimila) [95]. Questo punto è stato uno dei più discussi, fino a giungere alla quota di quindicimila [96].

Nei Comuni fino a quindicimila abitanti è stato adottato un sistema maggioritario secco, con i due terzi dei seggi assegnati alla lista vincente, mentre il restante terzo assegnato con sistema proporzionale tra le liste sconfitte. Per evitare possibili disequilibri nei comuni fino a quindicimila abitanti, il voto alla lista è direttamente collegato al candidato sindaco da questa sostenuto. Viene eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti tra tutti gli sfidanti. Non è previsto ballottaggio, tranne in caso di parità di voti tra i candidati. Nel caso persista la parità al secondo turno, viene nominato Sindaco il candidato più anziano[97].

Nel caso dei comuni con più di quindicimila abitanti, l'intervento è stato molto più profondo ed incisivo, dando origine a fenomeni come la personalizzazione della figura del Sindaco e l'assegnazione di un peso maggiore alle dinamiche comunali nel dibattito politico sia locale che nazionale. La novità principale, anche in questo caso, è l'elezione diretta del sindaco. Tuttavia il dibattito, soprattutto riguardo al collegamento tra il candidato sindaco e le liste a sostegno, è stato parecchio combattuto, dato che le

[94] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 53.
[95] Ivi, p. 56.
[96] Ivi, p. 57, quota considerata più consona dopo un confronto tra le varie proposte avanzate alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica sulla base dei dati disponibili in quegli anni: "In Italia i comuni con meno di 15000 abitanti sono 7241 (su 8100 complessivi) con una popolazione di 2370590. Considerato che la Sicilia ha una legge elettorale propria sotto la cui disciplina ricadono i 323 comuni con meno di 15000 abitanti per 1643353 cittadini, il sistema maggioritario secco previsto dalla legge nazionale si applica a 7089 comuni e 22062337 cittadini su una popolazione complessiva di 57746153 (fonte ISTAT – Annuario Statistico 1990)".
[97] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 59.

modalità di voto possono risultare decisive per la conquista della maggioranza consiliare. Un esempio è fornito dalla Legge Regionale 26 agosto 1992 n.7 della Regione Siciliana. Nel caso siciliano, come evidenziato in precedenza, gli elettori hanno la possibilità di esprimersi con due schede differenti, una per il candidato Sindaco e una per le liste. Questa modalità ha dato origine, in seguito alla prima tornata elettorale con la nuova legge, in tutti i capoluoghi tranne Palermo, a maggioranze consiliari di colore politico differente rispetto al Sindaco, con tutte le difficoltà del caso per quanto riguarda la stabilità e la continuità del mandato amministrativo.

Proprio questa previsione ha spinto il legislatore nazionale verso una scelta monistica, con un'unica scheda sia per il candidato sindaco che per le liste e la dichiarazione preventiva di collegamento tra il candidato e la lista o liste a suo sostegno[98]. Il legame con le liste aveva l'obiettivo di ridurre la possibilità di "Anatra Zoppa", ma anche per responsabilizzare le liste che si impegnano, con un programma comune, a sostenere il proprio candidato sindaco, oltre che a garantire lo stesso elettorato da eventuali iper personalizzazioni da parte del Sindaco, che sfugge così al controllo del Consiglio Comunale[99].

Dunque, per esprimere il voto è stato previsto l'utilizzo di una sola scheda, ma con la possibilità per l'elettore di fare ricorso al voto disgiunto. Infatti, il votante aveva varie combinazioni per esprimere le proprie preferenze. Egli poteva votare solo per una lista, con il voto automaticamente assegnato al candidato collegato, poteva scegliere di votare solo il candidato sindaco, oppure una lista ed un candidato sindaco differente nonché, ovviamente, sia una lista che il candidato sindaco collegato[100]. Questa serie di opzioni hanno dato all'elettore un'ampia possibilità di scelta ed hanno, effettivamente, favorito una personalizzazione della figura del Sindaco pur mantenendo, comunque, un ruolo di primaria importanza per le liste e, conseguentemente, per il Consiglio comunale. Infatti,

[98] Ivi, p. 61.
[99] Ivi, p. 62.
[100] Ivi, pp. 68-69.

per avere buone possibilità di vittoria, le liste devono necessariamente scegliere un candidato riconosciuto come di buon livello dagli elettori e, viceversa, questi deve cercare di avere a proprio sostegno delle liste compatte e valide.

Il sistema scelto dal legislatore, di stampo misto, garantisce al candidato sindaco eletto il 60% dei consiglieri comunali, eletti tra le liste a lui collegate. Tuttavia questo premio di maggioranza non scatta in alcuni casi. In particolare, quando una coalizione collegata ad un candidato sindaco diverso dal vincitore abbia raggiunto il 50% + 1 dei voti validi nell'arena proporzionale. In questo caso vi sarà la cosiddetta "Anatra Zoppa", dato che la maggioranza del Consiglio comunale sarà di un colore politico differente rispetto al Sindaco eletto. In tal caso, si procede con una ripartizione proporzionale dei seggi tra le liste[101]. Un ulteriore caso è possibile quando il Sindaco viene eletto al ballottaggio e, nel primo turno, le liste a lui collegate hanno superato il 50% dei voti e, dunque, si procede con una ripartizione proporzionale dei seggi. Infine, il premio di maggioranza non scatta anche nel caso in cui la coalizione a sostegno del candidato vincente superi la quota del 60% e, di conseguenza, è più corretto definire il sistema elettorale come proporzionale misto con premio di maggioranza[102].

Nel caso di "Anatra Zoppa" le conseguenze possono essere le dimissioni del Sindaco o l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio Comunale. Tuttavia, queste soluzioni possono favorire il Sindaco in una nuova tornata elettorale che gli permetterebbe, sfruttando adeguatamente il cosiddetto Incumbency, di rafforzare il proprio seguito ed ottenere una maggioranza consiliare a lui vicina[103]. Di conseguenza, spesso si verifica una "coabitazione", simile al modello della Quinta Repubblica francese, in cui Sindaco e Consiglio Comunale si accordano su punti di programma o in

[101] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 74.
[102] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 67.
[103] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 74.

cui il Consiglio si esprime sul singolo provvedimento[104]. Questa soluzione, per quanto instabile e con la minaccia da parte delle parti in causa di "staccare la spina", permette comunque di poter svolgere la funzione amministrativa ed evitare elezioni che potrebbero condurre ad un ridimensionamento delle parti in conflitto[105]. Il fenomeno della cosiddetta "Anatra Zoppa", pur essendo numericamente limitato nella casistica, come vedremo nei capitoli seguenti, ha caratterizzato soprattutto le elezioni degli anni immediatamente successivi alla riforma del 1993 in città dove la forza del candidato sindaco è stata dirompente sia rispetto agli avversari che alle stesse sue liste.

Altra novità introdotta dalla legge 81/1993 riguarda il turno di ballottaggio. Questo è previsto solo nei comuni con più di quindicimila abitanti (salvo il caso di parità descritto in precedenza negli altri comuni), e prevede un confronto tra i due candidati che al primo turno hanno raccolto più voti pur non raggiungendo il 50% +1 dei voti validi necessari per l'elezione diretta. L'obiettivo è quello di dare possibilità anche alle formazioni minori di essere decisive per la vittoria di un candidato, mediante l'ulteriore apparentamento tra liste. Questo strumento serve ad evitare accordi all'interno del Consiglio comunale, fortemente osteggiati dall'opinione pubblica, dato che si tratta di accordi tra le segreterie di partito. Dunque, non possono variare le liste a sostegno di un candidato già presenti al primo turno, ma si può procedere con accordi e allargamenti della coalizione, anche in funzione del premio di maggioranza. Inoltre, le liste che intendono unirsi ad un'altra coalizione devono convergere sul programma e dichiarare il collegamento almeno una settimana prima del ballottaggio[106]. Dunque, con il voto al secondo turno è molto importante la figura e la capacità di aggregazione del Sindaco. Tuttavia, nel turno di ballottaggio è fondamentale anche il ruolo delle liste a sostegno che, in alcuni casi, possono rappresentare un supporto decisivo o anche un freno per le ambizioni del candidato sindaco. Per quanto riguarda le liste, nel caso del dibattito parlamentare era emersa la possibilità, analogamente ai comuni minori, di far confluire

[104] Ivi, p. 75.
[105] Ivi, p. 74.
[106] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 74.

tutte le forze a sostegno di un candidato all'interno di un'unica lista. Questa strada è stata intrapresa solo per i comuni minori, a causa sia della minore frammentazione sia per una personalizzazione storicamente più evidente. Al contrario, nei comuni maggiori l'accorpamento in un'unica lista di anime politiche unite in coalizione, ma con differenze al proprio interno, non avrebbe garantito adeguatamente la pluralità [107]. Di conseguenza, si è giunti ad una soluzione di compromesso con le liste apparentate tra loro a sostegno di un candidato, ma con simbolo e ideologia comunque identificabile da parte dell'elettore[108]. Inoltre, questa soluzione incentiva i partiti a mettere da parte gli eccessivi personalismi per accrescere le proprie possibilità di vittoria.

Per quanto riguarda la preferenza per i candidati al Consiglio Comunale che l'elettore può esprimere, si è inteso seguire le indicazioni emerse con il Referendum sulla preferenza unica del 1991, dunque scartando le ipotesi di preferenze multiple avanzate da alcuni partiti. La scelta della preferenza unica si inquadra anche nel solco del sistema maggioritario, disegnato sia dalla Legge 81/1993 che dalla successiva legge 4 agosto 1993 n.276-277 conosciuta come Mattarellum per l'elezione delle due camere e verso una maggiore responsabilizzazione dell'elettore e dell'importanza del suo voto[109].

Un'altra novità fondamentale introdotta dalla legge 81/1993 è rappresentata dalla concentrazione del potere esecutivo sul Sindaco, che nomina e può revocare gli assessori, con cui stabilisce un rapporto di reciproca fiducia, e che ha il compito di coordinare la Giunta con l'obiettivo di procedere con un'unica condotta nel corso dell'azione amministrativa[110]. I membri dell'esecutivo comunale non possono essere contemporaneamente assessori e consiglieri nei comuni sopra i quindicimila abitanti. Questa impostazione, dunque, crea un rapporto dualistico Sindaco-Consiglio, ma che valorizza profondamente il primo cittadino rispetto al passato.

---

[107] Ivi, p. 77.
[108] Ibidem.
[109] Ivi, p. 80.
[110] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 65.

Un aspetto importante è dato dal superamento della sfiducia costruttiva dalla legge 142/1990. L'obiettivo è quello di garantire stabilità e continuità all'azione amministrativa e la legge 81/1993 al suo posto ha previsto un sistema basato sul principio del *Simul Stabunt Simul Cadent*[111]. Questo si basa sulla necessità di collaborazione tra Sindaco e Consiglio Comunale per restare in carica; in caso contrario, dovuto a dimissioni del Sindaco o approvazione di mozione di sfiducia da parte del Consiglio Comunale, si torna al voto per entrambi gli organi di governo[112]. Tuttavia, contrariamente alle consuetudini precedenti alla legge 142/1990, eventuali voti contrari del Consiglio su provvedimenti di governo non comportano come conseguenza le dimissioni del Sindaco e della Giunta[113]. Dunque, non vi è una fiducia "permanente", come nel caso della forma parlamentare di governo, ma permane la necessità per la Giunta ed il Consiglio Comunale di collaborare, anche se con prerogative separate, per mantenere la stabilità e non provocare lo scioglimento con le conseguenti elezioni. Questo sistema ha permesso di diminuire l'influenza partitica, in particolare nel caso di crisi, dato che in passato si procedeva alla scelta di una nuova giunta con le elezioni come *Extrema Ratio* nel caso in cui non si giungeva ad un accordo. Con la novità introdotta dalla Legge 81/1993, diventa fondamentale ricomporre le eventuali fratture, aspetto che rafforza il Sindaco in caso di crisi[114]. Inoltre, il Sindaco ha, a sua volta, potere di "ricatto" verso il Consiglio Comunale, dato che eventuali dimissioni porterebbero ad uno scioglimento anticipato e nuove elezioni. Nel caso di dimissioni, le forze politiche dispongono di venti giorni per cercare di ricomporre la frattura con il Sindaco e far ripartire la consiliatura, evitando il ritorno

[111] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 95.
[112] Ibidem.
[113] F. Pinto – S. Staiano, ***Il nuovo sindaco riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 67, Ministero dell'Interno, circolare 1 giugno 1993 n. 12: " Per quanto riguarda la proposta di linee programmatiche presentata dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, se non viene approvata dal Consiglio, non può ritenersi, nel silenzio della legge, che ciò equivalga a una mozione di sfiducia causante lo scioglimento del consiglio, in quanto le cause di scioglimento devono essere tassativamente previste dalla legge. Neppure può ritenersi, peraltro, sempre nel silenzio della legge, che la maggioranza sia obbligata a presentare una mozione di sfiducia a seguito della disapprovazione della proposta di indirizzi del governo, né che il Sindaco o il presidente della Provincia sia impedito in tal caso a esercitare le funzioni…in caso di ulteriore conflitto e di paralisi dell'ente, può essere proposta in qualunque momento la mozione di sfiducia".
[114] Ivi, p. 68.

alle urne. Tuttavia, è evidente che, in un quadro come questo, la figura del Sindaco ne esce rafforzata.

Il principio del *Simul Stabunt Simul Cadent* ha, indubbiamente, sinora garantito maggiore stabilità alle giunte comunali. Inoltre, questo principio supera anche il meccanismo previsto dalla Legge Regionale 7/1992 della Regione Siciliana che prevedeva un referendum tra gli elettori del Comune con decadenza del Sindaco o del Consiglio Comunale secondo il risultato. Altre situazioni, oltre le dimissioni del primo cittadino o l'approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti, in cui il principio del *Simul Stabunt Simul Cadent* si applica sono: impedimento permanente da parte del Sindaco, rimozione, decadenza o morte del primo cittadino[115]. Non è prevista in nessuno di questi casi l'elezione di un nuovo sindaco da parte del Consiglio Comunale. Solo nel caso di dimissioni, impedimento o decesso sarà il vice sindaco ad assumere l'incarico fino alle elezioni. Nei restanti casi, sfiducia o scioglimento, viene nominato un Commissario in carica fino alle elezioni per gli affari correnti[116].

Un altro aspetto da sottolineare è che, con l'elezione diretta, il Sindaco stabilisce una forte relazione con i cittadini e, in caso di scioglimento, sarà più facile per lui utilizzare, durante la campagna elettorale, sia l'incumbency di cui gode che il "segnalare" coloro i quali lo hanno ostacolato nella sua azione.

Il sistema delineato dalla Legge 25 marzo 1993 n.81, definito come *Neo-parlamentare*, dati i buoni risultati raggiunti, è diventato un modello per i sistemi degli altri livelli di decentramento amministrativo, considerata la tendenza al bipolarismo e alla personalizzazione della leadership tipica degli anni '90. Tuttavia, la legge è stata apprezzata anche per il mantenimento delle identità partitiche che non sono state

[115] A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993, p. 95.
[116] Ivi, p. 97.

schiacciate dalle novità appena menzionate[117].

Il sistema, proposto anche a livello nazionale con la ricorrente narrazione sul "Sindaco d'Italia", non è stato adottato a causa sia della necessità di una più ampia riforma costituzionale che ridisegnasse la forma di governo della Repubblica, che dell'incapacità di giungere ad un accordo tra gli attori politici. Tuttavia, con Legge 23 febbraio 1995 n. 43 Tatarella e, poi, con la Legge Costituzionale 22 novembre 1999 n.1, il sistema *Neo-parlamentare* è stato adottato dalle Regioni con l'elezione diretta del Presidente, creando, dunque, uniformità di governo ed elettorale tra tutti degli enti territoriali del nostro Stato.

1.6 Le successive modifiche e il modello attualmente in vigore.

La legge 81/1993, come vedremo nei prossimi capitoli, ha permesso una crescita d'importanza dell'ente comunale senza precedenti nella storia amministrativa dell'Italia unita. Tuttavia, ha lasciato alcuni elementi che permettevano sorprese nella composizione dei Consigli Comunali e non consentivano al Sindaco di disporre sempre della maggioranza necessaria per governare, creando il già citato caso dell' "Anatra Zoppa".

La modifica più importante è intervenuta con la legge 30 aprile 1999 n.120, che ha modificato alcuni punti della legge 81/1993. In particolare, si è cercato di rendere quanto più maggioritaria possibile la distribuzione dei seggi in Consiglio Comunale. Tra queste novità, l'introduzione di una soglia di sbarramento del 3% per l'ingresso delle liste in Consiglio Comunale, modificando l'articolo 7 della legge 81/1993[118]. Inoltre, per quanto riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza del 60% dei seggi alle liste collegate al Sindaco eletto al primo turno, è necessario che queste

[117] L. Vandelli- T. Tessaro – S. Vassallo, ***Organi e Sistemi Elettorali parte II***, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2001, p. 725.

[118] Articolo 5 Legge 30 aprile 1999 n.120, 1. Dopo l'articolo 7 della legge 25 marzo 1993, n. 81, è inserito il seguente: "Art. 7-bis. (Liste non ammesse all'assegnazione dei seggi). - 1. Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia".

ottengano almeno il 40% dei voti e nessun'altra coalizione abbia raggiunto il 50% dei voti validi[119]. Prima della modifica del 1999, al primo turno era necessario, per le liste collegate al sindaco eletto, raggiungere il 50% dei voti. Questa norma, che ha modificato l'articolo 7 della legge 81/1993, si pone l'obiettivo di contenere il fenomeno dell'"Anatra Zoppa" e, quindi, garantire maggioranze stabili al Sindaco neoeletto. Inoltre, per rafforzare la cosiddetta *Incumbency*, viene ammessa la possibilità di un terzo mandato consecutivo, purché uno dei precedenti sia terminato prima della metà del mandato previsto, a causa di fattori diversi dalle dimissioni del Sindaco, ad esempio per sfiducia del Consiglio Comunale[120]. Infine, l'articolo 7 della legge 120/1999, intervenendo sull'articolo 2 della legge 81/1993, ha previsto la proroga da 4 a 5 anni della durata in carica degli organi comunali[121].

L'insieme delle regole previste dalla Legge 81/1993 e dalla Legge 120/1999 rappresentano il sistema elettorale e di governo attualmente in vigore nei Comuni italiani, salvo i casi di differenti normative nelle regioni a statuto speciale che dispongono di potestà legislativa sugli enti locali.

A queste novità si sono aggiunte ulteriori attribuzioni amministrative per gli enti territoriali in generale e per i Comuni in particolare. Questo è stato possibile grazie alle cosiddette Leggi Bassanini di fine anni '90 e alla riforma del Titolo V del 2001.

La legge 15 Marzo 1997 n.59 ha previsto il conferimento delle funzioni che possono

---

[119] Articolo 1 Legge 30 aprile 1999 n.120, 1. Il primo periodo del comma 6 dell'articolo 7 della legge 25 marzo 1993, n. 81, è sostituito dal seguente: "Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 4, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempre che' nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi".

[120] Articolo 2 Legge 30 aprile 1999 n.120, "1. Al comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie".

[121] Articolo 2 Legge 30 aprile 1999 n.120, "1. All'articolo 2, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, le parole: "per un periodo di quattro anni" sono sostituite dalle seguenti: "per un periodo di cinque anni".
2. Le disposizioni del comma 1 si attuano con effetto dal primo rinnovo degli organi degli enti locali successivo alla data di entrata in vigore della presente legge".

essere esercitate in maniera non unitaria[122] agli enti più vicini al cittadino, dunque ai Comuni, che hanno visto aumentare le proprie attribuzioni. In particolare, questo è avvenuto mediante il ricorso a principi quali la sussidiarietà, dunque prevedendo l'intervento di un altro ente nel caso in cui quello individuato non riesca ad assolvere il compito. A questo si aggiungono, tra gli altri, ulteriori principi come l'efficienza, l'economicità, la cooperazione, l'adeguatezza e la differenziazione[123]. La legge 59/1997 si inserisce nel più ampio quadro dei decentramento amministrativo in atto nel nostro paese in quel periodo. In particolare, l'obiettivo era la semplificazione degli enti preposti ai rapporti diretti con i cittadini e una maggiore interazione tra quest'ultimi e le istituzioni. Il Comune, in quanto ente territoriale più vicino al cittadino, è chiamato, nei limiti delle proprie capacità e secondo il principio di adeguatezza, a svolgere funzioni non attribuite ad esso in passato e diventa, dunque, il fulcro dell'amministrazione.

La Legge 15 maggio 1997 n.127 prosegue su questa interpretazione, procedendo con una riorganizzazione delle strutture degli enti locali e con una semplificazione delle procedure. In particolare, per quanto riguarda la figura del Sindaco, vengono

[122] Articolo 4 comma 1 Legge 15 marzo 1997 n.59, "1. Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità' ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

[123] Articolo 4 comma 3 Legge 15 marzo 1997 n.59, "3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; b)il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione; c) il principio di efficienza e di economicità', anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui; d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea; e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo; g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite; l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti".

individuate le modalità di giuramento davanti al Consiglio Comunale[124] e il distintivo, consistente nella fascia tricolore[125]. All'articolo 5, la legge interviene specificando le modalità di dimissioni dalla carica di consigliere comunale[126], stabilendo l'impossibilità di surrogazione nel caso in cui le dimissioni coinvolgano la metà più uno del Consiglio Comunale stesso[127]. Altri aspetti regolamentati dalla legge 127/1997 sono l'autonomia nella gestione degli uffici e del personale comunale, nei limiti della potestà statutaria[128], e le disposizioni di finanza degli enti locali con eventuali sanzioni per gli amministratori e le modalità di stesura del bilancio e sua approvazione[129].

Infine, la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 rappresenta il passo conclusivo della stagione di riforme dell'ordinamento degli enti locali degli anni '90. In particolare, all'art. 3 si riconosce ai Comuni potestà regolamentare nelle funzioni assegnate[130]. L'articolo 4, confermando l'impostazione delle citate Leggi 59/1997 e 127/1997,

---

[124] Articolo 4 comma 1 Legge 15 maggio 1997 n. 127, "1. Il comma 6 dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente: "6. Il sindaco e il presidente della provincia prestano davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana".

[125] Articolo 4 comma 2 Legge 15 maggio 1997 n. 127, "2. Il comma 7 dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente: "7. Distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del comune, da portarsi a tracolla della spalla destra".

[126] Articolo 5 comma 1 Legge 15 maggio 1997 n. 127 "1. Il comma 2-bis dell'articolo 31 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: "2-bis. Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo consiglio, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. Il consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta dal protocollo. Non si fa luogo alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento del consiglio a norma dell'articolo 39, comma 1, lettera b), numero 2), della presente legge".

[127] Articolo 5 comma 2 Legge 15 maggio 1997 n. 127, "2. Al comma 1 dell'articolo 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il numero 2) della lettera b) è sostituito dal seguente: "2) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia;".

[128] Articolo 6 comma 1 Legge 15 maggio 1997 n. 127, "1. Il comma 1 dell'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente: "1. I comuni e le province disciplinano con appositi regolamenti, in conformità con lo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione, e secondo principi di professionalità e responsabilità. Nelle materie soggette a riserva di legge ai sensi dell'articolo 2. comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, la potestà regolamentare degli enti si esercita tenendo conto della contrattazione collettiva nazionale e comunque in modo da non determinarne disapplicazioni durante il periodo di vigenza. Nelle materie non riservate alla legge il comma 2-bis dell'articolo 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, si applica anche ai regolamenti di cui al presente comma".

[129] Articolo 9 Legge 15 maggio 1997 n. 127.

[130] Articolo 3 Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001 n.3, "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

assegna ai Comuni le funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza[131]. Inoltre, viene riconosciuta la cosiddetta Sussidiarietà Orizzontale che permette ai cittadini, mediante proprie iniziative, di collaborare con le istituzioni in determinati casi[132]. L'articolo 5 conferma la previsione dell'articolo 9 della legge 127/1997 riguardo l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, con compartecipazione al gettito fiscale, fondi perequativi e applicazione di tributi locali[133].

Dunque, l'insieme delle riforme elettorali e amministrative, che hanno caratterizzato la politica italiana nel corso degli anni '90, hanno prodotto una valorizzazione del ruolo del Comune sia nel rapporto con i cittadini che con gli altri enti. Diretta conseguenza è stata la crescita dell'importanza del ruolo del Sindaco che agisce non solo da capo della comunità, ma anche da responsabile del Municipio per quanto riguarda gli aspetti amministrativi. In tal senso, la figura del primo cittadino è diventata centrale nel dibattito pubblico e, dunque, il momento dell'elezione rappresenta una decisione fondamentale per i cittadini. Questo aspetto spiega, in parte, il grande successo avuto dalla riforma elettorale introdotta con la legge 81/1993 e come le capacità dimostrate dal candidato sindaco nella propria vita professionale e politica rappresentino, spesso, il vero segreto per la conquista della fiducia dell'elettorato.

[131] Articolo 4 Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001 n.3, "1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente: "Art. 118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

[132] Articolo 4 Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001 n.3, "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

[133] Articolo 5 Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001 n.3, "1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente: "Art. 119. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Capitolo Secondo

GLI EFFETTI DELLA RIFORMA SUL COMPORTAMENTO ELETTORALE

2.1 Le conseguenze delle riforme degli anni '90

Le riforme elettorali che hanno contraddistinto gli anni '90, con l'introduzione di un sistema elettorale misto e l'elezione diretta del Sindaco, hanno senza dubbio inciso profondamente sulla politica italiana che, nel corso dei vent'anni successivi alla riforma, si è andata trasformando in un sistema quasi bipolare. Tuttavia, se l'incentivo maggioritario ha, in un verso, spinto i partiti verso la creazione di coalizioni e, dunque, un diretto confronto tra due aree identificabili in Centro-destra e Centro-sinistra, dall'altro la frammentazione partitica non si è arrestata, data la presenza di moltissime forze politiche all'interno dei principali poli. La conseguenza è stata una fragilità evidente delle stesse coalizioni e difficoltà nell'applicazione di una coerente azione programmatica, con i governi che, seppur più stabili del passato, sono costantemente soggetti alle rivendicazioni di ciascun gruppo facente parte della coalizione[134].

[134] In tal senso si veda l'alternanza di esecutivi della XII legislatura e la composizione delle varie compagini

Anche a livello locale si è verificata un'aggregazione di partiti verso i due principali poli che, unitamente al proliferare di liste civiche, ha visto un aumento delle liste in competizione e del numero di queste all'interno delle maggioranze consiliari. Tuttavia, ogni comunità ha seguito una propria traiettoria indipendente con alleanze "particolari", accordi tra forze apparentemente inconciliabili e forze locali decisive per la tenuta dei vari esecutivi. Il primo aspetto evidente nell'analizzare gli effetti della Riforma introdotta dalla legge 81/1993 è, senza dubbio, una maggiore stabilità degli esecutivi. Questo non significa di certo che siano diminuiti i conflitti tra le forze politiche o che le frammentazioni politiche e ideologiche non abbiano più un ruolo centrale nel dibattito consiliare. Al contrario, l'elemento della stabilità evidenzia come la riforma, nel suo insieme, sia riuscita a porre rimedio al principale problema che affliggeva il governo comunale e che gli strumenti adottati, al netto delle varie modifiche e di aspetti comunque migliorabili, sono riusciti a dissuadere le forze politiche dal ricorso alla crisi. Questo è stato possibile grazie al principio del *Simul Stabunt Simul Cadent* che, con il ritorno alle urne e, dunque, la possibilità di grandi cambiamenti all'interno del consiglio comunale, ha rafforzato il ruolo del Sindaco, che non può essere sostituito in nessun caso, e "costretto" i gruppi ad agire in maniera più responsabile. A questo si aggiungono ulteriori aspetti come l'elezione diretta da parte dei cittadini sia del Consiglio Comunale che, soprattutto, del Sindaco, che ha visto nettamente rafforzato il suo istituto dall'investitura popolare. Infine, ma non meno importante, la previsione di un premio di maggioranza del 60%, nei comuni con più di 15mila abitanti, per le liste collegate al candidato Sindaco eletto che ha permesso all'esecutivo, di godere di una solida coalizione a sostegno in Consiglio e ridotto in maniera determinante le trattative all'interno dell'assemblea municipale, con la chiara individuazione di una maggioranza e di un'opposizione con una dialettica politica ben definita.

Tuttavia, come vedremo nel corso di questo e del successivo capitolo, non sono mancati casi di modifiche delle maggioranze a sostegno, ricorso al ballottaggio, e situazioni in cui il candidato Sindaco eletto si ritrova con una maggioranza consiliare a lui ostile e

---

governative.

con conseguenti difficoltà nell'azione amministrativa. Infine, il sistema elettorale dei Comuni ha comportato non solo nuovi movimenti dell'elettorato, ma anche una rottura con il passato. Infatti, in precedenza gli equilibri locali erano strettamente legati a quelli nazionali, con sostituzione degli esecutivi e cambi nelle maggioranze consiliari sulla base dei cambiamenti nelle compagini governative[135]. A tal proposito, nel caso di giunte con composizione differente rispetto al governo nazionale, si parlava di "Giunte anomale"[136] Adesso, ciascun Comune è dotato di equilibri propri, con maggioranze diverse, con una maggiore importanza per i comitati civici e, soprattutto, un rafforzamento del ruolo del Sindaco. Questo è testimoniato dall'accresciuto peso dei primi cittadini anche nelle vicende politiche nazionali e dal conseguimento, da parte di un buon numero di essi, di importanti incarichi a livello governativo.

2.2 Le conseguenze dell'elezione diretta sul comportamento degli elettori

Il nuovo sistema di governo, oltre a garantire maggiore stabilità agli esecutivi, ha prodotto una maggiore alternanza tra i partiti alla guida dei municipi, e i risultati di ciascun Comune, pur rappresentando un importante banco di prova per i partiti maggiori, non incidono sugli equilibri degli altri livelli di governo come nel passato[137]. Inoltre, le riforme, come la legge costituzionale 3/2001, che è intervenuta sul Titolo V, hanno prodotto un decentramento delle funzioni amministrative, con i Comuni che hanno visto aumentare le proprie attribuzioni e, di conseguenza, assurgere ad enti fondamentali per i cittadini. Tutto ciò ha, senza dubbio, contribuito ad accrescere l'interesse verso gli enti locali. Tuttavia, è bene sottolineare come gli elettori, secondo i vari tipi di elezioni, si orientino in maniera differente[138]. Questo fenomeno è stato reso possibile dal forte allentamento dell'appartenenza ideologica, nonché dall'importanza dei candidati locali che, stabilendo solidi rapporti con gli elettori, riescono a influire in maniera decisiva sui risultati elettorali. Dunque, si possono considerare le elezioni

[135] G. Baldini- G. Legnante, ***Città al voto***, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 30.
[136] Ibidem.
[137] Ivi, p. 29.
[138] Ivi, p. 31.

comunali come uniche e slegate da tutte le altre[139] e, come vedremo, ciò è evidente in tantissimi casi.

Anche la scelta del candidato si rivela fondamentale dato che, in tutti i casi, facendo leva sulle proprie esperienze e notorietà a livello locale, egli può influire sul risultato in maniera decisiva. Dunque, ad una forte coalizione di partiti serve individuare una valida squadra di candidati al Consiglio Comunale e un candidato sindaco di spessore. A tal proposito, è particolarmente importante analizzare la provenienza professionale del Candidato e come questi riesca a trascinare la propria coalizione. A partire dal 1993, e soprattutto negli anni '90, tutti gli schieramenti politici hanno ricercato candidati provenienti dalla cosiddetta "Società Civile", dunque personaggi slegati dalle segreterie e dagli equilibri partitici. Ciò ha dato forte slancio alla personalizzazione della politica, con figure sempre più centrali nel dibattitto politico e capaci di coinvolgere gli elettori.

La personalizzazione è evidente in Italia nella cosiddetta Seconda Repubblica, soprattutto con la figura di Silvio Berlusconi. Tuttavia, sono i Comuni che hanno rappresentato il primo importante banco di prova per la personalizzazione. A tal proposito, nel dibattito politico nazionale, si è spesso fatto cenno al "Sindaco d'Italia", cioè la possibilità di traslare il modello dei Comuni a livello parlamentare, dunque l'elezione diretta del Capo del Governo, richiamato anche recentemente da alcuni esponenti politici[140].

Di conseguenza, i Comuni rappresentano un modello a cui guardare per ridisegnare gli equilibri istituzionali. Altra caratteristica propria delle elezioni amministrative è la possibilità per l'elettore, a differenza delle elezioni politiche, di scegliere tra varie combinazioni la modalità di espressione del proprio voto e, dunque, investire direttamente il candidato da lui scelto[141].

Inoltre, è cambiato anche il quadro dei partiti che si presentano alle competizioni elettorali. Infatti, prima della riforma del 1993, i principali partiti nazionali erano presenti in tutti i comuni maggiori, con una ripetizione dell'offerta politica a tutti i

[139] Ivi, p. 32.
[140] R. Maroni, *A proposito del Sindaco d'Italia*, in "Il Foglio", 22 febbraio 2020.
[141] G. Baldini- G. Legnante, ***Città al voto***, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 38.

livelli di governo. La presenza di liste civiche, invece, era sporadica e comunque legata ai partiti maggiori[142]. Questa offerta si è andata ampliando in seguito alle modifiche degli anni '90, anche grazie alle possibili combinazioni a disposizione dell'elettore. Infatti, il numero di liste è aumentato e, anche nel corso delle varie elezioni, si è palesata una crescita dell'offerta[143] e quindi una frammentazione del voto[144]. Una traiettoria simile ha caratterizzato anche l'aumento del numero di candidati alla carica di Sindaco.

Inoltre, spesso, i candidati Sindaco fanno affidamento anche sulle cosiddette "liste del Sindaco", con l'obiettivo di conquistare seggi e voti in maniera indipendente dai principali partiti nazionali che appoggiano il candidato. Questa consuetudine ha il vantaggio di dar vita ad una "truppa" di fedelissimi del primo cittadino all'interno del Consiglio Comunale. Inoltre, la lista del Sindaco evidenzia il ruolo decisivo del candidato e lo slega maggiormente dalle dinamiche della coalizione, permettendogli di agire in maniera più autonoma e incisiva. Infine, come vedremo, in alcuni casi queste liste vengono riproposte anche in elezioni in cui non è più presente il candidato che, grazie alla propria esperienza e personalità, può risultare decisivo per l'elezione di un personaggio a lui vicino[145].

Altro aspetto importante che riguarda il proliferare di liste è dato dal sistema del doppio turno. Infatti, molte liste partecipano con un candidato proprio al primo turno ma, in caso di sconfitta, al turno di ballottaggio si accordano con il candidato ad essi più vicino. Questo consente loro di rendersi decisivi per l'elezione al ballottaggio del Sindaco, sia grazie all'apparentamento, fenomeno particolarmente evidente nei primi anni dopo la riforma, che dovrebbe spingere i propri elettori a sostenere il candidato, che per quanto riguarda la composizione del Consiglio Comunale e della Giunta[146].

---

[142] Ivi, p. 82.
[143] Ivi, pp. 88-89.
[144] Ivi, p. 127.
[145] Ivi, p. 108, " particolarmente noti sono i casi delle liste nate a sostegno dei sindaci di Roma (Lista Civica per Rutelli), Trieste (Con Illy per Trieste) e Catania (Con Bianco): quest'ultima addirittura presente in altri 4 comuni della provincia catanese." A queste occorre aggiungere, sempre nel caso di Trieste, la Lista Civica "Con Di Piazza per Trieste", presente a sostegno anche del candidato Antonione nel 2011 e sempre presentata dal 2006 in poi anche in assenza dello stesso leader della lista.
[146] Ivi, p. 124.

Infatti, nel caso di liste con uno o due consiglieri che decidono di sostenere un altro candidato, queste spesso diventano decisive per la tenuta della stessa maggioranza, con un forte potere di "ricatto" per le liste in questione. Questa ipotesi si verifica soprattutto in una situazione di incertezza, quando il Sindaco uscente non è presente, dunque senza un effetto *incumbent* nella competizione. Al contrario, invece, quando l'uscente si ricandida si può notare, nei casi in cui la conferma appare più sicura, una diminuzione delle liste e dei candidati che tendono dunque a coalizzarsi, nonché una minore partecipazione alle urne degli elettori[147].

Per quanto riguarda l'astensionismo, a partire degli anni '80, esso è diventato un fenomeno sempre più rilevante e le motivazioni sono varie. Tra queste, la maggiore mobilità dell'elettorato, le modifiche ai sistemi elettorali, la minore partecipazione alle vicende politiche e, più semplicemente, la protesta e il distacco dalle istituzioni.

In generale, nel corso della storia repubblicana, si è assistito ad una maggiore percentuale di votanti al Centro-Nord ed un maggiore astensionismo al Meridione per le elezioni politiche. Alle elezioni amministrative, pur non discostandosi eccessivamente da un punto di vista numerico, esse sono caratterizzate da una maggiore partecipazione al Sud rispetto alle elezioni politiche. Al contrario, al Nord queste rivestono un'importanza minore, si assiste ad una diminuzione nell'affluenza.

In particolare, questo è evidente in aree come il Veneto[148], particolarmente nelle città analizzate. Una delle possibili cause è da rintracciare sia nel complesso sistema elettorale che nel proliferare di liste e candidati che può portare gli elettori a preferire l'astensione, data la loro indecisione in merito alle opzioni proposte[149].

Un altro aspetto importante da sottolineare è l'elevato numero di schede bianche o nulle che, al netto del voto di protesta o dell'indecisione, ho personalmente attribuito alla complessità delle varie opzioni con cui l'elettore può esprimere il proprio voto. Questo fenomeno, inoltre, è accentuato da leggi elettorali locali, come nel caso della Sicilia, in cui si è registrato un numero esiguo di voti ai candidati rispetto alle liste nel periodo tra

[147] Ivi, p. 119.
[148] Ivi, p.134.
[149] Ivi, p. 135.

il 2011 e il 2016, a causa della mancata estensione al candidato sindaco del voto ottenuto dalle liste a lui collegate[150]. Dunque, bisogna tenere conto anche dei punti critici della riforma per cercare, come vedremo più avanti, dei correttivi che possano rendere il sistema più adeguato.

Tra le ragioni, invece, che spingono gli elettori a recarsi al seggio e, come nel caso meridionale, ad astenersi in misura minore rispetto alle elezioni politiche, vi sono varie risposte.

Innanzitutto, la possibilità di scegliere direttamente il capo dell'esecutivo e, dunque, essere partecipi della decisione più importante. Questo è dovuto all'opzione di voto al solo candidato sindaco che semplifica la scelta, grazie alle diverse arene di competizione tra candidati alla carica di primo cittadino e al Consiglio Comunale.

Tutto ciò ci conferma che gli elettori si interessano maggiormente alla scelta del capo dell'esecutivo, slegato dalle logiche partitocratiche e che, spesso, il candidato riesce ad accentrare su di sé l'interesse degli elettori, contribuendo al successo della coalizione in maniera determinante anche al contenimento dell'astensionismo e, dunque, non disperdendo voti potenzialmente decisivi[151].

Per quanto riguarda la competizione per il Consiglio Comunale, essa resta comunque fondamentale per il raggiungimento della maggioranza. Infatti, come spiegato nel primo capitolo, nel caso in cui una coalizione diversa da quella del candidato vincente raccolga il 50% più uno dei voti validi, i seggi verranno assegnati con metodo proporzionale, e quindi con una maggioranza ostile al primo cittadino, dando vita ad una coabitazione tra Sindaco e Consiglio Comunale secondo il cosiddetto fenomeno dell'*Anatra Zoppa*.

Dunque, quando si predispone una coalizione non solo è importante il numero di liste e

[150] Art.1 comma 3 Legge 5 aprile 2011 n. 6 Regione Siciliana, "3. La scheda per l'elezione del sindaco è quella stessa utilizzata per l'elezione del consiglio. La scheda reca i nomi e i cognomi dei candidati alla carica di sindaco, scritti entro un apposito rettangolo, al cui fianco sono riportati i contrassegni della lista o delle liste cui il candidato è collegato. Ciascun elettore esprime separatamente il voto per il candidato sindaco e per una delle liste ad esso collegate; il voto espresso soltanto per una delle liste di candidati al consiglio non si estende al candidato sindaco collegato e il voto espresso soltanto per il candidato sindaco non si estende alla lista o al gruppo di liste collegate. Ciascun elettore può altresì votare per un candidato alla carica di sindaco anche non collegato alla lista prescelta, tracciando un segno sul relativo rettangolo."

[151] G. Baldini- G. Legnante, ***Città al voto***, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 139.

il peso che queste storicamente hanno nel Comune, ma anche la selezione di candidati che possono attrarre molti voti. Infatti, non basta solo il legame ideologico per assicurare il voto ad un partito. Questo avviene principalmente nel caso in cui l'elettore decida di votare il partito senza indicare una preferenza per il Consiglio Comunale.
Inoltre, spesso accade che gli elettori deroghino all'appartenenza ideologica per scegliere altre liste, incoraggiati dalla presenza di un candidato conosciuto, e dunque esprimere una preferenza diretta per esso. Questo fenomeno è molto più radicato al Meridione e spiega, in parte, perché al Centro-nord la differenza percentuale tra voti per i candidati alla carica di Sindaco e per il Consiglio Comunale sia molto più accentuata[152].
Dunque, anche in questo caso, abbiamo delle importanti differenze tra Centro-nord e Meridione con, nella prima area, una maggiore personalizzazione del voto verso i candidati alla carica di primo cittadino, mentre nel Meridione permane la prevalenza dei candidati per il Consiglio Comunale, anche se non legato direttamente all'ideologia. Inoltre, bisogna distinguere anche tra città più grandi[153] e i restanti capoluoghi di provincia: infatti nelle principali città vi è un minore ricorso alla preferenza per il Consiglio Comunale e, dunque, una diretta investitura per il Candidato Sindaco, mentre nei centri minori appare più evidente l'importanza del Consiglio Comunale[154].

2.3 Come è composto il Data Set: Introduzione all'analisi

Le città selezionate per l'analisi dei dati di questo capitolo sono, in totale, 50 divise in due categorie secondo lo status del Comune. Nella categoria Capoluoghi di Regione sono compresi i 19 capoluoghi regionali e i 2 capoluoghi delle Province Autonome. Le altre città analizzate sono tutti i Comuni italiani con popolazione superiore ai 100mila abitanti. Tra questi 28 sono capoluoghi di provincia e uno solo, Giugliano in Campania, parte della Provincia di Napoli, non possiede questo status.

[152] Ivi, p. 143.
[153] I Comuni con più di 300mila abitanti.
[154] G. Baldini- G. Legnante, ***Città al voto***, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 147.

Le città campione sono state suddivise anche per aree geografiche, dunque con Capoluoghi del Nord si intendono: Aosta, Bolzano, Genova, Milano, Trento, Trieste, Torino e Venezia, per un totale di 8 città. In maniera simile, tra gli altri comuni campione del Nord Italia si fa riferimento a Bergamo, Brescia, Monza, Novara, Padova, Verona e Vicenza, dunque 7 Comuni afferiscono a questa categoria.

Segue la cosiddetta Zona Rossa composta dai seguenti Comuni capoluogo: Ancona, Bologna, Firenze e Perugia, per un totale di 4 città e dai Comuni, ricompresi tra le altre città di Ferrara, Forlì, Livorno, Modena, Parma, Piacenza, Prato, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Rimini e Terni, dunque 11 Comuni afferenti alla categoria.

Infine il Sud con Bari, Cagliari, Campobasso, Catanzaro, L'Aquila, Napoli, Palermo, Potenza e Roma nella categoria capoluoghi di Regione, per un totale di 9 Città. Gli altri Comuni presi in esame per quanto riguarda il Mezzogiorno sono: Catania, Foggia, Giugliano in Campania, Latina, Messina, Pescara, Reggio di Calabria, Salerno, Sassari, Siracusa e Taranto, dunque 11 Comuni.

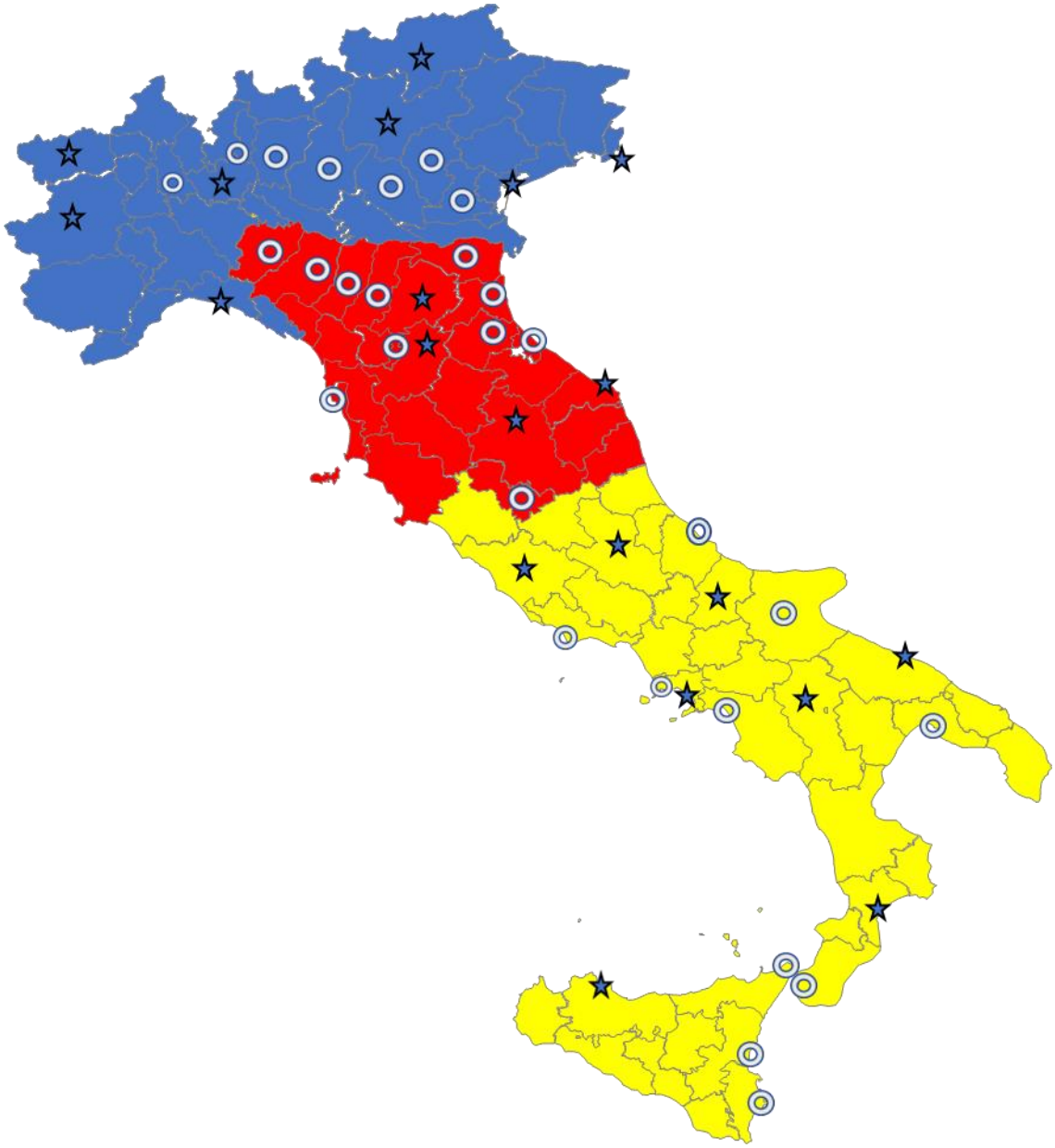

Immagine 1. Mappa del paese con suddivisione nelle tre aree individuate. Sono evidenziati anche i capoluoghi di Regione e gli altri Comuni con più di 100mila abitanti. Fuori mappa le Città di Cagliari e Sassari. ELABORAZIONE GRAFICA A CURA DELL'AUTORE.

Legenda: Colore Blu Area Nord Italia; Colore Rosso rea Zona Rossa; Colore Giallo a Sud Italia.

Capoluogo di Regione Altro Comune con più di 100mila abitanti.

In queste 50 città, in totale, risiedono circa 13,5 milioni di persone, dunque rappresentano il 22,4% dell'intera popolazione del nostro paese. In particolare nei capoluoghi vivono 8,9 milioni di persone e nei restanti Comuni sopra i 100mila abitanti 4,6 milioni.

Dunque, il filo conduttore della ricerca è dato questa divisione tra le due macro categorie di Capoluoghi e altri Comuni con più di 100mila abitanti e dalla divisione del paese in 3 principali aree geografiche: Nord, Zona Rossa e Sud.

2.4 Stabilità amministrativa e fine anticipata della consiliatura

Innanzitutto occorre specificare che il numero di elezioni è variabile in ciascun comune, nella maggior parte dei casi si sono svolte sei tornate elettorali dal 1993 ad oggi. Tuttavia vi sono città con un numero maggiore, ad esempio Pescara con ben otto chiamate alle urne, e altre con un numero inferiore, come Monza o Trento con appena cinque tornate elettorali. Queste differenze sono dovute sia alla data della prima elezione con il metodo introdotto dalla legge 81/1993, ad esempio la citata Monza o Reggio Calabria che hanno eletto direttamente il primo cittadino solo nel 1997, quando molte città si accingevano a votare per la seconda volta con tale metodo, oppure da una certa stabilità che ha contraddistinto molti centri, Trento ed Aosta su tutti o, a loro volta, una forte instabilità in altri Comuni come appunto Pescara o Messina.

Come accennato in precedenza, uno dei risultati principali raggiunti grazie alla riforma elettorale introdotta nel 1993 è stata la stabilità dell'esecutivo e dunque una certa continuità amministrativa quasi completamente assente in precedenza.

In particolare, nelle città analizzate, solo 32 consiliature su 307 totali sono terminate in anticipo rispetto alla scadenza prevista, il 10,4% del totale. Questo conferma, dunque, che lo strumento del *Simul Stabunt Simul Cadent*, unitamente al premio di maggioranza e ad un'ampia base a sostegno dell'esecutivo nel Consiglio Comunale, ha garantito una continuità amministrativa senza precedenti e ha, dunque, aumentato le possibilità di implementazione dei programmi presentati prima delle elezioni, con indubbi benefici per l'intero sistema dei Comuni italiani.

In generale, si può notare che nelle città campione del Nord Italia, il numero di conclusioni anticipate della consiliatura è pari a cinque su ottantotto, il caso si verifica dunque nel 5,7% del totale. Dato che diventa leggermente superiore nella Zona Rossa, dove si sono verificati 6 casi su un totale di 92 consiliature, pari al 6,5%. Infine, il dato

aggregato del Mezzogiorno presenta un valore che fa da contraltare ai dati del Nord. Infatti, su 127 consiliature nelle venti città campione, in ben 21 casi si è verificata una fine anticipata del mandato, pari al 16,5%.

Andando maggiormente nel dettaglio, si può notare come i capoluoghi di regione siano, generalmente, più stabili rispetto agli altri comuni. Infatti, su 129 consiliature che hanno riguardato queste città, solo in dodici casi il mandato amministrativo ha avuto termine in anticipo rispetto alla scadenza naturale. Dunque, il 9,3% di fine anticipata rappresenta un dato leggermente più basso rispetto alla media tra tutte le città e conferma come, nei comuni capoluogo, la figura del Sindaco sia maggiormente "impermeabile" alle sollecitazioni dei Consigli Comunali.

Nord Italia				**Zona Rossa**				**Sud Italia**			
Città	**N Fine anticipata**	**Elezioni**	**%**	**Città**	**N Fine anticipata**	**Elezioni**	**%**	**Città**	**N Fine anticipata**	**Elezioni**	**%**
Venezia	1	6	16,67%	Ancona	2	7	28,57%	Cagliari	2	7	28,57%
Bolzano	2	7	28,57%	Bologna	1	6	16,67%	Catanzaro	2	7	28,57%
								Roma	2	7	28,57%
Padova	1	6	16,67%	Rimini	1	6	16,67%	Giugliano C.	1	5	20,00%
Vicenza	1	6	16,67%	Terni	2	7	28,57%	Taranto	2	7	28,57%
								Reggio C.	3	6	50,00%
								Sassari	1	6	16,7%
								Messina	2	7	28,57%
								Catania	2	7	28,57%
								Siracusa	1	6	16,67%
Totale Capoluoghi Nord	3	47	6,38%	Totale Capoluoghi Zona Rossa	3	25	12,00%	Totale Capoluoghi Sud Italia	6	57	10,53%
Totale altri Comuni Nord	2	41	0,04878	Totale altri Comuni Zona Rossa	3	67	4,48%	Totale altri Comuni Sud Italia	15	70	21,43%
Totale Nord Italia	**5**	**88**	**5,68%**	**Totale Zona Rossa**	**6**	**92**	**6,52%**	**Totale Sud Italia**	**21**	**127**	**16,54%**
Totale Capoluoghi	**12**	**129**	**9,30%**	**Totale altri Comuni**	**20**	**178**	**11,24%**	**Totale Italia**	**32**	**307**	**10,42%**

TABELLA 1, Ricorso alla elezioni anticipate. Sono riportati solo i casi che hanno avuto luogo con le medie sul totale sia della categoria, dell'area che sul totale nazionale. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Procedendo per aree geografiche, ci si accorge che la percentuale più bassa riguarda i capoluoghi del Nord Italia dove solo tre volte su quarantasette consiliature totali, pari al 6,4% dei casi, il mandato non è giunto a scadenza naturale. Il Sud si presenta sostanzialmente in linea con la media nazionale e registra 6 casi su 57 consiliature, pari

al 10,5%, dato comunque condizionato dall'instabilità di alcuni comuni come Roma. Infine, nella Zona Rossa, la percentuale è pari al 12%, dato dovuto all'esiguo numero di città campione, quattro, e al conseguente ridotto numero di elezioni, appena venticinque. I casi si sono verificati ad Ancona, in ben due occasioni, e a Bologna, nel 2010, in seguito alle dimissioni del Sindaco Flavio Del Bono per motivi personali, dato il suo coinvolgimento in un'indagine giudiziaria per fatti riguardanti il periodo in cui ricopriva l'incarico di vicepresidente della Regione Emilia- Romagna[155].

Per quanto riguarda gli altri comuni con più di centomila abitanti oggetto dell'analisi, la percentuale di fine anticipata della consiliatura è pari al 11,2% delle 168 elezioni analizzate, dunque 20 mandati in queste città sono terminati in anticipo. Pur rappresentando un dato comunque non troppo elevato, si può evincere come, in questi comuni, il ruolo del Consiglio Comunale sia maggiormente decisivo rispetto ai capoluoghi e, come vedremo, proprio in questi comuni si verifica una diversa distribuzione dei voti tra le due arene di competizione e la maggior parte dei fenomeni di *Anatra Zoppa*.

Ritornando all'analisi della conclusione anticipata delle consiliature, possiamo notare come la percentuale più bassa, tra i Comuni non capoluogo, pari al 4,4% dei casi, spetti alla cosiddetta Zona Rossa. In particolare, su 67 elezioni svoltesi nelle undici città oggetto di studio, solo a Rimini e Terni (due volte), si è assistito ad un termine anticipato della consiliatura. Tra l'altro, nella città romagnola, il ritorno alle urne è derivato da una sentenza della Corte di Cassazione[156] riguardo l'incompatibilità del Sindaco Alberto Ravaioli con l'incarico di primario ospedaliero nel locale nosocomio[157]. La vicenda, conclusa con la decadenza del Sindaco, ha però prodotto la riconferma di Ravaioli anche alle successive elezioni comunali. L'ottimo dato di stabilità delle consiliature riguardo la Zona Rossa è fornito anche da altri fattori, quali la

[155] M. L. Lundari, ***Del Bono in Consiglio: "Mi dimetto", Prodi: "Gesto di grande sensibilità"***, in "La Repubblica", 25 gennaio 2010.

[156] Sentenza Corte di Cassazione n. 16205 del 28 dicembre 2000, fonte Prefettura di Rimini.

[157] Intervista da parte dell'Autore ad Alberto Ravaioli: "Accettai l'incarico (la candidatura a Sindaco) dopo parecchie verifiche, temevo che la mia professione di primario ospedaliero potesse crearmi delle difficoltà, chiesi a Rusticali (allora Sindaco di Forlì nella stessa situazione) di fare una verifica al Ministero degli Interni, risposero con una lettera ufficiale che non esisteva incompatibilità".

forza delle liste di sinistra, ben radicate sul territorio, l'assenza di grandi sorprese nella composizione dei consigli comunali e lo scarso ricorso ai ballottaggi.

L'area dove, al contrario, si registra una maggiore instabilità è il Centro-sud. Qui si registra il dato in assoluto più alto, secondo cui, negli undici comuni campione, si sono verificate 15 interruzioni anticipate su 70 consiliature totali, pari al 21,4%, che fa da contraltare al basso tasso della Zona Rossa. In quest'area è la città di Reggio Calabria a detenere il numero più elevato di conclusioni anticipate del mandato con tre casi su sei consiliature totali. Anche in questo caso, è bene sottolinearlo, ciò si è verificato non per mozioni di sfiducia da parte del Consiglio Comunale, ma per cause esterne, due previste dalla normativa sull'impossibilità di sostituire il Sindaco come nel caso di Italo Falcomatà, deceduto durante il proprio mandato[158], e di Giuseppe Scopelliti, eletto Presidente della Regione Calabria[159] e dunque incompatibile con la carica di Sindaco. Il terzo caso di termine anticipato della consiliatura per quanto riguarda Reggio Calabria è dovuto allo scioglimento del Comune per infiltrazioni mafiose, primo capoluogo di provincia nella storia d'Italia[160]. Dunque, non sempre la fine anticipata del mandato corrisponde all'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del consiglio comunale ma, in molti casi, riguarda aspetti che non hanno dirette relazioni con la dialettica politica. Infatti, non sono rari i casi in cui le scelte del Sindaco, sia personali che professionali, che di altri soggetti esterni all'arena politica, ad esempio indagini della magistratura, sentenze o interventi di altri organi, comportano la fine anticipata di una consiliatura.

Infine, per quanto riguarda i comuni con più di centomila abitanti del Nord Italia, la fine anticipata si è verificata in due soli casi su 41, pari al 4,9% del campione. I due casi riguardano le città venete di Vicenza e Padova. Nel caso della città berica, la fine anticipata fu causata dalle dimissioni nel giugno 1998, con un anno d'anticipo rispetto alla fine del mandato, del Sindaco Marino Quaresimin. La decisione di lasciare

---

[158] P. Sergi, ***Reggio Calabria, è morto il sindaco Falcomatà***, in "La Repubblica", 12 dicembre 2001.

[159] ***Giuseppe Scopelliti, 43 anni, proclamato oggi, dalla Corte d'Appello di Catanzaro, Presidente della Regione Calabria con 614706 voti***, in Sito Internet della Regione Calabria, 10 aprile 2010.

[160] G. Baldessarro, ***Il Viminale scioglie per mafia il comune di Reggio Calabria***, in "La Repubblica", 9 ottobre 2012.

l'incarico venne presa a causa dei forti contrasti nella propria maggioranza di centro-sinistra e al ritiro del decisivo appoggio esterno della Lega Nord. Per quanto riguarda il caso della città euganea, si è verificato un ulteriore caso previsto dalla legge, le dimissioni in blocco della metà più uno dei consiglieri[161], con la conseguenza di portare allo scioglimento anticipato il comune e la contestuale decadenza del Sindaco.

Questi dati, dunque, confermano un forte miglioramento per quanto riguarda la continuità amministrativa e un forte contenimento del ricorso alla sfiducia verso il Sindaco da parte del Consiglio Comunale. Tuttavia, i dati evidenziano importanti differenze tra le varie aree geografiche, che come vedremo, sono presenti in quasi tutti gli aspetti presi in esame.

2.5 Il comportamento degli elettori attraverso l'analisi dei dati

Per comprendere adeguatamente i fenomeni qui introdotti, è necessario analizzare le traiettorie che hanno caratterizzato i Comuni italiani dal 1993 ad oggi. Questo ci consente, dunque, di avere un quadro d'insieme nonché individuare aspetti peculiari delle elezioni amministrative e di ciascuna città. Per fare ciò, ho utilizzato come campione di riferimento tutti i capoluoghi di Regione e i restanti comuni con più di centomila abitanti, per un totale di 50 Comuni e complessive 307 elezioni.

2.5.1 L'affluenza al voto nelle varie città e per aree

Per quanto riguarda l'affluenza al voto, vi sono dei dati alquanto particolari e che fotografano l'importanza che le elezioni amministrative rivestono tra gli elettori nelle varie parti d'Italia.

Categoria	1	2	3	4	5	6	7	Media
Totale Capoluoghi Italia	**79,74%**	**74,57%**	**76,81%**	**70,92%**	**68,44%**	**58,59%**	**57,74%**	**69,18%**
Totale altri Comuni Italia	**84,00%**	**76,00%**	**77,63%**	**75,82%**	**70,55%**	**63,49%**	**59,91%**	**73,90%**

TABELLA 2. Affluenza al voto per categoria di Città, aggregato Italia. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A

[161] *C. Malfitano- S. Quaranta – C. Cadoni*, ***Dimissioni di massa a Padova, cade la giunta del leghista Bitonci***, in "Il Mattino di Padova", 12 novembre 2016.

CURA DELL'AUTORE.

LEGENDA: I numeri in alto indicano il numero dell'elezione nel Comune. 1 (elezioni periodo 1993-1995), 2 (1997-2000), 3 (2000-2005), 4 (2005-2010), 5 (2008-2015), 6 (2013-2019), 7 (2016-in corso).

L'affluenza media alle elezioni amministrative nelle 307 elezioni analizzate nei cinquanta comuni campione è pari al 70,5%. Questo valore è di quasi dieci punti inferiore rispetto alla media, pari a 80%, delle elezioni politiche[162]. Ma resta pur sempre un dato importante considerando, in particolare, la distribuzione dell'affluenza nelle varie aree del paese.

Città	1	2	3	4	5	6	7	Media
Torino	77,08%	73,68%	82,57%	64,74%	66,53%	57,18%	/	70,71%
Genova	78,93%	69,88%	67,52%	61,75%	55,52%	48,39%	/	64,31%
Milano	78,15%	71,92%	82,29%	67,52%	67,56%	54,65%	/	70,76%
Venezia	82,94%	72,02%	71,88%	72,04%	68,64%	59,81%	/	71,71%
Trieste	77,75%	65,23%	64,17%	74,50%	56,67%	53,45%	/	65,50%
Bolzano	79,04%	75,99%	73,75%	75,23%	65,82%	57,77%	56,16%	69,20%
Trento	ND	75,57%	70,16%	60,12%	54,70%		/	64,73%
Aosta	ND	73,94%	73,60%	66,02%	61,26%		/	68,79%
Totale Capoluoghi Nord	**78,42%**	**71,78%**	**76,99%**	**66,57%**	**63,97%**	**56,22%**		**69,13%**
Ancona	82,54%	77,88%	83,65%	68,50%	73,19%	58,20%	54,60%	71,52%
Bologna	87,08%	78,85%	81,81%	76,39%	71,41%	59,66%	/	76,26%
Firenze	82,57%	69,04%	75,95%	73,86%	67,22%	68,06%	/	72,97%
Perugia	86,25%	77,95%	80,04%	78,17%	69,77%	69,58%	/	76,92%
Totale Capoluoghi Zona Rossa	**84,78%**	**74,99%**	**79,58%**	**74,93%**	**69,82%**	**64,14%**		**75,00%**
Roma	78,74%	74,09%	79,37%	65,88%	73,66%	52,81%	57,03%	68,72%
L'Aquila	80,93%	81,52%	83,04%	79,04%	72,38%	67,78%	/	77,41%
Campobasso	83,19%	76,19%	82,29%	81,26%	72,41%	68,34%	/	83,19%
Napoli	67,03%	68,17%	68,16%	66,64%	60,33%	54,12%	/	64,23%
Bari	77,84%	71,74%	74,96%	74,08%	67,56%	64,71%	/	71,86%
Potenza	86,20%	81,41%	84,21%	81,69%	75,11%	71,71%	/	80,00%
Catanzaro	80,67%	78,17%	81,51%	81,47%	79,90%	75,83%	72,45%	78,58%
Cagliari	76,10%	71,11%	79,12%	67,54%	71,45%	60,20%	51,71%	68,56%
Palermo	ND	69,19%	66,90%	71,66%	63,19%	52,60%	/	64,78%
Totale Capoluoghi Sud Italia	**76,12%**	**72,32%**	**75,45%**	**68,93%**	**69,48%**	**55,02%**	**57,19%**	**68,20%**
Totale Capoluoghi Italia	**79,74%**	**74,57%**	**76,81%**	**70,92%**	**68,44%**	**58,59%**	**57,74%**	**69,18%**

TABELLA 3. Affluenza nelle città capoluogo, con medie per singolo Comune e per aree. FONTE: Ministero dell'Interno, per la Città di Palermo la fonte è la Regione Siciliana, per la Città di Aosta la fonte è la Regione Valle d'Aosta, per la Città di Bolzano la fonte è la Provincia Autonoma di Bolzano, per la Città di Trento la fonte è la Provincia Autonoma di Trento. NB: I dati delle prime elezioni di Trento, Aosta e Palermo non sono disponibili (ND). Le Città di Trento ed Aosta hanno votato solo 5 volte contro la media di 6 delle altre città. Solo alcune Città hanno votato una settima volta. ELABORAZIONE NUMERICA

[162] Affluenza media alla Camera nel periodo 1994-2018.

E GRAFICA A CURA DELL'AUTORE.

LEGENDA: I numeri in alto indicano il numero dell'elezione nel Comune. 1 (elezioni periodo 1993-1995), 2 (1997-2000), 3 (2000-2005), 4 (2005-2010), 5 (2008-2015), 6 (2013-2019), 7 (2016-in corso).

Per quanto riguarda i capoluoghi di regione, la media è del 69,2%, inferiore di più di un punto rispetto alla media totale del campione.

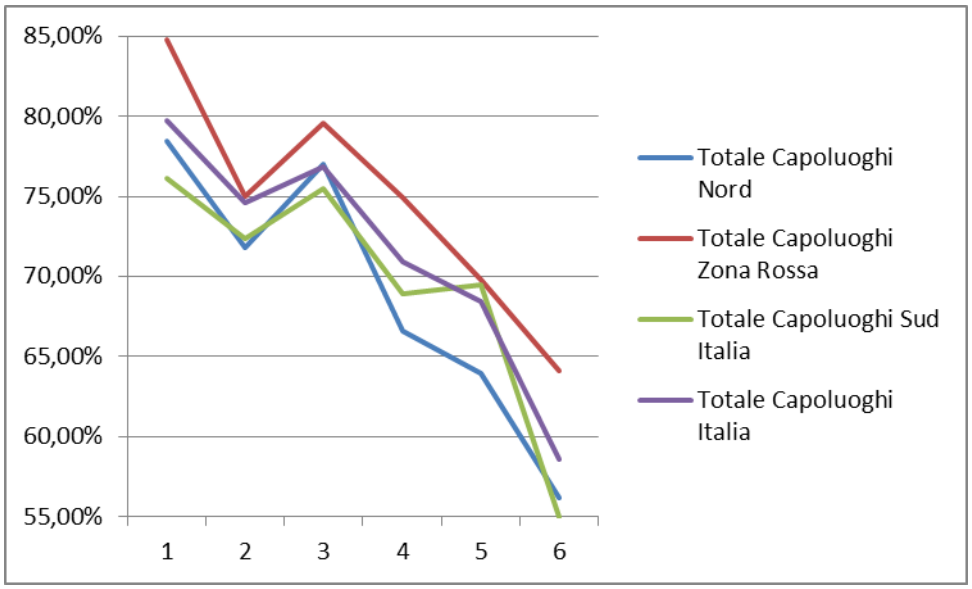

GRAFICO 1. Rappresentazione dell'affluenza nei Capoluoghi delle varie aree e a livello nazionale. ELABORAZIONE A CURA DELL'AUTORE.

L'area con la maggior affluenza resta la Zona Rossa, con una media del 75%, dato che sottolinea come l'elettorato di queste regioni, nonostante la crescente sfiducia verso la politica, resti fortemente interessato alle vicende istituzionali. La percentuale dei capoluoghi del Nord Italia, pari al 69,1%, è quasi in linea sia con la media nazionale tra tutte le città analizzate che con la media dei capoluoghi di Regione. Agli estremi troviamo Genova, con una percentuale di votanti media pari al 64,3% e con il record negativo di affluenza non solo nell'area, ma tra tutte le città campione delle varie zone d'Italia, con solo il 48,4% degli aventi diritto per le elezioni del 2017, e Venezia che, con il 71,7% di affluenza media alle urne, supera di poco la media nazionale. Inoltre, la città lagunare detiene anche il record di affluenza tra i capoluoghi del Nord Italia con 82,9% dei cittadini che si sono recati al seggio per le elezioni del 1993. Affluenza media di poco superiore al 70% anche per le due città maggiori, Torino e Milano,

70,7% in entrambi i Comuni. In questi due comuni la media più alta di votanti è stata raggiunta nel 2001 con una partecipazione del 82,5% a Torino e del 82,2% a Milano.
Spostando la nostra attenzione al Meridione, notiamo che l'affluenza media nelle città capoluogo è pari al 68,2%, di circa un punto inferiore rispetto alla media nazionale dei capoluoghi, ma di due punti rispetto alla media dei comuni considerati. Su questo dato influisce, senza dubbio, la performance del Comune di Roma, con la partecipazione che è diminuita bruscamente nel corso degli anni fino a giungere al 52,8% del 2013. In generale, la media della Capitale è del 68,7%, inferiore di più di mezzo punto rispetto all'area di riferimento. La città con l'affluenza media maggiore è Potenza con 80% di votanti. Il capoluogo lucano detiene anche la maggior affluenza per una singola tornata elettorale con 86,2% degli aventi diritto che hanno espresso il proprio voto nel 1995, la prima con la nuova formula elettorale. Anche gli altri capoluoghi di regione con meno di centomila abitanti presentano percentuali medie di partecipazione superiori alla media dell'area, con una media del 78,6% a Catanzaro, del 77,3% a Campobasso e del 77,4% a L'Aquila. Le performance peggiori si verificano, invece nei capoluoghi maggiori, con Palermo, Cagliari e Napoli che presentano medie tra le più basse del paese. In particolare nel capoluogo sardo è stato registrato il valore più basso di affluenza alle urne nell'area, con il 51,7% degli elettori che si sono recati al seggio per l'elezione del 2019. Percentuale simile anche per la tornata elettorale del 2017 a Palermo, con solo il 52,6% degli aventi diritto che hanno esercitato il voto, e il citato caso di Roma nel 2013. Discorso a parte merita Napoli, terzo comune d'Italia per popolazione e città con la peggior affluenza tra quelle superiori ai cinquecentomila abitanti, con una media del 64,2% di partecipanti alle sei tornate elettorali che hanno avuto luogo nella città partenopea. Il record negativo è stato registrato nel 2016 con appena il 54,1% dei napoletani che si è recato alle urne. Infine, tra le città con più di centomila abitanti, si segnala Bari che, con il 71,8% di affluenza media, registra una partecipazione leggermente superiore alla media nazionale tra tutti i comuni campione e presenta una percentuale superiore rispetto a Roma, Napoli, Palermo e Cagliari.
Focalizzando la nostra attenzione sugli altri comuni campione, i dati risultano ancora più sorprendenti. Infatti, la percentuale media di partecipazione al voto in questa fascia

di comuni è del 73,9%, nettamente superiore, di più di quattro punti, rispetto alla media dei capoluoghi di regione. Questo dato, seppur parziale, ci segnala che le elezioni amministrative hanno una valenza molto importante in queste città.

Città	1	2	3	4	5	6	7	8	Media
Novara	86,69%	81,77%	84,56%	69,21%	68,99%	60,90%	/	/	75,58%
Monza	77,00%	70,37%	73,65%	59,74%	51,88%		/	/	66,73%
Bergamo	85,28%	76,01%	75,13%	75,88%	70,39%	67,88%	/	/	75,24%
Brescia	86,10%	77,07%	77,14%	84,91%	65,55%	57,41%	/	/	75,05%
Verona	81,97%	73,97%	74,14%	76,69%	69,65%	58,81%	/	/	72,72%
Padova	84,42%	75,09%	78,09%	74,93%	70,09%	60,77%	/	/	74,27%
Vicenza	84,91%	73,17%	71,77%	81,14%	62,83%	55,80%	/	/	71,76%
Totale altri Comuni Nord	**83,78%**	**75,18%**	**76,20%**	**75,54%**	**66,39%**	**59,91%**	/	/	**73,32%**
Piacenza	85,78%	79,17%	76,99%	77,96%	65,01%	56,40%	/	/	74,18%
Parma	84,32%	75,12%	78,13%	74,62%	64,55%	53,66%	/	/	71,77%
Reggio Emilia	88,02%	79,15%	79,80%	77,72%	70,91%	67,44%	/	/	77,00%
Modena	99,98%	79,13%	79,50%	76,91%	72,17%	69,41%	/	/	79,77%
Ferrara	88,94%	81,89%	81,52%	77,68%	69,68%	71,50%	/	/	78,79%
Forlì	87,93%	78,81%	82,32%	77,98%	70,27%	68,38%	/	/	77,71%
Ravenna	86,53%	82,51%	89,43%	70,94%	71,98%	61,28%	/	/	77,00%
Rimini	86,10%	76,65%	86,59%	65,56%	67,81%	57,87%	/	/	73,26%
Prato	84,92%	72,57%	77,10%	75,39%	69,36%	68,51%	/	/	74,69%
Livorno	82,88%	70,16%	74,34%	69,83%	64,56%	62,58%	/	/	70,83%
Terni	82,92%	82,78%	77,10%	77,65%	76,17%	67,53%	59,44%	/	73,90%
Totale altri Comuni Zona Rossa	**87,36%**	**77,60%**	**79,76%**	**74,51%**	**69,18%**	**64,00%**			**75,30%**
Pescara	77,39%	76,46%	77,26%	78,87%	80,48%	71,47%	70,25%	63,64%	74,55%
Latina	83,88%	81,84%	81,73%	82,49%	79,10%	70,15%	/	/	79,64%
Giugliano in Campania	76,29%	81,39%	74,90%	80,45%	63,77%		/	/	74,84%
Salerno	81,65%	81,06%	84,60%	79,68%	78,49%	68,41%	/	/	79,10%
Foggia	79,09%	75,88%	79,00%	75,23%	70,44%	66,74%	/	/	74,45%
Taranto	78,78%	74,23%	74,13%	77,32%	73,75%	62,45%	58,52%	/	71,43%
Reggio Calabria	77,01%	76,42%	80,61%	82,08%	74,53%	65,07%	/	/	75,92%
Sassari	81,63%	76,95%	76,11%	67,95%	63,84%	54,84%	/	/	70,13%
Catania	ND	64,43%	69,40%	75,40%	68,20%	63,34%	53,13%	/	65,70%
Messina	ND	78,20%	77,68%	78,16%	75,59%	70,22%	65,01%	/	74,21%
Siracusa	ND	75,66%	77,09%	70,64%	66,20%	55,30%	/	/	68,97%
Totale altri Comuni Sud	**79,43%**	**75,13%**	**76,67%**	**77,07%**	**73,96%**	**64,93%**	**59,96%**		**72,20%**
Totale altri Comuni Italia	**84,00%**	**76,00%**	**77,63%**	**75,82%**	**70,55%**	**63,49%**	**59,91%**	**63,64%**	**73,90%**

TABELLA 3. Affluenza nelle città capoluogo, con medie per singolo Comune e per aree. FONTE: Ministero dell'Interno, per

le Città di Catania, Messina e Siracusa la fonte è la Regione Siciliana. NB: I dati delle prime elezioni di Catania, Messina e Siracusa non sono disponibili (ND). Le Città di Monza e Giugliano in Campania hanno votato solo 5 volte contro la media di 6 delle altre città. Solo alcune Città hanno votato una settima volta. Infine, la sola Città di Pescara ha votato un ottava volta (2019). ELABORAZIONE NUMERICA E GRAFICA A CURA DELL'AUTORE.
LEGENDA: I numeri in alto indicano il numero dell'elezione nel Comune. 1 (elezioni periodo 1993-1995), 2 (1997-2000), 3 (2000-2005), 4 (2005-2010), 5 (2008-2015), 6 (2013-2019), 7 (2016-in corso).

Al Nord Italia si registra una media del 73,3%, soglia comunque ragguardevole e superiore alla media dei capoluoghi della stessa area. L'affluenza media più elevata si verifica a Novara, con il 75,6% e, sempre nella città piemontese si è registrata l'affluenza massima nel Nord Italia con 86,7% di votanti per l'elezione comunale del 1993. La città con la minore affluenza media è Monza, con il 66,7% e con il picco negativo di partecipazione alle urne, con appena il 51,9% di votanti per le elezioni del 2017. Le tre città venete del campione, invece, si mantengono leggermente sotto la media. Solo Padova è sostanzialmente in linea con il 74,3% di affluenza media alle urne, mentre Verona e Vicenza presentano rispettivamente due (72,7%) e tre (71,7%) percentuali inferiori rispetto alla media delle città del Nord Italia.

Focalizzando l'attenzione sulla Zona Rossa, essa si conferma area con una forte partecipazione elettorale, la media tra i comuni analizzata è del 75,3%. La città con il tasso minore di partecipazione è Livorno, con una affluenza del 70,8%, inferiore di quasi cinque punti rispetto alla media dell'area. Tuttavia, il picco negativo si è registrato a Parma per le elezioni del 2017 con il 53,6%. Al contrario, sempre in Emilia si sono registrati numeri assolutamente significativi sulla partecipazione elettorale. La città con l'affluenza media più alta è, infatti, Modena con il 79,8% e un picco positivo, probabilmente ineguagliabile, del 99,98% per le elezioni comunali del 1995. Questo straordinario dato è reso ancora più chiaro paragonando i numeri assoluti. Infatti, su 149.770 aventi diritto, sono stati ben 149.738 i modenesi che si sono recati al seggio per quella tornata elettorale, con soli 32 cittadini che non hanno espresso il proprio voto. Trattandosi, comunque di un comune di quasi 180.000 abitanti complessivi, si tratta di una partecipazione realmente imponente. Infine, tutte le dieci città considerate nel campione, tranne Livorno, hanno registrato almeno una volta una partecipazione elettorale dell'85%.

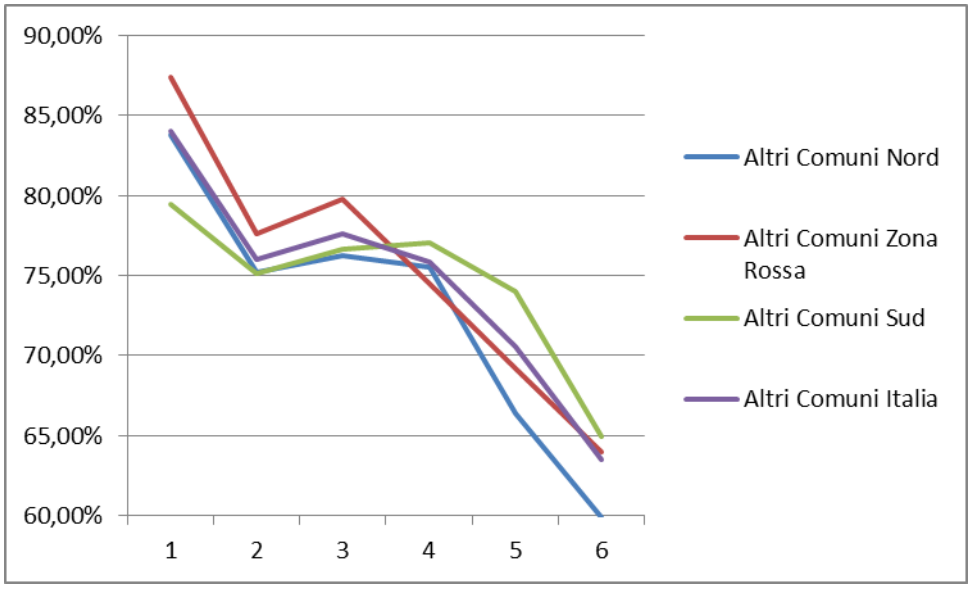

GRAFICO 2. Rappresentazione dell'affluenza nei Comuni con più di 100mila abitanti nelle varie aree e a livello nazionale. ELABORAZIONE A CURA DELL'AUTORE.

Al Meridione, invece, nella categoria di comuni non capoluogo si verifica un deciso miglioramento. Infatti, se nei capoluoghi del Sud, trainati in negativo da Napoli, Palermo e Cagliari, la media era del 68,2%, nelle altre città il dato è del 72,2% di partecipazione media, quasi in linea con la media nazionale. Questo ci dimostra come, nel Meridione, le elezioni amministrative siano particolarmente importanti e che richiamino un numero di elettori abbastanza elevato. Infatti, mentre nelle altre zone d'Italia vi è un forte calo di partecipazione alle elezioni amministrative rispetto alle elezioni politiche, al Nord addirittura circa il 15%, al Sud il calo è molto più contenuto, circa il 4%, confermando, dunque, la particolare importanza che gli elettori conferiscono alle elezioni locali. La città con la percentuale media di affluenza più alta è Latina con il 79,64% di elettori che si recano al seggio. La città pontina ha superato in quattro elezioni su sei la percentuale dell'80% di partecipazione al voto e non è mai scesa al di sotto del 70%. Segue Salerno, con il 79,1%, città dove si registra anche la più alta affluenza per una singola elezione, con 84,6% per la tornata del 2001. Al contrario, la media più bassa si registra a Catania con il 65,7%. Nel comune etneo si registra anche il picco minimo di partecipazione per l'area in questione, con appena il 53,1% degli aventi diritto che si sono recati al seggio per le elezioni del 2018. Le altre

città analizzate si presentano tutte in linea con i dati sia dell'area in questione che con la media nazionale.

In conclusione, analizzando l'affluenza media alle urne nelle varie parti d'Italia, la Zona Rossa si conferma l'area con la più ampia partecipazione con il 75% di aventi diritto che si recano alle urne, in media, nelle città campione. Segue il Nord Italia con una percentuale del 71,3% di partecipanti alle consultazioni elettorali, e, infine, il Sud con una media del 69,3%, penalizzato in maniera decisiva dalla scarsa performance del comune di Roma.

2.5.2 L'affluenza al voto nelle varie tornate

Per quanto riguarda, invece, l'andamento della partecipazione degli elettori alle consultazioni che si sono succedute in questi anni, si nota una netta diminuzione dell'affluenza.

Infatti, per la prima elezione nei vari comuni analizzati l'affluenza media è stata del 79,7% (periodo tra il 1993 e il 1997) fino a giungere al 58,6% di votanti nella sesta tornata elettorale (2013-2019). (Riferimento TABELLA 2) Analizzando anche le città in cui si è votato per la settima volta con il modello introdotto nel 1993, la percentuale diminuisce ulteriormente al 57,7%. Questo significa che, nel corso degli anni, l'affluenza è diminuita di ben 22 punti, un calo molto alto e che spiega adeguatamente la disaffezione elettorale che ha attraversato il nostro paese negli ultimi anni. In particolare, le prime tre tornate elettorali presentano delle percentuali di partecipazione sostanzialmente in linea, con il 79,7% per la prima, il 74,5% per la seconda (1995-2002) e una leggera risalita per la terza con il 76,8% (1999-2007). Dunque, fino alla metà degli anni 10, si è registrata una buona partecipazione elettorale, che è andata decrescendo negli anni seguenti. Infatti, già nella quarta tornata (2005-2012), si è assistito ad un calo della partecipazione media al 70,9%, proseguito nel periodo 2010-2015, con una media del 68,4% fino a giungere al citato 58,5% dell'ultimo periodo analizzato.

Analizzando l'andamento per aree geografiche, la minore contrazione si è registrata al Sud con 19,3 punti in meno di votanti nell'ultima tornata elettorale rispetto alla prima.

Infatti, si è passati da una media del 76,8% di votanti al 57,5%. Focalizzando l'attenzione in maniera specifica sui capoluoghi di regione, la contrazione è stata pari a 21,1 punti in media, dal 76,1% della prima tornata (periodo 1993-1995) al 55% della sesta (2012-2019). Tuttavia, nei 3 Comuni (Cagliari, Catanzaro e Roma) dove si è votata una settima volta, si è registrato un leggero aumento della partecipazione pari a 2,1 punti rispetto alla sesta tornata. La contrazione minima si è registrata a Catanzaro con una diminuzione dal 80,7% delle elezioni del 1994 al 72,4 del 2017, pari al 8,2. La contrazione massima si è verificata a Cagliari dal 79,1% di votanti dell'elezione del 2001 al 51,7% per la tornata del 2019, pari dunque al 27,9 punti. Tuttavia, bisogna sottolineare come queste due città, insieme a Roma, abbiano votato sette volte rispetto alle sei degli altri capoluoghi analizzati.

Roma, invece ha registrato un picco di partecipazione per le elezioni del 2001 con il 79,3% di votanti e il minimo del 2013 con appena il 52,8%, con una differenza di 26,5 punti in meno di partecipazione. A questi risultati hanno, ovviamente, contribuito varie vicende politiche ed essi testimoniano un certo grado di diffidenza dei cittadini verso la stessa istituzione comunale. Tuttavia, l'aumento del 4,2% per quanto riguarda l'affluenza, registrato nelle elezioni del 2016 può essere considerato, seppur limitatamente, un timido segnale di riavvicinamento o, perlomeno, il tentativo di partecipare maggiormente alle vicende politiche da parte degli elettori.

Focalizzando, invece, gli altri comuni meridionali oggetto della nostra analisi, la contrazione massima si verifica nell'altro comune sardo preso in considerazione, Sassari, con una diminuzione di 26,7 punti, dal massimo dell'elezione del 1995 con 81,6% di partecipazione al 54,8% del 2019. La città, al contrario, dove la diminuzione è stata più contenuta, è Foggia con il 12,3% di elettori in meno tra il massimo del 1995 (79,09%, in realtà superato in numeri assoluti nel 2004 ma non in percentuale, 79%) al minimo del 2019 (66,7%). Segue Latina, con una differenza di 13,7 punti tra il picco massimo del 1993 (83,8%) e il minimo del 2016 (70,1%). Tuttavia, come già evidenziato in precedenza, il capoluogo pontino mantiene una percentuale tra le più alte dell'intero paese per quanto riguarda la partecipazione e questo spiega anche il limitato calo che la caratterizza. Inoltre, bisogna sottolineare come, rispetto alle altre aree del

paese, il Meridione abbia avuto un picco massimo più basso e, dunque, per questo motivo, la contrazione appare più ridotta.

Leggermente minore, ma comunque significativa, è la contrazione che ha interessato la Zona Rossa. Infatti, l'area è passata da una media del 86,3 % di affluenza per la prima tornata elettorale (1993-1995) al 64% dell'ultima (2016-2019), con una contrazione di 22,3 punti dei votanti. Nei capoluoghi di regione il calo è stato evidente a Ancona con una differenza di 29 punti tra l'elezione del 2001 e quella del 2019. A parziale giustificazione del calo nel capoluogo marchigiano, si può evidenziare come l'elezione del 2019 prevedesse una competizione limitata sia nel numero di candidati (quattro) che di liste (quattordici), nonché l'effetto *Incumbency*. Segue Bologna, con una differenza del 27,4% tra il massimo dell'elezione del 1995 (87,1%) e il minimo del 2016 (59,6%). Tuttavia, anche in questo caso è importante sottolineare l'Incumbency che ha caratterizzato le ultime elezioni e una competizione che ha visto, quasi sempre, vincenti le forze di sinistra. A Firenze, invece, la diminuzione è stata più contenuta con una differenza del 15,3% tra la massima affluenza del 1995 (82,6%) e il minimo del 2014 (67,2%). Nelle ultime elezioni del 2019 si è, infine, registrato un piccolo aumento della partecipazione pari al 0,25 punti che, seppur minimo, si pone in controtendenza con le altre città dell'area. Infine, Perugia, con una differenza del 16,6% tra il massimo del 1995 (86,2) e il minimo del 2019 (69,6), è stata caratterizzata da una certa continuità amministrativa e un effetto *Incumbency* che ha, in parte, contribuito a frenare la partecipazione, data la competizione "quasi" chiusa.

Analizzando i Comuni non capoluogo di Regione della Zona Rossa presi in considerazione, la media di partecipazione degli elettori è passata dal 87,3% delle elezioni tra il 1993 e il 1995 al 64% dell'ultima tornata, tra il 2016 e il 2019, con una diminuzione di 23,3% nel tasso medio di affluenza. Il comune che ha registrato la minore contrazione è Prato, con il 16,4% di elettori in meno tra le elezioni del 1995 (84,9%) e quelle del 2019 (68,5%). Al contrario, Parma ha registrato la più ampia diminuzione tra il 1994 (84,3%) e il 2017 (53,6%) con il 30,6% di cittadini in meno che si sono recati al seggio nell'ultima tornata elettorale. In generale, in tutte le città analizzate si è verificato un calo superiore al 20% con l'affluenza maggiore registrata

nelle prime elezioni e il minimo nelle ultime, tranne nel caso di Ferrara che ha visto, nelle elezioni del 2019 un leggero aumento del 1,8% rispetto alle elezioni del 2014.
Infine, nel Nord del paese la diminuzione di votanti è pari al 22,6% tra la prima tornata elettorale (1993-1997) e l'ultima (2015-2019). Infatti negli anni '90 si registrava un'affluenza media del 79,6% mentre negli ultimi anni si è raggiunto appena il 57,1%.
Analizzando i capoluoghi di regione, spicca in negativo Genova, che registra una differenza del 30,5% tra l'elezione con più affluenza (1993) con il 78,9% degli elettori votanti e il minimo del 2017 con il 48,4%. Il comune che ha registrato la minor contrazione è, invece, Aosta con una differenza del 12,7% tra le elezioni del 2000 (73,9) e quelle del 2015 (61,3%). Il risultato del capoluogo della Valle è, però, condizionato sia dal minor numero di elezioni, solo cinque, nonché da dinamiche locali con partiti regionalisti molto seguiti e spesso decisivi per l'esito delle consultazioni, che riescono dunque a richiamare un numero maggiore di cittadini. Infine, è da considerare anche la limitata dimensione demografica del capoluogo valdostano. Per quanto riguarda le città principali, sia Torino che Milano presentano una differenza maggiore del 25% tra le elezioni con massima e minima affluenza. In generale, la differenza tra la media delle elezioni del periodo 1993-1995 (78,4%) e le ultime del 2015-2017 (59,9%) è pari al 22,2%.
Passando invece alle altre città, la differenza tra l'affluenza media della prima tornata elettorale (1993-1997) pari al 83,8% e dell'ultima (2016-2019) attestatasi al 59,9% è del 23,8%. In particolare, la città che vede una minore diminuzione è Bergamo con il 17,4% in meno di affluenza tra l'elezione del 1995 (85,3%) e quella del 2019 (67,9%). Al contrario, Vicenza ha visto una diminuzione del 29,1% tra la prima e l'ultima tornata elettorale. Le altre città, invece, si mantengono nella media individuata per la categoria di comuni nell'area.

2.5.3 L'incidenza dei ballottaggi

Una delle principali novità introdotte dalla riforma del 1993 è il secondo turno di ballottaggio per la scelta del Sindaco. Questo ha l'obiettivo di far eleggere un primo cittadino quanto più possibile condiviso dalla cittadinanza e dare la possibilità,

eventualmente, anche al secondo classificato di vincere, spesso in maniera inaspettata. Infatti, se al Primo turno l'elettore vota il candidato a sé più vicino, nel Secondo scegli il candidato meno lontano, con la conseguenza che un consistente numero di voti converge sul candidato in svantaggio al Primo turno.

In particolare, nelle 307 elezioni prese in considerazione, poco più della metà (53,7% equivalente a 165 elezioni su 307) hanno avuto un secondo turno di ballottaggio. Le città con meno turni di ballottaggio, e dunque con elezione del Sindaco direttamente al primo turno, sono Reggio Calabria con zero ballottaggi in sei tornate elettorali e Trento ed Aosta con zero ballottaggi con cinque elezioni. Tra i capoluoghi di regione, solo una volta nei comuni di Perugia e Palermo gli elettori sono stati richiamati alle urne due settimane dopo il primo turno, rispettivamente nel 2014 e nel 2012. Tra gli altri comuni analizzati non capoluogo di Regione, solo Catania[163], con un solo ballottaggio su sette tornate nel 1993, e Reggio Emilia e Modena, nel 2019 e nel 2014 rispettivamente, hanno registrato un secondo turno su sei elezioni totali. Al contrario, Trieste e Piacenza hanno registrato sei ballottaggi su sei elezioni, con una percentuale del 100% dei casi, seguite da Taranto con sei ballottaggi su sette tornate elettorali, unica eccezione nel 2005. Inoltre, sono molte le città che hanno registrato un ricorso al secondo turno in più del 50% delle consultazioni elettorali.

[163] In seguito alle Legge 17/2016 della Regione Siciliana, in Sicilia la soglia per la vittoria al Primo turno è stata abbassata al 40% dei voti validi. Tuttavia, mentre nel caso delle elezioni di Palermo del 2016 la legge ha prodotto il proprio effetto (vittoria di Leoluca Orlando con il 46,2%), nel caso di Catania non ha avuto conseguenze dato che Salvo Pogliese ha conquistato, nelle elezioni del 2018, 52,3%. Anche nelle altre due città campione, Messina e Siracusa, la modifica non ha prodotto effetti dato che nessuno dei candidati nelle elezioni del 2018 si è avvicinato alla soglia del 40%.

Città	Ballottaggi	Elezioni	%	Città	Ballottaggi	Elezioni	%
Torino	4	6	66,67%	Novara	4	6	66,67%
Milano	4	6	66,67%	Monza	4	5	80,00%
Genova	4	6	66,67%	Bergamo	4	6	66,67%
Venezia	4	6	66,67%	Brescia	4	6	66,67%
Trieste	6	6	100,00%	Verona	4	6	66,67%
Bolzano	5	7	71,43%	Padova	5	6	83,33%
Trento	0	5	0,00%	Vicenza	4	6	66,67%
Aosta	0	5	0,00%				
Totale Capoluoghi Nord	**27**	**47**	**57,45%**	**Totale altri Comuni Nord**	**29**	**41**	**70,73%**
Ancona	5	7	71,43%	Piacenza	6	6	100,00%
Bologna	3	6	50,00%	Parma	5	6	83,33%
Firenze	2	6	33,33%	Reggio Emilia	1	6	16,67%
Perugia	1	6	16,67%	Modena	1	6	16,67%
				Ferrara	3	6	50,00%
				Forlì	2	6	33,33%
				Ravenna	2	6	33,33%
				Rimini	4	6	66,67%
				Prato	2	6	33,33%
				Livorno	2	6	33,33%
				Terni	5	7	71,43%
Totale Capoluoghi Zona Rossa	**11**	**25**	**44,00%**	**Totale altri Comuni Zona Rossa**	**33**	**67**	**49,25%**
Roma	5	7	71,43%	Pescara	4	8	50,00%
L'Aquila	4	6	66,67%	Latina	3	6	50,00%
Campobasso	2	6	33,33%	Giugliano in Campania	2	5	40,00%
Napoli	4	6	66,67%	Salerno	2	6	33,33%
Bari	2	6	33,33%	Foggia	5	6	83,33%
Potenza	5	6	83,33%	Taranto	6	7	85,71%
Catanzaro	5	7	71,43%	Reggio Calabria	0	6	0,00%
Cagliari	3	7	42,86%	Sassari	3	6	50,00%
Palermo	1	6	16,67%	Catania	1	7	14,29%
				Messina	4	7	57,14%
				Siracusa	4	6	66,67%
Totale Capoluoghi Sud	**31**	**57**	**54,39%**	**Totale altri Comuni Sud**	**34**	**70**	**48,57%**
Totale capoluoghi Italia	**69**	**129**	**53,49%**	**Totale altri Comuni Italia**	**96**	**178**	**53,93%**
Totale Italia	**165**	**307**	**53,75%**				

TABELLA 4. Incidenza del ricorso al ballottaggio nei Comuni campione con medie per area, categoria e nazionale. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Dunque, dalla tabella 4, si può notare che l'elezione al ballottaggio del primo cittadino è una prassi abbastanza diffusa e omogenea sull'intero territorio nazionale.
In generale, appare equamente distribuita anche tra i comuni capoluogo di regione e gli altri comuni. Infatti, nei capoluoghi su 129 elezioni considerate, in sessantanove casi si è reso necessario il secondo turno per eleggere il primo cittadino, con una percentuale del 53,5%. Negli altri comuni la percentuale è costante, con il 53,9% pari a novantasei elezioni su centosessantotto considerate che si sono concluse con un turno di ballottaggio.
Analizzando la distribuzione del ricorso al ballottaggio su scala geografica, (Tabella 4) l'area in cui si registra la percentuale maggiore è il Nord Italia con 56 casi su 80 elezioni (il 63,6%). Questo appare particolarmente accentuato nei comuni non capoluogo con ventinove ballottaggi su quarantasette elezioni. Infatti, la città che ha fatto maggiormente ricorso al secondo turno è Padova con cinque casi su sei tornate, ma tutte le città analizzate superano la soglia del 50%. Passando invece ai capoluoghi, il dato tiene in considerazione ben due estremi, da una parte il caso di Trieste con sei elezioni concluse al ballottaggio su sei chiamate alle urne e dall'altra Aosta e Trento con zero casi di ricorso al secondo turno. Le grandi città (Genova, Milano, Torino e Venezia) registrano tutte quattro ballottaggi su sei elezioni per ciascuna città, ponendosi, dunque, in linea tra loro. Infine, Bolzano è caratterizzata da un andamento simile con cinque ballottaggi in sette elezioni. In totale, su quarantasette elezioni considerate, in ventisette casi, 57,4%, nei capoluoghi del Nord Italia ha avuto luogo il secondo turno.
Spostandoci al Meridione, la percentuale di ricorso al ballottaggio diminuisce, con 65 casi nelle 127 elezioni prese in considerazione, pari al 51,2% delle elezioni. Anche la distribuzione tra città capoluogo ed altri comuni si allarga leggermente. Infatti, tra i capoluoghi, nelle 57 elezioni analizzate, in 31 è stato necessario il ballottaggio per l'elezione del primo cittadino (54,4% dei casi). In particolare, a Potenza si è fatto ricorso al ballottaggio in cinque casi su sei elezioni, dunque nel 83% dei casi, con l'eccezione del 2004, ha avuto luogo il secondo turno. Anche a Roma e a Catanzaro si è svolto il secondo turno per ben cinque volte su sette elezioni (71,4%). Segue L'Aquila,

con quattro ballottaggi su sei tornate (66%). Al contrario, a Palermo il ballottaggio ha avuto luogo solo nel 1993, dunque una volta su sei elezioni, pari al 16%. Analizzando i restanti comuni, la percentuale scende al 48,5% con 34 ballottaggi su 70 elezioni. La città con il minor numero di ricorsi al ballottaggio è la già citata Reggio Calabria, con zero ballottaggi e sei elezioni al primo turno per il primo cittadino. Al contrario, a Taranto hanno avuto luogo ben sei ballottaggi su sette elezioni, seguita da Foggia con cinque secondi turni su sei tornate. Pescara con quattro casi su otto elezioni e Latina e Sassari con tre volte su sei tornate registrano, dunque, una percentuale del 50%, leggermente superiore alla media dell'area ma inferiore a quella nazionale.

Infine, l'area che presenta la minor percentuale di ricorso al secondo turno è la Zona Rossa, con 44 casi su 92 elezioni, pari al 47,8% dei casi. Come accennato ad inizio paragrafo, tra le città non capoluogo, il Comune dove ha avuto più volte luogo il ballottaggio è Piacenza con sei casi su sei elezioni, 100% del totale. Segue Parma con cinque su sei tornate (83%), con la sola eccezione dell'elezione del 2002. Anche Terni, con cinque ballottaggi su sette elezioni (71,4%) supera la media dell'area per quanto riguarda il ricorso al ballottaggio. Il minor numero si registra a Modena e Reggio Emilia con un solo caso su sei tornate con, in entrambi i casi ballottaggi causati dalla mancanza di pochi voti per la vittoria del candidato sindaco al primo turno, fermatosi rispettivamente al 49,7% nella città geminiana e al 49,1% nella "città del Tricolore". Passando ai capoluoghi di regione, su 25 elezioni, in 11 casi si è reso necessario il ricorso al ballottaggio (44%). In particolare, ad Ancona per ben cinque volte su sette elezioni (71,4%), ha avuto luogo il secondo turno. Il minimo si è registrato a Perugia, già citata in precedenza, con un solo caso su sei elezioni (16%). Infine, il ballottaggio ha avuto luogo 3 volte su 6 a Bologna (50% dei casi) e 2 su 6 a Firenze (33%) .

Dunque, da questo quadro si evince che non vi sono particolari differenze tra i comuni analizzati e che il ballottaggio è uno strumento utile ed ampiamente utilizzato in un quadro di frammentazione partitica come quello che caratterizza il nostro paese.

2.5.4 Come cambia l'affluenza al secondo turno

Per quanto riguarda le percentuali di affluenza al secondo turno, si registra un forte calo rispetto al primo turno, con una media del 59,97% nei 165 ballottaggi analizzati. La differenza, dunque è del 17,3% rispetto al primo turno[164]. In questo caso, però la maggiore affluenza media si registra nei comuni capoluogo, dove il 60,3% degli aventi diritto si reca al seggio per il secondo turno. Invece, nei restanti comuni, la percentuale di votanti si ferma al 58,97%.

[164] Il dato considera riferito al Primo turno considera solo le elezioni che non hanno determinato lo svolgimento del Ballottaggio.

Città	Affluenza Primo Turno	Affluenza Ballottaggio	Città	Affluenza Primo Turno	Affluenza Ballottaggio
Torino	73,1%	64,6%	Novara	74,8%	65,2%
Milano	68,6%	63,9%	Monza	65,0%	52,9%
Genova	64,2%	54,8%	Bergamo	76,8%	62,0%
Venezia	72,3%	58,5%	Brescia	76,8%	66,8%
Trieste	65,5%	58,7%	Verona	72,5%	55,3%
Bolzano	68,6%	55,4%	Padova	73,5%	64,7%
Trento	0,00%	0,00%	Vicenza	77,8%	65,0%
Aosta	0,00%	0,00%			
Totale Capoluoghi Nord	**68,7%**	**61,2%**	**Totale altri Comuni Nord**	**73,8%**	**61,5%**
Ancona	69,6%	57,4%	Piacenza	74,1%	64,1%
Bologna	71,9%	61,2%	Parma	66,1%	60,8%
Firenze	74,9%	55,3%	Reggio Emilia	67,4%	49,1%
Perugia	69,7%	49,3%	Modena	72,1%	45,2%
			Ferrara	79,7%	67,6%
			Forlì	73,2%	62,4%
			Ravenna	73,7%	65,7%
			Rimini	79,2%	65,4%
			Prato	72,0%	60,5%
			Livorno	63,5%	50,2%
			Terni	72,5%	59,5%
Totale Capoluoghi Zona Rossa	**72,2%**	**58,1%**	**Totale altri Comuni Zona Rossa**	**72,1%**	**60,9%**
Roma	68,2%	62,3%	Pescara	75,8%	63,1%
L'Aquila	75,5%	61,4%	Latina	78,5%	66,4%
Campobasso	75,7%	62,7%	Giugliano in Campania	68,1%	36,2%
Napoli	62,6%	53,7%	Salerno	80,7%	70,2%
Bari	70,8%	48,2%	Foggia	74,2%	53,5%
Potenza	79,2%	62,3%	Taranto	70,4%	52,5%
Catanzaro	78,2%	54,7%	Reggio Calabria	0,00%	0,00%
Cagliari	73,9%	60,1%	Sassari	71,0%	54,3%
Palermo	63,2%	39,7%	Catania		
			Messina	71,2%	52,6%
			Siracusa	65,7%	39,4%
Totale Capoluoghi Sud	**67,8%**	**59,9%**	**Totale altri Comuni Sud**	**76,3%**	**56,1%**
Totale capoluoghi Italia	**68,5%**	**60,3%**	**Totale altri Comuni Italia**	**74,1%**	**60,3%**
Totale Italia	**70,03%**	**59,97%**			

TABELLA 5. Affluenza al primo turno e ai ballottaggi nelle elezioni che si sono concluse al doppio turno. Dati per singole città, aree, categorie e medie nazionali. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Tra i capoluoghi, la percentuale media di votanti al ballottaggio più alta si registra a Torino con 64,6% degli aventi diritto che hanno partecipato al secondo turno, mentre il minimo si registra a Bari con il 48,1%. Per quanto riguarda gli altri comuni, l'affluenza media maggiore per il secondo turno si è riscontrata a Salerno, con il 70,2% mentre la più bassa a Giugliano in Campania con appena il 36,1% di partecipazione ai ballottaggi.
Analizzando l'affluenza media nelle varie aree, la percentuale più alta si registra nel Nord Italia, con una media del 61,3%, dunque superiore al tasso di partecipazione nazionale. Tra i capoluoghi, Torino e Milano, vedono una partecipazione abbastanza ampia, rispettivamente del 64,6% e del 63,9%, nei quattro ballottaggi svolti. Le altre città, invece, si pongono al di sotto della media dell'area, con Genova protagonista della peggior performance con una media del 54,8% nei quattro ballottaggi ed una partecipazione di appena il 42,6% nel secondo turno del 2017. Tra gli altri comuni, buona l'affluenza media a Brescia, con il 66,8%, mentre a Monza si registra una partecipazione del 52,9%.
Nella Zona Rossa, invece, la media tra i ballottaggi vede un tasso di partecipazione del 59,8%. Più basso nei capoluoghi di regione (58%), soprattutto a causa della scarsa partecipazione a Firenze nei due ballottaggi e a Bologna nel secondo turno del 2016. Nelle altre città, invece la partecipazione media è superiore a quella nazionale, con il 60,8% degli aventi diritto che si recano al seggio per il secondo turno. Nei comuni con più di un ballottaggio, risalta Ferrara con una media del 67,6% di elettori per le tornate concluse al secondo turno, al contrario Livorno registra una media del 50,2%, il che significa che nella città labronica solo un elettore su due partecipa al ballottaggio. Nei due comuni di Modena e Reggio Emilia si sono registrate percentuali di partecipazione ai ballottaggi al di sotto del 50%, rispettivamente del 45,2% e del 49,1%. Come già accennato in precedenza questo dato, in due comuni che si pongono tra i primi per quanto riguarda la partecipazione alle consultazioni elettorali, è giustificato da una competizione sostanzialmente chiusa che ha spinto molti elettori a non partecipare alla

votazione.

Infine, al Meridione la partecipazione media è del 59,2%, con i capoluoghi che vedono una media superiore (60%) rispetto agli altri comuni (56,1).

In Campania troviamo i due comuni non capoluogo che registrano la più ampia partecipazione media tra tutte le città analizzate, Salerno con il 70,1%, e la minore, Giugliano in Campania con il 36,1% e il record di appena il 30,6% di votanti per il ballottaggio del 2015. Dato negativo anche per Siracusa con appena il 39,3% di media, che ha visto negli ultimi due ballottaggi dei tassi di partecipazione del 35,01 nel 2013 e del 34,07 nel 2018. Molto ampia la partecipazione a Latina, con il 66,4% nei tre ballottaggi che hanno avuto luogo. Superiore alla media anche Pescara con il 63,1% di affluenza media Le altre città, invece, si presentano in linea con le medie dell'area.

Tra i capoluoghi, la media più bassa si è registrata a Bari con il 48,1% e la più alta a Campobasso con il 62,7% e Roma grazie ad una partecipazione del 62,3%. Segue Potenza con il 62,2%. Per quanto riguarda Napoli, la media è al di sotto di quella dei capoluoghi dell'area, con il 53,7% degli aventi diritto che si sono recati al seggio, in media, nei quattro ballottaggi che hanno avuto luogo. In particolare risaltano i ballottaggi del 1993 con un'affluenza del 63,6%, appena il 3,4% in meno rispetto al primo turno e il 35,9% del secondo turno del 2016, con una diminuzione di 18,1 punti rispetto al primo turno dello stesso anno, ma soprattutto di quasi trenta punti percentuali rispetto al primo ballottaggio, nel 1993, nella città partenopea.

2.5.5 Le rimonte al ballottaggio: esempio di personalizzazione

Tuttavia, come detto in precedenza, la principale funzione del ballottaggio è quella di far eleggere un Sindaco quanto più possibile approvato dai cittadini e che abbia un sostegno maggioritario. Nelle maggior parte dei casi, il candidato in vantaggio al primo turno riesce a mantenere tale distacco, divenendo Sindaco. In realtà, i casi di "rimonte" con vittoria del candidato secondo classificato al primo turno non sono poi così rari. Nei comuni oggetto delle nostre analisi sui centosessantacinque ballottaggi che hanno avuto luogo, quarantadue si sono conclusi con la vittoria del secondo classificato, pari al 25,4% dei casi. In ben 9 di questi il risultato maturato ha dato vita anche ad una

coabitazione tra il Sindaco e il Consiglio Comunale, data la presenza di una maggioranza a lui ostile.

CITTA'	BALLOTTAGGI	SECONDO VINCENTE	%	di cui Antra Zoppa	CITTA'	BALLOTTAGGI	SECONDO VINCENTE	%	di cui Antra Zoppa
Torino	4 su 6	1 su 4	25,0%		Novara	4 su 6	2 su 4	50,0%	
Milano	4 su 6	0 su 4	0,0%		Monza	4 su 5	2 su 4	50,0%	
Genova	4 su 6	0 su 4	0,0%		Bergamo	4 su 6	0 su 4	0,0%	
Venezia	4 su 6	3 su 4	75,0%		Brescia	4 su 6	0 su 4	0,0%	
Trieste	6 su 6	0 su 6	0,0%		Verona	4 su 6	0 su 4	0,0%	
Trento	0 su 5	0	0,0%		Padova	5 su 6	3 su 5	75,0%	
Bolzano	5 su 7	0 su 5	0,0%		Vicenza	4 su 6	2 su 4	50,0%	
Aosta	0 su 5	0	0,0%						
Totale Capoluoghi Nord	**27 su 47**	**4 su 27**	**14,8%**		**Totale altri Comuni Nord**	**29 su 41**	**9 su 29**	**31,0%**	
Ancona	5 su 7	0 su 5	0,0%		Piacenza	6 su 6	1 su 6	16,7%	
Bologna	3 su 6	1 su 3	33,3%		Parma	5 su 6	1 su 5	20,0%	
Firenze	2 su 6	0 su 2	0,0%		Reggio Emili	1 su 6	0 su 1	0,0%	
Perugia	1 su 6	1 su 1	100,0%		Modena	1 su 6	0 su 1	0,0%	
					Ferrara	3 su 6	0 su 3	0,0%	
					Forlì	2 su 6	0 su 2	0,0%	
					Ravenna	2 su 6	0 su 2	0,0%	
					Rimini	4 su 6	0 su 4	0,0%	
					Prato	2 su 6	1 su 2	50,0%	
					Livorno	2 su 6	1 su 2	50,0%	
					Terni	5 su 7	1 su 5	20,0%	1
Totale Capoluoghi Zona Rossa	**11 su 25**	**2 su 11**	**18,2%**		**Totale altri Comuni Zona Rossa**	**33 su 67**	**5 su 33**	**15,2%**	
L'Aquila	4 su 6	1 su 4	25,0%		Pescara	4 su 8	1 su 4	25,0%	
Roma	5 su 7	1 su 5	20,0%		Latina	3 su 6	1 su 3	33,3%	
Campobasso	2 su 6	1 su 2	50,0%		Giugliano in	2 su 5	1 su 2	50,0%	
Napoli	4 su 6	1 su 4	25,0%		Salerno	2 su 6	0 su 2	0,0%	
Bari	2 su 6	0 su 2	0,0%		Foggia	5 su 6	1 su5	20,0%	
Potenza	5 su 6	3 su 5	60,0%	2	Taranto	6 su 7	2 su 6	33,3%	
Catanzaro	5 su 7	2 su 5	40,0%		Reggio Calab	0 su 6	0	0,0%	
Cagliari	3 su 7	0 su 3	0,0%		Sassari	3 su 6	0 su 3	0,0%	
Palermo	1 su 6	0 su 1	0,0%		Catania	1 su 7	0 su 1	0,0%	
					Messina	4 su 7	4 su 4	100,0%	4
					Siracusa	4 su 6	3 su 4	75,0%	2
Totale Capoluoghi Sud	**31 su 57**	**9 su 31**	**29,0%**	**2**	**Totale altri Comuni Sud**	**34 su 70**	**14 su 34**	**41,18%**	**7**
Totale Capoluoghi Italia	**69 su 129**	**15 su 69**	**21,7%**	**2**	**Totale altri Comuni Italia**	**96 su 178**	**27 su 96**	**28,1%**	**8**
Totale Italia	**165 su 307**	**42 su 165**	**25,5%**	**10**					

TABELLA 6. Vittorie al Ballottaggio del Secondo classificato al secondo turno e situazioni in cui questo produce casi di "Anatra Zoppa". Sono riportati i ballottaggi rispetto al totale delle elezioni e le vittorie del secondo classificato con relativa percentuale. Tutti i dati sono divisi per città, categoria, area e totale nazionale. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Questi casi riguardano particolarmente i comuni non capoluogo di Regione, con ventisette casi su novantasei, pari al 28% del totale nella categoria. Nei capoluoghi, invece, la percentuale diminuisce al 21,7%, pari a quindici casi su sessantanove elezioni.

Analizzando le aree geografiche, il minimo si registra nella Zona Rossa, con appena 7 casi su 44 ballottaggi, pari al 15,9% delle volte. Questi generalmente rappresentano delle vittorie inaspettate e storiche, soprattutto in quest'area fortemente orientata verso i partiti di Sinistra. L'esempio in tal senso è dato dal caso di Bologna con l'elezione, al ballottaggio del 1999, di Giorgio Guazzaloca, candidato formalmente indipendente, ma sostenuto da Forza Italia e Alleanza Nazionale. Al primo turno, Guazzaloca aveva raccolto il 41,5% dei voti contro il 46,6% del candidato DS Bartolini. Anche in considerazione delle serie storiche che hanno visto vincenti i partiti di sinistra alle elezioni amministrative del capoluogo emiliano, la vittoria di Guazzaloca risultò molto sorprendente. Infatti, egli riuscì a vincere con il 50,7% dei voti al ballottaggio contro il 49,3% dello sfidante Bartolini, con una differenza di circa tremila voti. Una percentuale esigua, ma sufficiente per assicurarsi l'elezione. Questo ci fornisce anche una prova di come il candidato, come nel caso di Guazzaloca, particolarmente conosciuto e stimato in città, possa trascinare anche liste storicamente deboli in quell'area e personalizzare la competizione in maniera determinante.

Anche a Perugia, la vittoria di Andrea Romizi nel 2014 ha segnato una profonda svolta nelle dinamiche elettorali. Infatti, il ballottaggio del 2014 è l'unico finora celebrato nel capoluogo umbro, dato che il candidato del centro-sinistra e sindaco uscente Boccali, al primo turno, riuscì a raccogliere il 46,6% dei voti mancando dunque la rielezione diretta e non sfruttando pienamente l'effetto *Incumbency*. Tuttavia, nonostante il 26,3% del primo turno e la partita sostanzialmente chiusa in favore del candidato del centro-sinistra, Romizi è riuscito a conquistare il 58% dei voti al secondo turno. La capacità del Sindaco umbro è stata ulteriormente confermata con la rielezione del 2019, il che, ancora una volta, ci aiuta a comprendere il ruolo fondamentale del candidato sindaco per l'elezione.

Anche nelle altre città della Zona Rossa ha avuto luogo un'evoluzione simile. Infatti,

sia a Piacenza nel 1998 che a Prato nel 2009, i due candidati del centro-destra, in svantaggio nel primo turno, sono riusciti a vincere il ballottaggio, in maniera simile all'esperienza bolognese. Dato ulteriormente confermato, al pari della città felsinea, dal limitato vantaggio ottenuto, circa un punto percentuale in entrambi i casi. Dunque, possiamo considerare queste vittorie come delle parentesi amministrative. Anche a Livorno e Parma si sono registrati casi di vittorie a sorpresa per candidati giunti secondi al primo turno, in questo caso entrambi a vantaggio del Movimento 5 Stelle. Nella città labronica, nel 2014, il candidato del Centro-sinistra Ruggeri, avendo raccolto il 40% dei voti al primo turno, aveva un vantaggio di quasi 21 punti rispetto a Filippo Nogarin del Movimento 5 Stelle. Tuttavia, al ballottaggio, il secondo classificato è riuscito, aiutato anche da una forte diminuzione degli elettori rispetto al primo turno, a sovvertire i pronostici e vincere con il 53,1% dei voti. Questa vittoria, al pari delle altre già citate, è particolarmente importante, trattandosi della prima elezione, nella storia repubblicana, di un Sindaco non di centro-sinistra a Livorno. Per quanto riguarda Parma, la vittoria di Federico Pizzarotti nel 2012 è stata sicuramente una sorpresa, rappresentando la cosiddetta "Stalingrado del Movimento 5 Stelle"[165], ma principalmente dovuta alla poderosa rimonta del candidato, data l'alternanza tra le varie coalizioni alla guida delle città ducale nelle varie competizioni. In particolare, il candidato del centro-sinistra Bernazzoli, al primo turno, aveva conquistato il 39,2% dei voti contro il 19,5% del candidato pentastellato. Al Ballottaggio, Bernazzoli confermò la percentuale precedente, con il 39,8% dei voti, mentre Pizzarotti riuscì a raggiungere addirittura il 60,2%, una percentuale molto alta ottenuta in rimonta. Al netto del voto al Movimento 5 Stelle che, nell'ultimo decennio, è diventato uno dei principali partiti del paese, è evidente la capacità di Pizzarotti nel conquistare la fiducia degli elettori, aspetto confermato nel corso della sindacatura e della successiva rielezione, sostenuto da sole liste civiche ed in polemica con il M5S.

Interessante anche il caso di Terni, con l'elezione di Gianfranco Ciaurro al secondo turno del 1993. Infatti, il candidato di centro-sinistra Giustinelli aveva conquistato il

[165] ***Grillo: "Parma è la nostra piccola Stalingrado"*** in "Corriere della Sera", 13 maggio 2012.

33,6% dei voti, 13 punti in più di Ciaurro che, invece al ballottaggio riuscì, con il minimo scarto di circa duecento voti, (50,16% contro 49,84) a divenire il primo sindaco non di sinistra nella storia repubblicana a Terni. La forte personalità di Ciaurro, personaggio noto a livello nazionale, fu decisiva anche per la rielezione del 1997.

Per quanto riguarda il Nord Italia, la vittoria al ballottaggio del candidato secondo classificato al primo turno non è un caso isolato. Infatti, in ben 17 casi su 56, pari al 30%, questo avviene. Tra i capoluoghi, solo Torino e Venezia hanno visto affermazioni di questo tipo al ballottaggio, tre volte per ciascuna città. In particolare, nel capoluogo piemontese, si è reso protagonista per ben due volte di tale impresa Valentino Castellani, primo sindaco eletto direttamente dai cittadini. Infatti, sia alle elezioni del 1993 che nel 1997, Castellani partiva in svantaggio rispetto all'altro candidato presente al ballottaggio, l'ex sindaco Novelli nel 1993 e Costa di Forza Italia nel 1997. In entrambi i casi, Castellani è riuscito a recuperare lo svantaggio e a vincere le elezioni. Questo caso è particolarmente interessante, data la popolarità di cui ha goduto il primo cittadino piemontese non solo in città, ma anche a livello nazionale, proponendosi tra i protagonisti della prima fase della stagione dei sindaci. Il terzo caso che riguarda Torino è più recente. Le elezioni del 2016 hanno visto la vittoria di Chiara Appendino del Movimento 5 Stelle al ballottaggio contro l'uscente Piero Fassino della coalizione di centro-sinistra. La vittoria è stata particolarmente sorprendente per vari motivi: la continuità amministrativa che ha visto vincenti le coalizioni di centro-sinistra in tutte le elezioni svolte dal 1993 fino a quel momento, la popolarità di Fassino, il giudizio positivo che gli elettori avevano del suo operato[166] e il conseguente potere di *Incumbency* che il sindaco uscente poteva sfruttare. Per quanto riguarda la città lagunare, il primo caso di rimonta si è registrato nelle elezioni del 2000, quando il candidato del centro-destra Renato Brunetta aveva conquistato il 39% dei voti al primo turno contro il 37,7% di Paolo Costa della coalizione di centro-sinistra. Al ballottaggio, Costa riuscì a vincere con quasi dodici punti di vantaggio su Brunetta con il 55,96%. Casi sicuramente più eclatanti sono i successivi. Il primo è avvenuto nella tornata

[166] ***Fassino è il più popolare tra i sindaci delle grandi città italiane***, in "La Repubblica", 20 aprile 2015.
Fassino il più amato, in "La Stampa", 28 Luglio 2012.

elettorale del 2005. In questo caso, la divisione all'interno dello schieramento del centro-sinistra, ha prodotto l'accesso al ballottaggio per due rappresentanti di quest'area. Al primo turno Felice Casson raccolse il 37,7% dei voti, sopravanzando Massimo Cacciari del 14,5%. Tuttavia, in questo caso, c'era un effetto *Incumbency* "indiretto". Infatti Cacciari, già sindaco ed eletto due volte in precedenza nel 1993 e nel 1997, è riuscito, grazie alla sua popolarità e alla sua capacità di richiamare gli elettori, a vincere anche in questo caso. Inoltre, occorre sottolineare come le liste a sostegno di Cacciari avessero raccolto solo il 14,9%, percentuale inferiore di dieci punti a quella del candidato, il che spiega ampiamente quanto la forza del candidato sia stata dirompente e come la personalizzazione sia fondamentale per vincere.

Per quanto riguarda le altre città settentrionali, i casi di vittorie del candidato in svantaggio sono stai undici su ventinove ballottaggi totali, pari al 37% dei casi. In particolare sono Novara e Padova le città dove la fattispecie si è ripetuta più volte. Nella città piemontese, è avvenuta nel 1993, quando al ballottaggio il candidato delle Lega Nord Sergio Merusi è riuscito a superare Cardinali della coalizione di centro-sinistra, che aveva un vantaggio di sette punti al primo turno. Anche nelle seguenti elezioni del 1997 si è verificato un ribaltone, con Correnti della coalizione di centro-sinistra vincente su Monteverde del centro-destra, che aveva un vantaggio di due punti al primo turno. Infine, nel 2011, Andrea Ballarè del centro-sinistra, secondo classificato al primo turno con il 31,2% dei voti, è riuscito a superare Mauro Franzinelli del centro-destra che aveva raccolto il 45,9% al primo turno. Tuttavia, le tre vittorie, al contrario di altri casi simili, non hanno portato alla riconferma dei primi cittadini anche nelle elezioni successive. A Padova, invece, al ballottaggio del 1995 uscì vincitore Flavio Zanonato con il 59,8% dopo che, al primo turno, aveva conquistato il 31,9% dei voti. Molto particolare il caso di Massimo Bitonci, esponente della Lega Nord e candidato del centro-destra nelle elezioni del 2014 e del 2017. Nel 2014 Bitonci al primo turno raccolse il 31,4% contro il candidato di centro-sinistra Rossi al 33,8%. Al ballottaggio il candidato del centro-destra ottenne il 51,8% risultando eletto. Come abbiamo già visto in apertura, la consiliatura si è conclusa in anticipo e nelle elezioni del 2017 fu nuovamente Bitonci a guidare la coalizione di centro-destra. In questo caso, al primo

turno raccolse il 40,2%, con un vantaggio di undici punti sul candidato di centro-sinistra Giordani. Tuttavia, al ballottaggio quest'ultimo riuscì a vincere con il 51,8% con la conseguente sconfitta del sindaco uscente. Dunque, suo malgrado, Massimo Bitonci è stato protagonista di una vittoria ed una sconfitta al ballottaggio, dovute al capovolgimento dei rapporti di forza tra il primo e il secondo turno. Anche a Vicenza si sono verificati due casi di rimonte, nel 1995 e nel 2008, entrambe le volte da parte dei candidati del centro-sinistra. Anche a Monza la fattispecie ha avuto luogo in due casi, nel 2002, con la vittoria del candidato del centro-sinistra Faglia, che chiuse in svantaggio di dodici punti nei confronti di Radice del centro-destra e vinse al secondo turno con il 53,3% dei voti. Al contrario, nel 2017, è il candidato del centro-destra Allevi, indietro dello 0,1% a vincere contro il sindaco uscente Scanagatti. Infine, per quanto riguarda il Nord Italia, questo fenomeno si è verificato anche a Verona nel 2002. In questo caso, il candidato del centro-sinistra Zanotto aveva raccolto, al primo turno, il 38,7% dei voti contro il 45,6% di Bolla del centro-destra. Al ballottaggio il candidato del centro-sinistra è riuscito a vincere con il 54,2%, risultando l'unico Sindaco di centro-sinistra eletto nella città scaligera dal 1993.

Infine, l'area in cui si verifica più volte la vittoria del candidato in svantaggio al primo turno è il Meridione. In particolare, l'incidenza è del 35,3% dei casi con 23 ballottaggi su 65 che hanno visto una rimonta del candidato inizialmente secondo classificato. Nei capoluoghi, questo si è verificato 9 volte su 31 elezioni, pari al 29%, in particolare è Potenza con tre volte su cinque ballottaggi a vedere una netta ripetizione della fattispecie. La prima nel 1995 quando il candidato del centro-sinistra Domenico Potenza chiuse in svantaggio di 4,5% punti contro il candidato del centro-destra Mecca. Al ballottaggio Potenza riuscì a vincere con il 59,13% dei consensi. Ancora più clamorosa la vittoria di Gaetano Fierro nel 1999. Il candidato dell'Udeur chiuse il primo turno con il 24,9% dei voti, mentre la sua lista a sostegno al 18,1%. Al contrario il candidato del centro-sinistra Bonito raccolse il 49,4% e le liste a suo sostegno addirittura il 55,3% Al ballottaggio, nonostante l'apparente ampio vantaggio, venne sconfitto da Fierro che raccolse il 51,8%. Tuttavia, il mandato è stato caratterizzato da una maggioranza consiliare opposta al Sindaco, eletto con la cosiddetta "*Anatra*

Zoppa". Infine, un fenomeno simile si è verificato nel 2014, sempre nel capoluogo lucano. In questo caso il candidato del centro-sinistra Petrone, al primo turno, raccolse il 47,8% con le liste a suo sostegno al 55,9%, contro il candidato di Fratelli d'Italia Dario De Luca, che raggiunse il 16,8% e la lista a suo sostegno il 12,7%. Al secondo turno i rapporti di forza si ribaltarono completamente con una vittoria di De Luca con il 58,5% dei voti, divenendo il primo Sindaco di destra a Potenza dal 1993. Anche in questo caso, data la maggioranza assoluta dei voti conseguiti dalle liste a sostegno del candidato sconfitto, si è creata una maggioranza di colore politico differente rispetto al Sindaco. La doppia particolarità, rimonta del candidato in svantaggio al primo turno e il fenomeno dell'Anatra Zoppa, come vedremo, sembrano essere particolarmente diffusi nei comuni meridionali presi in considerazione. Continuando nell'analisi degli altri capoluoghi, anche a Catanzaro nel 1994 il candidato poi risultato vincente al primo turno aveva chiuso in svantaggio. In particolare, Benito Gualtieri, sostenuto dal Partito Popolare, al primo turno raccolse il 31,8% contro il 40,9% di Lacquaniti del centro-destra. Tuttavia, al ballottaggio riuscì a conquistare il 55,1%, divenendo Sindaco del capoluogo calabrese. Infine, il caso più recente si è verificato a Campobasso nel 2019, con la vittoria del candidato del Movimento 5 Stelle Roberto Gravina che, al primo turno, aveva raccolto il 29,4% contro il candidato del centro-destra Maria D'Alessandro che chiuse al 39,7%, ma con le liste a sostegno che raggiunsero il 49,1%, mancando di poco la maggioranza assoluta. Al ballottaggio, Gravina vinse con il 69,1%, percentuale molto alta, contro il 30,9% di D'Alessandro, divenendo il primo sindaco Pentastellato di un capoluogo di regione dell'Italia meridionale. Infine, particolarmente significativo il caso di Napoli con l'elezione, nel 2011, dell'ex magistrato Luigi De Magistris alla carica di primo cittadino. In questo caso le forze politiche, in particolare di sinistra, si presentarono divise, con la conseguenza di una competizione particolarmente polarizzata. Al primo turno il candidato del centro-destra Gianni Lettieri ottenne il 38,5% e le liste a suo sostegno il 43,2% mentre De Magistris, secondo classificato sostenuto da Italia dei Valori e alcune liste civiche, raggiunse il 27,5% con le liste ferme al 16,7%. Al ballottaggio i rapporti di forza si ribaltarono completamente, con un'ampia vittoria di De Magistris con il 65,4% contro il 34,6% di Lettieri. Nel caso di

De Magistris è evidente la forte personalizzazione della figura del candidato dovuta a diversi fattori: in primis la notorietà, non solo a livello locale, dovuta alla sua attività di magistrato e di parlamentare europeo[167]; inoltre è importante sottolineare il sostegno ricevuto dalla società civile e la capacità del candidato nel convogliare verso di sé il voto di tantissimi elettori da un lato delusi dagli altri partiti e dall'altro spinti anche da ragioni di riconoscimento di questi in una figura sicuramente di spessore e particolarmente apprezzata in città[168].

Tuttavia, il caso più significativo è, senza dubbio, quello di Gianni Alemanno nel secondo turno delle elezioni del 2008 a Roma contro Francesco Rutelli. Questa vittoria è significativa per una molteplicità di aspetti: si tratta della capitale e del comune italiano con più abitanti dove si è verificato questa particolare fattispecie, inoltre è stata la prima vittoria della coalizione di centro-destra nei confronti del centro-sinistra dall'introduzione della riforma del 1993 e ha visto soccombere un candidato che era già stato sindaco della città e riconfermato in passato con ampio margine. Nel caso del 2008, Rutelli riuscì a raccogliere il 45,8% dei voti al primo turno contro il 40,7% di Alemanno. Nel ballottaggio invece, il candidato di centro-destra è riuscito a conquistare il 53,7% dei voti, mentre Rutelli ha, sostanzialmente, riconfermato il risultato del primo turno fermandosi al 46,3%. In questo caso, oltre l'indubbia importanza dell'elezione e i profondi risvolti politici e, dunque, il fondamentale ruolo svolto dai partiti, pesa anche la forza del candidato del centro-destra, personaggio politico conosciuto in città e già protagonista a livello nazionale. Al contrario, la sconfitta di Francesco Rutelli, personaggio simbolo del cambiamento intercorso negli anni '90, in particolare grazie all'esperienza del cosiddetto "Partito dei Sindaci" e personaggio politico molto noto a livello nazionale, ha, probabilmente, messo fine alla prima stagione dei sindaci protagonisti delle vicende politiche nazionali, che ha caratterizzato gli anni immediatamente successivi all'introduzione della riforma. Infine, tra i capoluoghi di regione, la rimonta si è verificata anche a L'Aquila con l'elezione nel 2017, al secondo turno, del candidato del centro-destra Pierluigi Biondi, che aveva raccolto il 35,9% al

[167] L. De Magistris- S. Ricca, ***La città ribelle. Il caso Napoli***, Chiarelettere, Milano, 2017, pp.19-25.
[168] Ivi, pp. 28-32.

primo turno contro Americo Di Benedetto del centro-sinistra al 47,1%.

Passando all'analisi dei comuni non capoluogo di regione, la vittoria al ballottaggio del candidato inizialmente in svantaggio si è verificata in ben dodici casi su ventisette, con un'incidenza del 44,4%. Tra questi comuni spicca il caso di Messina dove, su quattro ballottaggi, in tutte le occasioni è riuscito a vincere il candidato secondo classificato. Già nelle elezioni del 1994, il candidato Francesco Providenti del Partito popolare raccolse il 26,8% contro il 32,05% del candidato di Forza Italia Angelo Carmona. Al ballottaggio Providenti riuscì a vincere con il 60,1% dei voti. Inoltre, l'utilizzo di due schede differenti per l'espressione del voto, una per il Consiglio comunale e l'altra per la carica di Sindaco, come previsto dalla legge 7/1992 Regione Siciliana, ha contribuito ad amplificare il fenomeno dell'Anatra Zoppa che, come vedremo, sarà una delle costanti della città dello Stretto. Il secondo caso si è verificato nella tornata del 2005, quando il candidato del centro-destra Ragno raccolse il 45,9% dei voti contro il 45,7% dello sfidante di centro-sinistra Francantonio Genovese. Tuttavia la differenza, e dunque la personalizzazione, consisteva nello scarto tra candidati e liste. Infatti, le liste a sostegno di Ragno raccolsero il 55,6%, assicurandosi la maggioranza in consiglio, mentre le liste a sostegno di Genovese si fermarono al 37,7%, otto punti percentuali in meno rispetto al candidato. La forza del candidato di centro-sinistra fu ulteriormente confermata dall'affermazione al ballottaggio con il 54,6% consentendogli di diventare Sindaco nonostante la forte discrepanza con le liste. Infine, nei ballottaggi del 2013 e del 2018 si sono verificati i due casi sicuramente più eclatanti. Nel 2013, il candidato del centro-sinistra Felice Calabrò raccolse al primo turno il 49,94% dei voti, mancando l'elezione diretta per appena cinquantanove voti. Inoltre, le liste a sostegno raggiunsero il 65,4%, che permetteva la presenza di un'ampia maggioranza. Secondo classificato, a sorpresa, il candidato civico Renato Accorinti con il 23,9% con le liste a sostegno al 8,2%. Al ballottaggio, apparentemente chiuso, Accorinti riuscì a conseguire il 52,7% e battere Calabrò. Ancora più particolare il caso del 2018 quando, data la forte frammentazione partitica, il primo classificato Dino Bramanti del centro-destra si fermò al primo turno al 28,3%, con le sue liste al 38,4%; secondo classificato il candidato civico Cateno De Luca con il 19,8%. Tuttavia, le sue liste, nonostante un complessivo

12,7%, non riuscirono a superare le soglie di sbarramento. Al ballottaggio, De Luca vinse con il 65,3%, ritrovandosi Sindaco della città ma anche, caso probabilmente unico, non solo con una maggioranza ostile, bensì addirittura senza consiglieri comunali delle liste a suo sostegno e pertanto assolutamente isolato rispetto ai consiglieri comunali.

Anche a Siracusa si sono registrate, in ben tre occasioni su quattro, vittorie del candidato giunto secondo al primo turno. In particolare nel 1994, quando Marco Fatuzzo del Partito popolare raccolse il 31,6% al primo turno, mentre Alfredo Immè della coalizione di centro-destra si classificò primo con il 42,5% dei voti. Al ballottaggio, Fatuzzo riuscì a sopravanzare Immè con il 54,1%. Discorso simile nel 1998, con il vantaggio del candidato del centro-destra Bellucci di circa tre punti sul candidato del centro-sinistra Vincenzo Dell'Arte. Anche in questo caso, il candidato in svantaggio riesce a vincere al ballottaggio con il 58,3% dei voti. Infine, nel 2018, è il candidato indipendente, nonché vice sindaco uscente, Francesco Italia a rimontare lo svantaggio del primo turno. Infatti, il candidato del centro destra Ezechia Reale, con il 37,1% sopravanzava di quasi venti punti Italia. Tuttavia, l'ex vice sindaco, contando anche sul potere di "*Incumbency"* dovuto ad un diretto endorsement da parte del sindaco uscente Garozzo, riusciva a vincere al ballottaggio. Dunque, come si evince dai due casi di Messina e Siracusa, il fenomeno della "rimonta" appare molto diffuso in Sicilia e, in generale, nel Sud Italia. Infatti, la stessa situazione si è verificata anche a Giugliano in Campania nel 1993, a Foggia nel 2009, a Taranto nel 2017 e a Sassari nel 2019. Quest'ultimo caso è dovuto ad una certa notorietà e personalizzazione da parte di Nanni Campus, già sindaco della città sarda tra il 2000 e il 2005 con il centro-destra. Le elezioni del 2019, al primo turno, hanno visto il candidato del centro-sinistra Mariano Brianda conquistare il 34,1% dei voti contro il 30,5% di Campus, sostenuto unicamente da liste civiche, data la presenza di un ulteriore candidato del centro-destra. Al ballottaggio Campus è riuscito a vincere con il 56,2% dei voti, confermando la propria popolarità a livello locale, nonostante il limitato sostegno delle liste a lui collegate e la divisione nella coalizione che lo aveva sostenuto nella precedente sindacatura. Inoltre, il caso ci conferma che, in alcune realtà, i Sindaci riescono a godere di credito tra gli

elettori anche a distanza di anni dalla loro sindacatura precedente. Il fenomeno dei ritorni, infatti, è abbastanza diffuso unitamente a quello delle riconferme.
I due casi, invece, di Pescara e Latina registrano una rimonta limitata. Nel caso della città adriatica, nel ballottaggio del 2003, il candidato del centro-sinistra D'Alfonso, che aveva raccolto un punto percentuale in meno rispetto allo sfidante Masci al primo turno, riuscì a vincere con il 53,5% dei voti, dunque una rimonta molto più limitata delle altre descritte. Per quanto riguarda Latina, alle elezioni del 2016, data la forte frammentazione politica, con ben undici candidati alla carica di primo cittadino, nessun candidato si presentava con un vantaggio netto, tant'è che Calandrini di Fratelli d'Italia si presentava in vantaggio dello 0,07 rispetto a Coletta, candidato civico. Nel ballottaggio il candidato civico riuscì a vincere con il 75%, risultando il primo sindaco nella storia della città pontina non di destra e segnando dunque una novità assoluta per il Comune.

2.5.6 La distribuzione dei voti tra le due arene di competizione: Consiglio Comunale e Sindaco

Per quanto riguarda, invece, la distribuzione dei voti nelle due arene di competizione, quella per il Consiglio Comunale e quella per la carica di Sindaco, si assiste ad una disparità evidente tra le competizioni e le aree geografiche.
In generale, la maggior parte degli elettori, ben il 94,6%, esprime il voto per i candidati alla carica di Sindaco, tra questi l'82,6% esprime un voto per le liste in corsa nell'arena del Consiglio Comunale. Dato il diretto collegamento tra i voti per le liste e la validità di questi anche nell'arena dei candidati, si nota come, in media, il 12% dei voti sia espresso solo per il candidato sindaco. Gli altri voti sono schede bianche o nulle e quindi non conteggiate nelle due arene. Questo aspetto ci indica come molti elettori si disinteressino della competizione tra liste per il Consiglio Comunale e preferiscano votare direttamente per il candidato alla carica di Sindaco. Tuttavia, vi sono importanti differenze tra i capoluoghi di regione e le altre città.

	Voti alle liste	Voti ai candidati
Capoluoghi Nord Italia	75,9%	95,5%
Capoluoghi Zona Rossa	87,8%	95,9%
Capoluoghi Sud Italia	82,1%	94,1%
Totale Capoluoghi Italia	**80,5%**	**94,8%**
	Voti alle liste	Voti ai candidati
Altri Comuni Nord Italia	81,5%	96,0%
Altri Comuni Zona Rossa	89,2%	95,4%
Altri Comuni Sud Italia	88,2%	95,6%
Totale Altri Comuni Italia	**87,0%**	**94,4%**
Totale Italia	**82,6%**	**94,6%**

Tabella 7. Distribuzione dei voti tra le liste e i candidati alla carica di Sindaco. Le percentuali si riferiscono alla media tra i voti delle città riportate sugli elettori totali. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE

Nei capoluoghi, infatti, la distanza tra i voti per le liste e quelli per i candidati è maggiore, con una media del 80,5% di voti che vanno alle liste e il 94,7% ai candidati alla carica di primo cittadino. La differenza di quattordici punti evidenzia come gli elettori, in questa categoria di città, siano meno coinvolti nella scelta dei consiglieri e maggiormente interessati alla figura del Sindaco. Inoltre, è proprio qui che, a causa del numero maggiore di elettori da raggiungere, il candidato deve personalizzare molto la sua figura in modo da essere riconoscibile anche dai cittadini potenzialmente meno interessati alla politica.

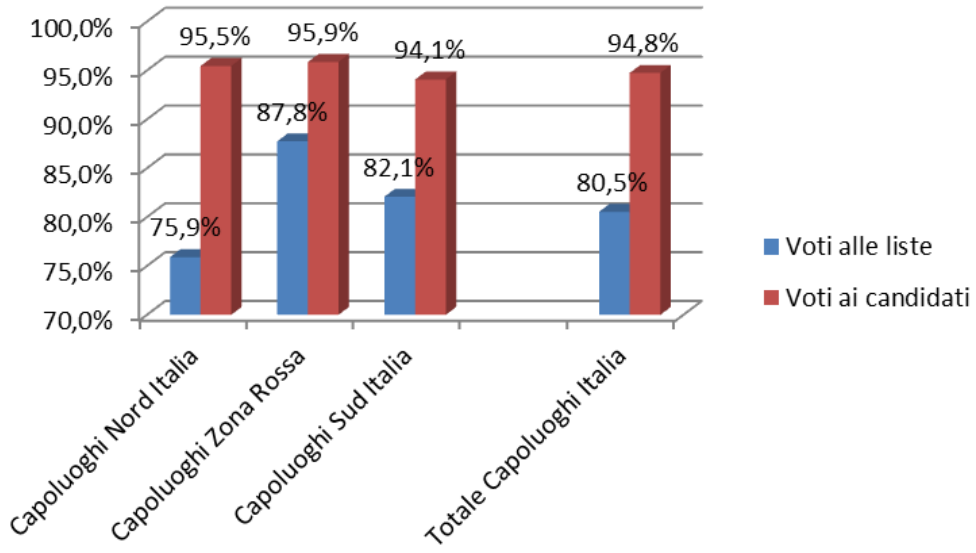

Grafico 3. Distribuzione dei voti alle liste e ai candidati nei capoluoghi di Regione nelle tre aree individuate e totale nazionale nella categoria. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Prendendo ad esempio le tre città maggiori, Roma, Milano e Napoli si può notare come, seppur mitigata dalle differenze su base geografica che analizzeremo in seguito, resti costante una certa differenza percentuale nella distribuzione dei voti.

Nella Capitale si registra la più bassa percentuale di voti alle liste con il 79,9% dei voti complessivi, mentre ai candidati vanno il 95,3% dei voti. La differenza di più di quindici punti è spiegabile con la scelta dei cittadini di optare per la preferenza diretta al candidato Sindaco, tralasciando la mediazione partitica e ponendosi come protagonisti della scelta. Questo aspetto è uno dei principali obiettivi raggiunti dalla riforma del 1993, cioè avvicinare l'amministrazione e il suo capo al cittadino che, di conseguenza, preferisce riconoscersi nel candidato preferito. D'altra parte, questo è anche riflesso dell'opera del candidato in campagna elettorale. Infatti, generalmente, è il candidato Sindaco a spendersi in prima persona per l'intera coalizione partecipando a comizi, dibattiti, interventi televisivi, utilizzando i social e quant'altro e dunque risaltando all'occhio degli elettori. Infine, anche le liste a lui collegate diventano automaticamente collegate al suo volto e alla sua persona, aumentando la visibilità del candidato e ponendo dunque in secondo piano la scelta dei consiglieri da parte degli elettori.

Percentuali simili a quelle di Roma si registrano anche a Milano, dove il 96,5% dei voti

riguarda l'arena di competizione tra i candidati e l'82,2% le liste ed il Consiglio Comunale. La differenza del 14,3% si pone in linea con la capitale, nonché con gli altri capoluoghi e le città del Nord Italia, dove la differenza appare più accentuata.

Nel caso di Napoli, la differenza è di appena dieci punti percentuali, tra il 94,3% dei voti dell'arena dei candidati e l'84,4% del Consiglio Comunale. Questo dato, come vedremo, al Sud è inferiore rispetto alla media nazionale ed è spiegabile con la maggiore prossimità tra i candidati al Consiglio Comunale e i cittadini, che sono spesso incentivati a votare le liste piuttosto che il candidato sindaco. In parziale soccorso, ci giunge la legge 5 Aprile 2011 n.6 della Regione Siciliana, sostituita nel 2016, che prevedeva la separazione delle due arene di competizione con la mancata estensione del voto alle liste anche al candidato Sindaco da queste sostenute. Infatti, nelle elezioni analizzate, l'82,4% dei voti andava alle liste, mentre solo il 59,5% ai candidati sindaco. Questo evidenzia che tantissimi elettori, almeno in Sicilia, tendono a ritenere più importante il voto per il Consiglio Comunale, sicuramente influenzati da altri fattori come il caso dei "Signori delle Preferenze", ma anche legati ad un tipo di politica di maggiore prossimità tra candidato ed elettore.

Passando all'analisi dei comuni non capoluogo di regione, la distanza tra i voti alle liste e ai candidati alla carica di Sindaco si assottiglia, dato che, in media, alle liste vanno l'86,99% dei voti e ai candidati il 94,4%, dunque una differenza nella distribuzione del 7,3 punti. Questo conferma come nei comuni meno popolosi la prossimità tra gli elettori e i candidati al Consiglio Comunale sia maggiore e come la personalizzazione del candidato minore, dovendo dividere la "scena" con altri esponenti della coalizione.

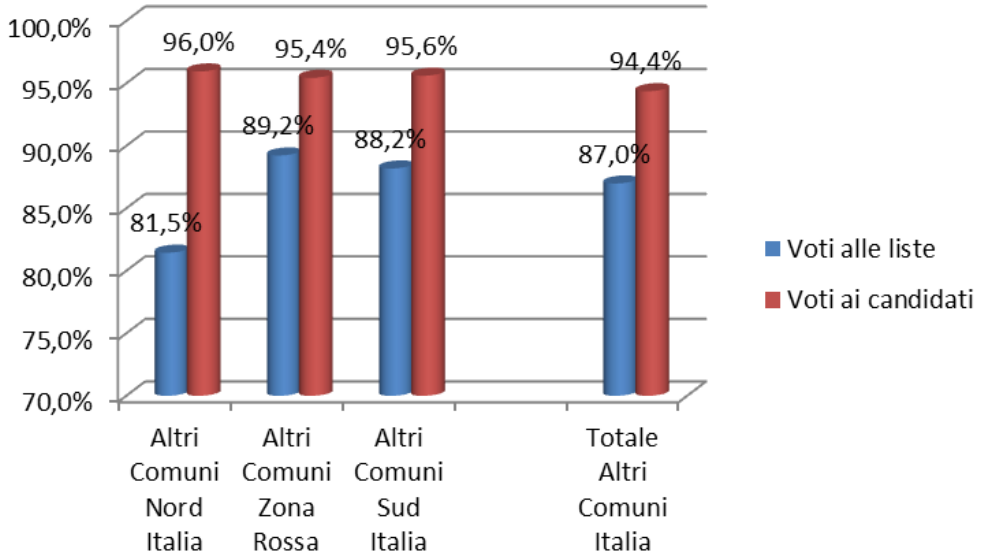

Grafico 4. Distribuzione dei voti alle liste e ai candidati nei comuni con più di 100mila abitanti nelle tre aree individuate e totale nazionale nella categoria. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Questo è ulteriormente confermato dal caso della Zona Rossa dove, anche se in misura leggermente minore rispetto al Sud, la differenza nella distribuzione dei voti tra le due arene di competizione è comunque inferiore alla media nazionale. Infatti, il 95,6% dei voti si concentra nell'arena dei candidati alla carica di primo cittadino, mentre l'88,6% riguarda le liste. Questo può essere, in parte, compreso con la forte appartenenza ideologica che caratterizza l'area in questione e dunque una minore predisposizione per la personalizzazione della figura del candidato, in parte slegato dalle logiche di coalizione. Nei capoluoghi, la differenza nella distribuzione dei voti è più ampia, con l'8,12% dei voti espressi ai soli candidati Sindaco. Questo è spiegabile, soprattutto, con il maggior numero di abitanti in questi comuni. Tuttavia vi sono esempi, come nel caso di Perugia dove la differenza è molto meno marcata, dove appena il 3,3% dei voti è destinato al solo candidato Sindaco.

Nelle altre città prese in considerazione, tutte al di sotto dei duecentomila abitanti, la differenza percentuale nella distribuzione dei voti si assottiglia al 6,2%, valore molto più vicino alla media del Sud piuttosto che alla media nazionale. Anche in questo caso resta valido l'assunto della vicinanza tra candidati al Consiglio ed elettori, ma prende consistenza anche l'idea dell'appartenenza ideologica. Tuttavia, si può notare come la

disparità sia molto attenuata e, dunque, come nei comuni più piccoli il ruolo delle liste sia ancora fondamentale.

Analizzando, invece, il Nord Italia assistiamo al fenomeno opposto, cioè una netta differenza nella distribuzione dei voti nella competizione tra le liste e tra i candidati Sindaco. In particolare, nelle città campione, il 77,2% dei voti è per le liste, mentre il 95,5% è per i candidati alla carica di primo cittadino, una differenza del 18,3%, significativamente ampia, che evidenzia come in quest'area sia particolarmente importante per gli elettori la scelta del Sindaco e come la competizione per il Consiglio si ponga in secondo piano. Questo può essere dettato anche da una minore prossimità tra elettori e partiti nonché dall'assenza, in molti casi, di forti incentivi e personalità tra i candidati al Consiglio capaci di richiamare elettori. In questo caso, aumenta l'importanza della figura del candidato, la personalizzazione della proposta e la necessità per questi di conquistare gli elettori attraverso le proprie capacità. Infine, un'altra motivazione si potrebbe ricercare nell'ambito del programma che i candidati presentano agli elettori, ponendosi dunque come garanti della sua futura realizzazione, un aspetto che interessa molto gli elettori e che, in particolar modo nel Nord, potrebbe essere la vera chiave di volta, considerati anche dei fenomeni , come ad esempio quello della Lega Nord, che sui programmi, anche estremi, e la "praticità" hanno costruito le proprie fortune politiche.

Questa differenza nella distribuzione dei voti è particolarmente evidenti nei capoluoghi, dove ben il 19,5% dei voti è appannaggio solo dei candidati alla carica di Sindaco, segnando una fortissima discrepanza in tal senso che tende ad elevare l'importanza della figura del Sindaco rispetto alle liste. Anche nelle altre città analizzate la differenza è piuttosto ampia, anche se minore rispetto ai capoluoghi. Infatti, in questa categoria di comuni la differenza è del 14,5% il che, fa supporre, che nelle città più piccole sia valido il criterio della prossimità come fattore che attenua la differenza nella distribuzione dei voti.

Infine, al Meridione, si nota come lo scarto nella distribuzione dei voti tra le due arene sia molto limitato. Infatti, escludendo Roma che segue dinamiche differenti dal resto dell'area, l'86,1% delle schede esprime una preferenza per una lista, mentre quelle per

il candidato sindaco sono il 92,1%. Di conseguenza la differenza, dunque i voti che gli elettori esprimono per il solo candidato Sindaco, rappresenta, in media il 6% delle schede. Nei capoluoghi, la differenza è maggiore con il 7,3% dei voti solo per i candidati sindaco, mentre negli altri comuni la differenza è del 5%, percentuale molto ridotta rispetto alla media nazionale. Dunque, appare evidente come il candidato Sindaco al meridione sia sicuramente importante per la vittoria della coalizione da lui guidata e tanti esempi di Sindaci eletti più volte ce lo dimostrano. Tuttavia, si evince che il ruolo delle liste e dei candidati al Consiglio Comunale nel mobilitare gli elettori resta comunque imprescindibile per qualsiasi primo cittadino.

2.5.7 Anatra Zoppa: quando il Sindaco governa senza maggioranza

Per quanto concerne il caso in cui il Sindaco non goda di una maggioranza a proprio favore in consiglio comunale, la cosiddetta "Anatra Zoppa", esso riguarda il 3,6% delle consiliature oggetto di studio, in particolare undici su 307. Tuttavia, è interessante notare la correlazione tra ballottaggi, distribuzione dei voti e Anatra Zoppa. Infatti, quasi tutti gli undici casi sono concentrati al Centro-Sud, dove la percentuale di voti per il consiglio comunale è maggiore, così come l'incidenza di rimonte al ballottaggio. L'eccezione è rappresentata da Terni che, pur trovandosi nella Zona Rossa, ha dinamiche più simili al meridione. Al Nord, invece, nei comuni oggetto di analisi non sono stati riscontrati casi del genere.

L'unico comune della Zona Rossa dove si è verificata questa fattispecie è Terni, dove alle elezioni del 1997 il Sindaco uscente Gianfranco Ciaurro, già protagonista di una rimonta al ballottaggio nel 1993, risultò rieletto, ma senza maggioranza in Consiglio. Infatti, il sindaco uscente raccolse il maggior numero di voti al primo turno (48,1%) e venne confermato primo cittadino al ballottaggio con il 52,77% dei voti. Tuttavia, le sue liste raccolsero il 42,4%, quasi sei punti meno del candidato e nove punti in meno delle liste a sostegno del candidato del Centro-sinistra Palazzesi, che raggiunsero il 51,1% dei voti nell'arena di competizione per il Consiglio Comunale, sancendo dunque l'insediamento di una maggioranza di colore politico differente rispetto al Sindaco, capo di una coalizione di centro-destra. In questo caso la coabitazione non ebbe molto

successo, tant'è che già nel 1999 i cittadini ternani tornarono al voto per eleggere un nuovo Sindaco, data l'instabilità che caratterizzò la seconda sindacatura di Gianfranco Ciaurro.

Tuttavia, come anticipato, la quasi totalità dei casi riguarda il Meridione, in particolare abbiamo due casi a Potenza, unico capoluogo di Regione interessato dal fenomeno, e ben sette nelle tre città della Sicilia Orientale analizzate.

A Potenza, ci sono tre rimonte al ballottaggio tra cui quelle del 1999 e del 2014, che hanno comportato una maggioranza consiliare opposta al Sindaco. Nel 1999, le liste a sostegno del candidato di centro-sinistra Bonito riuscirono a raccogliere il 55,3% dei voti nell'arena consiliare, assicurandosi dunque la maggioranza del consiglio. Risultato mancato dal candidato per pochi voti, dato che Bonito chiuse al 49,4%, con la conseguenza di un secondo turno contro Gaetano Fierro dell'UDEUR. Al ballottaggio quest'ultimo riuscì ad imporsi e venne eletto sindaco con una maggioranza a lui contraria. Tuttavia, la consiliatura riuscì a giungere alla scadenza naturale nel 2004, dimostrando dunque una buona capacità di coabitazione tra il Sindaco e il Consiglio. Discorso simile anche per il caso del 2014 dove, al ballottaggio venne eletto Sindaco Dario De Luca di Fratelli d'Italia, nonostante la maggioranza consiliare appannaggio delle liste di centro-sinistra a sostegno di Petrone che raggiunsero il 55,9%. Anche in questo caso la coabitazione fu possibile e la consiliatura giunse alla scadenza naturale del mandato.

Per quanto riguarda le città non capoluogo di Regione, come anticipato, i casi riguardano le tre città della Sicilia Orientale oggetto dello studio: Catania, Messina e Siracusa. È bene anticipare che la motivazione è soprattutto dovuta alla particolare configurazione della legge elettorale siciliana per le elezioni amministrative. Infatti, come spiegato all'interno del primo capitolo nel paragrafo dedicato alla Legge Regionale 7/1992 che ha introdotto, per la prima volta in Italia, l'elezione diretta del Sindaco, la competizione nelle due arene del Consiglio Comunale e per la carica di primo cittadino avveniva mediante l'uso di due schede. Questo consentiva non solo il voto disgiunto, come successivamente previsto dalla legge 81/1993, ma un diverso piano di competizione con una forte disomogeneità nelle scelte dell'elettorato e

conseguenze evidenti soprattutto nella composizione del Consiglio Comunale. Infatti, come accennato nel primo capitolo, in otto dei nove capoluoghi siciliani, unica eccezione Palermo, alle prime elezioni con questa legge si registrarono delle maggioranze in Consiglio Comunale di differente colore politico rispetto al Sindaco. Addirittura, come nel caso dei Catania, la maggioranza consiliare faceva riferimento ad un candidato che non partecipò al ballottaggio. La città etnea, tuttavia, ha registrato solo il caso di cui andremo immediatamente a discutere. Le elezioni del 1993 infatti, videro una serrata competizione soprattutto per quanto riguarda il Consiglio Comunale. Per l'elezione del Sindaco il candidato del Patto Segni Enzo Bianco, al primo turno, raggiunse il 40,4% e vinse al ballottaggio contro il candidato de La Rete e della Sinistra Claudio Fava, che raccolse il 27,5% al primo turno e il 47,9% al ballottaggio. Tuttavia, nessuno dei due ottenne la maggioranza in Consiglio Comunale che non si raggiungeva neanche sommando i Consiglieri delle liste dei due candidati più votati, fermandosi a ventisette consiglieri su sessanta. Terzo classificato tra i candidati alla carica di primo cittadino risultò essere Enzo Trantino del Movimento Sociale Italiano con il 17,3%, mentre la sua lista si fermava al 10,1%. Quarto invece il candidato della Democrazia Cristiana Antonio Scavone con il 12,3%. Tuttavia le liste a sostegno di quest'ultimo, che raggiunsero il 32,3% dei voti nell'arena del Consiglio Comunale, riuscirono, grazie al particolare meccanismo della legge 7/1992, ad assicurarsi la maggioranza relativa in Consiglio Comunale con ventisei seggi, dunque fattispecie probabilmente unica, una maggioranza consiliare a sostegno del candidato Sindaco arrivato quarto. Tuttavia, grazie alla capacità di mediazione del Sindaco Bianco, fortemente investito dai cittadini nel suo incarico, al disfacimento della stessa Democrazia Cristiana e al particolare meccanismo della legge che prevedeva un referendum sul mantenimento o meno in carica del Sindaco e l'alta probabilità di vittoria di quest'ultimo con decadenza del Consiglio Comunale, la coabitazione tra Consiglio e Primo Cittadino fu possibile, con la conseguenza che la consiliatura giunse a scadenza naturale e Bianco riuscì a vincere nuovamente, ponendosi tra i Sindaci più conosciuti in Italia e personalizzando fortemente il dibattito politico della Città.

I due casi di Anatra Zoppa registrati a Siracusa, invece, rientrano maggiormente nelle

categorie descritte in precedenza. Infatti, nel 1994, sempre a causa dell'anomalia della legge 7/1992 per quanto riguarda l'espressione dei voti nelle due aree di competizione, le liste a sostegno del candidato del centro-destra Immè, sconfitto al ballottaggio dopo aver raccolto il maggior numero di voti al primo turno, raccolsero la maggior parte dei voti anche nell'arena del Consiglio Comunale con il 39,9% e venti seggi sui quaranta totali. Le liste a sostegno del candidato vincente Fatuzzo, invece, raccolsero il 23,9% con dodici seggi. Tutto questo creò, ancora una volta, una situazione di coabitazione tra Sindaco e maggioranza a lui opposta, tuttavia come nel caso di Catania, grazie agli strumenti di "persuasione" previsti dalla legge, la consiliatura si concluse alla scadenza naturale nel 1998. Il secondo caso riguardante la città aretusea è quello delle elezioni del 2018, dove le liste a sostegno del candidato del centro-destra Reale raggiunsero il 45,3%, assicurandosi diciotto consiglieri su trenta seggi, mentre al candidato vincente Francesco Italia furono assegnati solo cinque seggi conquistati dalle liste a suo sostegno. Finora la sindacatura si è sviluppata senza particolari intoppi, anche se con la scure di un possibile annullamento delle elezioni per presunti brogli che potrebbero portare alla fine anticipata della consiliatura[169].

Infine, nel caso di Messina, le quattro consiliature caratterizzate da una maggioranza consiliare opposta al Sindaco hanno tutte avuto origine dai quattro ballottaggi svolti, che hanno puntualmente premiato il candidato inizialmente in svantaggio. Il primo del 1994, è stato caratterizzato dalle particolarità della Legge 7/1992, già esplicate in precedenza, che hanno prodotto l'assegnazione della maggioranza alle liste collegate al candidato sconfitto al ballottaggio. Per quanto riguarda il caso del 2005, le liste del candidato sconfitto al ballottaggio riuscirono al primo turno ad assicurarsi il 55,6% dei voti e dunque la maggioranza consiliare, contro il 37,7% delle liste del candidato vincente Genovese. Data la vittoria di quest'ultimo al ballottaggio, la consiliatura fu caratterizzata da una forte instabilità e, infine, interrotta da una sentenza del Consiglio

[169] L. Signorelli, ***Siracusa, il Tar annulla le elezioni al Comune. Ma il Consiglio è già commissariato***, in "Corriere della Sera", 9 dicembre 2019.
Siracusa, Francesco Italia resta (per ora) sindaco: dal CGA ok alla sospensiva della sentenza del Tar, in "La Sicilia", 17 gennaio 2020.
F. Nania, ***Il Covid blocca tutto Cga rinvia udienza al prossimo 28 maggio,*** in "La Sicilia", 8 aprile 2020.

di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in merito a delle irregolarità nella presentazione ed esclusione di alcune liste per le elezioni con annullamento della tornata del 2005 e decadenza sia del Consiglio che del Sindaco[170].

Gli altri due casi registrati nella città peloritana riguardano le ultime elezione del 2013 e del 2018, in particolare l'elezione del 2013, già citata riguardo l'incredibile vittoria al ballottaggio di Renato Accorinti, è stata, senza dubbio, fortemente caratterizzata dalla novità introdotta dalla legge 5 Aprile 2011 n.6 della Regione Siciliana, che prevedeva la non estensione del voto alle liste al candidato Sindaco collegato. Nel caso specifico, la mancata elezione al primo turno di Felice Calabrò per appena cinquantanove voti (in una città di poco più di duecentoquarantamila abitanti), ha permesso il grande successo di Accorinti al secondo turno. Tuttavia, non solo la maggioranza consiliare apparteneva ad una coalizione opposta al Sindaco, ma quest'ultimo disponeva di appena cinque consiglieri, numero con cui difficilmente sarebbe riuscito a stabilire alleanze con altri gruppi, necessitando di un ampio e variegato appoggio. Tuttavia, nonostante la tensione tra il Consiglio e il Sindaco, a causa di ulteriori spaccature tra i vari gruppi, il primo cittadino è riuscito a concludere alla scadenza naturale la Sindacatura, evitando anche alcune mozioni di sfiducia[171]. Il caso, tuttavia, più eclatante è quello venutosi a creare in seguito alle elezioni del 2018. In questo caso le spaccature tra le varie coalizioni, hanno prodotto una distribuzione dei voti che non ha permesso a nessun candidato di avvicinarsi al 40% dei voti che, con la nuova legge elettorale siciliana, equivale alla vittoria al primo turno e al conseguente premio di maggioranza[172]. Inoltre, viene

---

[170] ***Messina, annullate le elezioni comunali decade la giunta di centrosinistra***, in "La Repubblica", 3 ottobre 2007.

[171] E. Rigano, ***Nel cuore della notte il Consiglio boccia la mozione di sfiducia: Accorinti resta sindaco***, in "La Gazzetta del Sud", 16 febbraio 2017.

[172] Articolo 2 comma 3 Legge 11 agosto 2016 n.17, "3. All'articolo 3 della legge regionale n. 35/1997 e successive modifiche ed integrazioni, sono apportate le seguenti modifiche: a) il comma 4 è sostituito dal seguente: '4. E' proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi, a condizione che abbia conseguito almeno il quaranta per cento dei voti validi. Qualora due candidati abbiano entrambi conseguito un risultato pari o superiore al quaranta per cento dei voti validi è proclamato eletto sindaco il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti è proclamato eletto sindaco il candidato collegato con la lista o con il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale è proclamato eletto sindaco il candidato più giovane di età".

reintrodotta l'estensione del voto alle liste anche per il candidato Sindaco[173], ponendo dunque fine alla novità presentata dalla legge 6/2011.

Tornando dunque al caso della città dello Stretto, il candidato del centro-destra Dino Bramanti riuscì a raccogliere il 28,26% dei voti al primo turno, mentre le liste a lui collegate raggiunsero il 38,4%; al contrario il secondo classificato Cateno De Luca, conquistò il 19,8% nonostante le liste civiche a lui collegate, complessivamente, rappresentassero il 12,7% dei voti. Tuttavia, nessuna delle sei liste a sostegno di De Luca riuscì a superare la soglia di sbarramento, con la conseguenza che il candidato non ebbe nessun seggio in Consiglio Comunale. La vittoria al ballottaggio di De Luca, addirittura con il 65,3% dei voti, ha dato vita non solo ad una maggioranza di colore politico differente, ma anche all'intero consiglio contrario al primo cittadino, in quanto vi erano rappresentate liste collegate a differenti candidati sconfitti. È più che evidente in questo la grande capacità di De Luca di personalizzare la competizione e di riuscire a conquistare una vasta fetta dell'elettorato da solo, addirittura superando non solo gli avversari e le altre liste, ma spingendosi oltre le stesse liste a suo sostegno, assolutamente impossibilitate a seguire il Sindaco e a sostenerlo in una battaglia realmente solitaria da novello Don Quijote. La consiliatura, nonostante le inevitabili tensione tra Sindaco e Giunta con il Consiglio Comunale, ha segnato un punto di svolta con un accordo tra il primo cittadino e una parte dei Consiglieri riguardo una piattaforma programmatica con obiettivi condivisi tra le parti e che, con buona probabilità, potrà rappresentare una modalità costruttiva per giungere a fine mandato ed evitare lunghe tensioni che potrebbero portare ad un blocco della macchina amministrativa[174].

[173] Articolo 2 comma 2 Legge 11 agosto 2016 n.17, "2. Al comma 3 dell'articolo 3 della legge regionale n. 35/1997 e successive modifiche ed integrazioni, le parole da "Ciascun elettore esprime separatamente" fino a "non si estende alla lista o al gruppo di liste collegate." sono sostituite dalle parole "Ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di sindaco e per una delle liste ad esso collegate, tracciando un segno sul contrassegno di una di tali liste".

[174] ***Messina, De Luca: c'è la maggioranza, al via il "Cambio di Passo"***, in "La Gazzetta del Sud", 9 gennaio 2020.

2.5.8 Il proliferare di liste e candidati: maggiore democrazia o eccesso di frammentazione?

Per quanto riguarda il numero di liste e candidati alla carica di Sindaco, nelle 307 elezioni analizzate, hanno complessivamente concorso 5711 liste per i Consigli Comunali e 2358 candidati per la carica di primo cittadino. In media, in ognuna delle tornate analizzate, i candidati per la carica di Sindaco sono stati 7,7 mentre le liste in competizione per il Consiglio Comunale sono pari a 18,6. Inoltre, in media, la coalizione a sostegno del Sindaco è formata da 6 liste, mentre la media di liste per ogni candidato è di 2,4. Questi numeri ci presentano una realtà genericamente frammentata e spiegano, in parte, l'alto ricorso al ballottaggio per l'elezione del Sindaco e la necessità del premio di maggioranza, data la presenza di un numero elevato di liste. Infatti, nonostante non tutte riescano a raggiungere la soglia di sbarramento per la ripartizione dei seggi in Consiglio, è indubbio che la distribuzione dei voti tra tanti comporti una maggiore difficoltà per una singola lista nell'emergere.

Per quanto riguarda le differenze per tipo di Comune e area geografica, pur presenti, esse sono più attenuate rispetto ad altri aspetti che sono stati analizzati in questo capitolo.

Capoluoghi Italia

	Valore	Media
Elezioni	129	
Liste	2563	19,86
Candidati Sindaco	1038	8,04
Liste del Sindaco	818	6,34
Rapporto Candidato/Liste		2,46

Altri Comuni Italia

	Valore	Media
Elezioni	178	
Liste	3148	17,68
Candidati Sindaco	1320	7,41
Liste del Sindaco	1025	5,75
Rapporto Candidato/Liste		2,38

Totale Italia

	Valore	Media
Elezioni	307	
Liste	5711	18,6
Candidati Sindaco	2358	7,68
Liste del Sindaco	1843	6
Rapporto Candidato/Liste		2,42

Tabella 8. Somma delle liste, dei candidati alla carica di Sindaco e delle liste che formano la maggioranza del primo cittadino per ogni categoria nella colonna sinistra (valore), media di liste e candidati presenti in ogni elezione, media di partiti che compongono la maggioranza del primo cittadino e il rapporto tra un candidato e il numero di liste nella colonna di destra. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Tra i capoluoghi di Regione, con 129 elezioni prese in considerazione, la media delle liste è di 19,8 (2563 totali) e il numero medio di candidato Sindaco è 8,04 (1038), con un rapporto di un candidato ogni 2,4 liste. Per quanto riguarda le liste facenti parte della coalizione del Sindaco, la media è di 6,3 liste (818 le liste totali). Negli altri Comuni, dove sono state considerate 178 elezioni, la media delle liste che concorrono per il Consiglio Comunale è di 17,7 (3148 in totale), mentre il numero medio di candidati alla carica di primo cittadino è di 7,4 (1320 totali) con un rapporto di 2,4 liste ogni candidato. Per quanto riguarda la coalizione del Sindaco, in media, è formata da 5,7 liste (1025 totali).

Analizzando le varie aree geografiche, si può notare che la maggior frammentazione partitica, dunque con una media di liste più alta per ogni elezione, si riscontra nel Meridione. In particolare, la media, nelle cento elezioni considerate, è di 20,8 liste per un totale di 2649 liste in competizione tra tutte le tornate dal 1993 ad oggi. Nei capoluoghi di Regione la frammentazione appare leggermente superiore, con una media di 21,8 liste per ogni consultazione (1243 totali), contro una media del 20,1 negli altri comuni (1406). In tal senso pesa particolarmente il caso di Roma, con un media di 31 liste per ogni elezione (217 totali).

Capoluoghi Sud Italia		
	Valore	Media
Elezioni	57	
Liste	1243	21,8
Candidati Sindaco	417	7,31
Liste del Sindaco	407	7,14
Rapporto Candidato/Liste		2,98

Altri Comuni Sud Italia		
	Valore	Media
Elezioni	70	
Liste	1406	20,08
Candidati Sindaco	493	7,04
Liste del Sindaco	460	6,57
Rapporto Candidato/Liste		2,85

Totale Sud Italia		
	Valore	Media
Elezioni	127	
Liste	2649	20,85
Candidati Sindaco	910	7,16
Liste del Sindaco	867	6,82
Rapporto Candidato/Liste		2,91

Tabella 9. Dati riferiti alle città del Sud Italia. Somma delle liste, dei candidati alla carica di Sindaco e delle liste che formano la maggioranza del primo cittadino per ogni categoria nella colonna sinistra (valore), media di liste e candidati presenti in ogni elezione, media di partiti che compongono la maggioranza del primo cittadino e il rapporto tra un candidato e il numero di liste nella colonna di destra. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Per quanto riguarda le altre aree, il Nord appare in linea con la media nazionale, con 18,9 liste per ogni elezione in media (1661 totali). Analizzando invece questi dati per tipologia di Comune, nei capoluoghi del Nord Italia si evidenzia una media superiore con 19,2 liste (904 totali), mentre negli altri comuni si mantiene in linea con la media nazionale con 18,4 liste per ogni elezione (757 in totale).

Capoluoghi Nord Italia		
	Valore	Media
Elezioni	47	
Liste	904	19,23
Candidati Sindaco	418	8,89
Liste del Sindaco	264	5,61
Rapporto Candidato/Liste		2,16

Altri Comuni Nord Italia		
	Valore	Media
Elezioni	41	
Liste	757	18,46
Candidati Sindaco	342	8,34
Liste del Sindaco	223	5,43
Rapporto Candidato/Liste		2,21

Totale Nord Italia		
	Valore	Media
Elezioni	88	
Liste	1661	18,87
Candidati Sindaco	760	8,63
Liste del Sindaco	487	5,53
Rapporto Candidato/Liste		2,18

Tabella 10. Dati riferiti alle città del Nord Italia. Somma delle liste, dei candidati alla carica di Sindaco e delle liste che formano la maggioranza del primo cittadino per ogni categoria nella colonna sinistra (valore), media di liste e candidati presenti in ogni elezione, media di partiti che compongono la maggioranza del primo cittadino e il rapporto tra un candidato e il numero di liste nella colonna di destra. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Infine, la Zona Rossa registra una media complessiva inferiore rispetto a quella nazionale, con 15,2 liste in competizione per ogni tornata in media (1401 in totale). Nei capoluoghi la media è inferiore a quella delle altre aree con 16,6 liste per ogni elezione (416 in totale) contro le 14,7 liste presenti, in media, nelle elezioni degli altri comuni considerati (985 liste complessive). Questi dati, dunque, ci aiutano a comprendere come nei comuni più grandi si tenda ad avere un'offerta elettorale più ampia rispetto agli altri comuni. Di conseguenza, i capoluoghi presentano una media più alta di liste esistenti in ogni elezione. Altro aspetto interessante è l'alta percentuale media del Sud Italia, che vede dunque una forte polarizzazione. Al contrario, la Zona Rossa è caratterizzata da un numero minore di liste in competizione per il Consiglio Comunale e questo è spiegabile con la forte presenza di partiti nazionali e la tendenza ad aggregarsi intorno a questi, oltre che la competizione tendenzialmente più chiusa che non aiuta una diversificazione

dell'offerta.

Capoluoghi Zona Rossa		
	Valore	Media
Elezioni	25	
Liste	416	16,64
Candidati Sindaco	198	7,92
Liste del Sindaco	147	5,88
Rapporto Candidato/Liste		2,1

Altri Comuni Zona Rossa		
	Valore	Media
Elezioni	67	
Liste	985	14,7
Candidati Sindaco	485	7,23
Liste del Sindaco	342	5,1
Rapporto Candidato/Liste		2,03

Totale Zona Rossa		
	Valore	Media
Elezioni	92	
Liste	1401	15,2
Candidati Sindaco	683	7,42
Liste del Sindaco	489	5,31
Rapporto Candidato/Liste		2,06

Tabella 11. Dati riferiti alle città della Zona Rossa. Somma delle liste, dei candidati alla carica di Sindaco e delle liste che formano la maggioranza del primo cittadino per ogni categoria nella colonna sinistra (valore), media di liste e candidati presenti in ogni elezione, media di partiti che compongono la maggioranza del primo cittadino e il rapporto tra un candidato e il numero di liste nella colonna di destra. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Passando invece ad analizzare il numero di candidati medio per la carica di Sindaco, l'area che presenta, in media, un numero maggiore di contendenti è il Nord Italia, con 8,6 candidati in ogni elezione. In particolare, nei capoluoghi si hanno 8,9 candidati (418 in totale) contro 8,3 nelle altre città (342 candidati complessivi).

La Zona Rossa, invece evidenzia una media di candidati in linea con la media nazionale, 7,4 per ogni elezione (683 totali). Tuttavia, la media nei capoluoghi di regione è maggiore, con 7,9 candidati per elezione (198 in totale) rispetto ai 7,2 sfidanti negli altri comuni considerati (485 candidati complessivi).

Infine, il Sud presenta una media di candidati alla carica di Sindaco inferiore rispetto alla media nazionale e delle altre aree considerate. Infatti, per ogni elezione vi sono 7,1 candidati in media (910 in totale), con un'importante eccezione nei capoluoghi di Regione dove, in media, si sfidano 7,3 candidati (417 totali) contro i 7,04 degli altri comuni (493 complessivi).

Per quanto riguarda la media di liste per ogni candidato, essa è particolarmente elevata al Meridione, con un candidato ogni 2,9 liste a causa dell'alto numero di liste e del minore numero di candidati alla carica di Sindaci. In particolare, nei capoluoghi per

ogni candidato vi sono 2,9 liste, mentre negli altri comuni il rapporto è di un candidato ogni 2,8 liste.

Nelle altre aree, invece, la media è molto inferiore rispetto a quella del Sud e minore della media nazionale. In particolare, nella Zona Rossa, vi è un candidato ogni 2,05 liste, percentuale che nei capoluoghi equivale a 2,1 liste per ogni candidato, mentre nelle altre città è di un candidato ogni 2,03 liste.

Al Nord, la media complessiva è di 2,18 liste per candidato ed in questo caso il valore è leggermente superiore negli altri comuni con 2,21 liste per ogni candidato contro le 2,16 liste per aspirante Sindaco nei capoluoghi.

Infine, per quanto concerne il numero medio di liste che fanno parte della coalizione del candidato Sindaco vincente, il maggior valore si registra al Sud con 6,8 liste a sostegno del Sindaco (complessivamente 867 liste). In particolare, è nei capoluoghi che è necessario avere una coalizione più ampia con 7,1 liste (407 totali) per Sindaco contro le 6,5 (460 globalmente) che si registrano, in media, nelle altre città analizzate.

Le altre aree presentano una media di poco inferiore rispetto a quella nazionale e, dunque, evidenziano una minore aggregazione di liste per il primo cittadino. Al Nord Italia con una media di 5,5 liste per ogni primo cittadino (487 totali) ed anche in questo caso si registra una media leggermente superiore nei capoluoghi, con 5,6 liste (264 in totale) per Sindaco contro le 5,4 (223 in tutto) delle altre città. Infine, nella Zona Rossa si registra il numero minimo, in media, di liste per ogni Sindaco, con 5,3 (489 globali). Anche in questo caso, nei capoluoghi si registra un numero maggiore di liste a sostegno del capo del municipio, con 5,9 in media (147 totali) contro le 5,1 (342 complessivamente) degli altri comuni campione.

2.5.9 La provenienza partitica dei Sindaci

Analizzando i profili dei candidati vincenti, è importante capire la provenienza partitica di questi e come, soprattutto nelle città campione utilizzate, alle dinamiche locali si affianchi, comunque, la forza dei partiti nazionali. In totale, dal 1993 ad oggi, nei cinquanta comuni oggetto dell'indagine, sono stati eletti 209 Sindaci a fronte di 307 elezioni totali.

Totale Italia	
PDS- DS- PD	101
FORZA ITALIA- PDL	37
INDIPENDENTI	29
LEGA NORD	10
ALLEANZA NAZIONALE	6
MOVIMENTO 5 STELLE	5
PPI	5
FRATELLI D'ITALIA	4
UNION VALDOTAINE	3
LEGA AZIONE MERIDIONALE	2
LISTA CIVICA	2
UDC-CCD	2
SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	2
UDEUR	1

Tabella 12. Appartenenza politica dei Sindaci eletti nelle città campione al momento dell'entrata in carica. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

La maggior parte di questi Sindaci, al momento dell'elezione, risulta iscritto ad un partito: infatti, gli indipendenti o rappresentanti di liste civiche sono in totale 31, pari al 14,8% degli eletti. L'area di riferimento maggiormente rappresentata è il Centro-sinistra, con 101 primi cittadini iscritti al Partito Democratico della Sinistra, Margherita, Ulivo, fino a giungere all'attuale Partito Democratico, esistente dal 2007. Dunque, il 48,3% dei Sindaci eletti nelle città considerate sono legati a quest'area politica. Seguono i 37 primi cittadini facenti parte di Forza Italia o del Popolo della Libertà (periodo 2008-2013), che rappresentano il 17,7% del totale. Altri Sindaci riconducibili all'area della coalizione di centro-destra sono, in totale, 20. Dieci appartengono alla Lega Nord (4,7%), 6 (2,8%) ad Alleanza Nazionale (confluita nel PDL nel 2008) e 4 (1,9%) a Fratelli d'Italia. Seguono il Movimento 5 Stelle con 5 Sindaci eletti (2,4%) in questi anni (anche se il Sindaco di Parma Pizzarotti ha successivamente abbandonato la lista e vinto nuovamente con una forza civica) e il Partito Popolare Italiano, sempre con

5 primi cittadini, negli anni ’90. Con 3 Sindaci eletti, tutti ad Aosta, segue l’Union Valdotaine, vero catalizzatore di voti nella valle e fondamentale negli equilibri partitici della Regione. 2 Sindaci ciascuno, invece, per l’UDC- CCD di area centrista, per Sinistra Ecologia Libertà, Ippazio Stefano a Taranto e Massimo Zedda a Cagliari, e per la Lega d’Azione Meridionale, partito fondato da Gianfranco Cito, eletto deputato nel 1996, e vincitore delle elezioni comunali di Taranto con il fondatore nel 1993 e con Gaetano De Cosmo nel 1996. Infine, un solo Sindaco per l’Udeur con la vittoria di Gaetano Fierro a Potenza nel 1999.

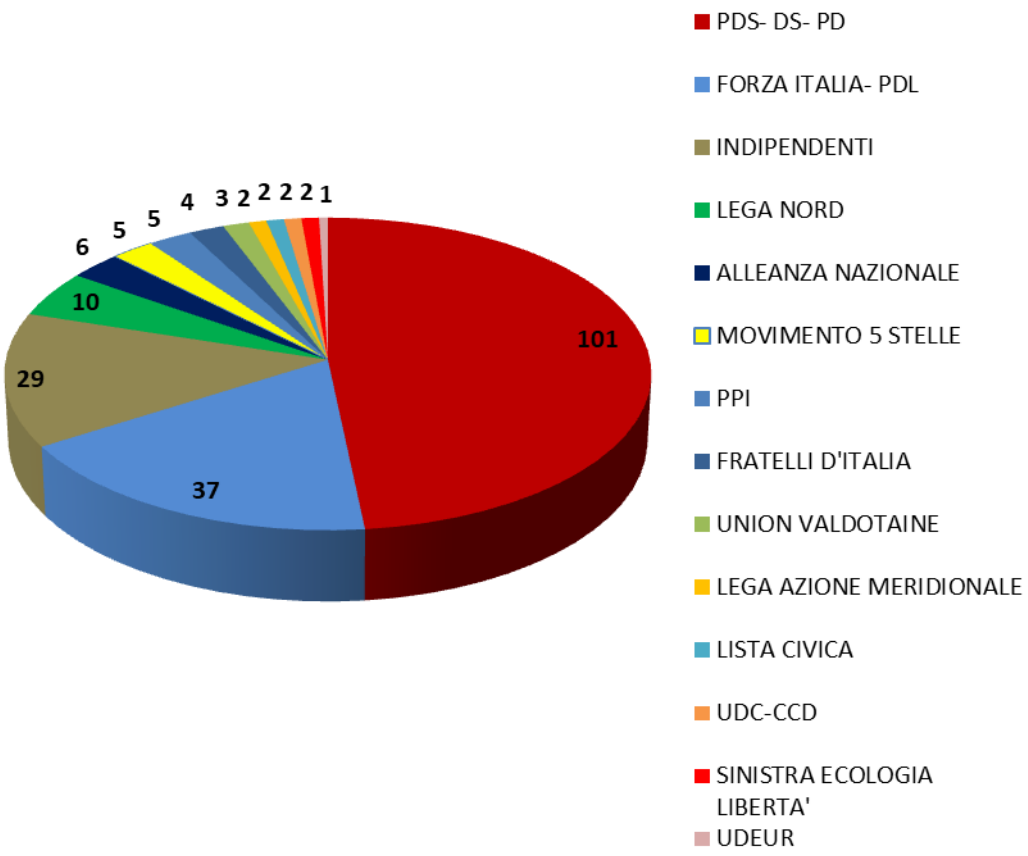

Grafico 5. Rappresentazione dell’appartenenza politica dei Sindaci eletti nelle città campione al momento dell’assunzione dell’incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL’AUTORE.

Analizzando la distribuzione geografica, si può notare come in tutte le aree i Sindaci legati al Centro-Sinistra siano la maggioranza relativa, in particolare nella Zona Rossa con 44 primi cittadini su 60, il 75%.

Capoluoghi Zona Rossa	
PDS- DS- PD	14
INDIPENDENTE	2
FORZA ITALIA- PDL	1

Altri Comuni Zona Rossa	
PDS- DS- PD	30
INDIPENDENTI	5
FORZA ITALIA- PDL	4
LEGA NORD	2
MOVIMENTO 5 STELLE	2

Totale Zona Rossa	
PDS- DS- PD	44
INDIPENDENTI	7
FORZA ITALIA- PDL	5
LEGA NORD	2
MOVIMENTO 5 STELLE	2

Tabella 12. Appartenenza politica dei Sindaci eletti nelle città campione della Zona Rossa al momento dell'entrata in carica. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

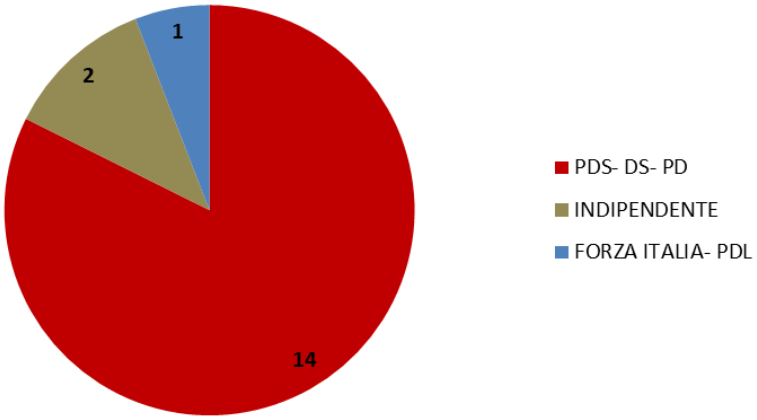

Grafico 6. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nei capoluoghi della Zona Rossa al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

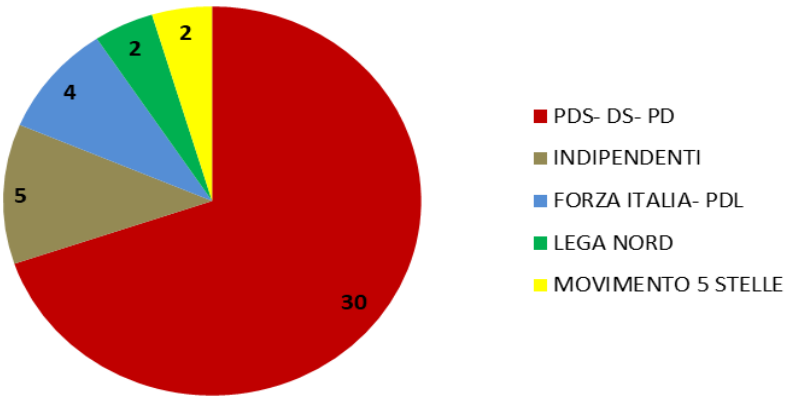

Grafico 7. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nei comuni con più di 100mila abitanti della Zona Rossa al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

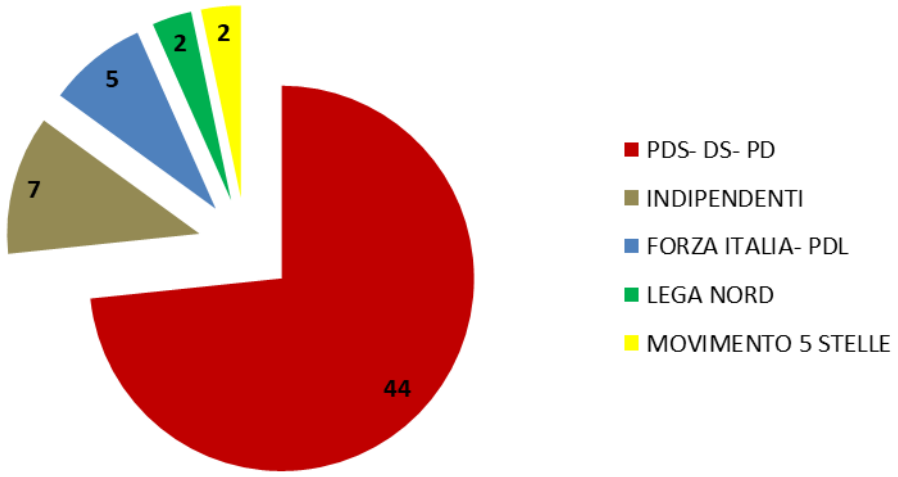

Grafico 8. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nelle città campione della Zona Rossa al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

L'area, invece, dove il centro-destra vede un numero maggiore di Sindaci è il Meridione con 26 Sindaci su 76 (34,2%) riconducibili a quest'area. In particolare, Forza Italia- PDL vede 19 primi cittadini, seguiti dai 3 di Alleanza Nazionale, i 3 di Fratelli d'Italia e l'unico iscritto alla Lega, l'attuale Sindaco di Potenza Mario Guarente. Il Meridione è anche l'area dove sono rappresentate più forze politiche con 12 partiti che hanno visto eletto almeno un Sindaco iscritto, a cui aggiungere gli 8 formalmente indipendenti.

Capoluoghi Sud Italia	
PDS- DS- PD	15
FORZA ITALIA- PDL	9
INDIPENDENTI	3
FRATELLI D'ITALIA	3
MOVIMENTO 5 STELLE	2
SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	1
LEGA NORD	1
UDEUR	1

Altri Comuni Sud Italia	
PDS- DS- PD	18
FORZA ITALIA- PDL	13
INDIPENDENTI	6
ALLEANZA NAZIONALE	6
LEGA AZIONE MERIDIONALE	2
LISTA CIVICA	2
PPI	2
SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	1
UDC	1

Totale Sud Italia	
PDS- DS- PD	31
FORZA ITALIA- PDL	19
INDIPENDENTI	8
ALLEANZA NAZIONALE	6
FRATELLI D'ITALIA	3
LEGA AZIONE MERIDIONALE	2
LISTA CIVICA	2
PPI	2
MOVIMENTO 5 STELLE	2
SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	1
UDC	1
UDEUR	1
LEGA NORD	1

Tabella 13. Appartenenza politica dei Sindaci eletti nelle città campione del Sud Italia al momento dell'entrata in carica. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

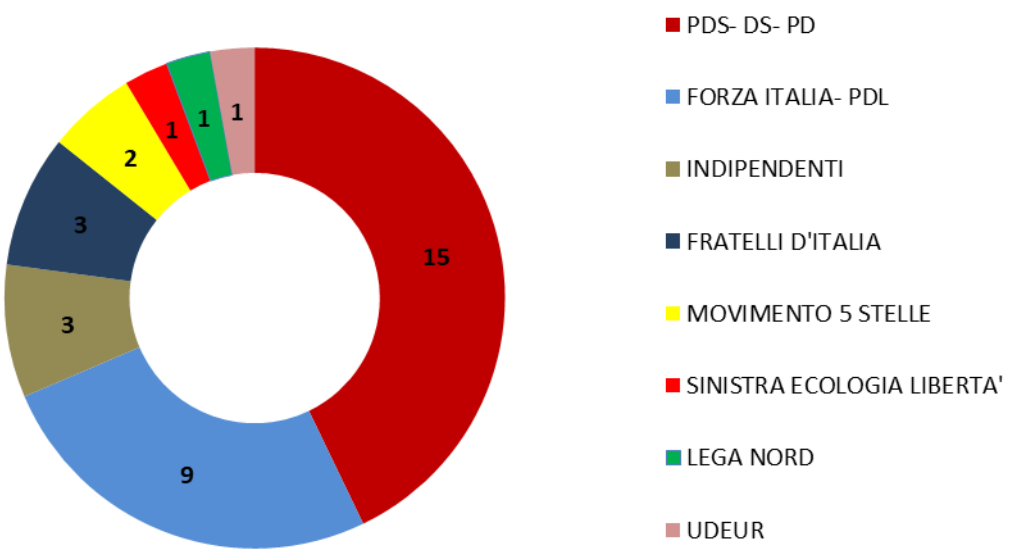

Grafico 9. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nei capoluoghi del Sud Italia al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

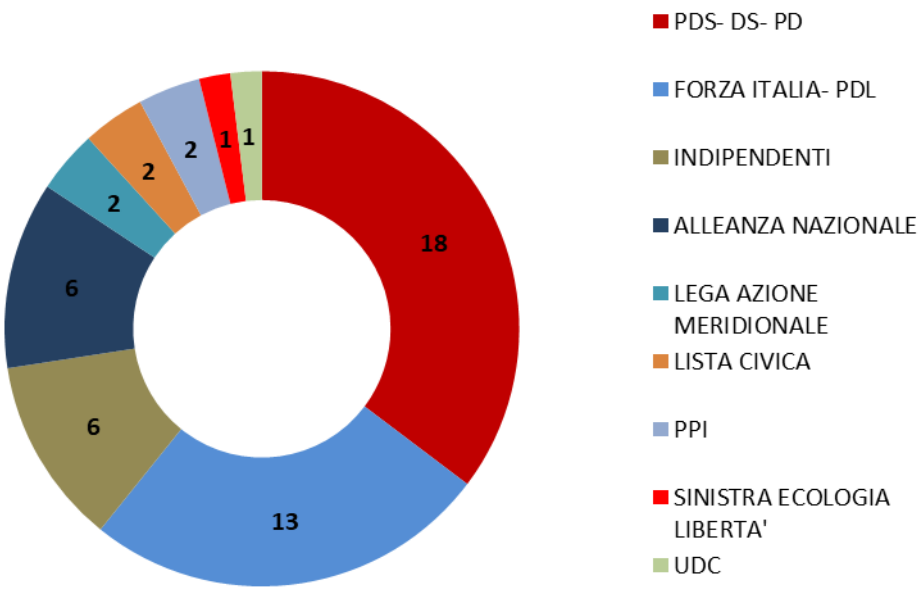

Grafico 10. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nei Comuni con più di 100mila abitanti del Sud Italia al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

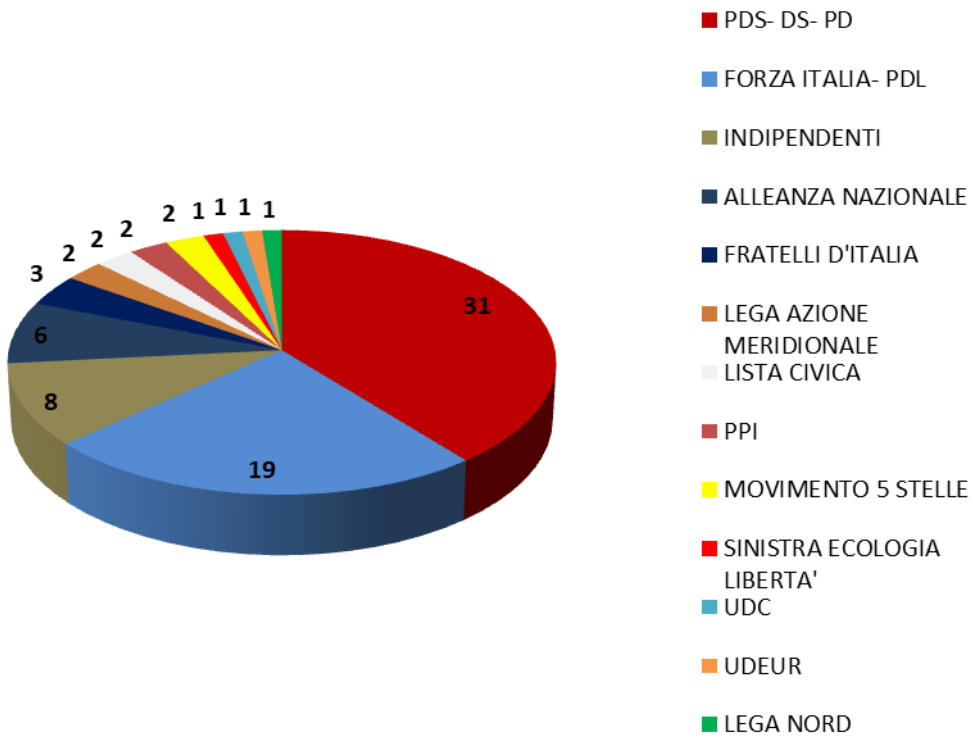

Grafico 11. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nelle Città campione del Sud Italia al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

La categoria degli Indipendenti è maggiormente rappresentata al Nord, dove costituiscono il secondo gruppo per consistenza, con 13 rappresentanti (20,6% del totale dell'area). In particolare, è nei capoluoghi che si concentrano maggiormente i Sindaci che si dichiarano indipendenti. In questo modo, pur essendo eletti con a sostegno delle liste che compongono uno schieramento ben definito, essi preferiscono mantenersi equidistanti dagli stessi, in posizione di equilibrio tra le liste a loro legate e, spesso, rappresentano quella parte di Sindaci provenienti dalla cosiddetta "Società Civile".

Capoluoghi Nord Italia

Partito	Numero
PDS- DS- PD	12
INDIPENDENTI	10
FORZA ITALIA- PDL	4
UNION VALDOTAINE	3
MOVIMENTO 5 STELLE	1
LEGA NORD	1
PARTITO POPOLARE	1

Altri Comuni Nord Italia

Partito	Numero
PDS- PD	12
FORZA ITALIA- PDL	6
LEGA NORD	6
INDIPENDENTI	3
PARTITO POPOLARE	2
FRATELLI D'ITALIA	1
CCD	1

Totale Nord Italia

Partito	Numero
PDS- PD	24
INDIPENDENTI	13
FORZA ITALIA- PDL	10
LEGA NORD	7
PARTITO POPOLARE	3
UNION VALDOTAINE	3
FRATELLI D'ITALIA	1
MOVIMENTO 5 STELLE	1
CCD	1

Tabella 14. Appartenenza politica dei Sindaci eletti nelle città campione del Nord Italia al momento dell'entrata in carica. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

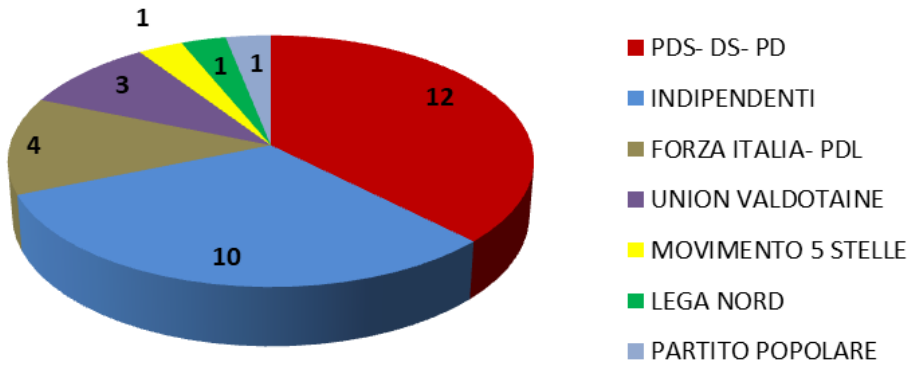

Grafico 12. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nei capoluoghi del Nord Italia al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

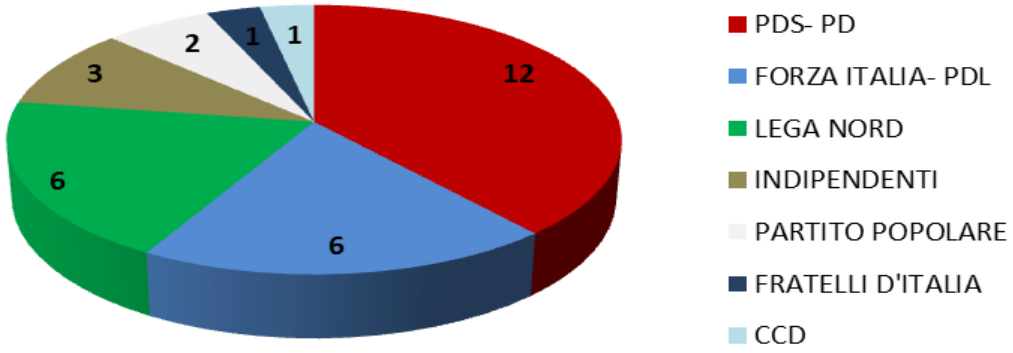

Grafico 13. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nei Comuni con più di 100mila abitanti del Nord Italia al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

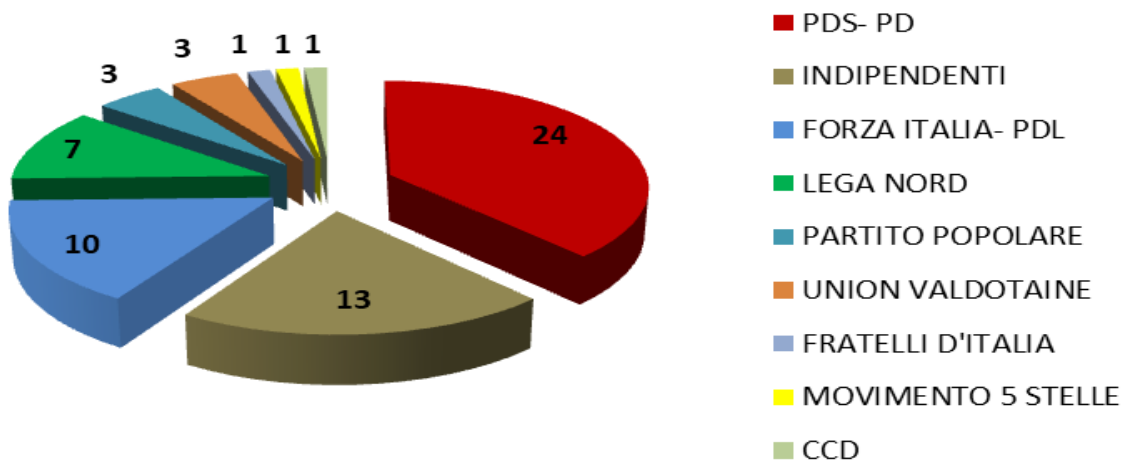

Grafico 14. Rappresentazione dell'appartenenza politica dei Sindaci eletti nelle Città campione del Nord Italia al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

2.5.10 Ricandidature e Rielezioni: successi che permettono la continuità amministrativa e la personalizzazione

Una delle principali novità introdotta dalla legge 81/1993, è la possibilità per il Sindaco di ricandidarsi per un secondo mandato, ma con il limite di due sindacature consecutive. Dei 209 Sindaci eletti dal 1993 ad oggi, ben 130 hanno scelto di ricandidarsi più volte nel corso degli anni anche con partiti e formazioni differenti.

	ALTRI COMUNI NORD ITALIA		ALTRI COMUNI ZONA ROSSA		ALTRI COMUNI SUD ITALIA		TOTALE ALTRI COMUNI ITALIA	
	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%
ELEZIONI	41		67		70		178	
TOTALE SINDACI ELETTI	31		43		51		124	
di cui Donne	*2*	*6,5%*	*3*	*7,0%*	*2*	*3,9%*	7	5,6%
RICANDIDATI	21	67,7%	26	60,5%	28	54,9%	76	61,3%
RIELETTI	8	38,1%	23	88,5%	18	64,3%	49	64,5%

	CAPOLUOGHI NORD		CAPOLUOGHI ZONA ROSSA		CAPOLUOGHI SUD		TOTALE CAPOLUOGHI ITALIA	
	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%
ELEZIONI	47		25		57		129	
TOTALE SINDACI ELETTI	32		17		35		84	
di cui Donne	*3*	9,38%	*1*	5,9%	*2*	5,7%	6	7,1%
RICANDIDATI	22	68,8%	10	58,8%	22	62,9%	54	64,3%
RIELETTI	15	46,9%	8	80,0%	18	81,8%	41	75,9%

	TOTALE NORD ITALIA		TOTALE ZONA ROSSA		TOTALE SUD ITALIA		TOTALE ITALIA	
	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%
ELEZIONI	88		92		127		307	
TOTALE SINDACI ELETTI	63		60		86		209	
di cui Donne	5	7,9%	4	6,7%	4	4,7%	13	6,2%
RICANDIDATI	43	68,3%	36	60,0%	50	58,1%	130	62,2%
RIELETTI	23	53,5%	31	86,1%	36	72,0%	90	69,2%

Tabella 15. Percentuale di Ricandidature e Rielezione dei Sindaci per aree e categorie di Comuni. Le percentuali si riferiscono al totale degli eletti per quanto riguarda i ricandidati. La percentuale rieletti è calcolata sui ricandidati. La percentuale Donne è calcolata sul totale dei Sindaci eletti. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Questi Sindaci, che rappresentano il 62,2% del totale, decidono di correre nuovamente sia per completare il programma amministrativo da loro iniziato che per utilizzare il loro potere di *Incumbency*, che consente, nella maggior parte dei casi, una più facile rielezione. Infatti, data la forte personalizzazione della figura del Sindaco, non è raro imbattersi in vittorie ancora più ampie, favorite, ad esempio, dalla possibilità di dimostrare i risultati raggiunti, dalla popolarità raggiunta dal primo cittadino e, soprattutto nei casi in cui è evidente anche agli avversari la grande popolarità del Sindaco uscente, una tendenza a considerare chiusa la partita, con un numero minore di competitors.

Dei 130 Sindaci, dunque, che in questi anni hanno scelto di ricandidarsi, 90 (il 69,2%) sono riusciti a riconfermarsi ed alcuni, addirittura, più di una volta, come nel caso di Leoluca Orlando a Palermo con ben 4 elezioni vinte, Flavio Zanonato a Padova o Enzo Bianco a Catania con 3 vittorie ciascuno, ovviamente intervallate. Questi esempi evidenziano, dunque, come spesso la personalità del candidato e la sua popolarità permettano una conferma anche a distanza di anni.

La percentuale più alta di ricandidati si registra al Nord Italia con 43 ricandidati su 63

Sindaci (68%). Segue la Zona Rossa con 36 primi cittadini su 60 totali (60%) e il Meridione con 50 ricandidati su 86 (58,1%).

L'area in cui si è registrata la maggior percentuale di successo è la Zona Rossa con 31 rieletti su 36 che hanno tentato (86,1%), il Sud con 36 successi su 50 tentativi (72%) e, infine, il Nord Italia con il 68% di successo (23 rieletti su 43 ricandidati).

Analizzando la percentuale per categoria di Comuni, nei capoluoghi, su 84 Sindaci eletti in totale, 54 (il 64%) ha deciso di ricandidarsi, riuscendo a vincere nel 75% dei casi, precisamente in 41 su 54 ricandidature.

Negli altri comuni, su 124 primi cittadini complessivi, 76 hanno partecipato ad ulteriori elezioni (il 61%), con una percentuale di vittoria del 64%, 49 rielezioni su 76 ricandidature.

Dunque, si evince come vi siano determinate aree, come la Zona Rossa o il Meridione, in cui il Sindaco riesce a mantenere più a lungo il proprio incarico mediante rielezione. Tuttavia, in queste due aree questo accade per motivi molto differenti tra loro. Infatti, nella Zona Rossa, ciò avviene per la forte appartenenza partitica degli elettori, dato confermato anche dall'alta percentuale di appartenenza ai partiti del centro-sinistra per i Sindaci eletti, con un voto principalmente indirizzato al partito più che al candidato. Al Sud, al contrario, nonostante l'importante ricorso al voto per le liste, la personalizzazione della candidatura è molto importante, dato confermato dalle molte sorprese al ballottaggio e dalla riconferma di Sindaci appartenenti ad aree politiche solitamente estranee ai Comuni analizzati, due esempi su tutti, i casi di Enzo Bianco a Catania o Leoluca Orlando a Palermo. Altro aspetto interessante è come, nei capoluoghi, si tenda a confermare il Sindaco più spesso, aspetto legato alla maggiore personalizzazione nei Comuni più popolosi, necessaria per raggiungere quanti più elettori possibili.

Infine, è da sottolineare come, nonostante l'introduzione delle cosiddette "Quote Rosa", nei 50 comuni analizzati, siano state elette solo 13 donne alla carica di Sindaco, appena il 6,2% del totale.

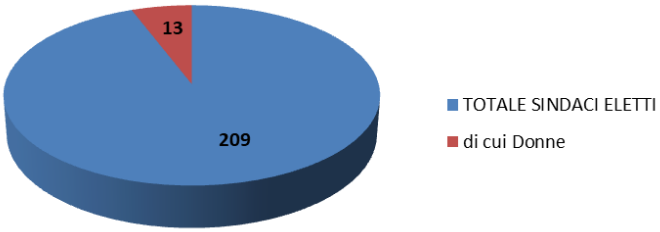

Grafico 15. Rappresentazione della percentuale di donne Sindaco sul totale, appena il 6,22%. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Il numero è equamente suddiviso tra Capoluoghi (6) e altre città (7), tuttavia il numero è veramente esiguo e riflette la difficoltà, presente nella nostra società, nell'ascendere a ruoli apicali per le donne.

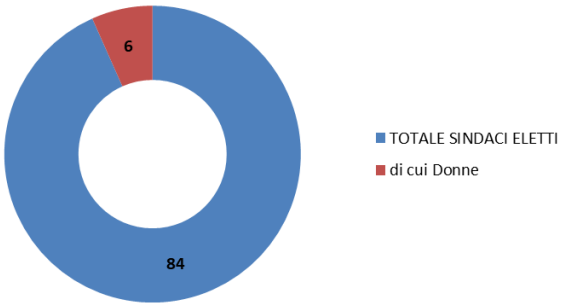

Grafico 16. Rappresentazione della percentuale di donne Sindaco nei capoluoghi italiani. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

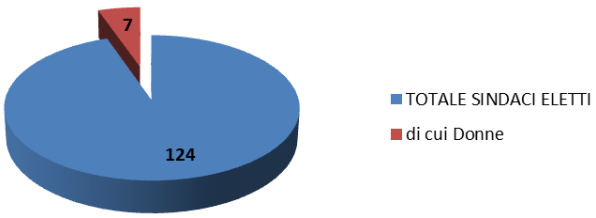

Grafico 17. Rappresentazione della percentuale di donne Sindaco nei restanti comuni con più di 100mila abitanti. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

2.5.11 La Società Civile, opportunità per la politica e riferimento per i cittadini

Un aspetto già richiamato in precedenza, e diretta conseguenza del cambiamento politico avvenuto negli anni ’90, è il ricorso alla “Società Civile” per quanto riguarda la selezione della classe dirigente a tutti i livelli della politica italiana. I Comuni, in tal senso, non fanno eccezione, con un altissimo numero di Sindaci che, prima dell’esperienza alla guida dei municipi, svolgevano altre attività non connesse con la politica e molti, terminato il mandato, sono tornati a svolgere quelle funzioni.

La selezione, spesso, avviene su base locale, con la scelta di candidati fortemente riconoscibili dai cittadini e che, in qualche modo, grazie alle loro capacità professionali, godano di fiducia da parte degli elettori. Per questo, e per spezzare i rapporti con il passato considerato eccessivamente partitocratico dall’opinione pubblica, si fa ricorso a personalità del genere.

PROFESSIONE	N
AVVOCATO	40
MEDICO	22
IMPIEGATO	22
IMPRENDITORE	19
DOCENTE UNIVERSITARIO	15
FUNZIONARIO PARTITO	13
INSEGNANTE	11
INGEGNERE	9
DIRIGENTE	8
MAGISTRATO	6
GIORNALISTA	6
COMMERCIALISTA	6
ARCHITETTO	5
DIRIGENTE PUBBLICO	5
PRESIDE	4
FUNZIONARIO	3
TECNICO	2
GEOMETRA	2
STORICO	2
BANCARIO	1
PRODUTTORE TELEVISIVO	1
NOTAIO	1
COMMERCIANTE	1
BIOLOGO	1
FERROVIERE	1
AGRONOMO	1

Tabella 16. Classificazione dei 209 Sindaci eletti nei 50 Comuni campione sulla base della professione dichiarata al momento dell'assunzione dell'incarico. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

In particolare, sono i liberi professionisti che scelgono di lanciarsi nell'arena politica. Infatti, ben 40 Sindaci esercitano la professione di avvocato (19,1% del totale), seguiti dai 22 Medici eletti primo cittadino. Tuttavia, anche gli impiegati sono ben rappresentati con 22 Sindaci (10,5%). Anche la categoria degli imprenditori è numericamente consistente con 19 di questi (9%) che sono riusciti a diventare primo cittadino nei Comuni oggetto dell'analisi. Tra le altre categorie non mancano rappresentanti del mondo della formazione, con 15 docenti universitari e 11 insegnanti "prestati" alla politica, oltre che 4 dirigenti scolastici. Anche la categoria dei dirigenti, sia pubblici che privati, è ben rappresentata con 13 Sindaci appartenenti a tale mondo.

A questi si aggiungono altri liberi professionisti come 9 ingegneri, 6 commercialisti, 5 architetti, 2 geometri e 1 notaio, per un totale di ulteriori 23 professionisti (11% del totale) impegnati in politica. Anche alcuni magistrati hanno scelto di partecipare alla vita pubblica delle loro comunità, con 6 Sindaci provenienti proprio dal mondo della giustizia (2,9%), a cui si aggiungono altrettanti giornalisti. Infine, vi sono ulteriori categorie tra le più disparate, con 3 funzionari pubblici, 2 tecnici, 2 storici, un bancario, un produttore televisivo, un commerciante, una biologa, un ferroviere e un agronomo. Dunque, come si può notare, la politica, soprattutto locale, si è realmente avvicinata ai cittadini, coinvolgendo molti di essi, provenienti da differenti settori, avvicinandoli tra loro e permettendo dunque alla politica di arricchirsi di idee, esperienze, conoscenze che la rigidità del passato e l'assenza di una diretta competizione per la carica di Sindaco avevano messo da parte, Inoltre, in molti casi, si è tentato anche di innovare la macchina amministrativa per renderla al passo con i tempi e, senza dubbio, l'esperienza pregressa di ciascun Sindaco, tratta dalla propria professionalità, ha permesso tutto ciò.

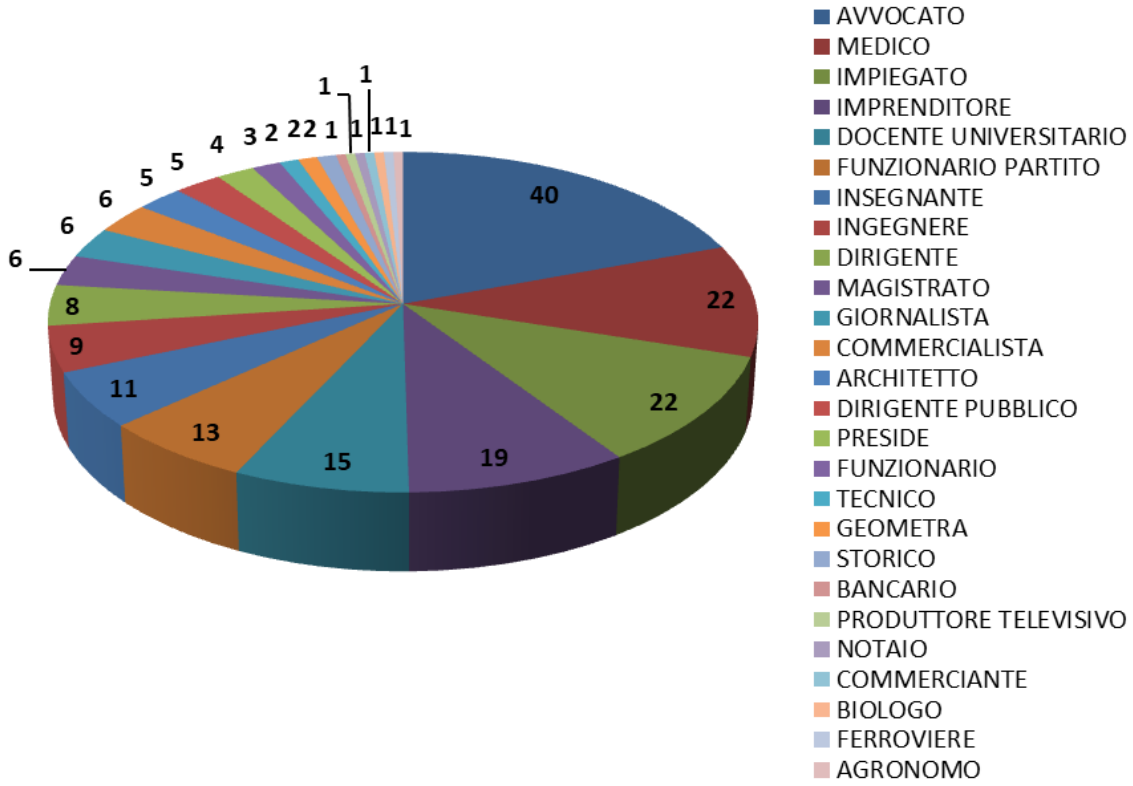

Grafico 18. Rappresentazione della provenienza professionale dei 209 Sindaci eletti nei 50 Comuni campione oggetto dell'analisi. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Infine, anche se non appartenenti alla Società Civile, per completare l'indagine sulla provenienza professionale dei Sindaci, è doveroso ricordare che sono stati eletti anche 13 funzionari di partiti (6,2% del totale), dunque strettamente legati all'attività partitica e portatori di una maggiore conoscenza delle dinamiche politiche che caratterizzano ciascun comune.

Infine, per quanto riguarda il livello di istruzione dei Sindaci delle nostre città campione, si può notare come ben 162 sono laureati (77,5% del totale), una percentuale elevata e che conferma la buona qualità della classe dirigente dei nostri Comuni. I Sindaci in possesso della licenza superiore sono 44 (21%), mentre coloro i quali hanno maturato la licenza media sono 2, corrispondenti al 0,95% del totale.

TITOLO DI STUDIO	N	%
LAUREA	162	77,9%
DIPLOMA	44	21,2%
LICENZA MEDIA	2	1,0%

Tabella 17. Titoli di studio dei Sindaci eletti nei Comuni campione. FONTE: Anagrafe degli amministratori locali e regionali-Ministero dell'Interno. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

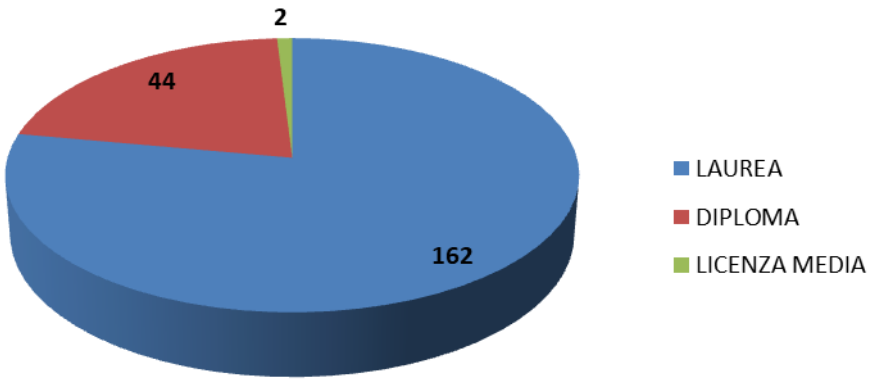

Grafico 18. Rappresentazione dei titoli di studio conseguiti dai Sindaci eletti nei 50 Comuni campione oggetto dell'analisi. ELABORAZIONE GRAFICA E NUMERICA A CURA DELL'AUTORE.

Tutti questi dati, evoluzioni, caratteristiche del voto, sorprese, dettagli, etc. ci raccontano, dunque, di una politica attiva, vicina al cittadino, che si identifica con

questi e in cui gli elettori possono identificarsi. Il Sindaco è l'esponente più in vista, colui il quale stabilisce con la propria comunità un rapporto diretto, spesso di empatia. Tuttavia, i dati non raccontano tutto, soprattutto non descrivono concretamente le dinamiche sociali, elettorali che hanno prodotto questi risultati e, nel prossimo capitolo, l'obiettivo sarà proprio quello di analizzare alcuni casi specifici per comprendere fino in fondo come l'elezione diretta del Sindaco e la personalizzazione di questa figura abbiano mutato profondamente la politica italiana e le sue dinamiche.

Capitolo Terzo

IL SINDACO TRA CITTADINI E IL GOVERNO DEL COMUNE

3.1 L'impatto della Riforma del 1993

L'elezione diretta del Sindaco ha comportato il diffondersi di una nuova consapevolezza tra i cittadini, quella di essere decisivi per gli equilibri del Comune e di godere di uno spazio maggiore nelle scelte politiche. Infatti, il Comune è diventato l'ente di riferimento per molti, è stato valorizzato dalle riforme ed è il primo interlocutore istituzionale per i gruppi locali e le associazioni di cittadini attenti alla cosa pubblica[175].

La legge 142/1990 aveva previsto l'introduzione di figure, come il difensore civico, preposte al rapporto diretto con i cittadini. Tuttavia, la crisi dei partiti e le riforme del sistema di governo comunale hanno influenzato le successive decisioni. In particolare, la stessa legge 142/1990, prevedeva l'adozione di uno statuto comunale che avrebbe individuato gli aspetti specifici del rapporto tra istituzioni e cittadini[176]. Da una parte, in

[175] C. Dato Giurickovic, ***Il Sindaco taumaturgo e il governo della città***, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 159.
[176] Ivi, p. 160.

alcuni casi, si è andati in questa direzione, dall'altra, molti statuti hanno limitato la partecipazione diretta dei cittadini alla sola istituzione del difensore civico[177]. In ogni caso, data anche la nuova conformazione dei Municipi oltre che i forti cambiamenti che hanno investito la politica, il potere di controllo dei cittadini verso il Comune si è ampliato. Un esempio è dato dai nuovi strumenti d'interazione[178], come sportelli unici, profili social, posta elettronica, e tutto ciò che permette ai cittadini di interagire in tempo reale con le istituzioni, oltre che controllare e segnalare. Nonostante, le novità e gli strumenti esposti, la legge 142/1990, a trenta anni di distanza dalla sua approvazione, resta ancora oggi, in parte, disattesa.

È stato, soprattutto, grazie all'elezione diretta del Sindaco che i cittadini sono riusciti ad "influenzare" il Comune e a far sentire la propria voce. Infatti, gli elettori sanno chi è il Primo cittadino lo scelgono, ripongono fiducia in lui e, nel caso in cui non mantenga gli impegni presi, possono decidere di non rieleggerlo[179]. Inoltre, nel caso di contrasti con i partiti, il Sindaco può, se particolarmente apprezzato, fare leva sul supporto dei cittadini che, dunque, diventano determinanti per la tenuta dell'esecutivo[180]. Ad esempio, con la "minaccia" di ritorno alle urne, il Sindaco può smussare gli aspetti di maggior tensione con le ali più oltranziste del Consiglio Comunale, forte della popolarità che detiene tra gli elettori. Questo rappresenta, senza dubbio, la maggiore novità della riforma introdotta dalla legge 81/1993 e si pone come garanzia della continuità amministrativa. Inoltre, se pur consapevoli dell'importante ruolo dei partiti negli equilibri coalizionali e in Consiglio Comunale, i Sindaci cercano, e spesso riescono, ad ampliare il proprio consenso diretto tra i cittadini al fine di garantirsi maggiori probabilità di rielezione[181].

Anche nella scelta del candidato, le coalizioni tendono a sostenere personaggi non legati ad un solo partito, ma quanto più trasversali possibile. Spesso il candidato proviene dalla cosiddetta "Società Civile", con l'obiettivo di coinvolgere anche associazioni, gruppi e semplici cittadini[182]. Gli stessi primi cittadini tendono a slegarsi

[177] Ivi, p. 162.
[178] Ivi, p. 165.
[179] Ivi, p. 167.
[180] Ibidem.
[181] Ivi, p. 173.
[182] Ivi, p. 174.

dalle etichette di partito per diventare rappresentanti di tutta la cittadinanza. Questo consente di mantenere un equilibrio utile al Sindaco dato che, da una parte, garantisce la coalizione che potrebbe, potenzialmente, vedere crescere i propri consensi, dall'altra con la personalizzazione della figura del Primo cittadino da parte del candidato o del Sindaco in carica, vi è una forte attrazione dei "voti d'opinione", che possono rilevarsi potenzialmente decisivi per il successo della proposta politica[183]. Dunque, è il gioco dell'equilibrio che può, se ben utilizzato, consentire ai Sindaci di confermarsi, lasciando nell'elettorato un ricordo positivo e, come vedremo, utilizzare questo sentimento che si instaura tra il "personaggio Sindaco" e i cittadini per nuove candidature a distanza di tempo. Infatti, come vedremo nel corso del capitolo, il fenomeno dei "ritorni" è abbastanza diffuso nelle città prese in esame.

In generale, nonostante resti fondamentale il ruolo delle liste negli equilibri politici e per la vittoria di una coalizione, a partire dalla Riforma del 1993, si è andato consolidando l'aspetto della personalizzazione da parte dei Sindaci. Questo fenomeno è stato possibile grazie al rafforzamento dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, che diventa il centro di coordinamento delle attività dei Sindaci e la proficua collaborazione tra i Primi Cittadini, superando anche le differenze politiche. Altro aspetto importante è l'attenzione dei media sul fenomeno dei "nuovi" Sindaci protagonisti[184], specchio del forte apprezzamento dei Cittadini verso il nuovo sistema di Governo comunale. Inoltre, il Sindaco si pone come personaggio super partes, collocandosi al centro del dibattito cittadino, e la sua popolarità incide fortemente anche sul comportamento degli elettori, nonché degli attori politici. Infatti, nel caso di un Sindaco particolarmente apprezzato e accreditato di buone chance di rielezione, si può notare una diminuzione sia degli elettori che del numero di candidati[185]. Altro aspetto interessante, nella personalizzazione della figura del primo cittadino, è la capacità del Sindaco nell'ottenere molti voti anche da elettori di aree politiche distanti per ideologia da lui. Infatti, il Voto d'opinione, agevolato dalla possibilità di esprimere il voto

[183] Ivi, pp. 174-175.
[184] G. Baldini- G. Legnante, ***Città al voto***, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 191.
[185] Ivi, p. 192-193.

disgiunto, consente al Sindaco di ampliare molto la propria base di consenso, conquistando il sostegno di singoli cittadini. Infine, si nota come alcuni elettori preferiscano direttamente la preferenza per il candidato Sindaco e non per le liste.

Per quando riguarda i Sindaci uscenti o, in alcuni casi, le personalità che si ricandidano, è importante sottolineare il potere d'Incumbency che, attraverso l'enunciazione dei successi amministrativi o il richiamo ad episodi particolarmente sentiti dalla cittadinanza, unitamente alla maggiore visibilità di cui gode il primo cittadino in carica, consente di conquistare un numero di voti spesso decisivi per la rielezione[186]. Nel caso in cui, invece, non sia presente un candidato uscente, può rilevarsi importante per la coalizione individuare una personalità particolarmente nota a livello locale in modo da massimizzare le proprie possibilità di vittoria[187].

La presenza di candidati- rappresentanti della coalizione ha, inoltre, semplificato la scelta degli elettori. Spesso, soprattutto al Nord Italia, i cittadini tendono a votare solo il candidato alla carica di primo cittadino, non esprimendo preferenze né per le liste in competizione né per i candidati al Consiglio Comunale[188]. Questo aspetto può essere messo in correlazione anche con la difficoltà per i partiti nel raggiungere gli elettori, nonché con la fluidità del voto e le dinamiche locali che interessano ciascun comune. Infatti, il voto al solo Sindaco dimostra una crisi di fiducia verso i partiti, con il riconoscersi, da parte dell'elettorato, principalmente nella figura del Primo Cittadino. A ciò bisogna aggiungere anche la provenienza professionale dello stesso, spesso selezionato tra le file della "Società Civile", dunque facilmente riconoscibile dai cittadini e spesso slegato dalle logiche partitocratiche[189].

[186] Ivi, pp. 206-207.
[187] Ivi, p. 208.
[188] Ivi, p. 256.
[189] Ivi, pp. 257-258.

3.2 Modalità d'analisi del rapporto tra Sindaci e cittadini

In questo capitolo, in maniera simile ai due precedenti, focalizzati su particolari aspetti come l'evoluzione legislativa nel primo e l'analisi dei risultati elettorali nel secondo, intendo analizzare l'aspetto sociale del rapporto tra Sindaci e Cittadini. Per fare ciò ho avuto modo di ascoltare alcuni Sindaci particolarmente conosciuti nel panorama nazionale, nonché indissolubilmente legati alle città da essi amministrate. Il capitolo sarà dedicata al rapporto tra Sindaco e Cittadini con le analisi dei singoli casi, impreziosite dai contributi dei protagonisti delle vicende. In particolare, verranno analizzate non solo le esperienze di Sindaci più volte rieletti e protagonisti delle vicende sia dei propri Comuni che della politica nazionale, ma anche i casi particolari di alcuni Sindaci eletti a sorpresa, senza maggioranza, oppure eletti per più mandati consecutivi in deroga alla legge che pone a due il limite massimo. Insomma un'analisi anche di avvenimenti unici che hanno segnato dei casi di studio particolari e focalizzato l'attenzione dei media, anche nazionali, su queste figure.
Nella parte finale del capitolo, invece, l'obiettivo sarà quello di analizzare la parabola dei Sindaci in questi 27 anni dall'introduzione della Riforma, in particolare la fase del cosiddetto "Partito dei Sindaci". Infine, l'individuazione, insieme ai protagonisti, dei miglioramenti necessari per stabilizzare ulteriormente la figura del Sindaco e quale futuro aspetti le nostre città e il nostro paese.

I Sindaci con cui ho avuto il piacere di scambiare opinioni e interloquire sono, in ordine alfabetico, i seguenti:

- Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000, Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale dal 1998 al 1999 e Presidente della Regione Campania dal 2000 al 2010.
- Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018, Ministro degli Interni dal 1999 al 2001 e Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani dal 1995 al 2000 e attuale Presidente del Consiglio Nazionale dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani.

- Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
- Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2001, Presidente della Regione Piemonte dal 2014 al 2019 e Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani dal 2009 al 2011.
- Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014 e Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani dal 2016.
- Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018, Sindaco di Fiumedinisi dal 2003 al 2011 e Sindaco di Santa Teresa di Riva dal 2012 al 2017.
- Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011, Europarlamentare dal 2009 al 2011 e attuale Vice presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani.
- Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e attualmente in carica dal 2016 e Sindaco di Muggia dal 1996 al 2001.
- Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
- Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
- Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2013 e Ministro dello Sviluppo Economico dal 2013 al 2014.
- Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019, già Vice presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani.

3.3 Il Sindaco, le Città e l'Italia, tra localismi e nazione

Le Città rappresentano, fin dal Medioevo, il principale punto di riferimento per gli italiani. Infatti, con il proliferare delle Città-Stato e dei vari piccoli ducati, principati e divisioni statali, soprattutto nel Centro-Nord, la società italiana è sempre stata basata sul rapporto tra il Signore e la cittadinanza, nonché sul forte campanilismo tra le varie province italiane. L'Unità d'Italia e l'uniformità legislativa hanno, se non dal punto di vista sociale, da quello amministrativo, attenuato queste differenze. Tuttavia, come analizzato nel primo capitolo, i Sindaci nel corso della storia del Regno d'Italia e, successivamente, nella Repubblica non hanno goduto di grande autonomia decisionale e, in alcuni casi, data l'esiguità temporale dei mandati, non

avevano possibilità di stabilire un rapporto diretto con la cittadinanza. Tuttavia, ritengo che restringere la nostra analisi ai soli Sindaci eletti dal 1993 sia riduttivo. Infatti, nonostante l'assenza dell'elezione diretta del Primo Cittadino, vi sono stati dei Sindaci che, pur nei limiti sia del tempo in cui hanno operato sia delle difficoltà amministrative, hanno lasciato un loro segno nella storia politica sia delle loro città che del paese. Essi si possono considerare come dei precursori della personalizzazione della figura del Sindaco. Tuttavia, è bene ricordare come si tratti di una esigua minoranza, distintasi principalmente per le brillanti qualità dimostrate in vari ambiti e nel corso del loro mandato. Infatti, dalle città nasce la società e, soprattutto nel caso italiano, i Comuni sono il vero pilastro su cui è costruito il nostro sistema politico-amministrativo.

Tra questi occorre ricordare protagonisti come Antonino Martino, Sindaco di Messina dal 1899 al 1904 e dal 1914 al 1919, nonché tra i fondatori dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, passo decisivo per il riconoscimento dell'importanza delle Amministrazioni Comunali in Italia[190]; Luigi Sturzo, protagonista della storia politica italiana, Sindaco di Caltagirone dal 1905 al 1920 e Vicepresidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani dal 1915 al 1923. Fautore di un programma politico moderno, basato sulla creazione di un solido rapporto tra amministrazione e cittadini e per la promozione dello sviluppo sociale delle comunità da parte del Comune[191], in veste di presidente ANCI si batté, in una sorta di déjà-vu, per il riconoscimento dell'importanza dei Comuni da parte del Governo nazionale. Nonostante la sua lunga e brillante carriera politica lo avesse allontanato dal mondo municipale, nel secondo dopoguerra ricordò quell'esperienza amministrativa, rammentando come la politica locale consenta, a chi si occupa della cosa pubblica, di stare a stretto contatto con i cittadini. Infine, quasi a suggellare l'analisi fin qui condotta, Sturzo disse che "lo Stato è l'insieme delle Città, delle

[190] O. Gaspari, ***Antonino Martino, Sindaco di Messina. Un Sindaco Repubblicano nella Sicilia del Re***. In ***Storie di Sindaci per la Storia d'Italia (1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009, pp. 39-41.
[191] O. Gaspari, ***Luigi Sturzo, Sindaco di Caltagirone. Un prete prosindaco per quindici anni nell'Italia laica e Anticlericale*** in ***Storie di Sindaci per la Storia d'Italia (1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009, pp. 43-48.

comunità e delle culture locali, delle famiglie, dei territori"[192], confermando come i Comuni rappresentino la vera forza propulsiva del nostro paese.

Passando alla storia repubblicana, occorre ricordare altri importanti Sindaci come Giuseppe Dozza, Sindaco di Bologna tra il 1945 e il 1966. Dozza, esponente del Partito Comunista, si impegnò molto per le autonomie locali, partecipando ai lavori dell'Assemblea Costituente riguardo il Titolo V[193], fu il Sindaco della ricostruzione della capoluogo emiliano e riuscì a personalizzare molto la competizione elettorale in città. Infatti, a capo della lista "Due Torri"[194], conseguì grandissimi risultati e un numero elevatissimo di preferenze personali fondamentali per il successo del suo schieramento[195]. Il successo delle sue politiche durante la sua sindacatura fu tale che riuscì a mantenere la carica per vent'anni nonostante la forte ingerenza del Consiglio Comunale, elemento tipico prima della Riforma del 1993, e a stabilire un forte rapporto con la cittadinanza che lo premiò con un elevato numero di preferenze nelle elezioni del periodo, creando un modello amministrativo unico, ancorché non sufficientemente valorizzato in quel periodo storico[196].

Restando nel capoluogo emiliano, anche Renato Zangheri fu primo cittadino per 13 anni, dal 1970 al 1983. Cresciuto nell'amministrazione Dozza[197], il suo obiettivo principale fu quello di stabilire un rapporto diretto con i cittadini e dare loro la possibilità di partecipare attivamente al Governo del Comune[198]. Questo attraverso iniziative che spaziavano dallo sviluppo economico alla cultura passando per l'attenzione a fasce deboli come donne, bambini e anziani[199]. Dunque

---

[192] Ivi, p. 50.

[193] S. Cruciani, ***Giuseppe Dozza, Sindaco di Bologna*** in ***Storie di Sindaci per la Storia d'Italia (1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009, p. 148.

[194] Nome che adottava la Lista del Partito Comunista Italiano, e poi dal 1995 il Partito Democratico della Sinistra, nelle elezioni Comunali del Comune di Bologna tra il 1946 e il 2000.

[195] S. Cruciani, ***Giuseppe Dozza, Sindaco di Bologn***a in ***Storie di Sindaci per la Storia d'Italia (1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009, p. 149, "Forte ormai di un grande prestigio anche a livello nazionale, nelle elezioni amministrative del 27-28 maggio 1956 il Sindaco Dozza riuscì a superare la temibile concorrenza del candidato democristiano Giuseppe Dossetti, riscuotendo con la lista delle Due Torri il 42,5% dei consensi e trentuno mila voti di preferenza".

[196] Ivi, p. 150.

[197] Ricoprì l'incarico di Assessore nella Giunta Dozza, S. Cruciani, ***Renato Zangheri, Sindaco di Bologna*** in ***Storie di Sindaci per la Storia d'Italia (1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009, p. 197.

[198] Ivi, p. 199.

[199] Ibidem.

un'impostazione amministrativa molto moderna, premiata dai cittadini nelle elezioni municipali dell' "Era Zangheri". Infatti, nel 1975 la lista delle "Due Torri" raggiunse il 49,3% dei voti con una riconferma plebiscitaria nei confronti di Zangheri[200]. Il Sindaco è anche ricordato per essere stato tra i protagonisti di alcune delle fasi più dure nella storia non solo della città emiliana ma, in generale del nostro paese, pensiamo alle stragi dell'Italicus del 1974 o della Stazione di Bologna del 1980. Proprio in quest'ultimo, drammatico, frangente, il Sindaco Zangheri, insieme al Presidente della Repubblica Pertini, fu l'unica istituzione applaudita dai bolognesi[201], segno di un forte legame instauratosi tra il Sindaco e la cittadinanza.

Infine, in questa breve retrospettiva sulla figura del Sindaco prima della Riforma del 1993, vorrei ricordare anche la storia delle prime due donne Sindaco in Italia. Infatti, come messo in evidenza anche nel precedente capitolo, è raro trovare donne ai vertici delle amministrazioni comunali. Tuttavia, esse rappresentano una componente fondamentale della società e l'esempio di Ninetta Bartoli, Sindaco di Borutta, in provincia di Sassari tra il 1946 ed il 1958, e di Ada Natali, Sindaco di Massa Fermana, oggi in provincia di Fermo, in quel periodo Ascoli Piceno, tra il 1946 e il 1959, segna l'inizio di una storia a cui anche le donne hanno contribuito anche se non in modo numericamente rilevante[202]. Per questo, è necessario anche ripensare a questo aspetto, purtroppo, lasciato in secondo piano quando si parla di Sindaci.

Questa breve retrospettiva ha l'intento di evidenziare come, seppur in casi limitati e favoriti da particolari caratteristiche dell'elettorato locale, anche in precedenza era possibile osservare una personalizzazione della figura del Sindaco in un esponente politico in cui la cittadinanza poteva riconoscersi.

La Riforma introdotta con la legge 81/1993 ha, sicuramente, modificato radicalmente il rapporto tra i cittadini e il capo dell'esecutivo comunale, conferendo

---

[200] Ivi, p. 200.

[201] ***Un duro e Irato de profundis a Bologna. Applausi a Pertini e Zangheri, fischi al Governo*** in "Il Corriere della Sera", 7 agosto 1980.

[202] O. Gaspari, ***Ninetta Bartoli, Sindaco di Borutta. Ada Natali, Sindaco di Massa Fermana. Le prime donne Sindaco in Italia.***, in ***Storie di Sindaci per la Storia d'Italia (1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009, pp. 105-108.

a quest'ultimo una diretta legittimazione che ha contribuito a rendere il Sindaco la figura più facilmente riconoscibile agli occhi dell'elettore. Inoltre, è interessante notare come siano stati proprio i Comuni i destinatari di una delle riforme più importanti ed incisive della Storia Repubblicana, in un particolare ricorso storico in cui viene confermata la centralità dell'amministrazione locale nel nostro ordinamento. Infatti, citando una delle frasi che più mi ha colpito, rilasciata da Flavio Zanonato durante il nostro colloquio, "Il rapporto con la gente è un meccanismo che funzionava anche nel Medioevo, il contadino vessato dal Vassallo (nel tempo attuale identificabile con un'istituzione distante dal cittadino), andava dal Principe (individuabile nel Sindaco) a protestare. Sono meccanismi strani che scattano"[203]. Ampliando l'esempio proposto dal Sindaco Zanonato, è vero che oggi il Sindaco rappresenta colui al quale appellarsi per le proprie esigenze da parte del singolo cittadino. Questo è spiegabile con una serie di ragioni come l'elezione diretta e dunque la scelta compiuta dai cittadini che si riconoscono nella guida dell'amministrazione, la sensazione di lontananza di altre istituzioni pur presenti sul territorio, ad esempio i Prefetti, e la stessa personalizzazione del Sindaco come responsabile di tutte le questioni riguardanti la sua comunità, nonché la prossimità che si instaura tra cittadini e capo dell'amministrazione. A tal proposito, mi ricollego ad una citazione esternata durante il nostro colloquio da Valentino Castellani, che sottolinea come "le comunità locali hanno un paradigma di prossimità che va declinato in maniera corretta. Noi Sindaci siamo molto più vicini alla quotidianità e quindi è più facile stabilire rapporti di natura personale "[204] .

Ulteriore aspetto da sottolineare, soprattutto in un' epoca come quella attuale in cui il flusso di notizie in tempo reale è continuo e rapido, è che il Sindaco si trova sempre al centro del dibattito locale e, a volte anche nazionale, amplificando, dunque, la percezione d'importanza dei cittadini verso questa istituzione. A tal proposito, sempre il Sindaco Zanonato, nel raccontarmi la sua esperienza, ha evidenziato come "Il Sindaco è una figura che viene proposta dai giornali e dai

[203] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2013.
[204] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.

media come il responsabile di tutto, ma non è così. Però, se hai dei problemi vai dal Sindaco. Questa faccenda di attribuire la responsabilità al Sindaco è un problema per lui, che non riesce a risolvere tutto, ma dall'altra parte ti dà una forza importante"[205]. Proprio questo aspetto, sottolineato da Zanonato, ci può aiutare a comprendere come si stabilisca un forte rapporto tra i cittadini e gli elettori.

3.4 Un caso limite, il ruolo dei media e quando la personalizzazione trascende la realtà

Un esempio, in questo caso, può essere fornito dalla vicenda di Giancarlo Cito, Sindaco di Taranto tra il 1993 e il 1996. La storia del "Geometra" tarantino, tralasciando le vicende giudiziarie che lo hanno visto protagonista con una condanna per associazione mafiosa nel 2002[206], ci aiuta a capire come la narrazione dei media possa influire facilmente sulla prospettiva dell'elettorato ed orientarne le scelte. Giancarlo Cito, proprietario della televisione locale Antenna Taranto 6, ad inizio anni '90 si è reso protagonista di un'ascesa sorprendente nella politica tarantina, fino a giungere all'elezione alla Camera dei Deputati e provare la candidatura anche a Sindaco di Milano con l'intento di "Tarantizzare Milano. Voglio che questa città diventi come Taranto, la Svizzera del Sud"[207]. La svolta per Cito si realizza a fine anni '80 quando, sul proprio canale TV Antenna Taranto 6, inizia a condurre una trasmissione televisiva chiamata "Fatti e misfatti" che raccoglie le denunce dei tarantini riguardo le problematiche della città, unitamente alle capacità comunicative di Cito, che si pone in antitesi con il trascinarsi stancamente della politica locale della città dei due mari[208]. Il "Geometra" riuscì, attraverso un sagace uso dello strumento televisivo, a ridare speranza ad una città indissolubilmente legata

[205] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2013.
[206] A. Leogrande, ***L'eterno ritorno di Gianfranco Cito***, in ***Il corpo e il sangue d'Italia. Otto inchieste da un paese sconosciuto***, Minimum fax, Roma, 2007, p. 22.
[207] G. Stella, ***Da Finocchiaro Aprile a Mastella. L'eterno ritorno della "Lega Meridionale"*** in Corriere della Sera, 12 Luglio 2009.
[208] S. Bianchi, ***Geometra Cito, Sindaco di Taranto***, Kaos Edizioni, Milano, 1996 ,p.42.

all'Arsenale e all'Ilva[209] e, dunque sprofondata in pochi anni, alla fine degli anni '80, in una grave crisi economico-sociale[210]. La tattica di Cito, inizialmente, si limitò alla trasmissione in diretta sulla sua rete televisiva delle riunioni del Consiglio Comunale[211], commentate da lui, fino a scendere direttamente nell'arena politica con la candidatura della Lista "Lega d'Azione Meridionale- AT6" nel 1990 e la sua elezione, insieme ad altri 6 esponenti della lista, in Consiglio Comunale[212]. A questo aggiunge anche la presidenza del Taranto Calcio[213], con cui riesce ad ottenere immediatamente buoni risultati, che gli fruttano un ulteriore sostegno da parte dell'opinione pubblica cittadina[214]. Le difficoltà che attanagliano l'amministrazione comunale favoriscono ulteriormente l'ascesa del conduttore televisivo alla carica di Sindaco. La campagna elettorale per le elezioni del 1993, per quanto condita dal lancio di moltissime accuse agli avversari politici da parte di Cito[215], evidenzia come il potere televisivo del "Geometra" riesca ad influenzare in maniera determinante la società tarantina. Al primo turno, Cito raccoglie il 30,33% dei voti contro il 33,65% del suo avversario Minervini. Grazie anche all'utilizzo delle trasmissioni televisive, Cito riesce nelle due settimane successive ad accrescere i propri consensi fino a risultare eletto con il 52,6% dei voti e diventando Sindaco di Taranto. Nonostante un clima di euforia da parte dei sostenitori e di sfiducia da parte dei detrattori, Cito riesce a migliorare la città con alcuni interventi mirati e ad aumentare il suo consenso[216]. Tuttavia, il ritiro della concessione televisiva e il conseguente oscuramento di AT6 nel 1994[217], rendono difficoltoso il mantenimento del consenso per il Sindaco. A questo si aggiungono vari guai giudiziari a carico di Cito, che lo

[209] C. Fava, ***Sud. L'Italia dimenticata dagli italiani***, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1995, p.17.
[210] Ivi, pp. 15-16.
[211] S. Bianchi, ***Geometra Cito, Sindaco di Taranto***, Kaos Edizioni, Milano, 1996 ,p.60.
[212] Ivi, p. 66. "Cito consegue 20054 voti di lista, 14503 preferenze personali e 7 Consiglieri Comunali".
[213] Ivi, p. 134.
[214] Ivi, p. 135. "Arriva così la prima partita del nuovo corso, col match Taranto contro Marsala. Con Cito in panchina, lo stadio è subito pieno: 6336 paganti (solo due settimane prima, gli spettatori paganti erano stati 57). E il Taranto vince 1 a 0- un nuovo, piccolo "miracolo italiano", anzi tarantino.
[215] Ivi, pp. 88-92.
[216] Ivi, p. 118.
[217] Ivi, pp. 120-124.

porteranno alle dimissioni e alla condanna per associazione mafiosa[218]. Tuttavia, tralasciando le vicende personali di Gianfranco Cito, è interessante notare il forte legame stabilito tra lui e la città di Taranto. Indicativo in tal senso, la manifestazione organizzata il 21 dicembre 1995 a sostegno di Cito. Il corteo, composto da più di diecimila persone, con in testa uno striscione con la scritta "Siamo tutti mafiosi"[219], assume un significato più profondo di quanto possa apparire. Infatti, pur evidenziando gli aspetti negativi della propaganda di Cito e i suoi legami con la criminalità organizzata, questo episodio ci consegna una realtà in cui i mezzi di comunicazione riescono ad amplificare oltre modo la popolarità di un individuo e portare ad uno "stordimento collettivo" un'intera città. La vicenda del "Geometra" però non si esaurisce né con le sue dimissioni, né con la condanna giudiziaria. Infatti, alle elezioni del 1996, verrà eletto Sindaco di Taranto il suo vice Gaetano De Cosmo, mentre, dopo aver scontato la propria condanna, riproverà a candidarsi nel 2007. Tuttavia, in quanto condannato per associazione mafiosa non potrà ricandidarsi[220]. Dunque, il candidato ufficiale della Lista "Lega d'Azione Meridionale- AT6" diviene il figlio Mario, mentre la campagna elettorale viene condotta da Gianfranco Cito via Tv con il nuovo canale Super 7[221]. Qui ripropone il format televisivo, con filo diretto con i telespettatori, che lo aveva condotto, nel 1993, alla vittoria. Nonostante la sua formale assenza dalla competizione elettorale, Cito sfiora clamorosamente il ballottaggio, non accedendovi per circa 600 voti, ma conquistando la maggioranza relative tra le liste. La stessa formula con la candidatura di Mario Cito e la campagna elettorale condotta dal padre Gianfranco è stata riproposta anche nelle elezioni del 2012, in cui Cito raggiunse il ballottaggio, e del 2017. In entrambi i casi la Lega d'Azione Meridionale si è confermata la lista più votata a Taranto. Dunque, questa vicenda particolare, da alcuni punti di vista drammatica, ci racconta come in alcune realtà i media riescano a cambiare realmente

[218] Ivi, pp. 139-148.
[219] A. Leogrande, ***L'eterno ritorno di Gianfranco Cito***, in ***Il corpo e il sangue d'Italia. Otto inchieste da un paese sconosciuto***, Minimum fax, Roma, 2007, p. 20.
[220] Ivi, p. 29.
[221] Ivi, p. 30.

la percezione delle cose e come, in realtà al limite della disperazione come Taranto, il Sindaco venga percepito come l'ancora di salvezza per la città, seppur, in questo caso, in maniera probabilmente perversa e al limite tra legalità e malaffare.

3.5 Casi di personalizzazione: quando il Sindaco diviene l'emblema della città e si lega indissolubilmente ad essa

I casi che analizzeremo in questo paragrafo riguardano principalmente i primi cittadini con cui ho avuto modo di dialogare. L'obiettivo è quello di analizzare, anche attraverso i loro racconti, le singole esperienze di questi Primi cittadini con le peculiarità che hanno riguardato il loro mandato e le particolari condizioni che hanno permesso ad ognuno di loro di legarsi alle Città in maniera indissolubile. Infine, tracciare un bilancio comune delle esperienze che possa spiegare come la figura del Sindaco sia cambiata in questi anni. Ritengo più corretto affrontare ogni singolo primo cittadino in ordine alfabetico, in modo da garantire il giusto risalto per ognuna delle vicende affrontate.

3.5.1 Antonio Bassolino, il Sindaco della "nuova" Napoli

Prima di analizzare la vicenda politica di Antonio Bassolino quale Sindaco di Napoli, ritengo necessario fare alcuni passi indietro per contestualizzare meglio l'ambiente sociale e politico in cui la vicenda dell'ex Ministro del Lavoro si è svolta.

Napoli ha, probabilmente, anticipato di quarant'anni il tema della personalizzazione del Sindaco. In questo caso il protagonista è stato il "Comandante" Achille Lauro, Sindaco di Napoli dal 1952 al 1958 e dal 1960 al 1961. Il "Comandante" fu, nel corso della sua esperienza da Sindaco paragonato ad un "Re Burlone", discendente di Franceschiello[222]. Figlio di un piccolo armatore, Lauro riuscì durante il Fascismo ad ampliare la propria flotta fino a costituire una delle compagnie più importanti del Mediterraneo in quel momento. Inoltre, riuscì ad acquistare un cospicuo numero di azioni del Banco di

[222] R. Forlenza, ***Achille Lauro, Sindaco di Napoli. Il re per burla*** in ***Storie di Sindaci per la storia d'Italia(1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009, p. 169.

Napoli e a fondare alcuni quotidiani tra cui il celebre "Roma"[223], vera cassa di risonanza del Laurismo. Ancora, nel 1936, Achille Lauro assunse anche la presidenza della Società Sportiva Calcio Napoli, che mantenne fino al 1969, altro strumento fondamentale per la scalata al potere dell'armatore. Celebre in tal senso l'acquisto, nello stesso anno in cui divenne Sindaco della Città partenopea, del centravanti svedese Hasse Jeppson[224], pagato l'astronomica cifra di 150 milioni di lire[225] e soprannominato per questo " 'o Banco 'e Napule" dai tifosi. Come vedremo anche più avanti, questo non sarà l'ultimo caso di commistione tra la società calcistica e la politica napoletana. Tuttavia, seguendo l'antico, ma pur sempre valido, motto del "Panem et Circenses", Achille Lauro riuscì a conquistare risultati elettorali strabilianti, sia in ambito locale che nazionale. Importante esponente del Partito Nazionale Monarchico, anche se aveva iniziato la propria carriera politica nell'Italia Repubblicana con il Fronte dell'Uomo Qualunque[226], Lauro inaugurò una propria corrente politica, fortemente personalizzata e basata sui potenti strumenti di propaganda su cui poteva contare, dai quotidiani al calcio. Il Laurismo è stato definito da Percy Allum come la migliore espressione del *Gemeinschaft,* dunque della società basata sulla prossimità,[227] in questo caso politica. Il successo di Lauro è spiegabile dallo stesso spirito rivoluzionario e di stabilità insito nella città di Napoli. Infatti, da una parte Napoli ha anticipato di quarant'anni il fenomeno della personalizzazione del Sindaco, dall'altra l'ha fatto alla ricerca di stabilità[228]. Infatti, il periodo del dopoguerra per Napoli fu particolarmente duro e immobile, sconvolta, però, dalla dirompente rivoluzione del Laurismo[229]. Uno dei più grandi successi del Comandante fu l'approvazione, dopo forti pressioni, della legge speciale per Napoli da parte del Parlamento nel 1953[230]. Questo consentì a Lauro di essere considerato "l'Uomo del Popolo", colui il quale avrebbe riscattato la città. Nel

[223] Ivi, p. 170.
[224] Ivi, p. 172.
[225] Equivalenti a 2,5 milioni di euro al giorno d'oggi ma cifra assolutamente fuori mercato per il 1952.
[226] R. Forlenza, ***Achille Lauro, Sindaco di Napoli. Il re per burla*** in ***Storie di Sindaci per la storia d'Italia(1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009, p. 169.
[227] Ivi, p.169.
[228] Ivi, p. 172.
[229] Ibidem.
[230] Ivi, p. 173.

personaggio di Achille Lauro erano condensati tantissimi paragoni, da nuovo Masaniello, all'ultimo dei Borboni, dal Sindaco della ricostruzione al Vicerè del Sud[231]. Achille Lauro era il vero catalizzatore delle attenzioni, il Sindaco protagonista in cui anche i partiti si rivedevano, pieno di iniziative e aspetti quasi al limite al culto della personalità[232]. Alle elezioni del 1956, la sua lista raggiunse il 51,7% dei voti, un vero plebiscito che, seppur influenzato da casi di corruzione[233], evidenziava comunque una fortissima mobilitazione politica basata sulla figura del Comandante in cui tutti si identificavano. Questo fenomeno era favorito anche dalla debolezza dei partiti nazionali nella città[234]. Tuttavia, nonostante le apparenze, la gestione del Comune fu molto negativa e i riflessi di questa dissennata gestione ebbero effetti a lungo termine sulla città e si ricollegheranno anche all'analisi delle vicende politiche napoletane dal 1993 in poi. Tuttavia, è interessante notare come, seppur in una vicenda non pienamente positiva, Napoli possa considerarsi come la prima grande città ad aver abbracciato un'esperienza di Governo basato sulla diretta corrispondenza tra il Sindaco e i cittadini.

Passando ad analizzare la vicenda di Antonio Bassolino, la prima cosa che mi ha colpito nel colloquio avuto con lui è stata la descrizione di Napoli nei primi anni '90. La grave situazione del capoluogo campano era dovuta alla profonda crisi che aveva colpito la classe politica partenopea dopo l'illusione degli anni '80. Infatti, nel corso di quel decennio Napoli vide aprirsi delle prospettive interessanti ma, purtroppo, illusorie. Il terremoto del 1980 e la grande mole di finanziamenti giunti in Campania sembrava schiudere, per Napoli, la possibilità di un deciso salto in avanti, tuttavia l'utilizzo improprio di queste risorse non comportò un sensibile miglioramento della vita cittadina[235]. Un'ulteriore esempio, quasi metafora della città, è la Società Sportiva Calcio Napoli. Esattamente come la città, anche la squadra visse degli anni '80 irripetibili e pieni di successi, su tutti la vittoria di due scudetti e una coppa Uefa, favoriti, come nel caso dell'acquisto di Diego Armando Maradona, da forti appoggi

[231] Ibidem.
[232] Ibidem.
[233] Ivi, p. 174.
[234] Ivi, p. 175.
[235] ***Terremoto Irpinia 35 anni (e 50 miliardi) dopo. Zamberletti: "Sprechi e malaffare? Colpa della politica locale"*** in "Il Fatto Quotidiano", 24 novembre 2015.

politici e dallo spendersi in prima persona della stessa amministrazione comunale[236], prima di spegnersi negli anni '90 fino al fallimento.

Dunque, in ambito politico, anche negli anni '80 è proseguita la politica del "Panem et Circenses", ma la crisi dei partiti di inizio anni '90 ha comportato che tutti i nodi venissero al pettine. Bassolino, nel descrivere la situazione della città, ha utilizzato espressioni crude ma incisive come "Napoli, in quel momento (inizio anni '90), attraversava una crisi durissima, terribile, c'erano problemi ovunque, dalle fontane alla centrale del Latte"[237]. Questo è il punto di partenza dell'esperienza amministrativa che riuscirà a traghettare Napoli nel 2000 con una visione di città in forte discontinuità rispetto alle esperienze fin qui descritte.

Antonio Bassolino, classe 1947, sin da giovane si era avvicinato alla politica all'interno del Partito Comunista, ricoprendo l'incarico di Segretario Regionale del PCI dal 1976 al 1983. Ebbe importanti incarichi anche a livello nazionale, in particolare all'interno della direzione nazionale e nella segreteria nazionale del Partito Comunista Italiano. È stato anche tra i protagonisti della svolta del PCI, diventato Partito Democratico della Sinistra nel 1991, della cui Segreteria Nazionale, guidata da Achille Occhetto, divenne membro. Tra i temi di cui si è occupato nel corso di questi importanti incarichi all'interno del partito vi erano i problemi del Mezzogiorno, in particolare la disoccupazione, i problemi sociali e del mondo operaio, proponendo anche diverse iniziative che guardavano al mondo culturale come sistema per una rinascita di quest'area del Paese. Quest'ultimo aspetto sarà anche uno dei principali capisaldi della sua Sindacatura a Napoli.

L'avventura che lo ha condotto a Palazzo San Giacomo nasce quando il neonato Partito Democratico della Sinistra, sconfitto sia alle elezioni politiche che comunali del 1992, a

---

[236] G. Pastore, ***Operazione San Gennaro. La trattativa che portò Maradona a Napoli è ancora oggi una delle più romanzesche della storia del calcio***, in "L'Ultimo Uomo", 5 Luglio 2016. "L'offerta sembra irricevibile: 11 miliardi di lire, che il Barcellona peraltro gradirebbe pagati in dollari, valuta meno a rischio svalutazione. Ferlaino (Presidente del Napoli) trascorre giorni interi a fare il giro delle sette chiese, alias le sedi delle banche che gli dovranno garantire la copertura necessaria per il colpaccio: Banco di Napoli, Banco di Roma, BNL, Monte dei Paschi. La regia è del sindaco Vincenzo Scotti, vicesegretario della Democrazia Cristiana, gratificato dell'affettuoso soprannome di Tarzan. Il 31 maggio l'Ingegnere (Ferlaino) sale a Milano, dov'è in corso al Castello Sforzesco la Festa dell'Amicizia, il meeting della DC, e ottiene il via libera da Scotti. Il deficit non c'è più, Ferlaino se ne esce con una delle sue perle di cerebrale fantasia: "Il Napoli potrà fare una pazzia ragionata".

[237] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

Napoli, vive una grave crisi. Bassolino viene inviato come commissario della federazione napoletana del PDS. Il protagonista ricorda questa fase con queste parole: "Fu deciso il mio ritorno a Napoli come segretario del PDS. Veniva da una crisi molto grave, alle ultime elezioni aveva preso l'8% e io ho accettato di tornare nella mia città, pur sapendo quanto fosse difficile la situazione. Ho cercato subito di aprire il partito alla città più che seguire le vicende interne"[238]. Infatti, come spiegato in precedenza, Napoli viveva un grave periodo di stagnazione e il nuovo consiglio comunale, eletto nel 1992, non fu in grado di rispondere alle esigenze delle città. Nel frattempo, l'approvazione della legge 81 del 1993, con la possibilità, per i cittadini, di eleggere direttamente il Sindaco spinse le forze politiche a chiedere lo scioglimento del Consiglio e il ritorno alle urne. Antonio Bassolino ci tiene a ricordare che "feci una battaglia affinché fosse sciolto il Consiglio Comunale, fu sciolto per ragioni di ordine civile per la situazione di crisi drammatica"[239].

Bisogna, dunque, partire da questo punto, probabilmente uno dei peggiori della storia di Napoli dal dopoguerra, per comprendere adeguatamente il fenomeno che ha portato Antonio Bassolino alla guida della città e a confermarsi con un largo consenso. Subito dopo lo scioglimento del Consiglio Comunale avviene un colpo di scena, il Movimento Sociale Italiano decide di candidare alla carica di Sindaco Alessandra Mussolini, indubbiamente una scelta che può rivelarsi vincente. Bassolino, alla ricerca di un candidato per il centro-sinistra che sembrava difficile da trovare dati vari "abboccamenti" conclusi con un nulla di fatto, decide di rompere gli indugi: "Quando la destra annunciò la candidatura di Alessandra Mussolini, a me fu chiaro che poteva farcela a vincere a Napoli in quel momento. La città riceveva una svolta netta o a destra o a sinistra. Uscì un sondaggio su Repubblica e vidi che io ero il candidato che poteva avere più chance di farcela e decidemmo, con la segreteria nazionale del Partito, di candidarmi"[240]. Infatti, la ricerca di un candidato del centro-sinistra non diedero grandi risultati e Bassolino, inizialmente, non si era detto disposto a candidarsi perché "volevo

[238] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[239] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[240] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

chiudere il mio periodo di commissariamento e tornare alla segreteria nazionale del Partito"[241]. Tuttavia, la situazione di incertezza per il polo di sinistra e la grande risonanza mediatica che ebbe la candidatura della Mussolini spinsero Bassolino ad accettare questa candidatura, temendo anche un forte sostegno delle classi popolari alla candidata MSI. Bassolino ricorda la campagna elettorale del 1993 come: "Indimenticabile, la più dura. Per me era una sfida positiva, che mi stimolava molto"[242]. In questa fase siamo agli albori della cosiddetta "Seconda Repubblica" e le elezioni comunali rappresentano un banco di prova importante per ridisegnare i nuovi equilibri partitici nazionali. Le elezioni a Napoli erano fissate per il novembre 1993, le seconde con il nuovo sistema elettorale, anticipate di qualche mese da altre grandi città al voto nel giugno 1993. Tuttavia, nel novembre 1993 erano in ballo due importanti città come Napoli e Roma ed, in entrambi i casi, si profilava uno scontro tra PDS e MSI. Inoltre, queste furono le prime elezioni comunali mediatiche, con un forte interesse delle televisioni verso la nuova formula e anche da parte dei cittadini che potevano conoscere dai candidati il loro programma, gli obiettivi, i volti e sentirsi parte dello schieramento sostenuto. Tuttavia, Antonio Bassolino, pur evidenziando l'importanza dei media nella campagna elettorale, ricorda che il suo metodo non si modificò profondamente, restando legato al contatto diretto con la gente: "Io avevo una grande forza nel mondo del lavoro, nonostante nel 1993 alcune fabbriche, come l'Italsider di Bagnoli, avessero già chiuso, c'erano ancora industrie e l'importanza del mondo del lavoro non era diminuita. La mattina andavo fuori dalle fabbriche, nei mercati. Fu anche una battaglia molto mediatica e televisiva con scontri diretti tra me e la Mussolini, in maniera simile a quelli tra Rutelli e Fini a Roma. Tuttavia, mi era chiaro che per vincere dovevo spostare voti dalla Borghesia verso la mia coalizione di sinistra, ogni sera andavo in qualche casa della Borghesia napoletana, 2-3 case ogni sera, finivo alle 2 di notte. È stato un massacro dal punto di vista fisico, ma ce l'abbiamo fatta"[243]. Dunque, riportare la gente, la società al centro della scena politica, incentivando la partecipazione. Si può

[241] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[242] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[243] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

anche sostenere che la tattica di Bassolino sia stata la politica verso la gente. A tal proposito ricorda alcuni episodi divertenti come: " negli ultimi giorni andavo casa per casa. Ogni sera andavo in un condominio di un diverso quartiere di Napoli, bussavo alla porta, mi presentavo, entravo, mi offrivano il caffè e parlavamo. Ero diventato un *Testimone Politico*"[244].

Il primo turno del 21 novembre 1993 si concluse con Bassolino al 41,62% dei voti contro il 31,05% di Alessandra Mussolini, rinviando l'elezione del Sindaco al turno di ballottaggio. La campagna elettorale continuava, ma con la rassicurazione di operare bene e con un buon sostegno popolare. Le iniziative, in entrambi gli schieramenti si moltiplicarono, e Bassolino ricorda alcuni momenti della campagna elettorale "feci molti comizi in piazza sia al primo turno che al ballottaggio. Ripresi il rapporto con le forze intellettuali e del mondo del lavoro. Al primo turno chiusi la campagna elettorale con Francesco De Martino, ex segretario del PSI, e con Vera Lombardi, importante personaggio politico e culturale napoletano"[245]. Dunque, è ricorrente nell'esperienza di Antonio Bassolino sia il richiamo al mondo del lavoro, al rapporto diretto con i cittadini che con la cultura, elemento decisivo per la costruzione di una società migliore.

Tuttavia, l'azione decisiva Bassolino la compie al comizio di chiusura della campagna per il ballottaggio. Effettivamente, si tratta di qualcosa di nuovo per i tempi, in perfetta sintonia con lo spirito della Riforma del 1993. Bassolino decide di presentare la sua squadra di assessori, scelta oggi apparentemente normale, ma sicuramente rivoluzionaria per la politica di inizio anni '90. Bassolino ricorda quel momento con questa parole: "Al ballottaggio ho chiuso presentando la squadra dei miei futuri assessori se avessi vinto e questo colpì molto (l'elettorato). Io dissi che *se mi eleggete i miei assessori sono questi* e devo dire che fu una squadra di altissimo livello che io annunciai prima come atto di trasparenza e di fiducia"[246]. Questo segna una svolta non solo per la vicenda della campagna elettorale, ma anche nei rapporti con in partiti. Infatti, se in precedenza, gli assessori erano votati dal Consiglio Comunale e

[244] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[245] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[246] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

rappresentavano gli interessi del proprio partito, ora sono i Sindaci a decidere chi nominare. Tuttavia, e sarà un tema che affronteremo anche con altri Sindaci, i partiti hanno comunque un peso nelle scelte del Sindaco in merito agli assessori e, a volte, la scelta della squadra di governo è un difficile gioco di equilibri tra i partiti della coalizione con il Sindaco al tempo stesso arbitro e giudice della contesa. La scelta di Bassolino, dunque, segna una svolta di autonomia del Sindaco, che cerca di smarcarsi dalle influenze dei partiti. Il Sindaco evidenzia proprio questo aspetto: " Lo feci anche per dire che non mi lascio condizionare da spinte particolari e problemi interni ai partiti, anche il mio. Scelgo, quindi, persone di grande qualità e chiedo di votarmi sia per come intendo fare il Sindaco sia per la visione di Napoli aperta al mondo, una città che dialoghi. Inoltre, nel giudizio, sottopongo a voi (elettori) anche gli assessori, insomma non chiedo una delega in bianco"[247].

La strategia elettorale di Bassolino si rivela vincente in quanto, al ballottaggio, riesce a vincere con il 55,65% dei voti contro il 44,35% di Alessandra Mussolini. Qui si apre una nuova stagione per Napoli, con il Sindaco sempre protagonista delle vicende della città negli anni successivi. Tuttavia, bisogna ascrivere a Bassolino la grande capacità di aver coinvolto tantissimi elettori, uscendo dal "recinto" dell'area politica e conquistando ampie fette di elettorato in maniera trasversale e in ogni ambito della società napoletana. Inoltre, il successo è ulteriormente impreziosito dalle difficoltà che attanagliavano i partiti a sostegno di Bassolino. Infatti, come ricordato precedentemente, il PDS veniva da una forte sconfitta solo un anno prima e la sfida sembrava molto complessa. Bassolino, a tal proposito, ricorda che: "Con i voti in partenza del Partito Democratico della Sinistra, di Rifondazione Comunista e dei Verdi non si sarebbe andati da nessuna parte. Questo era evidente già prima della campagna elettorale"[248]. È qui che Bassolino gioca la sua partita, nel coinvolgere gli elettori su diversi fronti, dai comizi, alle visite alle fabbriche e ai mercati, utilizzando i dibattiti televisivi, spiegando la propria visione della città, facendo leva sulla cultura e recandosi a casa dei cittadini, di qualsiasi quartiere e classe sociale, per ascoltare i loro problemi,

[247] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[248] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

empatizzare con loro e conoscere realmente le necessità dei napoletani. Qualcosa sicuramente di rivoluzionario e che ci aiuta a comprendere perché la Riforma del 1993 ha avuto grande successo e il motivo per cui il Sindaco è l'istituzione in cui i cittadini si rivedono. Bassolino, nel parlare della campagna elettorale, sottolinea che: "bisognava spostare intere fasce, un grande numero di elettori, sia da altri partiti che, soprattutto, dalle fasce di delusione verso la politica. Essendo state le prime elezioni dirette, contò molto il rapporto diretto del Sindaco, soprattutto nel ballottaggio, non essendoci liste. È diventato più forte il rapporto tra il candidato sindaco e i cittadini, anche perché ho continuato fino all'ultimo minuto a stare sul territorio"[249].

L'impatto di Antonio Bassolino con Napoli fu, immediatamente, dinamico. Infatti, presentò un programma dei primi 100 giorni di governo, gli obiettivi a breve termine con interventi incisivi per la città. Fu un'ulteriore novità per quei tempi. Questo ebbe un significativo impatto sulla percezione della città nei confronti del nuovo Sindaco e lo stesso Bassolino lo ricorda come "il buongiorno che si vede dal mattino, una prova per quello che potevamo fare nei 4 anni successivi"[250] . Effettivamente, i risultati raggiunti sono stati lusinghieri, amplificati anche da importanti eventi che hanno coinvolto Napoli in quegli anni, primo tra tutti il G7 del novembre 1994, l'occasione per mostrare al mondo il nuovo volto della città partenopea.

La Sindacatura 1993-1997 consolida fortemente la posizione di Bassolino, creando un rapporto molto forte tra il primo cittadino e i napoletani. Questo è testimoniato anche dal risultato plebiscitario con cui è stato rieletto alla guida del Comune nel 1997, quando ben il 73% dei voti espressi sono andati al Sindaco uscente. È indubbio che il fattore *Incumbency* sia stato determinante, ma Bassolino offre ulteriori spunti in proposito: "Nel 1997 fu una campagna diversa da quella del '93, chiesi di giudicare quello che avevo fatto nei precedenti 4 anni, insieme alla presentazione del percorso su cui intendevamo proseguire, un giudizio concreto sull'amministrazione. Dunque, tirare le somme del bilancio di quanto fatto. Giunsi alla campagna del 97 anche sulla base di

[249] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[250] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

questa esperienza di confronto, un rapporto democratico con la città e i cittadini"[251]. A questo punto, ho chiesto al Sindaco Bassolino se ritenesse ci fossero possibilità per una sua vittoria in solitario, magari con una lista civica, nel 1997. La risposta sintetizza una forte fiducia sia nei cittadini che nei partiti che lo sostenevano: "Penso che avrei potuto da solo nel '97, ma non mi sono mai posto il problema perché, come dimostra il risultato, fu frutto della coalizione e del giudizio positivo dei cittadini. Non è esistito il problema. La campagna elettorale del '97 è stata la naturale prosecuzione della precedente"[252]. Tuttavia, i 60mila voti in più conquistati da Bassolino rispetto alle liste a sostegno e la perdita di quasi 10mila voti da parte del diretto sfidante Novi rispetto alle sue liste, confermano l'impressione che Bassolino sia riuscito a vincere questa ulteriore sfida personalmente, sottraendo voti agli schieramenti avversari e raccogliendo un forte consenso d'opinione tra i cittadini, dunque oltre l'appartenenza politica, ma basato sul rapporto fiduciario tra il primo cittadino e gli elettori.

Riguardo alcuni riflessi della Legge 81/1993, in particolare la separazione nel voto tra il Consiglio Comunale e il Sindaco con una diretta legittimazione per entrambi gli organi, ho chiesto ad Antonio Bassolino le sue impressioni in merito al rapporto tra lui e il Consiglio Comunale. Infatti, prima della Riforma del 1993, il Consiglio Comunale aveva una fortissima ingerenza rispetto alle azioni del Sindaco e quest'ultimo era soggetto alle richieste del Consiglio e dei partiti. Con la riforma, la creazione di due organi ugualmente legittimati dovrebbe aver aiutato il rapporti tra questi. Nel caso di Bassolino, dato il forte successo elettorale, la minaccia di spaccature all'interno della coalizione era limitata, ma ricorda come i Consigli Comunali fossero ugualmente pieni di colpi di scena. Infatti, Bassolino ricorda che: "Ho avuto ostruzionismo da parte del Consiglio Comunale, soprattutto dalle opposizioni. Stavamo nottate intere, una volta 3 giorni e 3 notti consecutive. Però, non mi sono mai perso un Consiglio Comunale. Ero rispettoso degli avversari e dell'ostruzionismo e, naturalmente, si combatteva. L'altra caratteristica che ho sempre cercato di avere negli anni è stata la linea della

[251] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[252] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

collaborazione istituzionale con chiunque, oltre i colori politici"[253].

Per quanto riguarda il rapporto con i cittadini, sono tanti gli episodi che hanno caratterizzato la vicenda di Antonio Bassolino alla guida di Palazzo San Giacomo. Tra questi, il diretto interessato ne ha ricordati due, che andrei a definire di responsabilizzazione della cittadinanza da parte del Primo Cittadino e di attenzione dei cittadini verso la città e, conseguentemente, del Sindaco. Il primo episodio citato da Bassolino riguarda l'inaugurazione di un parco a San Giovanni a Teduccio (quartiere popolare ad est della città), che il Sindaco ricorda con queste parole: " La mattina dell'inaugurazione venne una folla impressionante anche dalle parti più delicate del quartiere. Una folla enorme, genitori, bambini, il parco pieno. C'è stata un'esplosione di gioia incredibile. Dissi che il parco era loro e che se lo avessero tenuto in ordine saremmo riusciti a raggiungere il nostro obiettivo"[254]. Anche in questo episodio ricorre la visione pedagogica, sociale e culturale che Antonio Bassolino ha voluto imprimere al suo mandato, dunque un rapporto con i cittadini non solo di empatia, ma anche di insegnamento, con l'obiettivo di rendere migliore la città.

L'altro episodio, divertente, riguarda la ristrutturazione di Piazza del Plebiscito in vista del G7 del novembre 1994. Bassolino racconta che: "Passavo vicino l'area del cantiere, i pensionati sostavano ai bordi di Piazza del Plebiscito e guardavano i lavori che si facevano in piazza. Un giorno mi venne spontaneo chieder loro di controllare i lavori. Loro la presero sul serio, tant'è che passavo ogni mattina e loro mi tenevano informato sull'intensità dei lavori, se tutto procedesse bene, se ci fosse qualche problema. Erano diventati protagonisti attivi del restauro di Piazza del Plebiscito perché dovevamo fare bella figura"[255]. Anche da questi piccoli episodi si può capire come il rapporto tra il Sindaco e la sua comunità vada oltre lo schieramento politico o il numero di voti, e si basi principalmente sulla fiducia reciproca e sull'attenzione per la città.

Infine, Antonio Bassolino è stato anche un protagonista importante della stagione del cosiddetto "Partito dei Sindaci", a cui sarà dedicato un paragrafo successivo. Tuttavia,

[253]Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[254] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[255] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

l’importanza di questa fase e il rapporto creatosi tra il Sindaco e i napoletani ci aiuta a comprendere anche altri due grandi successi della vita politica di Bassolino: la nomina a Ministro del lavoro e della previdenza sociale tra il 1998 e il 1999 (mantenendo anche la carica di Sindaco di Napoli) e la vittoria nelle elezioni regionali in Campania del 2000, diventando dunque presidente della Regione. Alla domanda se la scelta di nominare lui come Ministro fosse collegata al “movimento dei Sindaci”, Bassolino conferma questo aspetto, dando un ulteriore spunto per la nostra analisi dell’importanza dei Sindaci nella politica italiana.

3.5.2 Enzo Bianco, il Sindaco "Magico"

Enzo Bianco rappresenta, senza dubbio, l'archetipo del Sindaco. Infatti, nonostante i tantissimi successi della sua carriera politica sia livello nazionale che europeo, non ultimo l'incarico di Ministro dell'Interno tra il 1999 e il 2001, la sua figura è indissolubilmente legata alla sua attività di esponente ANCI e al ruolo di Sindaco di Catania. L'equazione Bianco=Catania è ormai una costante, come confermato da lui stesso all'inizio del nostro colloquio.

La vicenda di Enzo Bianco e il suo legame con Catania nasce prima dell'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco, prevista dalla legge 7 del 1992 della Regione Siciliana. In realtà, la parabola di Enzo Bianco nasce, paradossalmente, fuori dalla città etnea. Infatti, dal 1974, subito dopo la laurea, si trasferisce a Roma per esigenze lavorative e qui opera per vari istituti di credito e società come amministratore delegato. Nel frattempo, si avvicina al mondo del Partito Repubblicano, svolgendo l'incarico di segretario nazionale dei giovani repubblicani durante la segreteria di Ugo La Malfa e di responsabile esteri del Partito Repubblicano durante la segreteria di Giovanni Spadolini. Tuttavia, questi impegni politici non lo allontanano dalle attività professionali perché, ricorda Enzo Bianco: "Nel Partito Repubblicano era importante avere una propria professionalità e poi svolgere politica"[256]. Nel 1987 diviene capo della segreteria tecnica del Ministero dell'Industria durante il mandato di Adolfo Battaglia, e nel 1988 è eletto Consigliere Comunale a Catania.

Enzo Bianco descrive il Consiglio Comunale catanese dell'epoca come un piccolo parlamento, infatti "vi erano Marco Pannella, Emma Bonino, Domenico Modugno, Anna Finocchiaro, Rino Nicolosi, Salvo Andò, Giuseppe Azzaro. Insomma quasi un Parlamento"[257]. Alla fine degli anni '80 l'elezione del Sindaco è ancora affidata al Consiglio Comunale con tutte le difficoltà del caso legate agli equilibri politici e alle lunghe trattative per giungere ad un accordo su un nome. Bianco ricorda come il Consiglio Comunale fosse paralizzato da "uno scontro duro tra la Democrazia Cristiana

[256] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

[257] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

di Rino Nicolosi[258] e il Partito Socialista capeggiato da Salvo Andò[259]„ [260]. La DC ebbe un ottimo risultato elettorale, ma non la maggioranza assoluta e necessitava di una maggioranza per costituire la giunta[261]. Sempre Bianco sottolinea come lo stallo dipendesse dalla difficoltà nell'individuare un nome accettato dalle forze politiche della futura coalizione, infatti: "I Socialisti concordarono sul punto che il Sindaco spettasse alla DC, ma volevano sceglierlo anche loro"[262]. Questo stato di incertezza, tipico dei meccanismi pre-Riforma, ci aiuta a capire quanto l'intervento legislativo del 1993 sia stato risolutivo, permettendo alle amministrazioni comunali di operare con maggiore stabilità ed efficienza.

La situazione si sbloccò solo quando "Marco Pannella lanciò l'idea di voltare pagina ed eleggere un giovane non democristiano. Questa ipotesi provocatoria venne raccolta dai Socialisti e anche i Comunisti la accettarono"[263].

Enzo Bianco, il 29 luglio 1988 divenne il primo sindaco di Catania non democristiano dal 1952[264], rappresentando, dunque, una svolta storica nella città etnea. Venne eletto al ballottaggio, interno al Consiglio Comunale, contro la candidata della Democrazia Cristiana. Tuttavia, la giunta presentata da Bianco venne bocciata dal Consiglio Comunale e questo comportò l'insediamento di un commissario a sostituire la Giunta, che affiancò il Sindaco. Bianco ricorda che "sostanzialmente lavorai come un Sindaco eletto dai cittadini, senza ingerenze"[265]. Infine, a Settembre 1988 viene riconfermato Sindaco e affiancato dalla sua squadra di assessori. Tuttavia, la prima, breve Sindacatura di Enzo Bianco è la chiave per capire il successo degli anni successivi.

Infatti, in quella frase in cui Bianco ricorda di aver lavorato come un Sindaco eletto dai cittadini si può leggere l'impostazione che decise di dare alla sua esperienza. La prima

[258] In quel periodo Presidente della Regione Siciliana.
[259] In quel periodo Deputato della Repubblica e, successivamente, Ministro della Difesa tra il 1992 e il 1993.
[260] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[261] P. Guzzanti, ***Catania ha sconfitto il suo Drago***, in "La Repubblica", 1 giugno 1988.
[262]Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[263]Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[264] L'ultimo fu Salvatore Gallo Poggi del Movimento Indipendentista Siciliano, in carica dal 1950 al 1952.
[265] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

cosa che fa è aprirsi alla città, avvicinandosi ai cittadini, fatto nuovo in un Comune come Catania dove le Sindacature avevano una media di 6 mesi ed era difficile non solo stabilire un rapporto con i cittadini, ma anche delineare una programmazione strategica. Bianco, in maniera lungimirante, imposta questo primo mandato con un "segno caratteristico: prima che ai Consiglieri mi rivolgo ai cittadini, divento un personaggio conosciuto ed apprezzato. Tutta la mia storia va in questo senso, un pezzo della città mi ha dimostrato questo apprezzamento che è durato ancora per molti anni"[266].

Tuttavia la Sindacatura si interrompe nel 1989, quando DC e PSI decidono un rimpasto nella guida della città, nonostante le pressioni dell'opinione pubblica cittadina.[267] Ma è da questo momento che prende il via la parabola di Enzo Bianco e la sua capacità nel riuscire a mantenere un forte rapporto con Catania in questi decenni.

Dopo un passaggio rapido all'Assemblea Regionale Siciliana, in cui si occupa dei lavori per la stesura della Legge 7 del 1992, viene eletto in Parlamento. Qui Enzo Bianco diviene membro della Commissione Parlamentare per gli Affari Costituzionali ed è tra i protagonisti dei lavori che porteranno all'approvazione della Legge 81/1993. Bianco tiene a sottolineare che "quello fu il mio primo impegno, unitamente al Comitato Referendario di Mario Segni, di cui ero Vicepresidente. Si lavorava per l'elezione diretta del Sindaco e la raccolta firme fu una spinta molto forte per far passare in Parlamento la legge"[268]. L'Assemblea Regionale Siciliana anticipa di circa 7 mesi il Parlamento nazionale e Catania diviene una delle prime città italiane ad eleggere direttamente il Sindaco.

Enzo Bianco ricorda che "mi candidai coerentemente con la mia storia. Questa (1993) è stata l'elezione più difficile"[269]. Infatti, Catania vede una profonda spaccatura tra le coalizioni, con il candidato della Rete Claudio Fava e Enzo Bianco, sostenuto dalla lista Patto per Catania, nello schieramento riconducibile al centro-sinistra, Enzo Trantino,

---

[266] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

[267] D. Banfo, ***Ziccone, Sindaco di Catania "Non è stata una rivincita"***, in "La Repubblica", 3 dicembre 1989.

[268] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

[269] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

esponente del Movimento Sociale Italiano a destra e Antonio Scavone, sostenuto dalla Democrazia Cristiana. Il particolare sistema elettorale previsto dalla legge 7/1992 comportò una situazione diametralmente opposta nelle due arene del Consiglio Comunale e del Sindaco. Infatti, al Consiglio Comunale la maggioranza relativa andò alla coalizione di Scavone con il 31% dei voti, ma al ballottaggio riuscirono ad accedere Claudio Fava ed Enzo Bianco, rispettivamente con il 27,5% e il 40,4%. Questo comportò, per l'eletto, la certezza dell'Anatra Zoppa.

Questa enorme differenza è spiegabile non solo con il particolare disegno del sistema elettorale siciliano, ma anche con alcune particolarità intrinseche alla città e all'*effetto Bianco*. Infatti, lo stesso Sindaco ricorda che "pur essendoci una maggioranza orientata al centro-destra (nell'arena del Consiglio Comunale), al ballottaggio arriviamo io e Claudio Fava"[270]. Bisogna considerare, infatti, l'importanza che le liste e i candidati al Consiglio Comunale ricoprono al Meridione e, in particolare, a Catania. A questo bisogna aggiungere lo storico radicamento di partiti quali Democrazia Cristiana e Movimento Sociale Italiano nell'elettorato etneo. Tuttavia, l'*effetto Bianco* è sintetizzabile nella capacità dimostrata nel saper capitalizzare la positiva impressione destata nei catanesi qualche anno prima. La vittoria di Bianco del 1993 è, dunque, da ricercare principalmente in quel seme piantato a fine anni '80 e finalmente germogliato in queste elezioni. In conclusione, anche se paradossalmente, il sistema elettorale ha disegnato un Consiglio Comunale disallineato rispetto al Sindaco, i catanesi hanno da una parte votato i partiti "tradizionali", ma dall'altra hanno espresso un voto pienamente d'opinione e libero da qualsiasi condizionamento di stampo partitico ed ideologico.

La sfida al ballottaggio con Claudio Fava si presentava per Enzo Bianco abbastanza difficile, non solo per l'indubbia qualità del candidato della Rete, ma anche perché: "il mondo della Democrazia Cristiana spostò i suoi consensi su Claudio Fava, sia perché mi considerava il principale nemico ma, soprattutto, perché pensava che la sua sindacatura non sarebbe durata tanto tempo. Questo perché, avendo la Democrazia

[270] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

Cristiana la maggioranza consiliare, pensava fosse più facile da gestire"[271]. In realtà, l'unico ballottaggio fin qui celebrato a Catania nella sua storia, vide la vittoria di Enzo Bianco con il 52,1% contro il 47,9% di Fava.

A proposito della Sindacatura tra il 1993 e il 1997, chiedo ad Enzo Bianco di raccontarmi un po' la sua esperienza da "*Anatra Zoppa*". A questo punto, il Sindaco decide di raccontare un po' in generale il suo rapporto con il Consiglio Comunale: "Sulla base della mia esperienza da Sindaco sia con che senza maggioranza, durante il periodo tra il 1993 e il 1997, in cui ero senza maggioranza, non ho avuto problemi particolari da questa situazione. Anzi mi viene da dire, scherzando, che i Consiglieri di minoranza sono meno esosi dei Consiglieri di maggioranza. Quindi, sostanzialmente, ho tirato dritto per la mia strada, forte del successo tra i cittadini. Certo, questo comportò che non tutto quello che io avrei voluto passasse, ho avuto delle difficoltà. Però, sinceramente, l'esperienza tra il 1993 e il 1997 non fu negativa sotto questo punto di vista, non ebbi particolari problemi da questa vicenda della doppia scheda[272] e dal non avere una maggioranza. In quel periodo c'era questa grande forza dei Sindaci eletti direttamente, protagonisti, e questo contava nel rapporto con la città"[273].

Enzo Bianco si è poi riconfermato Sindaco di Catania con il 63,1% dei voti, confermando dunque la sua grande capacità nel raccogliere voti da più schieramenti. Nel 2000, sull'onda del successo del "Partito dei Sindaci", viene nominato Ministro dell'Interno e deve lasciare la carica di Sindaco: "quando fui nominato Ministro dell'Interno, Ciampi mi chiese la mia lettera di dimissioni. Io ero arrivato a metà del mio secondo mandato, non più rieleggibile e accettai di portare la voce dei Sindaci all'interno del Governo"[274].

Tuttavia, il legame con Catania non si esaurisce e, appena possibile, ritenta la scalata a Palazzo degli Elefanti. Non va bene nel 2005, sconfitto dall'uscente Sindaco di Forza

[271] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[272] Come previsto dalla Legge Regionale 7/1992 della Regione Siciliana, gli elettori esprimevano il voto su due schede differenti, una per il Consiglio Comunale e una per il Sindaco.
[273] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[274] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

Italia Umberto Scapagnini, anche se con pochi punti di distacco e accuse di brogli, confermati dalla Corte di Cassazione nel 2012[275].

Bianco riuscì, nel 2013, a vincere, a distanza di vent'anni dalla prima volta, le sue terze elezioni comunali a Catania, sconfiggendo il Sindaco uscente Raffaele Stancanelli, fermatosi al 36,6%, con il 50,6% dei voti. Tuttavia, a causa della legge regionale 6/2011, i voti alle liste non vennero estesi al candidato Sindaco, con la conseguenza che il ballottaggio fu evitato per una manciata di voti. Bianco ricorda che "nel 2013 vinsi contro il Sindaco uscente, ma evitai di poco il ballottaggio. Fu una legge costruita appositamente per cercare di danneggiarci ed essere riusciti a vincere al primo turno, contro il Sindaco in carica, nonostante questa legge che non consentiva il trasferimento automatico, fu un grande risultato. In generale, tutti gli altri Sindaci siciliani soffrirono per la mancata trasmissione del voto"[276]. L'esperienza di Enzo Bianco si è conclusa con la sconfitta alle elezioni del 2018, tuttavia ha profondamente contrassegnato la società catanese, in particolare la cosiddetta "società civile".

Infatti, in tutte le sue candidature, Bianco ha inteso dare un'impronta slegata dai partiti, incentrata in parte sulla sua figura e in parte sul coinvolgimento della società, dei professionisti e di chi chiunque abbia a cuore le esigenze della città. Questo ha indubbiamente segnato la sua esperienza e l'apprezzamento verso la sua figura, al di là delle divisioni politiche, è molto ampio. Enzo Bianco individua in questo il "segreto" del suo successo: "In tutte le elezioni che ho fatto, ho sempre preso molti più voti rispetto alle liste che mi sostenevano. La ragione è semplicissima: Catania è una città prevalentemente orientata a destra, una parte di questo elettorato però sceglieva la persona e non il simbolo"[277].

Un' altra, importante, particolarità della strategia elettorale di Enzo Bianco consiste nel non presentarsi direttamente con insegne di partito, ma con liste civiche, spesso recanti direttamente il suo nome. Questa modalità, utilizzata anche da altri Sindaci come

---

[275] ***Elezioni 2005: la condanna di Scapagnini e la soddisfazione di Bianco***, in "Cataniatoday", 9 novembre 2012 ***Catania, per le elezioni del 2005 Scapagnini condannato a 30 mesi***, in "La Repubblica", 4 novembre 2011.

[276] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

[277] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

Rutelli, Illy o Dipiazza, ha sicuramente incentivato la personalizzazione del ruolo di Sindaco. L'esempio è dato dalla Lista "Con Bianco per Catania", presente anche in altri Comuni della provincia etnea[278], con cui intercettare voti anche da altri schieramenti e al di fuori delle ideologie politiche.

Bianco ricorda anche che "la mia prima candidatura l'ho chiamata *Patto per Catania* ed è nata con il supporto di esponenti della società civile, del mondo produttivo, delle professioni. Questa idea è sempre stata una costante nel mio modo di concepire il rapporto con la città. Questa è la ricchezza: un palazzo arroccato, con un ponte levatoio alzato e che affida tutto il governo della città a politici di professione non porta da nessuna parte"[279].

Un esempio di ciò è fornito anche dalle nomine fatte da Enzo Bianco negli anni delle sue Sindacature, ad esempio con il coinvolgimento di un ex manager dell'industria catanese Cesame nella gestione dell'acquedotto municipale, migliorandone l'organizzazione e l'efficienza, senza considerare l'appartenenza politica, ma solo la capacità professionale[280].

Dunque, la società civile come motore dell'amministrazione municipale e strumento di emancipazione del Sindaco dai partiti e di avvicinamento dei quest'ultimo ai cittadini. A proposito del suo rapporto con i cittadini, ritengo due episodi, tra quelli elencati da Bianco, veramente significativi per spiegare il suo rapporto con Catania.

Il primo è rappresentato dalle "processioni per la festa di Sant'Agata quand'ero all'opposizione. Partecipavo alla processione del 3 (febbraio), quella della Carrozza del Senato, e chiunque fosse il Sindaco c'erano delle ovazioni incredibili che testimoniavano la simpatia della città nei miei confronti"[281].

L'altro, considerato da Bianco l'episodio più emozionante della sua carriera da Primo Cittadino, riguarda la fine del suo primo mandato nel 1989, quando DC e PSI decisero di sostituirlo, probabilmente il vero punto di partenza della sue avventure successive.

---

[278] G. Baldini- G. Legnante, ***Città al voto***, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 108.

[279] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

[280] C. Dato Giurickovic, ***Il Sindaco taumaturgo e il governo della*** città, Franco Angeli, Milano, 1996, pp.47-48.

[281] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

Bianco racconta che "la città si rivoltò contro la decisione dei partiti. Vi fu una raccolta spontanea di 100mila firme in gazebo per la città, i cittadini chiedevano ai partiti di non mandarmi a casa! L'episodio più emozionante è quello del 17 novembre 1989, quando i ragazzi delle scuole, spontaneamente, scioperarono per Via Etnea e riempirono Piazza Duomo. Io mi affacciai e vidi una cosa che non avrei mai immaginato, i ragazzi chiedono a me di restare e a DC e PSI di fare marcia indietro e non mandarmi a casa. Quei ragazzi urlavano *Magico Bianco non te ne andare*"[282].

Proprio quest'ultimo episodio mi è stato utile per la frase d'apertura del paragrafo e, nella sua semplicità, racchiude il profondo rapporto che si instaura tra una Città ed un Sindaco, un concetto così ben radicato da superare le differenze politiche e che ci aiuta a comprendere come le nostre città siano la vera anima del nostro paese.

[282] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

3.5.3 Valentino Castellani, il Professore-Sindaco

Valentino Castellani, originario del Friuli, ma torinese d'adozione, è colui che ha gettato le basi per una rinascita di Torino, un lungo percorso che ha avuto il suo culmine con le Olimpiadi invernali del 2006. Inoltre, il Sindaco Castellani non ha vinto le sue due elezioni in modo banale, ma sempre con sorpresa. Infatti, sia nel 1993 che nel 1997, al primo turno si è classificato secondo, con un distacco anche significativo, ma è sempre riuscito a vincere al ballottaggio. Ma adesso andiamo con ordine.

Torino, città fortemente legata sia al suo passato da capitale che al ruolo dell'industria, in particolare della Fiat, nel periodo immediatamente precedente alla vicenda di Valentino Castellani si trova in una situazione di instabilità. Utilizzando una frase pronunciata da Sergio Chiamparino nel corso del nostro colloquio, "I torinesi, che storicamente erano abituati a vivere con un principe, dai Savoia agli Agnelli, si son trovati in quegli anni nudi"[283]. In questi anni di forti tensioni sociali (pensiamo alla marcia dei quarantamila del 1980) si erge comunque un'amministrazione guidata da Diego Novelli, Sindaco tra il 1975 e il 1985, che riesce a intervenire in maniera efficace ed avere un rapporto stabile con i cittadini[284]. Tuttavia, la gravità della crisi industriale della Fiat è una sfida troppo impegnativa per la sola amministrazione comunale e, nel 1985, con la rottura del patto tra PCI e PSI per la guida della città, Novelli abbandona la carica di primo cittadino, lasciando spazio ad alcune giunte pentapartito[285]. Gli anni seguenti, con la caduta del Muro, gli scandali che investono la politica nazionale e la Riforma del 1993, aprono la strada per una visione diversa della città.

Infatti, ricorda Sergio Chiamparino, all'epoca giovane esponente del PCI torinese, che "la precedente maggioranza Pentapartito viveva una fase travagliata che portò all'arrivo di un commissario governativo"[286]. Questo fu dovuto al mancato accordo tra il PDS e la DC per la costituzione di un nuovo esecutivo comunale ma, come vedremo, l'impedimento ha costituito una grande opportunità per ridisegnare sia la visione

[283] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[284] S. Cruciani, ***Diego Novelli, Sindaco di Torino*** in ***Storie di Sindaci per la Storia d'Italia***, Donzelli Editore, Roma, 2009, pp.205-206.
[285] Ivi, p. 207.
[286] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.

ideologica degli schieramenti, che la mappa politica della città. Chiamparino, insieme a Domenico Carpanini, ridisegna il programma della sinistra torinese con punti programmatici nuovi e il coinvolgimento della società civile nella stesura del nuovo corso. È a questo punto che entra in scena Valentino Castellani, colui che avrà il compito di guidare questa nascente forza politica.

Castellani, professore del Politecnico di Torino dal 1963, ricordando quel periodo si definisce "interessato alla politica da cittadino consapevole, non avevo mai avuto funzioni dirette nei partiti né in amministrazioni pubbliche, anche se attivo e interessato"[287]. Come detto, Torino attraversava una grave crisi politica e sociale con la scomparsa dei partiti tradizionali travolti da Tangentopoli e continui licenziamenti da parte della Fiat, Castellani a tal proposito cita alcuni numeri: "eravamo nel pieno della crisi manifatturiera, in particolare la Fiat, si erano persi 80/90mila posti di lavoro in 7/8 anni, era una città in ginocchio"[288].

Dopo alcune difficoltà da parte di Chiamparino nell'individuare un candidato e la spaccatura con l'ex Sindaco Novelli, che al primo turno raccoglierà la maggioranza dei voti con La Rete, finalmente Valentino Castellani viene ufficializzato come candidato sindaco dello schieramento di centro-sinistra. Tuttavia, la sfida si presentava complessa per la presenza di candidati autorevoli. Da una parte la Lega Nord, con Domenico Comino come candidato, dall'altra Diego Novelli sostenuto da La Rete, Rifondazione Comunista e una parte dei Verdi.

La scelta di Castellani è stata dettata dalle varie esigenze che riguardavano la coalizione di centro-sinistra. Infatti, da una parte si voleva mantenere l'importante sostegno delle forze del PDS, dall'altra coinvolgere la società civile e anche l'elettorato di Centro. Castellani, rispondeva perfettamente a questo identikit. La coalizione a suo sostegno era formata dal PDS, da una parte dei Verdi e da una lista formata da esponenti della Società Civile e chiamata Alleanza per Torino. Castellani definisce questa coalizione come: "un'alleanza di forze riformiste che mettevano insieme le migliori culture della città. Quella cattolica, gli ex-comunisti, i liberali, i socialisti e i verdi. Qualcosa che

[287] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[288] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.

assomigliava a quello che fu L'Ulivo"[289]. Dunque si trattò anche di un laboratorio politico che, qualche anno dopo, sarebbe stato riproposto in ambito nazionale.

Tuttavia, è interessante notare come l'esperienza di Castellani nasca, soprattutto, dalla società civile, con un diretto coinvolgimento delle professioni e delle forze produttive della città. Castellani sintetizza così la situazione al momento della campagna elettorale: " C'era una sinistra vetero-comunista oppure le mura medievali intorno alla città, come nella proposta leghista. Molti di noi erano preoccupati dall'assenza di un progetto che si facesse carico della crisi della città e che guardasse al futuro di una città media in Europa"[290].

Le elezioni furono particolarmente dure, con l'affermazione al primo turno di Diego Novelli con il 36,12% seguito, con ampio margine, da Castellani, fermatosi al 20,33%. In realtà la sfida principale fu tra Castellani e Comino, con un piccolo margine a favore del primo, che ricorda: "lo sopravanzai di mille- millecinquecento voti"[291]. Infatti, la Lega Nord riuscì a divenire il partito di maggioranza relativa, ma Comino prese meno voti rispetto alla propria lista, probabilmente i voti decisivi per Castellani che, dunque, accedette al ballottaggio.

Al secondo turno, forte anche della componente civica che rappresentava, e attraendo i voti degli elettori più distanti dalla sinistra guidata da Novelli, Castellani riuscì a vincere con il 57,32%, un risultato ulteriormente impreziosito dal fatto di concorrere contro un ex Sindaco particolarmente conosciuto ed apprezzato in città e che, pertanto, poteva essere accreditato di qualche chance in più. Tuttavia, Castellani spiega l'insuccesso di Novelli con una considerazione di carattere programmatico che può avere influito sugli elettori: " Novelli era una personalità autorevole e apprezzata, ma la ricetta che proponeva guardava al passato, molto ideologica, poco innovativa"[292]. Probabilmente è proprio questa la chiave della vittoria di Castellani nel 1993: proporre un'idea nuova e legata alla società civile e alle migliori forze del capoluogo piemontese.

Per quanto riguarda la seconda elezione, del 1997, la situazione se da un lato era più

[289] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[290] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[291] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[292] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.

chiara con schieramenti maggiormente strutturati e un'amministrazione ben avviata e che guardava ad un orizzonte progettuale oltre la sua stessa scadenza, dall'altro lo scontro fu molto duro su vari temi, tra cui l'immigrazione. Castellani ricorda che la campagna del 1997 fu "aspra e sgradevole da alcuni punti di vista, si giocava molto sulla pancia dell'elettorato, con temi strumentali"[293]. In questo caso, lo sfidante era Paolo Costa, sostenuto dalla coalizione di centro-destra che, al primo turno, chiuse in vantaggio di 8 punti rispetto a Castellani, con il 43,3% dei voti. Tuttavia, al ballottaggio, Castellani riuscì a vincere di nuovo, questa volta per circa 4mila voti, con il 50,4%. Castellani riconosce che "dopo 4 anni la crisi di Torino non era risolta"[294], ma ritiene fondamentali due aspetti: l'apparentamento con Rifondazione Comunista per il ballottaggio e l'apprezzamento per le iniziative messe in campo nel primo mandato.

A tal proposito, è importante approfondire anche alcune novità introdotte da Castellani nel corso del suo mandato per avvicinarsi ai cittadini. In particolare, tra le ragioni del successo del 1997, individua alcune iniziative che iniziò a mettere in pratica già dall'inizio del suo mandato. Tra queste "l'apertura di un ufficio per i rapporti con i cittadini e la distribuzione di un giornale con cui spiegavamo il Bilancio della città e le spese, dei canali di trasparenza sull'attività dell'amministrazione. Penso che questo mi abbia aiutato nell'elezione del '97"[295].

Un altro aspetto sicuramente caratteristico dell'azione amministrativa di Valentino Castellani è stata l'autonomia rispetto ai partiti della coalizione e il coinvolgimento diretto della società civile sia nella gestione della macchina comunale che nell'individuazione di soluzioni innovative. Ad esempio, Castellani ricorda il piano strategico della città, con cui sono stati delineati i progetti che hanno segnato la stessa azione amministrativa: "abbiamo coinvolto un migliaio di persone, di associazioni varie, sindacati, etc., indipendentemente dall'appartenenza politica"[296]. La struttura messa in piedi da Castellani a Torino ha fatto scuola ed è stata adottata anche da altri Sindaci, ad esempio anche Enzo Bianco ha parlato di "una cabina di regia in cui fossero

[293] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[294] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[295] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[296] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.

dentro le forze sociali, il mondo produttivo e delle professioni"[297]. Dunque, la partecipazione della società civile è qualcosa che ha segnato l'esperienza di moltissimi Sindaci dal 1993 ad oggi, in particolare dei primi eletti a metà anni '90. Castellani sintetizza il suo pensiero in questo modo: "Credo che, in una città come Torino, tutti debbano essere parte di una progettualità condivisa. Poi ognuno gioca il suo, ma questo gioco di squadra allargato alla città è fondamentale quando bisogna mettere in campo attività di lungo corso"[298].

Per quanto riguarda la capacità di Castellani nell'attrarre consenso anche tra elettori di altri schieramenti, fattore decisivo per la vittoria nei due ballottaggi, esso è ascrivibile al profilo indipendente dai partiti tenuto dal Sindaco. Questo spiega anche il grande distacco tra i voti conseguiti da Castellani e quelli delle liste a lui legate, che il Sindaco sintetizza in "non essendo iscritto a nessuno dei partiti che mi sostenevano, avevo implicitamente una posizione terza rispetto alle liste"[299]. Infatti, in molti casi come quello di Castellani, sono i cittadini a scegliere e a valutare i candidati indipendentemente dal credo partitico, bensì sulla base della fiducia, delle capacità dimostrate in ambito sia professionale che politico, il che fornisce anche una certa autorevolezza al Sindaco eletto. A tal proposito, Castellani porta un esempio: " Spesso, dopo le elezioni, si sente dire *Sarò il Sindaco di tutti*, credo che questa frase, se ben interpretata, esprima bene il concetto di Sindaco come figura istituzionale e non solo di parte"[300]. Infatti, i Sindaci tendono molto a mostrarsi come non strettamente legati ai partiti e riescono, se particolarmente capaci, a conquistare consensi anche in altri bacini, favoriti anche dall'elezione diretta che, inevitabilmente, li pone al centro del dibattito pubblico cittadino.

Un altro aspetto che Castellani individua, per quanto riguarda il rapporto con i partiti e gli effetti della legge 81/1993, è l'innovazione riguardo agli assessori. Castellani precisa che " la squadra del Sindaco, nell'intento del legislatore, era davvero la sua squadra, lui

[297] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[298] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[299] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[300] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.

li sceglieva, senza nessun voto di fiducia da parte del Consiglio Comunale. Scherzosamente dicevo ai miei assessori che erano le mie protesi"[301]. Questa novità, come ben sottolineato dal Sindaco, assolutamente fondamentale per inquadrare la legge 81/1993 ha, nel corso degli anni, perso di valore tant'è che lo stesso Castellani, con un pizzico di amarezza, ammette che "assistiamo ad una formazione delle giunte comunali con la logica dei partiti, ciascuno quindi si spartisce una poltrona o una delega. Questo è uno snaturamento della legge 81/1993, perché tenere separati il Sindaco e la sua squadra e dare al Consiglio Comunale un ruolo di controllo era la grande innovazione della legge che oggi è piuttosto tradita. È un aspetto che va gestito con prudenza dato che quello che un Sindaco riesce a fare dipende, in gran parte, dalla qualità della squadra che ha intorno"[302].

A tal proposito, è importante sottolineare come i partiti, nel corso degli anni, abbiano influito sempre più sulle scelte dei Sindaci e, relativamente al rapporto con il Consiglio Comunale, Castellani racconta che: "Ho vissuto il primo mandato in maniera serena, dato che i partiti erano deboli"[303]. Tuttavia, il rapporto con il Consiglio Comunale, come nel caso di altri Sindaci, non è stato sempre idilliaco. Infatti, "nel secondo mandato, quando i partiti hanno rialzato la testa, con una logica più frammentata, sono diventati autoreferenziali. Ognuno aveva il suo problema, soprattutto per le nomine. Ritengo importante ritornare ai principi della Legge 81. Adesso credo ci siano molte interferenze intorno alle amministrazioni e questo toglie autorevolezza al Sindaco"[304]. Partendo da quanto dichiarato da Castellani, è evidente che, nonostante la presenza di Sindaci particolarmente preparati, i partiti mantengano un peso rilevante nelle scelte. Ovviamente, questo è un aspetto vitale della democrazia, pena una ingiustificata "tirannia" del Primo Cittadino, tuttavia concordo pienamente sul punto che lo spirito delle legge 81/1993 sia stato in parte tradito e, come vedremo, anche altri Sindaci hanno sottolineato questo aspetto. Questo, inoltre, condiziona anche la capacità amministrativa delle giunte comunali e quindi la stessa efficienza e capacità dei Sindaci.

[301] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[302] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[303] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[304] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.

Per sintetizzare l'esperienza di Castellani, essa è stata un manifesto della società civile, partecipazione delle migliori forze della città e trasparenza verso i cittadini. Seppur con difficoltà, sottolineate anche dalla necessità di ricorrere al ballottaggio e a prodigiose rimonte, l'esperienza di Valentino Castellani ha, senza dubbio, segnato il rilancio di Torino, con tantissimi progetti che, nei quasi vent'anni passati dal termine della sua consiliatura hanno permesso al capoluogo piemontese di affrancarsi e superare la crisi degli anni '80 e lanciarsi negli anni 2000 con rinnovato ottimismo e grandi successi, su tutti le Olimpiadi invernali del 2006, fortemente volute da Castellani.

3.5.4 Sergio Chiamparino, il Sindaco delle Olimpiadi

L'esperienza di Sergio Chiamparino da Sindaco di Torino nasce in piena continuità con il periodo da primo cittadino di Valentino Castellani, ma anche a seguito di alcune circostanze che hanno cambiato, in maniera decisiva, la sua carriera politica.

Come anticipato nel paragrafo su Valentino Castellani, Sergio Chiamparino, esponente del PCI e, in seguito, del PDS torinese, fu colui che inaugurò la nuova fase programmatica del centro-sinistra a Torino, potremmo definirlo l'ideologo della stessa amministrazione precedente, insieme a Domenico Carpanini. Per le elezioni comunali del 2001, il candidato inizialmente individuato è proprio il collega e amico Carpanini, tuttavia la morte di questi nella prima uscita della campagna elettorale segna uno spartiacque per Chiamparino,[305] che ricorda: "Carpanini si considerava il candidato naturale alla carica di Sindaco. Una candidatura travagliata, ci fu questa tragedia alla prima uscita di campagna elettorale con la morte di Carpanini e io subentrai forte di quella costruzione politica di cui ero uno dei principali artefici"[306].

Questa tragedia rappresenta la sliding door nella vita di Sergio Chiamparino: da qui è diventato un personaggio noto non solo a livello locale, ma anche nazionale. Infatti, egli era particolarmente conosciuto negli ambienti politici e meno tra l'opinione pubblica, ma nonostante indubbie difficoltà, riuscì al primo turno a sopravanzare di circa mezzo punto il candidato del centro-destra Roberto Rosso, con conseguente ricorso al ballottaggio.

È proprio qui che si gioca la sfida decisiva e Chiamparino individua due ulteriori momenti che, a suo avviso, hanno contribuito in maniera cruciale . Un aspetto politico: "Ero a Porta a Porta[307], in studio anche Bertinotti. Rifiutai l'alleanza con Rifondazione Comunista e quello che, apparentemente, sembrava una scelta debole, fu vincente, perché fece si che una buona parte dell'elettorato moderato, importante a Torino, scegliesse me in quanto meno distante"[308]. L'altro aspetto, a mio avviso più particolare e impattante agli occhi dell'elettore, riguarda la comunicazione. Chiamparino ricorda

[305] D. Cresto-Dina, ***Un sorriso, una battuta così è morto Carpanini***, in "La Repubblica", 1 marzo 2001.
[306] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[307] Trasmissione televisiva in onda su Rai Uno dal 1996, condotta dal giornalista Bruno Vespa.
[308] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.

che "nell'ultima settimana il mio competitor, Roberto Rosso, fece un manifesto con Berlusconi. Allora uno dei miei collaboratori mi disse *perché non fai un manifesto con tuo figlio?*, che aveva messo in piedi un gruppo di giovani a mio sostegno. Facemmo questo manifesto e credo che questo messaggio comunicativo abbia significato qualcosa"[309]. Effettivamente, le tattiche adottate da Chiamparino in campagna elettorale sembrano aver dato i risultati sperati, tant'è che vinse il ballottaggio con il 52,8% dei voti, inaugurando la sua decennale esperienza alla guida di Palazzo Civico.

Tra le componenti decisive per l'affermazione di Chiamparino, similmente all'esperienza di Castellani, un ruolo decisivo è stato giocato dalla società civile del capoluogo piemontese. Infatti, l'apporto progettuale e innovativo della città ha aiutato il Sindaco in vari momenti della sua amministrazione. Inoltre, Chiamparino ha, in entrambe le elezioni vinte, raccolto un numero di voti nettamente maggiore rispetto alle liste a sostegno, sottraendo in parte dei voti anche ai diretti competitors. Tra le ragioni alla base di questo, oltre alla forte componente civica e l'apertura nei confronti della città senza pregiudizi politici, Chiamparino individua anche degli aspetti maggiormente legati al sistema elettorale e alla percezione che i cittadini hanno della figura del Sindaco: "Credo che la spiegazione principale sia nel meccanismo della legge, nel momento in cui voti per una persona, scegli direttamente la figura che ti governa, come il Sindaco che è una figura monocratica più del Presidente della Regione. Inoltre, dal Sindaco dipendono molte cose. Credo che il concentrarsi dei voti sul Sindaco parta da questo elemento di fondo"[310]. Dunque, tra le varie cause che concorrono al risultato elettorale, è importante considerare la percezione dei cittadini nei confronti del Sindaco che, come vedremo anche in seguito, è considerato il diretto responsabile di tutte le questioni inerenti la città e, pertanto, principale, se non unico, riferimento della cittadinanza. Ritorna un po' il concetto, accennato all'inizio del capitolo, del rapporto Contadino-Principe e il continuo rapportarsi con il capo dell'esecutivo. Questo, indubbiamente, gioca un ruolo fondamentale anche nel momento in cui l'elettore esprime la propria preferenza alle elezioni.

[309] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[310] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.

La Sindacatura di Sergio Chiamparino è stata caratterizzata dal compimento di tantissime opere ed iniziative, portate avanti dal suo predecessore Castellani, che hanno aiutato la città a crescere e consolidarsi anche a livello internazionale. Infatti, nonostante lo scetticismo di parte della città, le Olimpiadi invernali del 2006 hanno rappresentato non solo un successo personale di Chiamparino o della città di Torino, ma anche un grande esempio di efficienza delle amministrazioni locali italiane, in primis dei Comuni. Tra le difficoltà maggiori, senza dubbio vi fu il fallimento dell'Associazione Calcio Torino appena qualche mese prima delle Olimpiadi[311] che comportò il rischio di non vedere completato lo Stadio Olimpico, affidato proprio alla società calcistica[312], in tempo per la manifestazione internazionale. È in questo frangente, molto teso, che avviene un'altra svolta per Sergio Chiamparino. Decide di far restituire al Comune la proprietà dell'impianto[313], tuttavia la scomparsa della società calcistica e i tempi del tribunale rischiano di non far completare in tempo i lavori necessari. Con grande coraggio, coadiuvato dai dirigenti comunali, ricorda che "i dirigenti si sono assunti la responsabilità di continuare i lavori, in attesa che la proprietà tornasse al Comune. Questo ci ha messo in difficoltà ma, nonostante le critiche, abbiamo dato il via libera e fatto andare avanti i lavori. Se si fosse fermato tutto non si sarebbero inaugurate le Olimpiadi"[314]. Un altro aspetto caratterizzante connesso alle Olimpiadi è stata la presenza di un Comitato di Sorveglianza per la valutazione delle procedure. Ma, soprattutto, Chiamparino tende a sottolineare che "la cosa più importante delle Olimpiadi sono state il risveglio dell'orgoglio, dell'appartenenza , quindi l'esser riusciti a creare uno scatto d'orgoglio"[315]. Infatti, è indubbio l'effetto che le Olimpiadi hanno avuto sulla città, dalle attività turistico- ricreative, alla ristorazione, commercio, etc. Tuttavia, Chiamparino pone l'accento su due aspetti, la cultura e la mobilità. Ricorda aspetti importanti che hanno cambiato il volto di Torino come "il far coincidere le Olimpiadi con l'inaugurazione del primo tratto della Metropolitana, il

[311] A. Custodero, ***Il Toro calcio dichiarato fallito "Cimminelli deve pagare tutti"***, in "La Repubblica", 18 novembre 2005.
[312] ***E domani il Comune esamina la convenzione con il Torino***, in "La Stampa", 22 dicembre 2002.
[313] A. Mondo, ***Chiamparino: il Comunale resta di nostra proprietà***, in "La Stampa", 2 settembre 2005.
[314] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[315] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.

riassetto del Centro, la riapertura di Palazzo Madama e la restituzione ai cittadini di parti della città, contribuendone alla riscoperta"[316].

Tutti questi aspetti descritti ci aiutano anche a capire la parabola di Sergio Chiamparino che alle elezioni del 2006, pochi mesi dopo la chiusura delle Olimpiadi, è stato confermato Sindaco con il 66,6% dei voti, battendo il candidato del centro-destra Rocco Buttiglione, fermatosi al 29,5%. Chiamparino ricorda che "il risultato del 2006 fu naturale, dato l'insieme di cose. Gli avversari faticarono a trovare un candidato"[317]. A questo è interessante aggiungere il grande balzo compiuto da Chiamparino nel rapporto con la città, infatti "i torinesi hanno visto in me il Sindaco più che l'esponente di partito. C'è stata una metamorfosi in cui uno che era poco conosciuto all'inizio (e io lo ero perlopiù dai militanti della sinistra), piano piano venne identificato come il Sindaco e non esponente di partito, e questo continua ancora oggi"[318]. Dunque, in queste parole, si possono identificare alcuni aspetti come la conoscenza diretta da parte degli elettori del Sindaco e, soprattutto, quanto incida sul risultato elettorale l'azione amministrativa messa in campo da un primo cittadino. Inoltre, ho chiesto a Chiamparino se, a suo avviso, avrebbe potuto vincere come indipendente, dunque realmente identificabile dagli elettori oltre le sigle partitiche. La risposta è stata comunque interessante: "Non avevo motivi per farlo, dato che mi sosteneva L'Ulivo, non avevo motivi per andare contro questi partiti, ma se avessi fatto un movimento con una lista unica avrei vinto lo stesso in quel periodo"[319]. Dunque, la popolarità di Chiamparino era, probabilmente, molto più forte di quanto indichino i risultati elettorali e le classifiche di gradimento dei primi cittadini.

Riguardo al rapporto con i partiti e il Consiglio Comunale, è interessante notare che Sergio Chiamparino è stato protagonista sia con il vecchio sistema di elezione del Sindaco da parte del Consiglio che con il nuovo, introdotto nel 1993. Il Sindaco non ha dubbi nel dire che "la legge del '93 è stata una delle poche riforme che hanno realmente funzionato, ha avvicinato i cittadini e gli amministratori. Non ho dubbi avendo vissuto

[316] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[317] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[318] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[319] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.

entrambe le fasi, in particolare quella funzionante negli anni ’70, quando le insidie dei partiti di maggioranza verso il Sindaco erano molto forti e rallentavano l’attività amministrativa ma, soprattutto, la fase agonica di inizio anni ’90 di grande palude dell’operatività amministrativa”[320].

Particolarmente significativo nella vicenda di Sergio Chiamparino è stato il rapporto con i cittadini, che si è andato consolidando nel corso della sua esperienza amministrativa. Un ruolo molto importante è stato giocato dalla Società Civile, ma anche dallo spirito del Sindaco che ricorda come “la frase *Sindaco di tutti* ha poco valore se si misura come fatto politico, ma vuol dire tanto se come atteggiamento rispondi a tutti, alla città”[321]. Chiamparino, dopo l’esperienza da Sindaco è stato anche Presidente della Regione Piemonte, ma ricorda che “quando ho fatto il Presidente della Regione molti di più mi chiamavano Sindaco e non Presidente”[322], cosa che spiega come l’identificazione con il ruolo di Sindaco sia nettamente più forte che con altri incarichi istituzionali agli occhi dei cittadini. Proprio la sua esperienza da Sindaco viene identificata come un fattore fondamentale per il suo successo alle Regionali del 2014: “Fuori da Torino ero conosciuto come il Sindaco di Torino e tutti mi parlavano delle mie attività”[323].

Tra gli aspetti che più mi hanno colpito nel corso del colloquio avuto con Chiamparino è il rapporto con i cittadini che spicca. Tra i momenti più importanti della sua esperienza, il Sindaco individua “i lavori della metropolitana e l’inaugurazione, ma anche tanti altri episodi. Avevo l’abitudine il Sabato, alternando, di ricevere i cittadini in Comune oppure andare per i mercati rionali, ascoltando la gente e le loro richieste”[324]. Tuttavia, tra i numerosi episodi raccontati da Chiamparino, risalta uno di quelli che più mi ha impressionato, cioè l’ultima manifestazione da Sindaco del capoluogo piemontese. Chiamparino racconta: “La sfilata degli alpini del Maggio 2011, la feci due volte: una al mattino con le autorità e una il pomeriggio con la sezione alpini

[320] Intervista dell’autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[321] Intervista dell’autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[322] Intervista dell’autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[323] Intervista dell’autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[324] Intervista dell’autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.

di Torino. Non mi era mai successo, la gente spontaneamente ha iniziato a lanciarmi fiori durante il percorso, una manifestazione d'affetto che mi ha colpito "[325]. Credo che questo episodio sia sufficiente per sintetizzare lo speciale rapporto che ha unito Sergio Chiamparino alla città di Torino e il forte senso di riconoscimento dei cittadini nella figura del Sindaco, tuttavia ritengo doveroso concludere con una frase che mi ha colpito particolarmente e che, a mio avviso, racchiude interamente lo spirito del rapporto tra Sindaco e comunità, tema dell'analisi di questo capitolo.

"Il problema per chi fa il Sindaco inizia quando la gente non ti pone più i problemi. Perché è così: secondo me, i problemi dal punto di vista del consenso iniziano quando la gente non ti pone più i suoi problemi"[326].

[325] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.
[326] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.

3.5.5 Antonio Decaro, il Sindaco dei baresi

La vicenda di Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014 e Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani dal 2016, si inscrive sulla vicenda del suo predecessore Michele Emiliano, Sindaco di Bari dal 2004 al 2014. Tuttavia, pur partendo da una forte base di consenso, Decaro è riuscito a stabilire un rapporto molto forte con la città, oltre ad essere uno dei Sindaci più interessati alle vicende istituzionali del nostro paese, come il ruolo di Presidente dell'ANCI sottolinea.

Come detto, Decaro diventa Sindaco nel 2014 e la sua è stata una candidatura non facile, soprattutto a livello interiore, per il diretto interessato. Infatti, tiene a sottolineare che "nel 2014 ero parlamentare ma, prima ancora, sono stato assessore alla Mobilità e ai Trasporti della città di Bari per 6 anni e poi consigliere regionale. Così dovetti scegliere se tornare a casa molto prima della fine dell'esperienza romana. Non fu semplice decidere. Fare il sindaco è certamente un grande onore, ma pur sempre una responsabilità enorme. La cosa che posso dire con certezza è che non ci sono elementi di razionalità in una scelta del genere, è l'affetto dei tuoi concittadini l'unica cosa che ti spinge verso un percorso così complicato, ma che si rivela bellissimo. In quei giorni, prima di annunciare la mia candidatura, a stento riuscivo a camminare per strada, i cittadini quasi vivevano la mia titubanza come un tradimento nei loro confronti e delle loro aspettative. Non sapevo se sarei stato un buon sindaco, ma sapevo che se non ci avessi provato, i baresi non me lo avrebbero perdonato. Così decisi di accettare la sfida e mi buttai in quella che oggi è ancora l'avventura più bella della mia vita"[327]. Dunque, fin dal principio, risalta come l'elemento del rapporto con i cittadini sia stato decisivo nella scelta di Decaro. Alla fine, la sua scelta si rivela corretta dato che, al primo turno, riesce a conquistare il 49,3% contro il candidato del centrodestra Di Paola, fermatosi al 35,8%. Tuttavia, per pochi voti non è riuscito a vincere direttamente al primo turno, rendendosi dunque necessario il ricorso al ballottaggio.

Decaro spiega che, a quel punto, non ha temuto ribaltoni. Infatti, "direi di no, continuammo a raccontare, per altre due settimane, ciò che avevamo in mente di fare

[327] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

per il governo della città di Bari. Un programma ambizioso costruito con tantissimi cittadini, quasi tutto portato a compimento nei cinque anni successivi. Non è presunzione la mia, ma sentivo che la città aveva scelto un'idea di governo, si sarebbe trattato solo di qualche giorno"[328].

L'elemento della cittadinanza come motore delle iniziative di Antonio Decaro è ricorrente e spiega come la fiducia tra i baresi e il Sindaco sia germogliata dal primo momento. Questa, nel corso degli anni è andata crescendo fino alle elezioni del 2019, che hanno riconfermato Decaro alla guida di Palazzo di Città. In particolare, il risultato è stato particolarmente significativo, con il 66,3% dei vori andati ad Antonio Decaro e il più diretto inseguitore, il candidato del centrodestra Di Rella, fermo al 23,6%. Dunque, un vero e proprio plebiscito per Decaro che, come vedremo, dimostra interamente l'apprezzamento dei baresi nei suoi confronti, dati i risultati diametralmente opposti delle elezioni europee, svolte lo stesso giorno. Riguardo alle ragioni che hanno portato a questo risultato, Decaro riconosce come sia frutto del lavoro e del rapporto continuo con i cittadini: "Non ho mai dato per scontato nemmeno un giorno del mio mandato. Credo che questa sia stata la cosa che i baresi hanno premiato nella seconda elezione. Ho sempre scelto di impostare con i miei concittadini un rapporto sincero, anche quando ho fatto qualche sbaglio o qualcosa che ha creato malumori. I baresi sanno che non ho mai anteposto all'interesse della città l'interesse elettorale, anche a costo di ricevere qualche critica o di chiedere qualche sacrificio. La città ha premiato un lavoro fondato principalmente sulla coerenza e sulla trasparenza, da parte mia e dell'intera squadra di governo, e a un'attenta politica d'ascolto dei vari segmenti della cittadinanza, dalle fasce più vulnerabili agli imprenditori. Un amministratore pubblico ha il dovere di confrontarsi costantemente con i suoi elettori e poi di risolvere i problemi. Noi abbiamo sempre cercato di orientarci in questa direzione"[329].

Questo risultato, come anticipato, è ulteriormente impreziosito dal confronto con le europee svolte in contemporanea, il che dimostra come a livello locale non si segua l'ideologia, ma si scelgano le persone. In particolare nel caso di Decaro la

[328] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.
[329] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

personalizzazione appare evidente e il diretto interessato spiega che "è stata fondamentale. Se pensa che a Bari, per le elezioni europee, un cittadino su tre ha votato per il Movimento 5 Stelle e più di uno su cinque per la Lega, può comprendere quanto i baresi abbiano scelto di votare in modo differente per le comunali dando la propria fiducia al sindaco. Non credo si tratti di personalizzazione della figura del candidato quanto di esposizione naturale, dovuta al ruolo che un sindaco ricopre. I sindaci sono il primo, e forse l'unico, punto di riferimento per i cittadini, per i quali sono responsabili di qualsiasi evento, a volte persino del maltempo…"[330]. Riguardo le elezioni del 2019 e, dunque, la scelta degli elettori nel votare lui, Decaro racconta un aneddoto che sintetizza bene la scelta dei baresi verso il proprio Sindaco: "Spero di riuscire a inquadrare il contesto con un esempio molto pratico. Un elettore storico della destra barese, che ha votato per il centrodestra alle elezioni europee, mi ha detto: "Antonio, sai di che partito sono ma, anziché sprecare il voto, ho preferito darlo a te perché vedo cosa sei riuscito a fare in 5 anni: per quanto mi riguarda ti ritengo un buon amministratore". Intendo dirle che il voto comunale è molto legato alla persona, a quanto questa riesca ad accompagnare i fatti e le soluzioni concrete a ciò che racconta. Sei degno della fiducia degli elettori se sei in grado di creare con loro una comunità, di cui tutti devono sentirsi parte integrante"[331].

A questo si aggiunge il fattore *Incumbency* che, nel caso di Antonio Decaro è particolarmente importante per inquadrare il fenomeno. Infatti, solo la sua ricandidatura da Sindaco uscente può spiegare un così importante aumento di consenso rispetto alle elezioni del 2014. Decaro spiega che "L'aspetto più importante per la mia rielezione è stato sicuramente l'aver mantenuto fede agli impegni presi. La popolarità fine a stessa non è un fattore utile per godere della fiducia dei cittadini. Certamente aiuta avere un contesto familiare in cui ti riconoscono, ma poi conta il giudizio su ciò che hai fatto non su quante volte hanno sentito ripetere il tuo nome"[332].

Tuttavia, ritengo giusto chiedere ad Antonio Decaro se, candidandosi come

[330] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.
[331] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.
[332] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

indipendente, avrebbe raggiunto lo stesso risultato, dato il grande seguito di cui gode nel capoluogo pugliese. La risposta è chiara e chiude anche la questione sul grandissimo risultato del 2019, grazie ad un'analisi del comportamento degli elettori: "Le elezioni amministrative hanno delle dinamiche non assimilabili a quelle della politica e degli schieramenti politici e partitici. Questo lo dimostra il fatto che il 26 maggio del 2019 il 66% dei baresi si sono recati alle urne, scegliendo il centro sinistra per la guida del Comune di Bari e altri schieramenti per le elezioni sovra comunali. I cittadini scelgono le persone quando votano per le amministrative e difficilmente puoi presentarti al loro cospetto con un'altra faccia o un'altra tessera di partito in tasca. Ciò che conta è la credibilità"[333].

La proposta politica del Sindaco di Bari ereditata, in parte, dall'esperienza di Michele Emiliano, è basata non solo sull'apporto dei partiti tradizionali del centrosinistra, in particolare del Partito Democratico. Particolarmente importante è anche il coinvolgimento diretto dei cittadini mediante liste civiche che, come nell'ultimo caso del 2019, costituiscono il principale canale di sostegno alla coalizione di Decaro. Infatti, a fronte di una percentuale del 65,2% dei voti alla coalizione, le liste civiche hanno raccolto oltre il 47% dei voti in città, in pratica a Decaro sarebbero bastate solo queste per vincere anche senza l'apporto del Partito Democratico. Decaro tiene particolarmente a questa forma di partecipazione civica e spiega che "Nella mia città l'apporto delle liste civiche alla vittoria del centrosinistra è determinante da almeno 15 anni, il lasso di tempo delle ultime tre elezioni amministrative. Lo scorso anno mi hanno sostenuto ben undici liste civiche, che rappresentano pezzi fondamentali di cittadinanza attiva e società civile e che lavorano concretamente sul territorio. Credo che la loro forza stia nel fatto di essere espressione di parti di società che sono mature per richiedere ed eleggere una propria rappresentanza. A questo va aggiunto il grande lavoro della cittadinanza attiva nella mia città che negli anni si è strutturato e solidificato. Mi faccia però spezzare una lancia a favore dei partiti, che nella mia città hanno sempre goduto di ampio consenso anche nei momenti più tristi della loro storia

[333] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

nazionale. Io credo questo dipenda molto dalla scelta delle persone che a monte abbiamo fatto e dalla selezione della classe dirigente che si è strutturata negli anni. Bari storicamente è una città di destra e posso garantirle che il lavoro portato avanti dalle liste civiche e dai partiti di area di centrosinistra è stato fondamentale per il momento delle elezioni, ma anche per il governo della nostra comunità. Non è un caso che i baresi abbiamo scelto per la quarta volta consecutiva una amministrazione della stessa area politica"[334]. Dunque, una grande partecipazione civica alla politica, che premi il meglio delle forze che la città esprime, ma senza dimenticare l'importante apporto dei partiti nazionali. È questo il tratto caratteristico della proposta di Decaro.

A questo bisogna aggiungere che, in maniera simile alle altre città del Meridione, a Bari la distribuzione dei voti tra le due arene di competizione è quasi equivalente, dato l'utilizzo del voto alle liste da parte di quasi tutti gli elettori. Di solito, questo è dovuto ad una maggiore prossimità tra cittadini e candidati. Decaro su questo aspetto dà il suo punto di vista: "Credo che per un verso sia dovuto a questo, per altro verso al progetto generale. Intendo dire che, almeno per quanto riguarda la mia storia, il consenso del candidato sindaco va di pari passo con quello delle liste che lo sostengono perché insieme abbiamo costruito un percorso comune, credibile, che sta in piedi in quanto fondato su basi condivise e su storie sovrapponibili. I cittadini/elettori si accorgono facilmente se la costruzione di un programma o la composizione delle liste non rispecchiano obiettivi e principi chiari"[335]. Dunque, nell'idea di Decaro il successo è dovuto ad un forte riconoscimento tra progetto del Sindaco e liste e, almeno a Bari, questo sembra assolutamente plausibile.

Decaro esprime anche il suo parere riguardo il crescente sentimento di distacco dalla politica e la sua posizione sul fenomeno dell'astensione: "Negli ultimi dieci anni, forse, i cittadini hanno perso fiducia nel sistema istituzionale e politico in maniera abbastanza trasversale, questo ha determinato l'ascesa di forze e movimenti nuovi, verso cui è sbagliato nutrire dei pregiudizi. Sono sempre gli elettori a dover giudicare. Io nella mia storia, politica e partitica, ho sempre combattuto l'antipolitica come forma di

[334] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.
[335] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

astensione. Se gli elettori concedono la loro fiducia ad un nuovo partito o movimento attraverso il voto, quel voto va sempre rispettato e capito"[336].

Nel concludere la panoramica sulle liste e il coinvolgimento della Società Civile nella politica, in particolare nel caso, come abbiamo analizzato, dell'esperienza di Bari, è inevitabile chiedere al Sindaco un suo parere sui cittadini che scelgono di partecipare alla vita politica. Decaro racconta un po' la sua vicenda politica, chiarendo come conti più la persona: "Io ho sempre masticato e frequentato la politica, sin da quando ero piccolo. La mia iscrizione al Partito Democratico è stata quasi naturale. E ancora oggi sono orgoglioso di farne parte. Questo non significa avere pregiudizi o perplessità rispetto a chi sceglie di fare un'esperienza politica pur non avendo una tessera di partito in tasca. Ancora una volta vorrei cercare di spiegare che la differenza la fanno le persone non le sigle, almeno per quanto riguarda le elezioni di prossimità come quelle amministrative"[337].

Come abbiamo già evidenziato in altri profili, il rapporto con il Consiglio Comunale non è sempre facile, anche se l'elezione diretta ha indubbiamente rafforzato la posizione del Sindaco. Decaro ritiene che questo aspetto sia molto importante nel confronto con il Consiglio Comunale e spiega che "incide molto perché il sindaco è la manifestazione diretta della volontà dei cittadini. Poi i rapporti con il Consiglio dipendono da tanti fattori, tra cui certamente rientrano la percentuale di gradimento del sindaco e la forza elettorale della maggioranza. Direi che il rischio del ritorno alle urne esiste sempre: se il sindaco non è in grado di mantenere i rapporti di leale collaborazione con la sua maggioranza o la giunta non rappresenta i rapporti tra le forze presenti in Consiglio comunale, le fibrillazioni politiche possono comunque alterare gli equilibri, cosa che può portare al voto anticipato"[338].

Passando al rapporto con i cittadini, come abbiamo già evidenziato, Antonio Decaro è un personaggio particolarmente amato dai baresi sia per le sue scelte politiche che per il rapporto diretto con i cittadini al di fuori dalle stanze dell'amministrazione. Un episodio

[336] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.
[337] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.
[338] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

che lo ha reso particolarmente conosciuto è stato, ad esempio, il confronto che ebbe allo stadio della Vittoria con i tifosi del Bari subito dopo il fallimento della società calcistica nel 2018[339]. Inoltre, Decaro è tra i primi nelle classifiche di gradimento in Italia, ma ritiene che "i sondaggi sono uno strumento per evidenziare alcuni fattori di gradimento dei cittadini rispetto all'impegno di noi sindaci. Ma non devono condizionare la vita e il lavoro di un sindaco. Perché un sindaco vive il sondaggio più importante camminando ogni giorno per strada. L'episodio da lei citato rappresenta un momento incredibilmente intenso, emozionante, molto sentito della mia esperienza di sindaco. Così come per altre sensazioni: ricordo il momento di forte tensione che la città ha vissuto durante una Festa di San Nicola, quando decisi di denunciare i delinquenti che solitamente usavano spartirsi tratti di lungomare durante la sagra per vendere prodotti non autorizzati. In quel momento insieme ai cittadini abbiamo deciso di segnare uno spartiacque importante per la nostra storia e la nostra vita. Tutti insieme e tutti nello stesso momento ci siamo schierati a favore della legalità"[340]. Dunque, una condivisione di intenti con i cittadini su più fronti e su più argomenti che ha anche valore di educare al confronto e al rispetto delle regole che, purtroppo, non sempre sono seguite.

Questo fortissimo rapporto è racchiuso anche nelle parole finali del Sindaco riguardo la città e come vive questa sua avventura da Sindaco, con l'obiettivo della crescita di Bari sotto tutti i punti di vista. Decaro, infatti, racconta che "è un rapporto difficile da spiegare a parole, quasi carnale. Sono abituato alle loro critiche e ai rimproveri, molti dei quali assolutamente legittimi, e anche a qualche improperio, ma dietro questo modo di fare si nasconde l'affetto tipico di chi sente qualcuno molto vicino a sé. Ecco, ad esempio in tempi come questi, in cui siamo costretti a stare a distanza, mi manca tantissimo il contatto fisico con loro. Perciò non cambierei davvero nulla. Sarei felice di sapere che gli anni trascorsi insieme avranno determinato un cambiamento generale, uno scatto in avanti in termini di sviluppo economico, culturale e sociale. Dipende da tutti, dall'amministrazione comunale, dal sindaco, dalla giunta e dal Consiglio

[339] F. Russi, ***Bari Calcio, il sindaco Antonio Decaro incontra i tifosi: ecco le istruzioni per partecipare***, in "La Repubblica", 19 luglio 2018.
[340] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

comunale e, soprattutto, dai baresi. Stiamo provando a crescere insieme. Devo molto a loro, alla loro autenticità e al loro temperamento. Mi auguro che un giorno potranno dire la stessa cosa di me"[341].

[341] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

3.5.6 Cateno De Luca, il Cavaliere Solitario Errante dello Stretto

La storia di Cateno De Luca è differente rispetto a quella dei Sindaci fin qui trattati. Infatti, il Sindaco di Messina ha un vissuto politico meno partitocratico e il suo rapporto con la città dello Stretto è in divenire, dato che è stato eletto solo nel 2018. Tuttavia, ha una particolarità che lo rende unico, riesce a governare la città pur non avendo nessun consigliere comunale espresso dalle liste a suo sostegno, un caso unico tra tutte le città analizzate. Questo rende anche l'idea della capacità espressa da De Luca nel raccogliere il consenso dei suoi concittadini e nel dar voce alle esigenze di questi stabilendo un forte rapporto con loro.

Cateno De Luca, classe 1972, originario di Fiumedinisi, un paese che sorge a valle dei monti Peloritani sul versante ionico della provincia messinese, ha una formazione politica particolare e, al tempo stesso, molto formativa. Cateno De Luca descrive così il suo avvicinamento alla politica: "Provengo da un'esperienza politica antica, la mia passione è iniziata a 12 anni quando cominciai a seguire i dibattiti politici. Frequentavo la sezione della Democrazia Cristiana a Fiumedinisi, facevo l'attacchino e questo già significava avere un ruolo"[342]. Dunque, inizia fin da ragazzo a svolgere, sul campo, dei ruoli di diretta interazione con la gente e, soprattutto in una comunità piccola, questo giova per la formazione di rapporti solidi e capacità relazionali con gli altri. A questo aggiunge, al Liceo, il suo ruolo di Consigliere di distretto scolastico in rappresentanza delle scuole della città di Messina.

Prima di continuare con la propria carriera politica, De Luca ha preferito crearsi una propria carriera lavorativa, diventando dirigente aziendale perché "ritengo importante avere un proprio lavoro e non dipendere finanziariamente dalla politica"[343]. Tuttavia, il richiamo della politica è forte e porterà Cateno De Luca a detenere l'ulteriore, particolare, record di essere stato Sindaco in tre diversi Comuni: Fiumedinisi, Santa Teresa di Riva e Messina. Questo evidenzia come, con la sua personalità, riesca a conquistare la fiducia degli elettori in qualsiasi contesto e lo rende uno dei migliori esempi in tal senso.

[342] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[343] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

Andando con ordine, a 22 anni diviene assessore nel suo Comune di origine, Fiumedinisi e nel 2003 viene eletto Sindaco del Comune peloritano. Nel frattempo, viene anche eletto all'Assemblea Regionale Siciliana per due volte nel 2006 e nel 2008. Tuttavia, nel 2011 viene arrestato, venendo successivamente prosciolto da ogni accusa[344], e pertanto preferisce abbandonare l'incarico sia all'ARS che a Fiumedinisi.

Proprio questa esperienza traumatica segna, però, l'inizio di una nuova carriera politica, nella vicina Santa Teresa di Riva, Comune a sud di Messina. Lo stesso Cateno De Luca racconta che: "in quel momento ho fatto una valutazione, l'elezione era un segno, se fosse risultata vincente avrei continuato, in caso contrario mi sarei ritirato dalla politica"[345]. La vittoria nelle elezioni del 2012 conferma, dunque, la capacità di De Luca nel raccogliere consenso.

Al termine del mandato, nel 2017, con un colpo di scena, decide di candidarsi a Sindaco di Messina quasi un anno prima delle elezioni. De Luca racconta che: "il primo aprile 2017 ho aperto la mia campagna elettorale come Sindaco di Messina con la famosa pecora portata a piazza Cairoli. Ho scelto questa data con riferimento al pesce d'aprile, magari qualcuno lo prendeva come uno scherzo"[346].

Nello stesso periodo si ricandida nuovamente all'Assemblea Regionale Siciliana nelle elezioni del novembre 2017, con una precisa strategia, che De Luca definisce "un sondaggio per capire se c'erano le condizioni per poter essere eletto Sindaco di Messina. In base ai risultati mi sono convinto che potevo"[347]. Infatti, De Luca è risultato eletto all'ARS nel 2017 con un buon bottino di preferenze nella città dello Stretto.

Questo spinge ulteriormente Cateno De Luca a proseguire sul suo progetto, dando una forte impronta civica alla sua proposta e non cercando alleanze in altri partiti. Infatti De Luca riesce a cogliere la crisi della città: "La condizione (per la candidatura) partiva da un semplice ragionamento. La città era stanca dei partiti, era stanca degli improvvisati in conflitto con l'amministrazione. Avevo percepito la stanchezza della città. Il Brand

---

[344] ***Cateno De Luca assolto per il "Sacco di Fiumedinisi"*** in "MessinaOra.it", 10 novembre 2017.
N. Anselmo, ***Sacco di Fiumedinisi, De Luca assolto in appello: non scatta la sospensione da sindaco di Messina***, in "La Gazzetta del Sud", 11 settembre 2019.

[345] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

[346] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

[347] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

che ho potuto costruire era quello di una persona che ha un'esperienza consolidata e comprovata e che è fuori dai partiti. La proposta era basata su questo"[348].

Ad aiutare la performance di Cateno De Luca anche la forte divisione all'interno delle forze politiche, in particolare del centro-destra e la scarsa performance del centro-sinistra. Al primo turno è in vantaggio il candidato del centro-destra Placido Bramanti con il 28,26% contro il 19,81% raccolto da De Luca, che stacca di un punto e mezzo il candidato del centro-sinistra Saitta. Con grande sorpresa di tutti, Cateno De Luca riesce a centrare il ballottaggio, ma le nessuna delle sei liste a suo sostegno riesce a superare la soglia del 5% per l'accesso al Consiglio Comunale e De Luca ammette che "ci fu un po' di sfortuna, dato che una sfiorò il 5%[349] e ci speravo"[350].

Il ballottaggio, che vedeva De Luca in svantaggio, confermò la tradizionale tendenza di Messina nel premiare il secondo classificato al primo turno; infatti, su quattro ballottaggi che hanno avuto luogo, in tutte le occasioni ha vinto il candidato inizialmente in svantaggio. È evidente la capacità di De Luca nel porsi fuori dagli schemi e quindi nel conquistare la fiducia dei cittadini, tuttavia il Sindaco ridimensiona dicendo: " Al ballottaggio non ho fatto niente, gli altri sono stati bravi a perdere. Anche perché si è verificato che chi non vuole l'uomo libero nel palazzo si coalizza per impedire questo ingresso. Io mi sono divertito molto perché ho visto che le elezioni le stavo vincendo senza muovere un dito"[351]. Pur ritenendo veritiera la spiegazione di De Luca, è altrettanto vero che i cittadini abbiano senza dubbio recepito i contenuti del suo messaggio e abbiano scelto di appoggiare la sua proposta. Infatti, al ballottaggio, De Luca si è imposto con il 65,3% dei voti contro il 34,7% del suo avversario, vincendo un'altra elezione, la terza in tre comuni differenti.

Una delle particolarità della vittoria di Cateno De Luca è la fortissima personalizzazione da lui messa in atto, con un distacco notevole tra le liste a suo sostegno e i voti alla sua persona. Sulla questione del perché le liste al Meridione conquistino un numero di voti nettamente superiori rispetto al Centro-nord, De Luca ha

[348] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[349] La lista "De Luca – Sindaco di Messina" raggiunse poco più del 4%.
[350] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[351] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

una sua idea: "La lettura è semplice, il voto per il Consiglio Comunale è molto strutturato. Le gente vota principalmente chi ritrova, durante l'anno, a disposizione per le banali attività amministrative, come i certificati, per le piccole cose. Queste sono attività che di solito svolgono i consiglieri comunali, tant'è che la maggior parte degli eletti sono uscenti"[352].

Tra le cause che hanno determinato il mancato superamento dello sbarramento da parte delle sue liste, De Luca individua anche questo aspetto appena sottolineato: "Nessuno di questi si candidava con me, perché ero dato per perdente. E io per scelta non ho voluto candidare nessuno con esperienza in Consiglio Comunale"[353]. Questo aspetto indubbiamente aumenta il valore dell' "impresa" compiuta da Cateno De Luca ma, allo stesso tempo, vi sono anche altri fattori.

Tra questi la fortissima personalizzazione che il Sindaco ha dato alla sua campagna, che ha determinato un forte accentramento del voto su di lui e un risultato delle liste assolutamente distante: "Il problema è stato che io sono stato percepito come un candidato nuovo per la città, avevo esperienza amministrativa ed ero fuori dagli schemi che avevano governato Messina. Come dicevo sempre, il mio slogan era *De Luca il nuovo garantito*. Questo per quanto riguarda la mia persona"[354]. A questo punto arriviamo al punto centrale della questione, del perché De Luca è riuscito a fare ciò, ma le sue liste non sono state in grado di tenere il suo passo: "Sulle liste non ho potuto fare lo stesso e in quel momento avevo necessità di dimostrare di avere seguito, ho fatto sei liste. Se ne avessi fatta una sola avrei sicuramente preso 17 Consiglieri[355]. Il problema era dimostrare di avere seguito, ho fatto liste duplicandole, ma alla fine i voti erano sempre quelli. I candidati, principalmente amici, erano persone senza esperienza politica. Il problema fu quello"[356]. Questo, come già detto, ha comportato l'assenza di consiglieri comunali direttamente legati al Sindaco, con evidenti difficoltà nella gestione amministrativa che il Sindaco sintetizza in "fatica dieci volte superiore alla

[352] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[353] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[354] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[355] La maggioranza prevista al Comune di Messina dove il Consiglio Comunale è formato da 32 membri.
[356] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

normalità"[357].

Personalmente ritengo Cateno De Luca il Sindaco più adatto ad affrontare il tema del rapporto con il Consiglio Comunale e lui non si è sottratto a questo argomento. Il Sindaco ci tiene a precisare che "amministrare un Comune e tenere stabili rapporti con il Consiglio è complicato, perché ognuno cerca spazio e visibilità. In particolare nel mio caso di *Cavaliere Solitario Errante*, essendo solo in Consiglio, ho tenuto questo rapporto con l'autorevolezza della mia esperienza"[358].

In realtà, non è solo questo l'aspetto che caratterizza l'attività amministrativa di Cateno De Luca, ma anche un forte dinamismo in vari ambiti, sia interni che esterni al Comune. Questo ha portato a risultati importanti, apprezzati dalla cittadinanza e permesso al Comune di Messina, in grave difficoltà finanziaria al momento dell'insediamento di De Luca come Sindaco, di non andare in default. Il diretto interessato riconosce che "quello che finora ha giocato a mio favore è stato il conseguimento di risultati precisi. Anche nel caso di materie tecniche come Bilancio, la riorganizzazione del Palazzo, etc., il confronto in Consiglio è stato di un certo livello e devo dire che il Consiglio ha preferito seguire le mie azioni perché è riuscito a vedere risultati. La chiave sono stati i risultati che hanno coinvolto il Consiglio Comunale, senza risultati non saremmo riusciti"[359].

Data, comunque, la forte instabilità che contraddistingue la sindacatura di De Luca, l'obiettivo è sempre stato quella di una convivenza con il Consiglio che potesse permettere il perseguimento di obiettivi a lungo termine e, magari, riuscire a trovare un accordo per concludere la consiliatura. In questo contesto si inserisce la lunga e delicata trattativa tra il Sindaco e i Consiglieri Comunali, sfociata nell'accordo per una piattaforma programmatica chiamata "Cambio di Passo", siglata a gennaio di quest'anno[360]. Questa formula, sicuramente innovativa, segna dunque un nuovo inizio per la Sindacatura De Luca e apre le porte a scenari di continuità amministrativa.

---

[357] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[358] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[359] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[360] S. Caspanello- T. Caruso, ***Messina, Cambio di Passo approvato con 16 voti favorevoli. De Luca: "Ora dobbiamo correre"***, in "La Gazzetta del Sud", 27 gennaio 2020.

Cateno De Luca, a proposito di quest'ulteriore risultato conseguito, ritiene che "Il Cambio di Passo è importante, dato che ho sempre proposto al Consiglio patti chiari sulle cose da fare. Questo per evitare di far perdere tempo alla città. Quindi è servito per vedere se c'erano le condizioni per andare avanti"[361] .

Riguardo il suo rapporto con i cittadini, Cateno De Luca illustra vari aspetti e si rende conto di aver cambiato la percezione della figura del Sindaco tra i messinesi. In particolare, egli parte da quelli che sono i suoi metodi per dialogare con la gente, ad esempio con una attivissima pagina Facebook con più di 265 mila followers e picchi di più di 250mila persone collegate al momento dei suoi interventi attraverso il social network. De Luca spiega che il suo successo consiste nell' "aver colloquiato continuamente con la comunità, con i miei metodi, con le dirette, con i blitz[362], i post, etc. Tutto condivisibile o meno. Insomma, questa metodologia suscita un sentimento, negativo o positivo, l'importante è essere percepito. Questo lavoro serve perché se c'è la percezione all'interno del Palazzo che ciò che fai è gradito alla comunità, è una pressione positiva che viene esercitata su tutti"[363]. Dalle parole di De Luca, e dai dati dei social network, è facilmente percepibile il rapporto creato tra il Sindaco e Messina, con una disintermediazione che facilita il compito del Sindaco e permette al cittadino di potersi riconoscere nel primo cittadino, sia nelle azioni che compie ma, soprattutto, negli obiettivi che persegue, un aspetto importante in una città come Messina, che si presentava in grave crisi in vari ambiti. Inoltre, il Sindaco, a causa della sua debolezza davanti al Consiglio Comunale, tende ad utilizzare l'appoggio dell'opinione pubblica come arma di persuasione sui consiglieri. Infatti, " per me è fondamentale che ci sia una condivisione della comunità sulle cose che faccio e che venga percepito. È la leva che mi consente di smussare angoli e di costruire equilibri su aspetti specifici"[364].

A tal proposito ho chiesto a Cateno De Luca se, nel caso di fine anticipata della

[361] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

[362] A tal riguardo vi sono numerosissimi esempi con il Sindaco in prima linea nel controllo del territorio insieme alla polizia municipale. Ad esempio si veda: S. Guzzone, ***Blitz in diretta Facebook con il Sindaco di Messina, De Luca passa al setaccio i supermercati della città***, in "Strettoweb", 2 aprile 2020 oppure ***Messina, De Luca come nella "casa di carta": blitz in maschera a Villa Quasimodo***, in "La Gazzetta del Sud", 23 settembre 2019.

[363] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

[364] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

consiliatura, intenda ricandidarsi, forte anche del gradimento di cui gode in città. La sua risposta è illuminante: "Il problema sono gli sbalzi d'umore del Consiglio, oltre a questo sono sicuro dei risultati raggiunti nonostante il difficile momento in cui ho operato. Sono risultati non raggiunti nelle altre città siciliane ed ho la coscienza a posto e la certezza che più di quello che ho fatto non si poteva fare. Non è presunzione, ma dati. La questione è capire se la gente ha percepito e gradito. Io, nel caso di elezioni anticipate, in ogni caso mi ricandido. Certo, Messina è una città che non ha mai riconfermato un Sindaco dopo 5 anni, però sono una persona che non scappa dal campo di battaglia e se perdo, sarà sul campo"[365].

Tuttavia, nel chiudere la panoramica sul rapporto con la città, è da notare come Cateno De Luca sia diventato l'idolo sia dei grandi che dei più piccoli. Infatti, "quello che mi ha sorpreso è stata la percezione della figura del Sindaco anche nei bambini di 3-4 anni, questo significa che il vuoto che c'era nella figura del Sindaco come riferimento della comunità è stato recuperato. Inoltre, lo vedo dai disegni, dagli incontri con i bambini: essere chiamato Cateno per strada, la cosa più bella per me è essere chiamato Cateno dai bambini"[366].

Dunque, nonostante la sua storia sia ancora in divenire, il *Cavaliere Solitario Errante dello Stretto* è riuscito, senza dubbio, a stabilire un rapporto fortissimo con la città che va oltre il fattore politico e che ci dimostra, ancora una volta, come la personalizzazione sia la componente fondamentale nello stabilire rapporti nei Comuni e che è possibile giocare e vincere pur senza grandi forze a proprio sostegno ma, semplicemente, con le idee, con la voglia di fare e di proporre e, perché no, con testardaggine, dato che l'obiettivo finale della politica deve essere quello di rappresentare la comunità e farla sentire parte attiva dell'amministrazione.

[365] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[366] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

3.5.7 Luigi De Magistris, il Sindaco della città ribelle

Come già descritto all'inizio, Napoli è una città capace di anticipare le novità. La radice è rintracciabile nello stesso nome del capoluogo campano, dal greco Nea Polis, città nuova. Anche nel caso di Luigi De Magistris, Napoli si conferma una città nuova, anticipatrice e controcorrente. La stessa vicenda personale dell'ex magistrato diventato Sindaco spiega benissimo il carattere della città.

Luigi De Magistris, magistrato molto conosciuto per la sua attività, in particolare durante la sua esperienza alla procura di Catanzaro, già nel suo ambito professionale dimostra di essere un personaggio molto ligio al dovere e si rende protagonista di importanti inchieste. Alcune vicende interne alla magistratura lo spingono a dimettersi e ad accettare la candidatura al Parlamento Europeo per l'Italia dei Valori nel 2009, risultando eletto[367].

La candidatura di Luigi De Magistris nasce su consiglio del fratello Claudio e di alcuni amici[368] e il Sindaco, nel ricordare la campagna elettorale, dichiara che "è stato un lavoro di coinvolgimento dei cittadini. Inizialmente, nel primo mandato sono stati determinanti l'elemento novità e la credibilità della mia persona, insieme al convincimento delle cose che dicevo. Sicuramente non è stato facile non avendo partiti, aggregazioni forti alle spalle e avendo i poteri consolidati contro. È stato un laboratorio particolarmente interessante, politica di movimento, di rottura del sistema"[369]. Fin da principio, si crea un forte rapporto con la città, con De Magistris che si reca in tutti i quartieri, in particolare quelli più complessi, stabilendo contatti diretti con tutti e proponendo un nuovo modello di amministrazione della città basato sul richiamo ai beni comuni e ai valori Costituzionali, qualcosa che, sicuramente, ha fatto centro nell'opinione pubblica partenopea[370]. Le elezioni del 2011 sono particolarmente combattute e al primo turno si risolvono con il candidato del centrodestra Gianni Lettieri in vantaggio con il 38.5% e De Magistris secondo con il 27,5%, ben undici punti in più della sua lista, al contrario di Lettieri che perde il 5% rispetto alle liste a suo

[367] L. De Magistris- S. Ricca, ***La città ribelle, il caso Napoli***, Chiarelettere, Milano, 2017, pp. 19-25.
[368] Ivi, p. 27.
[369] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[370] L. De Magistris- S. Ricca, ***La città ribelle, il caso Napoli***, Chiarelettere, Milano, 2017, pp. 30-31.

sostegno. Dunque, De Magistris, pur presentandosi con sole liste civiche più l'Italia dei Valori, riesce, anche grazie alla sua personalità, a raccogliere preferenze anche da altri schieramenti, una sorpresa per tutti i contendenti. A tal proposito ho chiesto a Luigi De Magistris quanto creda che abbia inciso la personalizzazione nella sua ascesa verso Palazzo San Giacomo. La risposta, pur ricordando l'importanza della squadra, ci aiuta a comprendere meglio la figura di De Magistris e l'andamento delle sue campagne elettorali: "Chiaramente da solo non avrei potuto vincere ma il carisma, la personalità c'è stata, soprattutto la prima volta, quando la campagna elettorale è stata molto caricata sul piano personale. La seconda volta, nel 2016, eravamo una squadra più ampia, ma la guida l'ho sempre avuta, mi sono sempre messo davanti nei momenti difficili e nei momenti belli, nella gioia e nel dolore. Quindi ho sempre avuto la prima linea, e questo ha dato forza a tutte le persone che mi hanno sostenuto ed accompagnato e che mi stanno accompagnando in questa avventura"[371].

Il ballottaggio del 2011 si conclude con un'ampia, clamorosa, vittoria di De Magistris con il 65,4% contro il 34,6% di Lettieri, confermando dunque la trasversalità della figura dell'ex magistrato. A proposito del ballottaggio, De Magistris ricorda che "fu il più difficile, non c'è dubbio. Lettieri partiva con il consenso per vincere al primo turno, siamo andati al ballottaggio, c'erano una decina di punti di differenza quindi è stato difficilissimo, una battaglia di quindici giorni"[372]. È interessante notare che, per quanto riguarda la comunicazione, la strategia fu la personalizzazione "puntando sulla novità assoluta, la rottura di schemi precostituiti. Un candidato che faceva della questione morale, della trasparenza, una bandiera"[373].

La decisione di ricandidarsi, dopo anni intensi, è stata dettata dalla volontà, da parte del Sindaco, di rimettersi al giudizio dei napoletani circa il suo operato[374]. Anche in questo caso, De Magistris conferma la volontà di proseguire in maniera autonoma, non cercando alleanze con nessun partito nazionale[375]. Dunque, la seconda elezione, quella

[371] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[372] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[373] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[374] L. De Magistris- S. Ricca, ***La città ribelle, il caso Napoli***, Chiarelettere, Milano, 2017, p.109.
[375] Ivi, p. 110.

del 2016, ha registrato De Magistris subito in vantaggio al primo turno con il 42,8% contro il 24% di Gianni Lettieri. Riguardo la strategia adottata per la seconda campagna elettorale, De Magistris ricorda che "la comunicazione è stata focalizzata sulle cose fatte e su quello che dovevamo continuare a fare. È stata una conferma, si è consolidata la fiducia tra le persone che mi hanno votato ed ho cercato di contraddistinguere il mandato con coerenza, partecipazione, autonomia, onestà, innovazione. Insomma, una città che è partita dai beni comuni passando per la riscoperta degli spazi, la cultura, il turismo"[376].

Dunque, anche nel 2016, si rinnova lo scontro al ballottaggio con Lettieri. De Magistris spiega che "nel 2016 è stato più semplice, perché io sono arrivato al 42% al primo turno, potevo probabilmente vincere lì. Il secondo ballottaggio era un po' scontato, l'aria che tirava era di vittoria"[377]. Infatti, anche in questo caso il ballottaggio ha arriso a Luigi De Magistris, confermato Sindaco con il 66,9% dei voti.

Un aspetto caratterizzante dell'esperienza di De Magistris è il suo porsi fuori dagli schemi dei partiti, guidando un proprio movimento civico ben radicato nella città di Napoli. Questo, soprattutto, nella prima elezione, ha reso evidente l'aspetto della personalizzazione da lui impressa alla sua proposta ma, al contempo, ha denotato la debolezza delle liste a suo sostegno. Infatti, in una città come Napoli, e in generale al Meridione, dove il voto di preferenza per le liste e i candidati al Consiglio Comunale riveste un ruolo fondamentale, questo è risultato evidente. Il Sindaco, sulla questione del voto alle liste e delle preferenza e sulle ragioni che caratterizzano Napoli in tal senso, ha spiegato che "c'è la forza dei Consiglieri Comunali. Ci sono Consiglieri che hanno un loro bacino elettorale significativo e che portano in dote dei voti. Sappiamo anche di Consiglieri Comunali che hanno una capacità ondivaga, di andare da uno schieramento all'altro in maniera molto facile, come se nulla fosse. Ci sono Consiglieri che hanno una loro forza che fanno pesare soprattutto nel primo turno, quando contano i voti di preferenza"[378]. Dunque, coesistono il forte legame tra Consiglieri e cittadini,

[376] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[377] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[378] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

interi bacini elettorali a cui fanno riferimento i candidati e che alimentano con gli elettori un fortissimo rapporto di prossimità, oltre gli schieramenti politici, basato solo sulla personalità del candidato. Anche questa è una delle grandi particolarità delle elezioni amministrative.

A proposito, dunque, del rapporto con i partiti, ho chiesto a De Magistris di descrivere un po' il suo rapporto con il Consiglio Comunale in questi anni. La risposta, pur evidenziando alcune criticità include anche la possibilità di operare senza intoppi impossibili da risolvere. Infatti, "spesso, sia nel primo che nel secondo mandato, ci sono stati problemi in Consiglio Comunale, perché la nostra è un' esperienza molto autonoma, anche nel Governo della città e nel rapporto con il Consiglio. Ho sempre potuto contare su un nucleo forte di persone e Consiglieri che hanno aderito alla lista civica che faceva capo alla mia persona e, adesso, al nostro movimento. Ci sono sempre stati problemi di equilibri, tensioni, ma alla fine, nei momenti cruciali, ho sempre avuto una maggioranza significativa"[379].

Come scritto in apertura, Luigi De Magistris è un ex magistrato, dunque proviene da un percorso professionale lontano dalla politica e appartiene, a pieno titolo, alla cosiddetta Società Civile. Anche l'impostazione data alla sua esperienza, fortemente civica, rappresenta un esempio di persona che si mette a disposizione della collettività per il bene comune. Proprio questo concetto è ricorrente nell'idea del Sindaco e, a proposito della Società Civile in politica, spiega che "la politica è Polis, partecipazione di tutti alla vita democratica. Sono dell'idea che le persone perbene, che hanno a cuore il bene comune e il proprio territorio, si debbano impegnare in politica. Non sono mai stato dell'idea della delega infinita né dei politici di professione. È chiaro che la politica non tutti sono in grado di poterla fare, in politica c'è chi ha la qualità, l'intuito, la passione, chi ha strategia e visione. Non è facile la politica, però è molto bello quando ci sono persone, soprattutto giovani e giovanissimi, che decidono di impegnarsi in politica. La trovo una cosa molto bella, se si fa senza interessi. La politica non ti arricchisce, in politica, quando la fai con onestà, non c'è compensazione tra quello che dai e quello

[379] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

che ricevi dal punto di vista economico"[380].

Questa idea della partecipazione alla politica ha segnato anche l'azione amministrativa di De Magistris, che si è distinto per aver messo in campo iniziative volte a valorizzare questo aspetto. Ad esempio, con il riavvicinamento ai cittadini, l'educazione al rispetto del bene comune e nuove forme di partecipazione dei napoletani mediante assemblee popolari che possano integrare i consigli di quartiere, la riappropriazione degli spazi pubblici per renderli luoghi di incontro tra cittadini e tra questi ed i rappresentanti, con l'intento di rimettere al centro la politica e dare voce ai più deboli. Dunque, il cittadino protagonista, un po' come nell'ideale della polis greca[381].

Anche in questo caso, Napoli rappresenta non solo un laboratorio politico e culturale, ma esempio esportabile in altri contesti il che, ancora una volta, sottolinea come il Comune rappresenti il luogo di maggior innovazione politica, amministrativa e culturale tra i vari livelli di Governo della Repubblica.

Tutte queste iniziative hanno, senz'altro, aiutato Luigi De Magistris a stabilire forti relazioni con i cittadini e, quindi, ad essere riconosciuto come una figura importante in città. A proposito del rapporto con i cittadini, De Magistris ci tiene a ricordare una vicenda controversa, ma senza dubbio significativa, riguardo sia la sua personalità che quella dei napoletani. Infatti, De Magistris ricorda che l'esperienza di "maggiore carica emotiva è stata quella in cui ho fatto, per un mese, il Sindaco di strada, quando ci fu l'episodio della sospensione dalle funzioni di Sindaco. Quello è stato il periodo più intenso, perché sono sempre stato per strada e la gente mi ha dimostrato un grande affetto. Mi invitava a non mollare, ad andare avanti, quello è stato uno dei momenti in cui mi sono ricaricato di più. Tutti i momenti in cui c'è stato il rapporto con la gente sono i più belli e significativi"[382].

Questa vicenda della sospensione, dovuta ad una vicenda riguardante il periodo da magistrato del Sindaco, risalente all'ottobre 2014, ha senz'altro segnato uno spartiacque nel rapporto con Napoli. Infatti, l'esperienza della strada consente a De Magistris di

[380] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[381] L. De Magistris- S. Ricca, ***La città ribelle, il caso Napoli***, Chiarelettere, Milano, 2017, pp. 45-47.
[382] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

avere un contatto diretto con i cittadini, ascoltare le loro richieste, lamentele, etc. potendo dunque toccare con mano le realtà cittadine e riscuotendo grande solidarietà[383]. La vicenda si è conclusa il 30 ottobre 2014, con l'annullamento della sospensione da parte del Tribunale Amministrativo Regionale[384].

Questa esperienza di Sindaco di strada, probabilmente unica, rappresenta, dunque, il momento sicuramente più significativo dell'esperienza di Luigi De Magistris e dimostra come anche in una grande città sia possibile vincere senza il sostegno dei partiti, ma solo con la forza delle proprie idee e il valore della propria persona.

[383] L. De Magistris- S. Ricca, ***La città ribelle, il caso Napoli***, Chiarelettere, Milano, 2017, pp. 82-84.
[384] L. De Magistris- S. Ricca, ***La città ribelle, il caso Napoli***, Chiarelettere, Milano, 2017, p. 85.

3.5.8 Roberto Dipiazza, il sindaco-imprenditore

La storia di Roberto Dipiazza è quella di un self-made man che è riuscito, con le proprie forze, a costruire un importante gruppo imprenditoriale attivo nel settore della distribuzione alimentare. A questo ha aggiunto la passione per la politica, prestandosi a questa, ma restando nel suo animo un imprenditore e non un politico. Proprio per questo Roberto Dipiazza si può considerare il prototipo di esponente della società civile che si fa largo in politica, mettendo la propria esperienza a servizio della collettività.

Trieste, città multiculturale e con un passato recente burrascoso, è stata anche la città dove si è imposta maggiormente la visione della società civile prestata alla politica. Infatti, i due grandi mattatori della politica triestina dal 1993 sono due personaggi simili tra loro, anche se schierati in coalizioni differenti: Roberto Dipiazza e Riccardo Illy. È proprio "l'uomo del caffè" il primo ad inaugurare questa nuova forma di amministrazione triestina, venendo eletto sindaco nel 1993, carica che conserverà fino al 2001. La vittoria di Illy, inoltre, segna un'affermazione a sorpresa del centrosinistra e, soprattutto, di un imprenditore in una città comunque molto legata all'industria statale[385].

Al termine dell'esperienza di Illy, che sicuramente ha cambiato la percezione della politica in città, si apre la caccia alla successione. È qui che emerge la figura di Roberto Dipiazza, destinato ad affiancare e, probabilmente, superare nel cuore dei triestini Illy. La storia di Dipiazza racconta meglio di qualunque altra il successo conseguito attraverso il lavoro. Infatti Dipiazza, classe 1953, figlio di un lattaio, comincia a lavorare già a 16 anni e piano piano dà il via alla costruzione del suo gruppo industriale[386]. A 27 anni inaugura il suo primo supermercato in Strada Vecchia dell'Istria. La svolta avviene però nel 1986 quando "ho aperto il negozio di San Rocco a Muggia, che mi ha dato grandi soddisfazioni, tanto che ricevetti la Medaglia d'oro per la più alta produttività imprenditoriale a metro quadrato in Italia"[387]. È proprio a Muggia che si avvicina al mondo politico, in particolare contribuendo fattivamente alle

[385] B. Pagliaro, ***Trieste, la bella addormentata***, Edizioni Biblioteca dell'immagine, Pordenone, 2011, p. 37.
[386] Ivi, p. 26.
[387] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.

attività cittadine con contributi vari[388]. Notando una sempre maggiore notorietà tra la gente, Dipiazza viene avvicinato da alcuni esponenti di Forza Italia che gli propongono la candidatura a Sindaco di Muggia nel 1996, accettando[389]. Lo stesso Sindaco ricorda che quella prima esperienza fu particolarmente dura: "la mia prima esperienza, per la verità, inizia nel 1996 quando mi metto a disposizione della coalizione di centrodestra per la candidatura a Sindaco della città di Muggia. Sembrava a tutti un'impresa impossibile, dato che la città da sempre era stata amministrata dai partiti della sinistra. In quegli anni avevo dei supermercati a Muggia, conoscevo molto bene il territorio e collaboravo con le attività che potevano essere utili al Comune. La decisione di mettermi a disposizione era nata proprio dal fatto che consideravo che molte cose potevano cambiare in meglio per i cittadini e che potevo fare la mia parte in questo processo. Mi candidai e vinsi contro il politico di professione ed eurodeputato della sinistra Giorgio Rossetti. L'unico dialogo che ho sempre privilegiato è stato quello con i cittadini. In cinque anni ho cambiato la vivibilità della città, consideri che a Muggia mancava il sistema delle fognature che ho realizzato, così come ho realizzato una marina turistica che ha cambiato l'economia del territorio"[390].

Lo stesso copione si ripete a Trieste, dove diventa il candidato del centrodestra per le elezioni del 2001. Anche il suo sfidante è un imprenditore, Federico Pacorini, dunque Trieste sembra naturalmente predisposta a scegliere esponenti della società civile. Il candidato del centrosinistra sembrava anche favorito su Dipiazza[391], tuttavia quest'ultimo sorprende tutti ancora una volta e chiude il primo turno in vantaggio con il 48,7% contro il 42,3% dello sfidante. Al ballottaggio, Dipiazza si conferma con il 53,3% e diventa il nuovo Sindaco di Trieste. Il Sindaco ricorda che "l'avversario sembrava impossibile da battere"[392].

Dipiazza si conferma anche nella successiva elezione del 2006, battendo il candidato del centrosinistra Ettore Rosato in una combattutissima elezione. Al primo turno la

[388] B. Pagliaro, ***Trieste, la bella addormentata***, Edizioni Biblioteca dell'immagine, Pordenone, 2011, p. 27.
[389] Ivi, p. 28.
[390] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[391] B. Pagliaro, ***Trieste, la bella addormentata***, Edizioni Biblioteca dell'immagine, Pordenone, 2011, p. 32.
[392] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.

contesa si risolve in un sostanziale pareggio con Dipiazza al 48,6% contro il 48,3% di Rosato, con una differenza di circa 400 voti. Al ballottaggio, si conferma il sostanziale equilibrio con Dipiazza che si riconferma con il 51% contro il 49% di Rosato e poco più di duemila voti di distacco. Infine, Dipiazza si è ripresentato nel 2016, vincendo ancora una volta, nonostante i cinque anni lontano da Palazzo del Municipio. In queste elezioni, Dipiazza ha sconfitto il Sindaco uscente Cosolini, chiudendo al 40,8% il primo turno e confermandosi al ballottaggio con il 52,6%. Tra le ragioni che hanno portato alla sua nuova elezione del 2016, Dipiazza ha precisato che "Non ho mai perso il contatto con il territorio e le cose realizzate con importanti opere pubbliche nei due mandati precedenti da Sindaco di Trieste hanno, anche in questa occasione, cambiato il volto della città. I cittadini sanno scindere la buona dalla cattiva amministrazione. Per legge non era possibile una candidatura per il terzo mandato e quindi decisi di continuare a stare vicino al territorio candidandomi, in una compagine territoriale e non nazionale, come consigliere regionale del Friuli Venezia Giulia, dove fui eletto con un grande numero di voti. Non appena si è ripresentata la possibilità di ricandidarmi a Sindaco di Trieste l'ho colta, anche in forza delle tante richieste dei cittadini, mi sono dimesso da consigliere regionale e sono diventato Sindaco di Triste per al terza volta, battendo l'uscente Roberto Cosolini. Non ho mai abbandonato Trieste"[393].

Inoltre, il suo rapporto con i cittadini, la possibilità di sfruttare il potere di Incumbency nel 2006 e avere una solida base da cui ripartire nel 2016 hanno sicuramente giovato a Dipiazza, che infatti conferma che "il potere di incumbency sia stato caratterizzato da ciò che ho realizzato nel mio percorso da amministratore. Per quanto riguarda il rapporto tra Sindaco e cittadini, questo si è ulteriormente rafforzato con la progressiva fluidificazione dei partiti. Il Sindaco è il punto di riferimento per i propri cittadini perché è colui che è a diretto contatto con le situazioni del territorio"[394].

A tal proposito, relativamente ad alcune peculiarità di Trieste, ho avuto modo di sentire il parere del Sindaco. Infatti, come accennato in apertura, il capoluogo della Venezia Giulia è una città formata da tantissime comunità, non ultime quelle slovene e croate e

[393] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[394] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.

questo contribuisce anche alla forte frammentazione partitica che influisce sulle elezioni. In particolare ci si riferisce al proliferare di liste e candidati alla carica di Sindaco che ha comportato il ricorso al ballottaggio in tutte le sei elezioni che finora hanno avuto luogo a Trieste. Il Sindaco, a tal proposito, esprime la sua opinione dicendo che "Trieste per la sua importante e articolata storia presenta una moltitudine di sensibilità. Tutte queste anime, correttamente, si esprimono maggiormente nei periodi elettorali che rappresentano anche un momento per testare le rispettive rispondenze sul territorio. Tuttavia, molte di queste candidature non superano l'1% dei consensi"[395].

A proposito della distribuzione dei voti tra le due arene, Trieste è una delle città in cui è più evidente il fenomeno del voto al solo candidato Sindaco, dunque senza espressione di preferenze né per le liste né per i Consiglieri Comunali. Il Sindaco, sulla questione, ha le idee molto chiare dato che "un aspetto che ritengo molto importante sia la coerenza nelle decisioni e presentarsi per come si è, non per quello che gli altri vorrebbero che tu sia. I triestini sanno chi sono, sanno quali sono i miei valori, sanno qual è la visione della città che ho, sanno qual è il mio modo di amministrare e l'attenzione che ho nel gestire i denari pubblici e come li impiego per realizzare opere pubbliche necessarie al territorio"[396]. Dunque, secondo Dipiazza questo fenomeno, nel suo caso, è particolarmente connesso con le idee portate avanti in campagna elettorale e nell'amministrazione e ritiene che questo incida molto sulla scelta degli elettori nell'espressione del voto al solo Sindaco. A questo si aggiunge l'ulteriore aspetto della trasversalità dimostrata da Dipiazza, grazie anche alla sua provenienza dalla società civile che gli consente di raccogliere molti voti d'opinione. A tal proposito, non esita a ricordare che "Il voto d'opinione è sicuramente un elemento importante e denota maturità e consapevolezza dell'elettorato"[397].

Un particolare che ha caratterizzato l'esperienza di Roberto Dipiazza è la lista che porta il suo nome, elemento già adottato a Trieste da Illy e, in altre città da Bianco e Rutelli. Proprio la lista Dipiazza rappresenta la principale fonte di partecipazione della società

[395] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[396] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[397] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.

all'interno della coalizione del Sindaco ed ha un ruolo importantissimo negli equilibri elettorali. Dipiazza conferma che "la lista a me collegata è l'espressione del concetto che ho di politica/amministrazione e le persone che ne hanno fatto parte e ne faranno parte provengono prevalentemente dalla Società Civile e non hanno precedenti esperienze politiche. La Lista Dipiazza vuole convogliare su di sé proprio le diverse anime della città, che però si ritrovano in un certo modo di amministrare. Nell'attuale scenario politico vediamo quanto siano repentini i cambi di consenso verso uno schieramento o un altro. La Lista Dipiazza ha sempre destato interessi trasversali e questo credo ci faccia ritornare al concetto della preminenza del voto alla persona piuttosto che al partito, da parte di elettori che non hanno una collocazione radicata o che magari sono rimasti frustrati da precedenti appartenenze"[398]. Proprio questo richiamo alla Società Civile e all'esperienza civica è l'elemento portante della storia di Roberto Dipiazza che, a proposito della partecipazione di professionisti alla vita politica, ci tiene a sottolineare che "da sempre sono un imprenditore della grande distribuzione alimentare e, fortunatamente e con orgoglio, posso affermare che non ho mai avuto bisogno della politica per vivere. Il fatto di non provenire dalla politica, ma essere un imprenditore, che ha fatto tutta la sua gavetta, prestato alla politica, mi permette di conoscere quali siano i problemi reali delle persone, delle ditte, dei lavoratori. La burocrazia spesso è sorda, perché non comprende i veri problemi che i cittadini o imprenditori devono affrontare quotidianamente. Conoscere queste situazioni sia per la mia esperienza professionale che da amministratore mi permette di trovare le strade migliori da percorrere nell'interesse comune. Non credo che i cittadini siano più diffidenti verso i candidati politici, credo piuttosto che i cittadini stiano aspettando una classe politica autorevole"[399].

Come detto, Trieste è una città dove la figura dell'imprenditore prestato alla politica ha riscosso grande successo, con i tre Sindaci che hanno guidato la città dal 1993 ad oggi, legati al mondo imprenditoriale. In particolare, riguardo a questa particolare propensione dei triestini verso queste figure, Dipiazza spiega che "i cittadini sono molto

[398] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[399] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.

attenti a come si amministra la loro città. Riccardo Illy ed io, pur avendo percorsi politici differenti, abbiamo dei tratti comuni come quello di essere imprenditori, aver saputo creare ricchezza per le nostre società, quindi posti di lavoro e benessere per il territorio. La politica è un servizio e non un mezzo e questo ci ha sempre reso liberi dalla normale dialettica partitica. I cittadini apprezzano il fare e quando si tratta di eleggere l'amministratore delegato della propria città i criteri sono ulteriori a quelli legati alla sola appartenenza politica"[400].

Alla domanda se, dato il suo forte profilo civico, sarebbe riuscito a vincere anche con un altro schieramento, il Sindaco ci tiene a sottolineare che "nello scacchiere politico la mia posizione in campo è ben definita e chiara. Personalmente cerco sempre di unire e lavorare per le soluzioni in modo da raggiungere obiettivi utili al territorio. Sono un uomo di centrodestra che sa dialogare con tutti, ma soprattutto che vuole raggiungere obiettivi comuni senza speculare sulle divisioni"[401]. Dunque, il forte rapporto con il territorio e il dialogo come obiettivo reale della sua azione amministrativa.

Proprio riferendoci alle divisioni, queste spesso nascono da spaccature interne al Consiglio Comunale e possono portare a delle difficoltà per il Sindaco. Tuttavia, nell'idea di Dipiazza, la riforma del 1993 ha, senz'altro, contribuito a mitigare questi effetti, rafforzando la figura del Sindaco grazie alla legittimazione diretta da parte degli elettori. A tal proposito, spiega che "sicuramente il fatto che i cittadini scelgano direttamente il Sindaco ha cambiato i rapporti di forza. Se prima il Sindaco doveva essere un po' il ragioniere delle decisioni politiche e rispondeva direttamente ai partiti, ora il Sindaco risponde direttamente ai cittadini in forza di un programma deciso con i partiti che lo appoggiano e che è stato votato dall'elettorato. Gli obiettivi sono chiari e tutti si deve remare nella stessa direzione"[402].

Infine, per quanto riguarda il rapporto con i cittadini, Dipiazza ritiene la tecnologia come uno dei mezzi più importanti per stabilire relazioni con i cittadini. Infatti, spiega che "i nuovi strumenti di comunicazione ci permettono di fare cose impensabili fino a

[400] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[401] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[402] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.

pochi anni fa. Quello che per me è importante è che questi strumenti siano dei mezzi per accrescere il dialogo ed il rapporto con i cittadini e che non si sostituiscano mai al dialogo e al rapporto diretto con loro"[403].

In conclusione, è interessante notare come Dipiazza abbia imparato a comprendere le emozioni dei cittadini e a riconoscere il loro stato d'animo. Infatti, "sono un Sindaco che ama la sua città e sono molto presente sul territorio. Ascolto i cittadini e vedo i loro sguardi. Questo per me è il sondaggio più attendibile"[404]. Credo che questa frase riesca a sintetizzare meglio di ogni altra il rapporto forte instauratosi tra Dipiazza e la sua città che, senza dubbio, è uno dei migliori esempi sia per la politica che per la società civile restia a partecipare alla gestione della cosa pubblica.

[403] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[404] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.

3.5.9 Alberto Ravaioli, l'uomo delle tre sindacature consecutive

Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011, ha una particolarità unica nella sua carriera politica: è stato eletto per tre mandati consecutivi Sindaco di Rimini. Tuttavia, la legge non permette più di due mandati consecutivi tranne che in un'eccezione, quando uno dei mandati ha durata inferiore a 2 anni, 6 mesi e un giorno. Questa particolarità, nel campione di comuni presi in considerazione, non si è mai verificato tranne nel caso di Ravaioli. A impreziosire ulteriormente questo record, la capacità di mantenere un forte consenso tra i cittadini e riuscire a vincere le elezioni per ben tre volte consecutive, impresa sicuramente non semplice e, anche in casi simili a quelli di Ravaioli, difficilmente replicabile.

La storia di Alberto Ravaioli e il suo avvicinamento alla politica sono aspetti importanti per capire il suo grande successo a Rimini, in particolare il suo appartenere in pieno alla Società Civile. Ravaioli a proposito dei suoi inizi spiega che "non ero mai stato iscritto a nessun partito, anche se personalmente non ero estraneo alla politica in senso stretto. Da giovane partecipavo ai movimenti universitari, facevo parte della ACLI come movimento associativo, insomma masticavo il mondo della politica"[405].

Tuttavia, Ravaioli si allontana da quel mondo per motivi professionali, diventa un medico e uno stimato professionista in varie città romagnole fino a giungere a Rimini nel 1990. Diviene primario di oncologia all'ospedale della città romagnola stabilendo, con i suoi pazienti e con tutte le persone che lo circondano, un ottimo rapporto. Da qui nascerà la sua nuova vita politica, come racconta il diretto interessato: "Durante il lavoro in Ospedale ho avuto modo di conoscere una persona che poi è diventato il mio vicesindaco. Mi sono iscritto alla Margherita in quel periodo"[406].

Rimini, al voto nel 1999, era stata governata nei quattro anni precedenti da una coalizione di centro-sinistra guidata da Giuseppe Chicchi, tuttavia, ricorda Ravaioli, "il centro-sinistra in quel momento era in difficoltà"[407]. Infatti, nonostante il buon lavoro svolto dal predecessore, Ravaioli individua alcune delle problematiche che sono

[405] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[406] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[407] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.

particolarmente sentite a livello comunale e, soprattutto, in una città media come Rimini. Infatti, Ravaioli dice: "Il Sindaco aveva utilizzato le risorse per realizzare opere come Fiera, Darsena, etc. ma dimenticò un particolare fondamentale, la manutenzione della città, le piccole opere della città e questo aveva generato scontento"[408].

Da questo punto di partenza, all'interno dello schieramento di centro-sinistra si cercò una figura che potesse consentire di ristabilire un rapporto con la città e che, quindi, riuscisse più con la sua personalità che con la politica, a riavvicinare i cittadini. La scelta, dunque, cadde sul primario. Egli sintetizza la sua campagna in uno slogan e la basa sul rapporto diretto con gli altri: "Il motto della mia campagna era *Chi sa ascoltare sa rispondere* e poi sono un personaggio particolare, sia come primario che come Sindaco, era spontaneo creare una sintonia con i cittadini. Quindi è stata una campagna elettorale intensa e i colleghi mi dicevano più giri, più parli, più vinci"[409]. Effettivamente i risultati conseguiti hanno dato ragione a Ravaioli e alla sua strategia comunicativa, dato che al primo turno, da esordiente assoluto, ha raggiunto il 49,3%, mancando per pochi voti l'elezione senza il ricorso al ballottaggio. Riguardo la strategia adottata per il secondo turno, Ravaioli dice che "ho continuato con la stessa, era una situazione di rimonta per il centro-sinistra (data la partenza). Rimini è una città sostanzialmente di centro-destra, una città arricchita e con la propensione a votare il centro-destra. Quindi è stata una battaglia non facile"[410]. Al ballottaggio, Ravaioli si conferma con il 51,3% dei voti contro il 48,6% di Gentilini di Forza Italia.

Dunque, Ravaioli diventa il nuovo Sindaco di Rimini nel 1999, accettando l'incarico solo dopo attente verifiche circa il suo ruolo di primario ospedaliero e la possibilità di incompatibilità con l'incarico di Sindaco. Infatti, Ravaioli dice "avevo un collega Sindaco a Forlì, Rusticali, gli chiesi di fare una verifica al Ministero degli Interni circa la possibilità di tenere la carica sia di Sindaco che di primario, perché non volevo andare in aspettativa. Lui fece un quesito specifico al Ministero degli Interni che rispose con una lettera ufficiale dicendo non esisteva incompatibilità"[411]. Tuttavia, la sua

[408] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[409] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[410] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[411] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.

doppia posizione, nonostante le rassicurazioni del Ministero in merito, spinge alcuni elettori a presentare ricorso circa l'incompatibilità delle due cariche. Questa vicenda, che nei primi due gradi di giudizio ha visto riconosciute le ragioni di Ravaioli, si è conclusa con la sentenza 16205 della Corte di Cassazione, che ha riconosciuto le ragioni dei ricorrenti sancendo, dunque la decadenza di Ravaioli e il ritorno alle urne[412]. Ravaioli, a proposito di questa vicenda, racconta con amarezza che: "ho vinto la causa in primo grado e in appello, c'era il parere del Ministero, ma la Cassazione mi ha fatto decadere. Dopo la decadenza, coloro che mi fecero causa la impostarono anche contro Rusticali a Forlì. Ebbene, Rusticali non andò in aspettativa, il Tribunale di Forlì mandò il quesito alla Corte Costituzionale che sentenziò che non c'era incompatibilità chiudendo per sempre la vicenda"[413]. Per il resto il Sindaco ha preferito non commentare ulteriormente ed effettivamente la vicenda si è conclusa in maniera diametralmente opposta rispetto ad altre parallele.

Comunque, questo aprì la strada a nuove elezioni, nel 2001, che videro nuovamente Ravaioli tra i protagonisti. La domanda che ho posto al Sindaco è stata come mai, nonostante la società tenda a valutare negativamente un politico che ha dei guai giudiziari, anche in caso di piena assoluzione, la città di Rimini abbia comunque continuato a sostenerlo. In pratica il Sindaco non ho subito nessun contraccolpo da una vicenda che, comunque, avrebbe potuto danneggiarlo. Ravaioli risponde dicendo che "sono stato un Sindaco in mezzo alla gente, in più essendo primario e gestendo un reparto modello. I politici dicono *il politico deve stare vicino ai cittadini* in campagna elettorale, ma quando comincia la vita amministrativa che è difficile, dura, impegnativa, questa volontà non riesce ad essere realizzata. Questo mio atteggiamento, da Sindaco, la mia vicinanza ai cittadini, la dimostrazione di cambiamento concreto nel campo sanitario ha, sicuramente, avuto un certo peso"[414]. Dunque, a parere di Ravaioli più che le vicende che, suo malgrado, l'hanno visto coinvolto, conta il rapporto costruito con i cittadini sia in ambito professionale che amministrativo ed, effettivamente, concordo

[412] ***Licenziato il Sindaco-primario***, in "La Repubblica", 29 dicembre 2000.
[413] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[414] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.

con lui. Anche in questo caso i risultati danno ragione a Ravaioli che, nel 2001, al primo turno raggiunge il 47,3%, aumentando il numero di consensi di più di 4mila voti rispetto a due anni prima. Anche stavolta il ballottaggio arride al Sindaco-primario che vince con il 52,5% dei voti, confermandosi primo cittadino di Rimini.

Infine, Ravaioli, nel 2006, si è candidato per il terzo mandato consecutivo, vincendo al primo turno con il 51,1% dei voti e stabilendo un record difficilmente battibile e che conferma come Ravaioli sia stato un Sindaco particolarmente apprezzato nella città romagnola.

A tal proposito, ritengo importante il rapporto diretto con la gente, probabilmente il vero fattore decisivo della lunga esperienza di Ravaioli da Sindaco di Rimini. Il protagonista ricorda che "la mia era una figura apprezzata dalla gente. Nelle classifiche di gradimento, un anno, sono stato il Sindaco più amato d'Italia con il 78%. Anche molta parte del centro-destra mi apprezzava. Nel fare il Sindaco, con l'esperienza e la gestione del Consiglio ho imparato ad apprezzare tante persone e collaborare con loro, raccogliere idee dei Consiglieri dell'opposizione. Quindi questo ha creato vasto consenso tra i cittadini"[415].

A proposito del rapporto con il Consiglio Comunale, ho chiesto a Ravaioli di indicarmi le maggiori criticità e come è stato il rapporto con questo organo. La risposta è stata indicativa circa le difficoltà che il Sindaco si trova ad affrontare e il comportamento da tenere: " La mia più grande difficoltà nel rapporto con il Consiglio Comunale è stata l'ideologia. Cioè l'idea preconcetta che così deve essere, soprattutto dal punto di vista dei piccoli partiti. Io avevo in giunta Rifondazione Comunista, i Verdi, Comunisti Italiani, quindi non è stato facile gestire questa diversità di idee. Avevo anche Margherita e poi Partito Democratico. Però ce l'ho fatta, sono riuscito a trovare quegli elementi per mettere insieme le istanze degli uni e degli altri. Alcune volte ho dovuto fare la voce grossa, sono stato uno dei pochi Sindaci che hanno chiuso, con il consenso del Consiglio, un campo nomadi. Lì il Consiglio ha ballato, però ho fatto delle scelte importanti, che hanno pesato. Stessa cosa per la terza corsia dell'Autostrada passata per

[415] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.

un voto"[416]. Quindi si tratta di un rapporto basato sulla disponibilità a trattare, ma anche a dare un preciso indirizzo strategico per quanto riguarda i grandi obiettivi, considerati imprescindibili dal Sindaco.

Riguardo alla sua caratteristica di raccogliere apprezzamento da più schieramenti politici e in più ambiti, ho chiesto a Ravaioli se ritenesse possibile una vittoria anche con uno schieramento diverso rispetto a quello di centro-sinistra. La risposta lascia aperta la porta e giustifica la percezione di un Sindaco molto trasversale ai partiti: "Il Partito Democratico a Rimini era un forte partito, oggi un po' meno, ma sicuramente è stata un forza importante per garantire la mia vittoria. Molti dicono che avrei potuto vincere benissimo anche come candidato del centro-destra. Come indipendente probabilmente si, ma un indipendente che ad un certo punto deve pendere da una parte o dall'altra, fa fatica. Rimini ha una classe dirigente politica molto forte, in quella bisogna riconoscersi"[417].

Infine, per descrivere il rapporto forte tra Rimini e Alberto Ravaioli, e la percezione che la cittadinanza ha di lui, ho chiesto al Sindaco cosa gli fa capire di essere entrato nel cuore della città. Lui non ha dubbi: "Io non sono più Sindaco da 9 anni, ma quando giro per la città la gente mi chiama Sindaco, mi è molto vicina, solidale, mi apprezza. C'è il nuovo Sindaco, però diversamente dai precedenti, per la gente sono rimasto il Sindaco, questa è la cosa che mi fa capire che hanno apprezzato il lavoro che ho fatto"[418]. Ecco, quest'ultima considerazione ci fa comprendere come più che il risultato elettorale, molto spesso, sia importante restare nel cuore della gente e, d'altra parte, senza la componente filiale tra il Primo Cittadino e la comunità da lui guidata, è difficile ottenere risultati e, come nel caso di Alberto Ravaioli, diventare l'unico Sindaco Italiano eletto per tre volte di fila nelle città con più di 100mila abitanti.

[416] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[417] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[418] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.

3.5.10 Flavio Tosi, il Sindaco oltre i partiti

Flavio Tosi, classe 1969, rappresenta in pieno l'idea del Sindaco fortemente legato al proprio territorio e riconoscibile per questo. Infatti, quando si parla di Flavio Tosi viene automatico il collegamento con Verona, di cui è stato grande protagonista negli ultimi quindici anni. Proprio per questo ho ritenuto particolarmente importante confrontarmi con lui, dato che ha sempre impresso una fortissima impronta civica alla sua esperienza ed è riuscito ad emergere in un contesto dove i partiti, in particolare quelli della sua coalizione, sono particolarmente forti oltre i candidati. In questo caso è stato lui a trascinare i partiti e a crearsi un' area di riferimento molto forte con un diretto rapporto con i cittadini.

L'esperienza politica di Tosi è ricca di avvenimenti e il suo primo ruolo attivo è stato quello di Consigliere Comunale a Verona a partire dal 1994 nelle fila della Lega Nord con cui, successivamente, diventa consigliere provinciale, regionale e Assessore alla Sanità della Regione Veneto.

La candidatura di Flavio Tosi nel 2007 nasce, principalmente, per la forte volontà del diretto interessato che infatti racconta "ho voluto la candidatura, ci tenevo, il ruolo di Sindaco è il più bel ruolo per come vivo io la politica a livello di istituzioni di governo. Hai un rapporto diretto con i cittadini, puoi decidere, far cose, puoi ragionare su un mandato di 5/10 anni, quindi è un ruolo molto concreto e di vicinanza alla tua comunità"[419]. Da queste prime parole traspare la fortissima volontà di Tosi di spendersi in prima persona per la propria città, anche attraverso una forte personalità già ampiamente conosciuta in città, dato che "ero e resto il più conosciuto della Lega a Verona da moltissimi anni"[420].

Inizialmente, Tosi ottenne l'appoggio della Lega Nord e, successivamente, di Alleanza Nazionale. Forza Italia e il CCD, al contrario, si guardavano intorno per altri candidati. Tuttavia, come dichiara Tosi, "tenemmo duro e la spuntammo noi. I sondaggi vedevano me come candidato più forte con questi schieramenti, se ci fosse stata contrapposizione tra Lega, AN e Lista Tosi contro gli altri, sarei stato nettamente avanti. Tenemmo duro

[419] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[420] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.

sapendo che alla peggio saremmo andati al ballottaggio"[421]. Alla fine, con la ritrovata unità nello schieramento di centro-destra, Flavio Tosi vinse con il 60,7% dei voti al primo turno contro il Sindaco uscente Zanotto del centro-sinistra.

Completando il panorama sulle elezioni, nel 2012 Flavio Tosi si conferma con il 57,3% dei voti in una coalizione, però, senza più il sostegno del Popolo della Libertà, dunque confermando la capacità di Tosi ad attrarre voti. Sono due le peculiarità che hanno caratterizzato l'approccio di Tosi alla campagna elettorale, in particolare "la riconferma del 2012 fu semplice perché il sottoscritto ha sempre mantenuto, e mantiene, un forte rapporto con i cittadini. Poi il Sindaco uscente, se capace, ha sicuramente un vantaggio"[422]. L'altra importante caratteristica è l'utilizzo della Lista Tosi che, nelle elezioni del 2007,2012 e 2017, si è imposta come prima lista in città.

Infatti, una peculiarità delle elezioni nel Nord Italia e, in particolare, di Verona è il gran distacco tra i voti per i candidati alla carica di Sindaco e quelli per le liste. Soprattutto nella città scaligera questo è evidente e Tosi a tal riguardo dice che "se il candidato Sindaco non è scadente, deve prendere più voti delle liste. Poi una parte dei cittadini vota il Sindaco perché le liste non le interessano. Se un candidato è capace di fare il Sindaco, i cittadini lo premiano, c'è un rapporto diretto tra elettore e Sindaco"[423]. Proprio per massimizzare l'interesse verso la sua figura e raccogliere il voto d'opinione, Flavio Tosi ha dato vita alla Lista Tosi, che è nata perché "era quella la percezione, c'era gente che non era leghista ma a cui piaceva Flavio Tosi, oppure di centrosinistra. Inventammo la Lista Tosi, ci fu una grande trasversalità, una lista legata alle professioni e alla città che raccolse il 18%"[424].

Per quanto riguarda la distribuzione dei voti, Tosi dà una sua opinione in merito: "a livello locale, per le preferenze, dato il rapporto diretto con l'eletto responsabilizzato, le persone contano più dei partiti"[425]. E in riferimento alla capacità del candidato nel vincere, spiega che "pur con tutte le liste e i simboli, se il candidato è scadente fai fatica

[421] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[422] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[423] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[424] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[425] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.

a vincere, se hai liste con persone credibili puoi vincere anche in realtà medio/grandi grazie alla squadra. Se uno ha molti partiti e l'altro no è ovvio che non è semplice. Però se guardo alle elezioni 2017, facendo la somma delle liste civiche, queste hanno superato i partiti tradizionali. A livello locale c'è la conoscenza diretta dei candidati esaltata dalle preferenze"[426].

A proposito di liste, come già scritto in precedenza, un elemento caratterizzante è stata la Lista Tosi e il diretto interessato ritiene che avrebbe potuto vincere anche senza altri partiti a sostegno nel 2012. Tosi, dunque, spiega che "nel 2007 non avrei mai vinto da solo, era indispensabile almeno un altro partito, tant'è che con Alleanza Nazionale si fece l'accordo fin da subito, da solo era difficile. Nel 2012 avrei stravinto comunque da solo, tant'è che la Lista Tosi prese il 38% contro il 12% della Lega, con cui ci fu uno scontro dato che non voleva la Lista Tosi. Nel 2012 avremmo vinto a prescindere, dato il forte e solido rapporto con la città e tantissimi votarono la Lista Tosi e non i partiti tradizionali del centro-destra"[427].

Il successo della Lista Tosi è continuato anche senza la presenza di Flavio Tosi, come nelle elezioni del 2017. Infatti, terminati i due mandati, impossibilitato a candidarsi per la carica di Sindaco, Flavio Tosi organizzò una nuova coalizione a sostegno di Patrizia Bisinella, candidata giunta al ballottaggio e sconfitta dal candidato del centro-destra Federico Sboarina. Tuttavia, è da rimarcare la capacità di Tosi e dei suoi alleati nel costituire un nuovo schieramento capace di sfiorare la conquista di Palazzo Barbieri. Questo è stato possibile grazie al forte seguito di cui Tosi gode in città e lui stesso spiega che "in realtà non sono stato assente dalla competizione del 2017, io ero il capolista della Lista Tosi e abbiamo cercato di caratterizzare la campagna elettorale spiegando la capacità amministrativa di Patrizia Bisinella, anch'ella Consigliere Comunale nonché Senatrice, persona con esperienza. Poi, l'altro obiettivo era premiare la continuità amministrativa, tant'è che la maggior parte di Assessori e Consiglieri erano presenti. Anche nel 2017 la Lista Tosi è stata la prima, abbiamo scontato il fatto che non potessi candidarmi direttamente. Comunque, abbiamo improntato la campagna

[426] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[427] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.

elettorale sul mettere in evidenza la continuità, e siamo arrivati al ballottaggio con sole liste civiche"[428]. Anche da queste parole traspare la forte impronta civica dell'esperienza di Flavio Tosi, sottolineata proprio dal grande successo delle sue liste anche in assenza della sua candidatura diretta.

Un tema interessante riguarda il rapporto con il Consiglio Comunale, in particolare come il Sindaco gestisca i momenti di tensione e sia capace di raggiungere accordi anche in momenti critici o in cui si riesca l'implosione della consiliatura. Tosi spiega che "in generale, essendo la figura del Sindaco legata alla vita del Consiglio Comunale, i Consiglieri piuttosto che tornare a casa preferiscono restare, anche se non condividono. Altro aspetto, se un Sindaco è forte si impone grazie al meccanismo elettorale. Nei miei 10 anni, non nel secondo mandato data la compattezza della Lista Tosi, con i quattro partiti tradizionali c'è stata qualche tensione, dato che cercavano di imporre delle scelte che come amministrazione non condividevamo. In qualche caso ho detto se non vi va bene mi dimetto e andiamo tutti a casa. Se il Sindaco è forte e stimato sa di poter sfidare i partiti perché può vincere contro di loro"[429]. Dalle parole di Tosi quindi traspare come il rapporto con il Consiglio Comunale sia comunque importante, ma non paragonabile al rapporto con i cittadini, fonte di diretta legittimazione e forza per infondere al Sindaco maggior potere contrattuale.

Proprio riguardo al rapporto con l'elettorato, è interessante analizzare gli indici di gradimento e come questi rafforzino la posizione del Sindaco. Nel caso di Tosi essi diventano una specie di conferma del suo operato su cui costruire il futuro: "sui sondaggi se fai il Sindaco come devi, te li aspetti quei risultati. Nei miei 10 anni sono sempre rimasto nelle alte posizioni di gradimento, un po' meno negli ultimi anni, ma è fisiologico. Quando hai la percezione del tuo operato ti aspetti il risultato, i sondaggi sono una conferma"[430].

Riguardo al rapporto con i cittadini e quindi la ragione del prolungato successo a Verona, Tosi spiega che "mantengo un forte rapporto con i cittadini. Vado nei mercati

[428] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[429] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[430] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.

settimanalmente, vado ad eventi e manifestazioni, incontro i cittadini. Insomma, cerco di stare il più possibile vicino alla mia comunità"[431]. Dunque, il segreto di Flavio Tosi si può riassumere nello stretto contatto con i cittadini, giornalmente coltivato. A proposito di questo, Tosi ci tiene a sottolineare come i cittadini siano anche fonte per il proprio lavoro: "Questo ti ripaga perché hai il polso dei problemi, la gente sa che può contare su di te, gli dai sempre delle risposte. Questa presenza sul territorio e la capacità di dare risposte operative paga"[432].

In conclusione, si può dire che Flavio Tosi, intrattenendo un forte rapporto con la città e portando avanti un modello di stampo civico molto forte con la sua lista civica è riuscito a costruire e confermarsi come il grande protagonista della politica veronese degli ultimi quindici anni e, probabilmente, dei prossimi, data la possibilità di ritornare alla guida della città nelle elezioni del 2022.

[431] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[432] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.

3.5.11 Flavio Zanonato, il Sindaco protagonista del cambiamento

Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e poi dal 2004 al 2013, è uno dei più importanti e riconoscibili primi cittadini italiani. Inoltre, grazie alle capacità dimostrate alla guida della città euganea è riuscito a diventare Ministro dello Sviluppo Economico ed Europarlamentare, rinvigorendo la partecipazione degli amministratori locali all'interno del Governo. Inoltre, Zanonato è stato Sindaco della città con entrambi i sistemi di Governo municipale, quello pre Riforma e quello post Riforma.

La storia di Flavio Zanonato e il suo avvicinamento rappresentano, inoltre, un quadro molto importante sulla storia politica del nostro paese e sulle modifiche intervenute nel corso del tempo. All'inizio della nostra conversazione, tuttavia, Zanonato tiene a precisare che "Noi abbiamo l'abitudine di dire che la legge ha cambiato ciò (il ruolo del Sindaco). Nel passato ci sono stati Sindaci che hanno avuto grande risonanza e successo"[433]. Il Sindaco , già da questa prima frase, dimostra di essere la persona giusta con cui dialogare su questo tema con una visione d'insieme. Zanonato, proveniente da una famiglia operaia, (il padre era impiegato alla Fiat) ma cattolica, a 16 anni si avvicina al Partito Comunista Italiano, dato il forte orientamento verso la sinistra che caratterizza il quartiere di provenienza del nostro protagonista. Tra i motivi che lo hanno spinto in questa direzione vi erano anche "la guerra in Vietnam, questo ci portava ad interessarci. Ho frequentato anche un gruppo di studio sul '68, a Padova c'era grande fermento e piano piano sono entrato in questo mondo"[434]. La sua ascesa all'interno del Partito Comunista è importante e ci aiuta a capire la struttura dei partiti di quel periodo e, in parte, la grande forza che questi esercitavano sulle amministrazioni comunali. Infatti, Zanonato ricorda che "divenni segretario dei giovani comunisti e nell' '83 sono diventato il Segretario della Federazione di Padova. Allora i partiti erano luoghi di grande identità ed incontro. Quasi sempre il partito aveva un ruolo più importante dei Consiglieri"[435]. Mi riallaccio a quest'ultima frase, apparentemente poco "democratica", per analizzare un po' la questione dei partiti prima della Riforma. Infatti, in quel

[433] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[434] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[435] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.

periodo, i partiti avevano una grande forza, poiché era l'ideologia a guidare l'attività politica ed era, dunque, fondamentale l'unità di intenti tra tutti i membri del partito, anche sacrificando le amministrazioni che, dunque, erano molto condizionate dalle richieste partitocratiche.

Zanonato, dal 1989, diventa il responsabile delle sezioni estere del PCI, ma i cambiamenti che sta vivendo il mondo condizionano anche il partito, che diventa il Partito Democratico della Sinistra, di cui Zanonato è tra i principali fautori e iniziali protagonisti a livello interno. Al termine di questa fase di transizione, nel 1992, torna a Padova e diventa il nuovo capogruppo del PDS in Consiglio Comunale. È qui che assume i primi incarichi a livello amministrativo. Infatti, "il Sindaco Giaretta mi chiede un'alleanza tra PDS e DC, facendo fuori il PSI. In sostanza, creiamo la nuova giunta e io divento vicesindaco"[436]. Dunque, da questo episodio, si può notare come gli equilibri precedenti alla riforma fossero basati principalmente su accordi tra partiti ed alleanze momentanee che non potevano consentire una solida base amministrativa. Alla fine Zanonato riesce a diventare Sindaco di Padova già nel 1993, perché "il Sindaco viene raggiunto da un avviso di garanzia e si dimette. Divento Sindaco fino al 1995 con il vecchio sistema"[437]. Infatti, Padova, tra le città analizzate, è una delle ultime a votare per la prima volta con il nuovo sistema. Zanonato, dunque, inizia la sua avventura da Sindaco anche se nominato dal Consiglio Comunale e nel 1995 decide di ricandidarsi, chiudendo al primo turno con il 32%, risultando il secondo classificato e riuscendo a rimontare e vincere con il 59,8% contro il candidato del centro-destra Francesco Gentile. Un aspetto che Zanonato ritiene importante per la sua elezione nel 1995 è l'alleanza con "Mariani, candidato dell'area ex DC e insieme vinciamo. Divento il primo Sindaco direttamente eletto a Padova"[438]. Alle elezioni del 1999, Zanonato decide di ripresentarsi nuovamente ma, questa volta, ne esce sconfitto. Infatti, al primo turno si piazza secondo con il 41,6% e non riesce a rimontare, nonostante la sconfitta sul filo di lana contro Giuliana Mistrello Destro che chiude al 50,5% contro il 49,5% di

[436] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[437] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[438] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.

Zanonato, una differenza di appena milleduecento voti. Il Sindaco individua tra le cause di questa sconfitta, che comunque resterà l'unica, "due spine nel fianco: una riguardante il tram, su cui c'era forte dibattito e l'altra la presenza degli immigrati"[439]. Zanonato resta all'opposizione e nel 2004 si presenta la nuova occasione per la conquista di Palazzo Moroni. Il diretto interessato parla di quella campagna elettorale come "molto bella, ho partecipato a molte iniziative per i quartieri. Andavamo con un pulmino pieno di sedie, le mettevamo nei parchi, sempre affollati. Ho scoperto molte cose interessanti"[440]. Anche perché è proprio così che si stabilisce un rapporto diretto con i cittadini e Zanonato interpreta perfettamente il suo ruolo tra la gente. Inoltre, Zanonato precisa che "C'è stato un confronto duro, ma avvertivo che l'aria mi era favorevole"[441]. La conferma arriva con la vittoria al primo turno con il 51,9% con la diretta avversaria Mistrello Destro ferma al 33,6%. In questa ulteriore sindacatura, Zanonato si impegna nel completare alcuni progetti intrapresi della sua amministrazione di alcuni anni prima e nel 2009 decide di candidarsi nuovamente. Anche in questo caso,viene riconfermato. Al primo turno chiude con il 45,7% e al ballottaggio conquista il 52% dei voti. Tra le ragioni che hanno permesso questa nuova affermazione, Zanonato parla sia della situazione politica che di una novità da lui introdotta a Padova "perdo alcuni alleati come i Socialisti, vado al ballottaggio e vinco perché avevo tutti contro. Mi ero inventato due liste civiche di supporto, le cosiddette *Liste Beautiful* che mobilitavano molta gente, nonostante le poche preferenze"[442]. Dunque, un maggior coinvolgimento della società civile o di semplici cittadini prestati alla politica e desiderosi di dare il loro piccolo contributo alla vittoria dello schieramento del Sindaco.

L'avventura di Flavio Zanonato alla guida del Comune di Padova si conclude nel 2013 quando "Bersani mi ha proposto di entrare nel Governo Letta"[443]. Nonostante la difficile decisione presa da Zanonato, cioè separarsi dalla città amministrata negli ultimi 20 anni, la sua scelta ha precise ragioni, sia personali che politiche che, ancora una

[439] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[440] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[441] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[442] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[443] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.

volta, evidenziano come la visione e l'appartenenza alla propria area politica abbiano una certa importanza nelle scelte del Sindaco. Infatti, "io ero al secondo mandato, mi mancava un anno e la mia preoccupazione era quella di riuscire a rivincere il Comune. Dunque mi mancava un anno, fare il ministro era qualcosa che non avevo fatto, molto attraente, e mi sarebbe piaciuto provare per capire come funzionava. Infine, andando via un anno prima avrei consentito al candidato prescelto, Ivo Rossi, il mio vicesindaco, di assumere la funzione del Sindaco, farsi conoscere e migliorare la sua collocazione. Quindi funzionava sia per la città che personalmente"[444].

Per quanto riguarda le ragioni alla base dei risultati elettorali, a cui concorrono varie concause, si evidenzia come l'esperienza di Zanonato sia contraddistinta da una forte continuità amministrativa. Tuttavia, il diretto interessato prova a smentire in parte: "a volte si ragiona con il limite del 50%, individuando le ragioni da una parte e i torti dall'altra. Quando in una città come Padova, la maggioranza a sinistra i partiti non ce l'hanno e si vince sul 51-52, le ragioni non sono mai tutte su chi vince ma si ripartiscono"[445]. A questo punto è d'obbligo approfondire la questione e capire qual è il ruolo del Sindaco in una situazione di Incumbency, la percezione che ne hanno i cittadini, il suo legame con questi e la funzione della campagna elettorale. Zanonato risponde in maniera chiara e individua moltissimi aspetti "quando uno è stato Sindaco e si ricandida , se non ha fatto un disastro, è sempre un po' avvantaggiato, poi non è detto che questo ti consenta di vincere. Però il Sindaco è sotto gli occhi della gente per tutto il mandato, si parla solo dell'attività dell'amministrazione e del Sindaco. La campagna elettorale sposta pochi punti percentuali, bisogna indovinare il personaggio. Fare il Sindaco dopo averlo fatto conviene, tant'è che la seconda volta che mi sono candidato, e ho perso, ero arrivato quasi a vincere. La vittoria non dà tutte le ragioni. Quando ho vinto mezza città non mi ha votato, per questo ho sempre mantenuto un rapporto con tutti, non ho mai fatto differenze tra chi mi ha votato e tra chi no"[446]. A questo punto Zanonato spiega anche un fattore molto importante, la provenienza del voto tra le varie

[444] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[445] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[446] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.

categorie sociali e nelle varie aree della città che sintetizza così: "io prendevo voti nei quartieri popolari e non nel centro storico, dopo di che prendevo molto tra soggetti come artigiani e lavoratori, ma anche nel mondo universitario"[447].

Un altro fattore, comune soprattutto alle città del Nord Italia, e che ha caratterizzato l'esperienza di Zanonato, è la distribuzione dei voti tra le due arene di competizione. In particolare, in una città in cui, come giustamente sottolineato dal Sindaco, lo schieramento di centro-sinistra non sembra essere eccessivamente radicato, entra in gioco il fattore personalizzazione e la sua figura sembra poter richiamare l'attenzione di elettori provenienti da più schieramenti pronti a convergere sul suo nome. Zanonato a tal proposito spiega che, anche in questo caso, "concorrono più cause. La scheda è fatta in modo da poter votare il Sindaco oppure il Sindaco più una lista più una preferenza. Il voto più semplice è quello per il Sindaco, anche perché è difficile prendere meno voti delle liste. Il voto disgiunto è raro, quindi quasi impossibile. Il Sindaco è il più in vista, colui che si è rapportato di più con gli elettori. Ci sono anche casi in cui è un bravo amministratore, quindi è la somma di più fattori, non solo quello che ti piace di più. Ad esempio, se mi piace molto un candidato al Consiglio lo voto, voto la sua lista e quindi anche il Sindaco. Per questo si facevano più liste"[448]. Dunque, secondo l'interpretazione di Zanonato, sono tante le cause che determinano un risultato e questo, in parte, spiega la grande forza delle liste al meridione, dove è molto radicato il rapporto interpersonale contro una maggiore propensione dell'elettore settentrionale nel premiare direttamente il candidato alla carica di Sindaco, sulla spinta di una visione, fornita dai media e, in parte, dalla stessa formulazione della legge, in cui il Sindaco è la stella polare del sistema comunale. Infatti, Zanonato precisa che "il Sindaco è anche una figura che viene proposta dai giornali, dai media, come il responsabile di tutto ma non è così. Però se hai un problema vai dal Sindaco. Questa cosa di attribuire le responsabilità al Sindaco è un problema per lui che non riesce a risolvere tutto, ma dall'altra parte ti dà una forza importante. Io ho sempre cercato di spiegare le cose razionalmente"[449].

[447] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[448] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[449] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.

Tuttavia, Zanonato sottolinea che, oltre la personalità dei Sindaci, non può mai mancare il rapporto con la gente e qui ci ricolleghiamo con una delle frasi d'apertura del capitolo, la riproposizione in chiave moderna della società medievale: "Sono emerse delle personalità di Sindaci importanti nell'opinione pubblica, sia di centrodestra che di centrosinistra. Il rapporto con la gente è un meccanismo che funzionava anche nel medioevo, il contadino vessato dal vassallo andava dal principe a protestare perché credeva che il vassallo fosse l'oppressore mentre il principe no. Sono meccanismi strani che scattano"[450].

Per quanto riguarda il Consiglio Comunale, il rapporto non sempre è idilliaco e Zanonato ricorda come "essendoci una figura come il Presidente del consiglio, devi rapportarti con lui in modo serio"[451]. È comunque inevitabile parlare del rapporto con il Consiglio in generale e qui il Sindaco spiega che "ho cercato di avere un buon rapporto, ma con la minoranza a volte era difficile. I consigli iniziavano con interrogazioni al limite dell'insulto. La maggioranza, invece, l'ho sempre tenuta bene parlando, riunendo e informando i capogruppo, cercando di ottenere un consenso convinto. C'è sempre un lavoro di tessitura, a volte come Penelope, nei rapporti con il Consiglio, con i quartieri e con i cittadini. Tessere continuamente un rapporto è complicato, anche perché si nota più chi protesta che chi è contento. In questi momenti puoi avere un po' di problemi"[452]. Dunque, non sempre il rapporto con il Consiglio Comunale è dei migliori ma, con i giusti accorgimenti, è possibile stabilire degli accordi che permettano il buon andamento dell'amministrazione. In realtà, Zanonato individua in un'altra questione il punto critico: "quando devi fare la giunta, perché l'abitudine dei vari gruppi consiliari è quella di dire quanti assessori spettino ad ogni partito e le deleghe. Il Sindaco punta più ad avere una squadra competente che convinca la città. Anche se non sempre, il Sindaco non vuole troppi esperti, perché ha paura dell'ombra. Comunque, questo è il momento più difficile, perché devi accontentare sia i gruppi consiliari sia la tua esigenza di avere una buona squadra che sia coesa"[453]. Dunque, anche se nettamente attenuato rispetto al

[450] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[451] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[452] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[453] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.

passato, il peso dei partiti resta ancor decisivo per la tenuta della giunta e il Sindaco è costretto a trattare con tutti per evitare il dissolvimento della maggioranza, un compito certamente gravoso e che può togliere del tempo all'attività amministrativa.

A tal proposito, ho chiesto al Sindaco se ritenesse possibile una sua vittoria con un altro schieramento o da indipendente. La risposta di Zanonato non lascia spazio ad interpretazioni di sorta: "C'è un motivo morale, l'idea non mi ha mai sfiorato. Poi i voltagabbana non sono vincenti. Penso che avrei mantenuto qualche consenso, ma il grosso della gente mi avrebbe visto come un traditore.

Proprio il rapporto con la gente è un aspetto importantissimo per qualsiasi Sindaco di successo, come nel caso di Zanonato. In particolare, la sua esperienza si è focalizzata sull'attenzione alle periferie e ai migranti che, soprattutto nel Nord Italia, rappresentano comunità importanti sia socialmente che numericamente, riguardo a cui ricorda ad esempio "la votazione per l'elezione di un Consigliere aggiunto in loro rappresentanza"[454]. A questi temi è legato l'episodio che Zanonato pone come significativo della sua esperienza, anche perché ha un finale inaspettato che gli ha permesso di migliorare la sua considerazione in città: "un episodio interessante è lo svuotamento di Via Anelli[455], era una piccola Kasbah con case sovraffollate. La gente protestava e c'era un comitato di cittadini. Ad un certo punto ho deciso di sgomberare con ordinanza igienico-sanitaria, ho assegnato agli abitanti altri appartamenti che ho recuperato per la città e ho blindato le palazzine. Abbiamo anche comprato delle case, ma non tutte, non potendo soprappagarle. Questa cosa mi ha procurato un enorme consenso nel quartiere ed anche in città da parte degli immigrati. Inoltre, è passata anche l'idea del muro[456], in realtà si trattava solo di qualche jersey, ma questo mi ha procurato anche consenso dalla destra"[457].

Dunque, tutti questi episodi aiutano a comprendere meglio la figura di Flavio Zanonato, Sindaco di Padova, apprezzato dai cittadini, a cui, curiosità assai particolare e probabilmente unica, è stato dedicato un asteroide, l' 8215 Zanonato, come

[454] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.
[455] Area della periferia nord di Padova.
[456] ***La resa di Padova: un muro***, in "La Stampa", 10 agosto 2006.
[457] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2014.

ringraziamento per la sua attività per la ristrutturazione della Torre dell'Orologio nella città euganea[458]. Credo che questo rappresenti al meglio l'operato di Flavio Zanonato e il forte legame tra lui e la città da lui amministrata.

[458] Per maggiori informazioni la notizia è consultabile al seguente link: http://www.astronomia-euganea.it/drupal/articoli/asteroide-8215-zanonato

3.5.12 Massimo Zedda, il Sindaco dei giovani e dell'appartenenza

Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019, ha, innanzitutto, due particolarità. La prima di carattere più politico, dato che è l'unico primo cittadino del capoluogo sardo a non appartenere al centrodestra. La seconda è strettamente connessa sia con la composizione del suo elettorato che alla visione della città. Infatti, con i suoi 35 anni al momento dell'elezione, è uno dei Sindaci più giovani tra quelli eletti nelle città con più 100mila abitanti dal 1993 ad oggi. Proprio per questi aspetti è molto interessante osservare la parabola di Zedda.

Il suo approccio alla politica avviene già da ragazzo, durante gli studi universitari, quando si avvicina al Partito Democratico della Sinistra, divenendo anche capo della sezione giovanile a Cagliari. A questo ha aggiunto altre attività lavorative che gli hanno permesso di avere rapporti con i concittadini, dal settore del turismo fino all'attività teatrale. La prima importante svolta nella vita di Massimo Zedda avviene quando, nel 2006, si candida per il Consiglio Comunale di Cagliari, venendo eletto. È da qui che parte la sua avventura alla guida del capoluogo sardo. Zedda racconta che "quando si aprì la fase delle primarie a Cagliari nel 2010, alcuni giovani proposero la mia candidatura. Vinsi le primarie a gennaio 2011 con la campagna elettorale fino a Giugno"[459].

Le elezioni del 2011, assai serrate e non prive di colpi di scena, vedono al primo turno Zedda in leggero vantaggio con il 45,1% sul candidato del centrodestra Fantola, fermo al 44,1%. Tuttavia, le liste del centrodestra raggiungono il 53,4% contro le liste di Zedda al 37,9%. Il segreto di questa particolare distribuzione dei voti con un forte guadagno da parte di Zedda sulle liste e un'emorragia di voti per il candidato della coalizione di centrodestra, è spiegabile con la composizione della base elettorale di Zedda e la "rivoluzionaria" strategia adottata. Zedda spiega che "nel 2011 abbiamo intercettato una richiesta di rinnovamento che esisteva nella società. La candidatura di un giovane come me ha fatto sì che si invertisse il meccanismo secondo cui i genitori suggerivano ai figli chi votare. Con me è accaduto l'opposto. L'altro elemento era una

[459] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

conoscenza diffusa del mondo giovanile cagliaritano, le relazioni e i rapporti. C'è stata una massa di giovani che è andata a votare"[460]. Dunque, nel caso di Massimo Zedda si sono ribaltate le concezioni sociali, con i giovani promotori e protagonisti di una campagna elettorale, elemento raro nelle competizioni politiche. Inoltre, questo ha comportato un cambio di paradigma che ha trovato la propria sintesi proprio nei risultati elettorali e che rappresenta uno dei pilastri dell'amministrazione Zedda e della sua visione della città. Questo si riflette anche nei risultati del secondo turno dove, senza il condizionamento delle preferenze per le liste, Zedda raggiunge il 59,5% dei voti e conquista quasi 10mila preferenze rispetto al primo turno. A tal proposito, ho chiesto a Zedda se nel ballottaggio è cambiata la loro strategia, principalmente comunicativa: la risposta parte da due considerazioni, una politica e una sociale. Quella politica consiste nel dire che "per il ballottaggio abbiamo continuato con gli stessi temi e slogan. Poi è vero che a Cagliari c'era un dogma secondo cui il centrodestra riteneva di vincere e il centrosinistra che a Cagliari non si vince. Quando al primo turno siamo andati leggermente avanti sono scomparsi questi dogmi e chi ci ha guadagnato siamo stati noi"[461]. L'aspetto sociale riguarda la reazione dei cittadini verso la squadra di Zedda, in particolare "c'è stata una spontanea mobilitazione di volontari, non organizzata. Le persone distribuivano volantini, senza coordinamento nostro, si parlava e i cittadini ci hanno sempre creduto"[462]. Dunque, un diretto coinvolgimento dei cittadini nelle strategie elettorali e una naturale risposta di approvazione da parte di questi che ha permesso di creare l'unità di intenti necessaria per scalfire quello che sembrava un tabù a Cagliari, la vittoria di una coalizione di centrosinistra.

Ho chiesto a Zedda di trovare ulteriori motivazioni che stanno alla base di questo risultato, soprattutto in una città con una forte presenza del centrodestra e in una regione dove sono radicati forti movimenti locali, come il Partito Sardo d'Azione, che hanno quote significative di elettorato e con posizioni che, spesso, non sono vicine alle istanze della coalizione di centrosinistra. La risposta di Zedda è piena di spunti e denota una

[460] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[461] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[462] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

profonda conoscenza dei fenomeni elettorali a tutti i livelli: "Le vittorie e le sconfitte sono determinate da più fattori. Non abbiamo governato in passato, però non è vero che Cagliari è una città di destra; infatti nei vari passaggi elettorali non c'era un forte distacco tra le coalizioni, non c'era indisponibilità al voto per il centrosinistra. Lo stesso elettore per il Parlamento vota in un modo e per il Comune in un altro, probabilmente c'era un difetto di proposta politica. Indubbiamente per la prima volta abbiamo governato a Cagliari ma non c'era indisponibilità al voto al centrosinistra. Gli elettori sanno distinguere, sono abituati a valutare secondo i livelli di Governo chi, secondo loro, è più adatto"[463]. Qui Zedda, che ha sintetizzato in maniera chiara le motivazioni che hanno portato al suo successo e ha fornito un assist anche per quanto riguarda la distribuzione dei voti e le differenze che stanno alla base dell'affermazioni di differenti coalizioni, nella stessa città, secondo il tipo di elezione, tocca anche il tema dell'astensionismo che, soprattutto nelle elezioni del 2016, ha caratterizzato il suo percorso politico. Zedda ritiene che "si tratta di intercettare la fiducia, l'aspetto drammatico: sono i tanti che non votano, che non si fidano di nessuno. Nelle elezioni del 2016 c'è stato un elemento legato agli elettori del centrodestra, c'è stato un pezzo di questo elettorato che ha preferito non votare"[464]. Zedda, dunque, pone il tema della fiducia come elemento determinante per la buona riuscita di qualsiasi politica e ritiene che il calo di partecipazione alle elezioni che, come abbiamo visto nel secondo capitolo, ha riguardato tutte le elezioni municipali, principalmente negli ultimi anni sia dovuto alla poca condivisione tra cittadini e politica. Indubbiamente, la spiegazione di Zedda è condivisibile e ci permette anche di capire perché, in alcune aree del paese e al meridione in particolare, le elezioni amministrative siano molto più partecipate, in proporzione, rispetto alle altre. Infatti, è sul tema della fiducia e della prossimità del candidato che si base la politica in generale e questo elemento è caratterizzante delle dinamiche dei Comuni.

Tra gli aspetti più importanti dell'esperienza da Sindaco di Massimo Zedda c'è la totale condivisione degli obiettivi tra le forze a suo sostegno e con i cittadini. Questo è stato

[463] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[464] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

anche il collante per la tenuta di una maggioranza frastagliata dove, ovviamente, erano raccolte più anime. Riguardo al rapporto con il Consiglio, Zedda ci tiene a precisare che "ogni tanto una presa di posizione ci sta, però negli anni non si è mai posto il tema di mettere in discussione la maggioranza. Nell'ambito della politica confronto è stato aspro, ma in Consiglio sono stato fortunato. L'idea del rinnovamento della classe dirigente che aveva accompagnato la mia elezione nel 2011, determinò che moltissimi giovani furono eletti, quindi un Consiglio nuovo con un buon bilanciamento tra esperienza e rinnovamento"[465]. Tuttavia, la vera forza è stata, come detto, il coinvolgimento degli elettori, con la conseguente responsabilizzazione dei Consiglieri. Zedda racconta che "fu un'operazione seria. La tecnica utilizzata per tenere la maggioranza fu la presentazione del programma di governo, il nostro faro nella tormenta, la guida e l'approdo. Il programma presentato agli elettori è stato pensato come serio e realizzabile, senza promesse irrealizzabili. Il programma è diventato la dichiarazione programmatica e gli obiettivi sono diventati strategici e operativi, di anno in anno, per i dirigenti del Comune"[466]. Questo approccio ha anche determinato una nuova visione del lavoro della Giunta e del Consiglio, con criteri che tengano conto di vari aspetti e permettano un intervento rapido, efficace e tangibile per l'elettore che, partendo da sé stesso, può valutare l'operato dell'amministrazione. A tal proposito Zedda, d'accordo con i Consiglieri di maggioranza, stabilì alcuni criteri utili per raggiungere questi obiettivi: "fin da subito obiettivi chiari e operativi. Questo ha determinato le linee guida e le singole rivendicazioni che erano presenti nel programma, come un patto in cui quello che scriviamo dobbiamo fare. Tutte le mozioni devono essere realizzabili, dato che per il bilancio successivo ho cercato, compatibilmente con le risorse, di tenerne conto. Sennò diventa una presa in giro, esercizi di scrittura. Ma se sei chiamato a governare non ti chiedono di scrivere un bel racconto, ma di risolvere i problemi"[467]. Dalle dichiarazioni di Zedda si possono cogliere aspetti come il dinamismo che dovrebbe contraddistinguere l'azione amministrativa, ma anche

[465] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[466] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[467] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

l'attenzione al cittadino e meno passaggi burocratici a volte in contrasto tra loro. Zedda mi fornisce anche un esempio pratico di azione amministrativa, sicuramente replicabile in molte realtà e particolarmente apprezzato dai cittadini. Infatti, "se esiste un problema, ad esempio strade e marciapiedi, abbiamo concentrato le risorse e gli interventi strategici in base alle priorità, non sulla base della segnalazione. In particolare, in base a parametri come numero di persone che frequentano il luogo, numero di incidenti, etc. valido per tanti ambiti. Questo ha attenuato l'uso delle richieste puntuali da parte dei Consiglieri e ha fatto crescere un'idea di sviluppo complessivo della città. Molte delle proposte diventano reali, a volte oltre le richieste stesse, anche grazie all'aumento di risorse garantite dai bandi vinti"[468]. Dunque, una pianificazione organica, rispettosa di criteri utili e non solo della "forza" del richiedente, stimabile dal cittadino e con risparmio sia di tempo che di denari per l'amministrazione comunale.

Tutte queste novità introdotte nella prima sindacatura hanno comportato anche un aumento della popolarità del Sindaco e una scalata della città nelle classifiche degli indicatori di qualità della vita, sancendo come una buona amministrazione comunale sia fondamentale per garantire un miglioramento non solo della città, ma della stessa vita dei cittadini. Questo, secondo Zedda, è uno degli aspetti che hanno permesso la sua riconferma nel 2016: " è chiaro che se sei Sindaco in carica e la percezione dei cittadini è che non hai fatto nulla, questo non ti avvantaggia. Tutti gli indicatori, invece, dicevano che la città era contenta, quindi quella del 2016 era una partita più facile da vincere. L'altro aspetto era che anche i sondaggi, nell'eventualità di ballottaggio ci davano al 75%. C'era una costante e sarebbe dovuto accadere un cataclisma"[469]. Infatti, nelle elezioni del 2016, nonostante il calo di partecipazione elettorale di cui abbiamo trattato in precedenza, Zedda si è riconfermato Sindaco già al primo turno con il 50,1% dei voti, una dimostrazione di come il suo lavoro fosse stato apprezzato dai cagliaritani.

A tal proposito, riguardo le possibilità di vittoria anche senza coalizione di centrosinistra ma da indipendente, Zedda frena e ritiene che "bisogna avere percezione dei propri limiti. Non esiste la coalizione se non ha un forte candidato, si disgrega senza

[468] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[469] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

una guida. Poi serve una rete collettiva. Non esiste il candidato senza una coalizione e non si vince in solitudine"[470].

Un altro segno caratteristico dell'amministrazione di Massimo Zedda è l'attenzione a tutte le fasce sociali e ai generi. In particolare, riguardo alla poca partecipazione delle donne alla vita politica e il numero esiguo di donne Sindaco. Infatti, la Giunta di Massimo Zedda si è distinta per essere una delle più rosa d'Italia e questo aspetto è risultato evidente sia nella gestione amministrativa che nel rapporto con le persone. A tal proposito, spezza tantissimi tabù sul tema e fornisce, forte della sua esperienza, alcuni esempi utili per sensibilizzare l'opinione pubblica su un aspetto sottovalutato soprattutto nel dibattito politico. Infatti, "nelle mie esperienze di Governo ho avuto le Giunte più rosa d'Italia, con 6 donne e 3 uomini. Il mio direttore generale era una donna, ho sempre nominato donne per avere una compensazione nei consigli d'amministrazione delle partecipate, etc., non per un riconoscimento, ma perché il mondo è fatto di donne e uomini, le donne esistono e non è impossibile trovare donne avvocato, ingegnere o politico. Certo è ancora difficile che, in alcuni luoghi, arrivino a svolgere ruoli apicali, l'alta classe dirigente è maschile. Ma esistono professionalità e competenze tra le donne, sono convinto che le donne esprimano una capacità di lavoro importante. Nella mia esperienza ho sempre nominato donne"[471]. Ritengo che anche questo aspetto abbia contribuito alla costruzione del consenso intorno a Zedda e avvicinato ulteriormente il Sindaco ai propri cittadini, in particolare alle donne. Infatti, è importante riuscire a creare uno spazio che rappresenti adeguatamente la società e l'operato del Sindaco in questo senso è sicuramente esemplare.

Tra le principali iniziative portate avanti da Zedda vi sono state alcune che hanno permesso ai cagliaritani di toccare con mano la crescita della loro città e il lavoro messo in campo dall'amministrazione. Tra queste il miglioramento della mobilità sostenibile, l'aumento delle aree pedonali e la risistemazione del Lungomare del Poetto, autentico gioiello della città. Tutte queste iniziative hanno, sicuramente, aiutato Zedda in questi anni ad affermarsi tra i personaggi più amati in città, diventando noto non solo in

[470] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[471] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

Sardegna ma anche a livello nazionale. Proprio riguardo al rapporto con la città, Zedda descrive il cambiamento da lui vissuto e come sia mutata la percezione della città: "l'elemento che ho sempre avvertito è che c'era consapevolezza della bellezza della città, però si aggiungeva sempre un però, come se fosse una città inespressa che non ritrovava il proprio orgoglio"[472]. Proprio su questo filo si muove l'esperienza di Massimo Zedda alla guida di Cagliari, una nuova visione di futuro che ha portato ad un grande successo, probabilmente il più importante al di là dei risultati elettorali e che Zedda sintetizza in questo modo: "la riscoperta dell'orgoglio, dell'appartenenza alla città"[473].

[472] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[473] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

3.6 I Sindaci e le Città, la vera intelaiatura dell'Italia

Analizzando singolarmente le vicende di alcuni Sindaci protagonisti della vita politica non solo delle loro comunità, ma anche della nostra Repubblica, è emerso come siano le Città ed i Comuni il vero cuore non solo della politica, ma anche della società italiana. Infatti, in questo itinerario che ho percorso per l'Italia, con il fondamentale supporto dei Sindaci, sono giunte delle conferme rispetto a quanto affermato nel capitolo precedente sui dati elettorali. Infatti, attraverso le singole esperienze di ciascuno è stato possibile constatare come i Sindaci del Meridione tendano a ricordare che il ruolo dei partiti e, soprattutto, dei candidati al Consiglio Comunale è fondamentale. Tuttavia, tutti i Sindaci concordano nel dire che è difficile poter fare un raffronto con altre elezioni per le particolarità di ciascuna elezione amministrativa.

Per quanto riguarda l'elemento personalizzazione, questo è particolarmente spiccato nei casi in cui i Sindaci decidano di candidarsi senza grandi forze partitiche a loro fianco o con sole liste civiche. Tuttavia, l'aspetto civico riguarda tutti i Sindaci, con alcuni che, come evidenziato, hanno vinto soprattutto grazie a questa componente o a cui sarebbero bastate solo liste civiche.

Queste liste, e non sono pochi i casi di Sindaci che abbinano alla loro proposta politica anche una lista con il proprio nome e, dunque, facilmente riconducibile al candidato, sono i reali manifesti della politica municipale. Infatti, nelle elezioni e nei casi analizzati, le appartenenza ideologiche si attenuano in maniera molto rilevante lasciando, dunque, maggiore spazio sia al singolo candidato, che può presentare proposte trasversali e attrarre consensi anche da un elettore tendenzialmente distante dal suo schieramento ma anche, d'altra parte, consente a ciascun cittadino di valutare più liberamente le alternative e proposte e, dunque, compiere una scelta consapevole. A ciò si aggiunge che ogni voto espresso è decisivo in quanto non vi è la delega ai partiti per la formazione dell'esecutivo, ma è lo stesso elettore a scegliere il vertice dell'esecutivo. Questi fattori sono, sicuramente, tra le novità introdotte dalla Legge 81/1993, quelle maggiormente apprezzate dai cittadini e che mantengono una certa importanza anche oggi, 27 anni dopo questo cambiamento epocale nella politica italiana.

Ma, soprattutto, è emerso il rapporto con i cittadini, sotto vari punti di vista. In primis,

ricollegandoci alle liste civiche, con la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica, la cosiddetta "Società Civile". Questo approccio, diretto e partecipato, alla politica ha cambiato la società consentendo a tutti ed, in particolare, ai più interessati e con idee innovative, di partecipare alla gestione della cosa pubblica. Infatti, tantissimi Sindaci e amministratori locali in generale, pur legati da un'affinità ideologica ad uno schieramento, si presentano come liberi cittadini che decidono di investire il loro tempo a servizio della comunità mettendo a loro disposizione le competenze maturate negli ambiti professionali più disparati. Dunque, le professionalità che arricchiscono la politica di nuove idee.

L'altro aspetto emerso nei colloqui con i Sindaci è la partecipazione popolare e il rapporto che si instaura tra il primo cittadino e la comunità. Questo, sicuramente favorito da fattori quali i media, il sistema elettorale, la provenienza professionale del Sindaco e la stessa attitudine caratteriale dei primi cittadini, ha consentito a ciascuno di poter esprimere direttamente opinioni e consigli e, perché no, anche critiche, al vertice del Comune. Ma, soprattutto, ha consentito di scrivere una nuova storia per il paese che, in questo modo, ha potuto riscoprire l'importanza dei Comuni nel tessuto sociale e culturale italiano, spesso messo in secondo piano negli anni precedenti la Riforma del 1993 e invece, oggi, al centro del dibattito pubblico.

Proprio per questo, ritengo opportuno, anche grazie alle testimonianze dirette di alcuni protagonisti, analizzare la parabola del cosiddetto "Partito dei Sindaci" della seconda metà degli anni '90 e capire quali sono stati i maggiori successi della Riforma e le prospettive future sia dei Sindaci che, più in generale, della nostra nazione.

3.7 Il "Partito dei Sindaci", cosa c'è di vero?

Nella seconda metà degli anni '90, in seguito all'immediato successo della Riforma introdotta dalla legge 81/1993, i Sindaci iniziano ad avere un forte seguito a livello popolare. Questo fenomeno si presenta in maniera diffusa in tutta Italia, con Sindaci sempre più al centro del dibattito pubblico non solo locale, ma anche nazionale. Questo ha portato all'esperienza del cosiddetto "Partito dei Sindaci" che, è bene sottolinearlo,

ha un origine giornalistica che non rispecchia in pieno l'attività portate avanti dai protagonisti. Per analizzare adeguatamente questo fase politica ho ritenuto necessario coinvolgere alcuni protagonisti di questo movimento che, in ogni caso, ha rimesso al centro del dibattito nazionale e governativo il tema dei Comuni e delle Città che costituiscono il cuore pulsante del Paese. In particolare, ho avuto modo di dialogare sul tema con Antonio Bassolino, Enzo Bianco, Valentino Castellani e Walter Vitali, Sindaco di Bologna dal 1993 al 1999, tra i principali protagonisti di quelle vicende.

L'elemento che ha reso possibile questa presa di coscienza da parte dei Sindaci sull'importanza del loro ruolo non solo a livello locale ma anche nel dibattito locale e che li ha spinti verso una forte cooperazione tra loro, è stata l'elezione diretta. Infatti, l'emanciparsi dal controllo asfissiante dei partiti, il poter programmare su un periodo di tempo lungo e definito e, soprattutto, godere di una legittimazione popolare, ha spinto i primi cittadini delle principali città del paese a dare il via a questa nuova fase politica. Inoltre, data anche la caratteristica di essere al tempo stesso la figura istituzionale più vicina al cittadino, la più conosciuta nell'ambito della propria comunità e con rapporti anche con le altre istituzioni nei vari livelli di Governo, i Sindaci, in maniera naturale, sono i primi ricettori delle richieste dei cittadini e coloro i quali possono far sentire la voce di questi a tutti i livelli. Dunque, una situazione in cui, legittimati dall'elezione diretta, i Sindaci possono adoperarsi per mettere al centro il tema delle città.

L'iniziativa è nata in seguito alle elezioni nelle principali città del paese, in particolare su iniziativa di Enzo Bianco, tornato Sindaco di Catania con la prima elezione diretta del giugno 1993 che ricorda: "quella fu l'elezione in cui furono eletti Valentino Castellani a Torino e Marco Formentini a Milano e a Ottobre, Francesco Rutelli a Roma, Antonio Bassolino a Napoli e Leoluca Orlando a Palermo. Facciamo squadra insieme e decidiamo di incontrarci per parlare dei nostri temi comuni. Ho l'intuizione di fare una riunione a Catania, invitando i Sindaci delle grandi città che io definii *Sindaci delle Città Metropolitane*"[474]. Proprio questo tema della città metropolitane sarà ricorrente sia nel dibattito tra i Sindaci degli anni '90 che nel dibattitto nazionale del

[474] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

periodo successivo e sembra essere uno dei principali aspetti che i Sindaci ritengono poco valorizzato e che, a loro avviso, è particolarmente importante.

Bianco spiega anche i "criteri" che stanno alla base di questa scelta, dando una definizione della città metropolitana: "Il criterio fu le città più grandi, ma anche con un conglomerato composto da un Comune capoluogo e attorno una serie di Comuni autonomi ma facenti parte della stessa conurbazione. Catania è uno dei casi più eclatanti, perché il Comune conta 330mila abitanti, ma la città che si vede dall'aereo è di 800mila abitanti senza soluzione di continuità. In realtà sono 27 Comuni ognuno dei quali con un Consiglio Comunale, un piano delle opere pubbliche, con piani regolatori, etc. ma, in realtà, è una stessa città che ha trasformato piccoli centri di 3-4mila abitanti in Comuni di 20-25mila"[475]. Dunque, già dalla spiegazione di Enzo Bianco riguardo i criteri utilizzati per scegliere i partecipanti, emerge come l'intenzione è quella di costituire un gruppo di lavoro tra i Sindaci che rappresentano la maggior parte della popolazione italiana, nonché il cuore economico e sociale del paese. Inoltre, questa visione della città metropolitana consente di porre sul tavolo il tema dei Comuni minori ma legati indissolubilmente alle città e con ricadute a catena sia sul capoluogo che sui Comuni minori, aspetto spesso sottovalutato, ma assolutamente centrale.

Ancora Bianco racconta le prime fasi di questo spontaneo movimento dei Sindaci: "Riunisco a Catania i Sindaci delle Città Metropolitane, invito anche il Ministro dell'Interno Maroni, per parlare delle tematiche relative alle esigenze di riforma e altre questioni. Insieme, da questa esperienza comune, decidiamo di non separare la vita delle grandi città e di rilanciare l'Associazione Nazionale Comuni Italiani che era stata, per molti anni, un po' abbandonata"[476].

A proposito di questa prima fase di avvicinamento tra i Sindaci delle principali città italiane, Walter Vitali ricorda, giustamente, che questo fu reso possibile da alcune particolari condizioni politiche e sociali. Infatti, Vitali spiega che "tranne Bari, Cagliari e Milano, tutti gli altri Sindaci erano di sinistra nelle Città Metropolitane, undici su

[475] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

[476] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

quattordici. Non è un caso, è legato alla fase politica e alla maggior capacità della sinistra di interpretare quel momento"[477].

Anche Valentino Castellani ricorda questo aspetto e spiega che "soprattutto noi Sindaci delle grandi città metropolitane prendemmo l'iniziativa. In particolare, io ed Enzo Bianco, eletti a giugno '93 insieme a Marco Formentini. Quando a novembre ci fu l'ondata vera e furono eletti gli altri, Adriano Sansa a Genova, Francesco Rutelli a Roma, Massimo Cacciari a Venezia, Riccardo Illy a Trieste, Leoluca Orlando a Palermo, Antonio Bassolino a Napoli, ci consultammo e invitammo i nostri colleghi delle grandi città, indipendentemente dal colore politico. C'era una maggioranza di centro-sinistra però c'erano Marco Formentini della Lega, Simeone Di Cagno Abbrescia e Mariano Delogu di Forza Italia e questo aveva intrigato molto. La nostra intenzione era quella di mettere in piedi un coordinamento dei Sindaci delle grandi città, per costituirci in soggetto politico-istituzionale che, proprio per le modalità dell'elezione, voleva portare avanti la politica delle città"[478]. Dunque, una trasversalità importante che potesse contribuire alla crescita generale delle città oltre gli schieramenti politici dato che, molto spesso, i problemi espressi dai protagonisti, erano comuni. Proprio questo aspetto ha reso molto importante il lavoro svolto dai protagonisti e dato vita all'espressione "Partito dei Sindaci".

In realtà, si trattava di un'espressione giornalistica nata per riferirsi a questo gruppo, data anche la trasversalità tra gli schieramenti politici. A proposito di questa espressione, i protagonisti concordano nello smontare il "mito" del partito dato che, a loro avviso, non è mai esistito un partito strutturato, né vi erano idee circa la costituzione di un soggetto unico pronto a concorrere anche a livello nazionale. Antonio Bassolino spiega come questo inganno sia nato da un fraintendimento del rapporto tra Sindaci: "L'espressione Partito dei Sindaci è impropria, però si creò un rapporto molto forte tra noi, sia dello stesso schieramento che con altri, come Formentini della Lega. Costruimmo un rapporto istituzionale ma anche personale di reciproca stima, soprattutto come Sindaci delle più importanti città. Eravamo stati eletti direttamente,

[477] Intervista dell'autore a Walter Vitali, Sindaco di Bologna dal 1993 al 1999.
[478] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.

avendo un grande peso nel paese, tanto che si parlò di un partito"[479].

Anche Valentino Castellani sottolinea che "il Partito dei Sindaci non è mai esistito in senso tecnico, è stata un'invenzione giornalistica"[480]. Ma allora cosa c'è di vero in questa espressione e in questa fase se il "Partito dei Sindaci" è un'espressione giornalistica? Come si muovevano questi protagonisti della politica e qual era il loro obiettivo? Risponde Walter Vitali che spiega che "la formula Partito dei Sindaci non significava che bisognava uscire dai rispettivi partiti ma, invece, l'obiettivo era un forte protagonismo dei Sindaci sul piano politico nazionale"[481].

Valentino Castellani, a questo punto, racconta il ruolo dei Sindaci in quella fase e l'impossibilità, anche materiale, di costituire un soggetto unitario di primi cittadini pronti a concorrere a livello nazionale. Infatti spiega "che tutti ci siamo resi conto che restino a livello più alto, quando si parla di politica nazionale, le divisioni fondamentali tra destra e sinistra. Quindi l'appartenenza ad uno schieramento, se si esce dalle politiche territoriali, finisce per avere un peso molto importante. Io non sono mai stato troppo favorevole a quel tipo di impostazione, nel senso di costituirsi"[482]. Dunque, collaborazione su base locale, ma difficoltà su temi nazionali data l'ideologia. Tuttavia, non c'è dubbio che questa esperienza abbia cambiato i rapporti istituzionali e contribuito alla crescita del paese ripartendo dalle città.

Enzo Bianco spiega che, dopo le prime riunioni, "si va al congresso di Sorrento e io vengo eletto presidente dell'ANCI e Francesco Rutelli come presidente del Consiglio Nazionale. L'ANCI diventa, in quel momento, un soggetto istituzionale forte, riesco ad imporre la conferenza Stato- Città- Autonomie Locali e la conferenza unificata. Riesco a far sentire la voce dei Sindaci, eravamo una squadra, c'erano personaggi, anche tra le altre forze politiche, impegnati. Veniva prima di tutto l'istituzione e poi il colore politico"[483]. Probabilmente è proprio questa la caratteristica principale di questo movimento composto dai primi cittadini: la capacità di coinvolgere tutti oltre le

[479] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[480] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[481] Intervista dell'autore a Walter Vitali, Sindaco di Bologna dal 1993 al 1999.
[482] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[483] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

differenze politiche in nome delle città. A questo si aggiunge la diretta legittimazione che ha aiutato i Sindaci nel loro operato in tal senso. Antonio Bassolino sottolinea proprio questo: "Comuni e Città, con l'elezione diretta dei Sindaci acquisivano un ruolo inedito, sconosciuto prima. Noi cercammo di fare emergere questa novità sul piano nazionale e forte fu la nostra spinta durante quegli anni. Il paese aveva dentro di sé spinte diverse e contrastanti"[484]. Anche Castellani sottolinea che "la voce degli amministratori locali, in quel momento, ha avuto un peso molto importante, non solo per rappresentare le domande di politiche locali ma anche per orientare in maniera molto propositiva e progettuale la logica della sussidiarietà"[485]. Con queste parole ci avviciniamo verso il cuore di questa aggregazione che aveva l'obiettivo di porre sul tavolo, a tutti i livelli di Governo, i problemi municipali e, in qualche modo, collaborare proficuamente con il Governo nazionale in tal senso.

Sempre Castellani ricorda che "cominciammo a riunirci due volte l'anno, cambiando città. Costituimmo una bella squadra e mi ricordo che quando ci fu la discussione della legge finanziaria organizzammo una manifestazione tutti insieme. Attuammo una forte azione di lobbying nei confronti del Parlamento, riuscimmo a modificare alcuni aspetti della legge finanziaria. Facemmo un grosso lavoro anche a livello europeo, perché molti di noi entrarono nel comitato delle Regioni. Li c'erano un po' di Sindaci, anche europei, facemmo un'azione politica e inventammo i programmi URBAN"[486]. Dunque più che un vero partito, si trattò di un'associazione con il compito di promuovere lo sviluppo delle città e presentare istanze forti, importanti e riconoscibili ad ogni livello. Bassolino, inoltre, spiega altri obiettivi che si erano prefissati come "una riforma dello Stato, delle altre istituzioni e dello Stato centrale, al fine di sburocratizzare e avvicinare i cittadini. Questa nostra spinta ha ottenuto, solo in parte, dei risultati, tant'è vero che ancora oggi i risultati sono parziali, se ne parla ed è ancora davanti a noi"[487]. Infatti, senza dubbio, i Sindaci, nella seconda metà degli anni '90, si sono fatti portatori di istanze innovative e che, ancora oggi, rappresentano temi attuali e non sufficientemente recepiti dai vari

[484] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.
[485] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[486] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[487] Intervista dell'autore ad Antonio Bassolino, Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000.

Governo nazionali degli ultimi 20 anni. A proposito di questo, Castellani ritiene che " è stata un'esperienza importante, figlia della cultura politica del momento. Sarebbe importante, anche per affrontare la crisi attuale, riprendere questo tema anche perché le città sono il motore del paese"[488].

Enzo Bianco ricorda, inoltre, la visione più politica del movimento di Sindaci: "I Sindaci eletti direttamente hanno la forza di ripulire le città, di togliere insane abitudini. C'è un profilo istituzionale, quello di far contare di più le città nella democrazia italiana. Contemporaneamente, i Sindaci del centro-sinistra si sono impegnati nell'idea, dato che non c'erano le singole forze politiche, ma un aggregato riformatore che aveva sostenuto i vari Sindaci. Pensavamo che questo dovesse diventare il Partito Democratico, tant'è che alcuni di noi avevano fondato Alleanza Democratica. Insomma, l'idea di avere un partito riformatore sostanzialmente insieme. C'erano opinioni diverse: alcuni come me che avevano pensato a fare un vero partito dei Sindaci, e c'era chi, come Bassolino, era più prudente avendo una storia diversa"[489]. Dunque, data la maggioranza di centro-sinistra, c'era particolare fermento in quest'area politica, tant'è che alcuni di questi protagonisti hanno assunto importanti incarichi di Governo.

Walter Vitali ricorda alcuni dei protagonisti che hanno raggiunto incarichi nazionali, come "la candidatura di Rutelli a Premier, nelle elezioni del 2001. Quella era un po' l'esito della stagione dei Sindaci, e ne rappresentò l'apice. Prima c'erano stati altri episodi, Bassolino da Sindaco fu nominato Ministro, lo stesso accadde a Bianco. Questo fu il ruolo nazionale che il Partito dei Sindaci in qualche modo interpretò"[490]. Quindi, pur nelle difficoltà, i Sindaci sono riusciti ad avere un importante ruolo a livello nazionale con prestigiosi incarichi. Tuttavia, lo stesso Vitali racconta che non sempre i rapporti con i leader nazionali furono idilliaci. Infatti, "ci fu una forte opposizione da parte dei protagonisti di allora. È nata così la battuta di Amato su *Centocittà,* che affiancava i Democratici. Amato usò l'espressione "Cento Padelle". D'Alema sul

[488] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[489] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[490] Intervista dell'autore a Walter Vitali, Sindaco di Bologna dal 1993 al 1999.

versante PDS parlava dei "Cacicchi" quando si voleva riferire a Ras locali che sgomitavano. È evidente che in una struttura partitica gerarchica, avere comunque dei Sindaci che, grazie all'elezione diretta ed al consenso conquistato nel governo delle loro città, diventavano personalità politiche nazionali era una novità di grande impatto"[491].

Per quanto riguarda le prospettive future per il partito dei Sindaci, i protagonisti di quel periodo restano scettici. Infatti, Vitali reputa che "il tema del Partito non si può riproporre oggi"[492]. In maniera simile si esprime Valentino Castellani che ritiene che "la temperatura del contesto politico di oggi sia piuttosto polarizzata, poiché prevalgono la contrapposizione e meccanismi di conflitto più che di cooperazione. È molto difficile, non è una stagione in cui è facile riproporre esperienza di quel genere "[493].

Si mostra, invece, più possibilista, Enzo Bianco che spiega che "oggi vedo che nello schieramento progressista è necessario riportare la linfa che i Sindaci sanno esprimere, perché potrebbero arricchire il dibattito politico come protagonisti"[494].

Dunque, potrebbe essere importante riproporre questa formula e, in tal senso, ritengo importante anche l'opinione di alcuni protagonisti di oggi come Luigi De Magistris e Antonio Decaro.

Il Sindaco di Bari spiega che, a suo avviso, "il partito dei sindaci è un refrain che torna di frequente a riempire le cronache e ad animare il dibattito politico. E spesso ha anche partorito amministratori pubblici molto validi. In realtà, non credo esisterà mai un vero e proprio partito, perché ognuno di noi ha la propria storia politica e personale. Credo però che la figura del sindaco sia centrale per il governo del Paese"[495].

De Magistris, invece, ritiene possibile una ripresa del tema e vede una crescita tra gli attuali primi cittadini, anche se esprime alcune preoccupazioni: "I Sindaci sono molto protagonisti, sono coloro i quali mantengono la coesione sociale nelle loro diversità, mantengono unita l'Italia nelle sue differenze. Poi dipende dai periodi storici e dalla forza del Sindaci. Per esempio, negli anni '90 ci furono Sindaci con una forte visibilità

[491] Intervista dell'autore a Walter Vitali, Sindaco di Bologna dal 1993 al 1999.
[492] Intervista dell'autore a Walter Vitali, Sindaco di Bologna dal 1993 al 1999.
[493] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[494] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[495] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

e ci fu questo movimento. Poi c'è stato un momento di opacità. Negli ultimi 10 anni è ritornata la forza dei Sindaci. Io credo che se il paese si affidasse di più ai Sindaci potrebbe essere un paese più forte. Per questo, a livello centrale non danno mai energie ai Sindaci, hanno preoccupazione di un cambiamento più democratico e orizzontale del nostro paese"[496].

3.8 Il Sindaco tra realtà e prospettive

Come già ampiamente analizzato, la Riforma del sistema di Governo comunale e l'elezione diretta del Sindaco resa possibile dalla Legge 81 del 1993, ha radicalmente cambiato il sistema politico italiano, nonché i rapporti sociali. Per comprendere anche le criticità del Sistema e le prospettive future per il Sindaco e per l'istituzione comunale, ho chiesto ai Sindaci di esprimere alcune opinioni. L'obiettivo di questa parte finale è quella, ascoltando le proposte di ciascuno, di presentare eventuali miglioramenti per il nostro sistema in maniera coerente e costruttiva. Infatti, sono tantissimi gli aspetti che riguardano le amministrazioni comunali e che i Sindaci si trovano a fronteggiare senza un adeguato supporto da parte delle altre istituzioni. Infine, è sempre bene sottolineare come il Sindaco rappresenti l'autorità a cui i cittadini si rivolgono per prima e, quindi, il catalizzatore di tutte le richieste che si pone come vero termometro politico e sociale del paese.

La Riforma del 1993, con l'elezione diretta del Sindaco, ha sicuramente modificato, in maniera decisiva, il sistema politico e i Sindaci concordano su questa visione, in particolare è da essi ritenuta uno dei migliori interventi nella storia Repubblicana. Infatti, Luigi De Magistris crede che "sia una delle migliori riforme fatte dal parlamento negli ultimi decenni"[497].

Uno dei protagonisti di quella Riforma è, senza dubbio, Enzo Bianco, membro del Comitato dei nove all'interno della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati durante la discussione parlamentare prima dell'approvazione. Bianco ricorda

[496] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[497] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

che quella riforma, con l'elezione diretta del Sindaco e meccanismi di stabilità si rendeva necessaria perché "in quel momento la durata media delle amministrazioni comunali in Italia era di 11 mesi, un Sindaco eletto in Consiglio Comunale sapeva che il suo orizzonte temporale medio era di 11 mesi, a Catania di 6 mesi. Quindi l'orizzonte temporale delle sue azioni era limitato, impossibile affrontare le questioni strategiche della città e, nella migliore delle ipotesi, un Sindaco mirava ad una buona amministrazione"[498]. Questo argomento, già analizzato in precedenza, ci consente dunque di individuare la base di partenza ed evidenziare l'aspetto più gradito sia dai Sindaci che dai cittadini: la stabilità.

Tuttavia, vi erano aree d'Italia più o meno soggette ad instabilità. Walter Vitali ricorda infatti sia un curioso aneddoto che il segreto della longevità amministrativa dei Sindaci di Bologna: "Mi ricordo che a Catania, nell'anticamera dell'ufficio del Sindaco c'erano una serie di ritratti di Sindaci infiniti. A Bologna, prima di me, i Sindaci sono stati solo quattro dal 1945. La ragione fondamentale è la particolare conformazione politica di Bologna, che fu caratterizzata fin dall'inizio da una coalizione di sinistra con un forte Partito Comunista e un Partito Socialista sempre alleato, questo ha garantito maggiore stabilità. Altrove, invece, vi erano coalizioni centriste con partiti come la Democrazia Cristiana con correnti interne e forti turbolenze politiche che provocavano frequenti cambi nelle giunte. Dunque bisogna considerare l'assetto politico e le differenze territoriali"[499]. La spiegazione di Vitali ci aiuta, quindi, a comprendere come la Riforma fosse necessaria dato che, salvo alcune aree dove la prevalenza di un partito era netta, nel resto del paese vi era una forte instabilità.

[498] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[499] Intervista dell'autore a Walter Vitali, Sindaco di Bologna dal 1993 al 1999.

3.8.1 I Sindaci e l'amministrazione

Anche questo ha, sicuramente, reso più deboli i Comuni nei confronti delle altre istituzioni e, nonostante la Riforma e la forza dimostrata dai primi cittadini, queste debolezze non sono ancora state colmate del tutto, anche a causa della centralità dell'istituzione municipale nel nostro assetto, principalmente quale fornitore di servizi pubblici e, al contempo, ente su cui si abbatte la scure di tagli sui trasferimenti. Inoltre, non sempre i Sindaci riescono a far fronte a tutte le necessità della propria comunità per varie ragioni, da quelle economiche a quelle legali. Tutti i primi cittadini concordano, infatti, nel sottolineare che vi siano degli aspetti da riformare riguardo l'attuale assetto dei poteri e dell'amministrazione. La questione principale, ben sintetizzata da Antonio Decaro, è che il Sindaco "tocca i problemi con mano, si sporca le mani tutti i giorni, sa esattamente cosa è necessario per far funzionare il servizio di trasporto pubblico o di raccolta dei rifiuti, come agire per aumentare la percentuale di raccolta differenziata o per eliminare le barriere architettoniche che limitano la mobilità di una persona disabile"[500]. Tuttavia, questo aspetto non è sufficientemente valorizzato, con situazioni abbastanza gravi in molti Comuni e Sindaci che, pur volenterosi, sono ostaggio della burocrazia. A tal proposito, Enzo Bianco, già Ministro dell'Interno, è stato protagonista della stesura del Testo Unico degli Enti Locali attualmente in vigore dal 2001: "Oggi, dopo 20 anni, si pone l'esigenza di una modifica organica del TUEL anche perché, in questi anni, sono intervenute molte leggi che hanno modificato senza un profilo organico: di solito erano emendamenti dell'ultimo momento, dunque disordinati. Trovo che il tema necessario da affrontare in questo ambito è quello del rapporto drammatico tra i Comuni e la burocrazia"[501].

Anche Massimo Zedda si inserisce in questo filone e spiega, in maniera pratica, la drammatica situazione in cui versano i Comuni italiani, aspetto sottovalutato ma che, senza dubbio, comporta anche l'allontanamento del cittadino dalla politica e dalle istituzioni. Zedda spiega che "abbiamo tanto parlato di burocrazia ma, adesso, non

[500] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.
[501] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.

abbiamo più burocrati dietro le scrivanie, c'è rimasta solo la burocrazia. Abbiamo leggi farraginose, troppe, ma non abbiamo nessuno che lavori le pratiche. Abbiamo avuto il blocco delle assunzioni per 10 anni. Mancano giovani da impiegare nella Pubblica Amministrazione, con tantissime professionalità che lavorano altrove o che abbiamo regalato ad altri stati. Il Comune di Cagliari ha 1300 dipendenti, ma in pochi anni ne abbiamo persi più di 300. Io sono passato da 40 dirigenti nel 2011 a 21 nel 2019"[502].

A questo si aggiungono le difficoltà finanziarie di molti enti e la mancanza di una strategia utile a garantire ai Comuni una stabile programmazione economica senza incorrere in improvvise carenze di liquidità. Flavio Tosi, a tal proposito, ritiene che "sarebbe ideale, data l'inefficienza dello Stato, una vera autonomia ai Comuni che gestiscono le risorse dei cittadini. In questo modo, i cittadini sanno a chi vanno i soldi, e se tu Sindaco sei bravo a governare stai in piedi, sennò vai a casa. Purtroppo è impossibile perché in Italia ci sono alcune sacche di clientela ed inefficienza, sprechi che non porteranno al federalismo. Tuttavia, bisognerebbe andare in quella direzione, responsabilizzando gli enti locali, in modo che non vivano di soldi di altri, con l'amministrazione e il Sindaco responsabili"[503]. Dunque, maggiore responsabilizzazione degli enti locali e lotta agli sprechi. Anche Luigi De Magistris guarda verso la responsabilizzazione degli amministratori locali: "Io sarei dell'idea che ai Sindaci si debbano dare più poteri e responsabilità. La responsabilità i Sindaci se la prendono, ma hanno ancora pochi poteri, soprattutto sui fondi. Credo che possa essere utile assegnare direttamente ai Sindaci i fondi europei, sarebbe una bella idea per rendere l'Europa più forte, l'Europa delle città e, quindi, l'Italia dei Comuni con maggiori responsabilità, poteri e risorse"[504].

Riguardo l'aspetto della gestione finanziaria dei Comuni, Zedda spiega che "se il paese fosse amministrato come i Comuni, in Italia non esisterebbe il debito pubblico. Il totale dell'indebitamento di tutti i Comuni d'Italia sul totale pesano per il 2,6%. Ad esempio, il Comune di Cagliari aveva dei parametri dove il tasso d'indebitamento era il più basso

[502] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[503] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[504] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

tra i Comuni d'Italia. Il mio predecessore mi consegnò una cassa di 150 milioni, io ho riconsegnato una cassa di più di 300 milioni"[505]. Dunque, queste politiche di tagli agli enti locali non fanno altro che aumentare le difficoltà per gli amministratori e per gli stessi cittadini, spesso scontenti dei servizi resi.

Anche Luigi De Magistris concorda con Zedda e aggiunge che "non c'è dubbio che i Comuni siano in una situazione difficile. Non abbiamo risorse economiche adeguate. La città di Napoli è, addirittura, in pre-dissesto, sottoposta ad un piano di riequilibrio. Paghiamo un debito storico che risale al terremoto del 1980 e all'emergenza rifiuti e sono debiti non contratti dal popolo napoletano, ma dallo Stato. I comuni, sono quelli che più hanno dato allo Stato e meno hanno contribuito ad appesantire il debito pubblico, anzi hanno contribuito a deflazionarlo. Noi, essendo in piano di riequilibrio, non possiamo fare investimenti, mutui, etc.. È chiaro che i Sindaci spesso lottano a mani nude, senza munizioni, senza armi, a volte senza ossigeno. Però hanno quella capacità di far ripartire il paese con grande passione ed energia, inventiva, i propri territori. Sicuramente sono i più appesantiti da vincoli normativi e finanziari, sono quelli su cui maggiormente lo Stato scarica, ma sono anche quelli più responsabili"[506].

Massimo Zedda approfondisce ulteriormente la questione ricordando che "la spesa di tutti i Comuni d'Italia è del 7%. Non so come tagliando la spesa e incidendo sul 7% si ottengano risultati più che sul restante 93%. Gli unici che in questi anni non hanno speso sono i Comuni mentre, negli ultimi 20 anni, è aumentata la spesa di Stato e Regioni. Se venisse aumentata la spesa dei Comuni probabilmente si potrebbero avere molti più benefici economici, ricadute, velocità di spesa di gran lunga migliore"[507]. Dunque, rimettere i Comuni al centro della visione economica e sociale italiana per avere maggiori e dirette ricadute a tutti i livelli.

Tuttavia, non sempre le intenzioni dei Sindaci si traducono in realtà per diversi motivi, dalla burocrazia ad interventi esterni. Antonio Decaro spiega che "l'esperienza legata all'emergenza sanitaria da Covid – 19 forse rappresenta al meglio la situazione. Noi

[505] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[506] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.
[507] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

siamo il terminale di una catena composta da vari livelli amministrativi, nonché quelli che poi devono gestire praticamente ogni questione relativa alla vita delle persone. Dopo lo scoppio della pandemia ho dovuto fronteggiare la gestione degli spazi pubblici, la chiusura di diversi servizi del Welfare e le ristrettezze e le limitazioni alla circolazione. Peraltro, per i cittadini tutto dipende dal sindaco e posso garantirle che molti dei problemi segnalati non hanno nulla a che fare con le competenze del Comune. Gli strumenti sono pochi, andrebbero cambiate le leggi, magari ampliati i poteri di ordinanza sindacale, snellite alcune procedure amministrative. Il sistema è certamente migliorabile, anche solo da un punto di vista burocratico. Penso, ad esempio, alla complessità delle procedure che determina lunghi tempi di attesa per l'autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico in favore delle attività commerciali"[508].

Alberto Ravaioli sottolinea come "alla figura del Sindaco, nelle città sopra i 100mila abitanti come Rimini, occorra dare più giudizioso potere. Durante la mia carriera di Sindaco ho avuto 4/5 avvisi di garanzia da parte della Magistratura, per abuso d'ufficio, e tutti finiti in bolle di sapone. Il più grande limite di un Sindaco è quello di doversi confrontare con un sistema amministrativo burocratico, con il rischio di creare ostacoli alla realizzazione dei progetti. Io, per fortuna, ho avuto bravi dirigenti e collaboratori, per cui sono riuscito a fare grandi cose come la Fiera di Rimini. Ecco, sono riuscito, però mettendoci 12 anni perché questo sistema è farraginoso e burocratico. Quando sento dire che bisogna abbattere la burocrazia mi viene da sorridere, la burocrazia è auto-costruita dallo Stato e frena l'azione dei Sindaci. Esempio il Ponte di Genova: il Sindaco, liberato da lacci e lacciuoli, è riuscito a fare "[509].

Enzo Bianco, in maniera simile, sottolinea come la burocrazia freni l'attività dell'amministrazione e propone anche delle soluzioni: "c'è un problema oggettivo, in cui un funzionario o un dirigente, nella migliore delle ipotesi in buona fede, per paura di decisioni della Corte dei Conti, non firma e i tempi si dilungano. Il rapporto con la burocrazia è veramente centrale e non riguarda solo i Comuni ma anche il paese, la vicenda Covid ce lo dimostra: se vogliamo ripartire dobbiamo semplificare. Altro

[508] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.
[509] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.

esempio: a Genova con la ricostruzione del Ponte che confrontiamo con altre vicende come l'autostrada Catania- Palermo, ferma da 5 anni. C'è la necessità di affrontare il tema del rapporto tra macchina amministrativa e Comune, bisogna affidare più poteri ai Sindaci, intervenendo duramente se qualcuno sbaglia. Oggi i Sindaci sono continuamente sottoposti ad indagini che si chiudono, nel 95% dei casi, con un proscioglimento in fase istruttoria o con la richiesta di non luogo a procedere. Bisogna dare serenità a chi amministra la città, facendo pagare chi sbaglia"[510].

Flavio Zanonato individua anche delle lacune nelle normative, soprattutto per quanto riguarda i controlli e ritiene fondamentale "il Segretario Generale che era una figura essenziale per garantire l'omogeneità dei comportamenti nei confronti dello Stato. Il segretario comunale è diventato una figura scelta dal Sindaco, il cui parere non è più vincolante, quindi di supporto, ma senza grande peso. Questo comporta che, se il Sindaco non ha un'esperienza sufficiente, commette errori. Lo strumento di controllo è a posteriori con il Tribunale Amministrativo Regionale e il Consiglio di Stato, ma l'errore resta. Devono essere create delle figure di garanzia. Inoltre, sono affidate molte responsabilità ai dirigenti che sono terrorizzati a quest'idea e tentennano nelle decisioni e questo usura la capacità di decisione dell'amministrazione e aumenta il rischio corruzione"[511].

Luigi De Magistris, pur condividendo le preoccupazioni dell'amministrazione pubblica, ritiene che agire è sempre la soluzione migliore. Infatti, "è vero che continua a persistere una burocrazia eccessiva e che il clima di preoccupazione che c'è spinge alcune figure, all'interno della pubblica amministrazione, a non agire per paura di incorrere in responsabilità, però l'omissione è più grave dell'azione. Se tu agisci nell'interesse pubblico e dell'affermazione dei diritti costituzionali, stai facendo il tuo dovere, se stai fermo e ometti sei come Ponzio Pilato. Ometti le tue funzioni, mettendo a rischio il funzionamento di un ente pubblico e non agisci per attuare interessi costituzionali"[512].

---

[510] Intervista dell'autore ad Enzo Bianco, Sindaco di Catania dal 1988 al 1989, dal 1993 al 2000 e dal 2013 al 2018.
[511] Intervista dell'autore a Flavio Zanonato, Sindaco di Padova dal 1993 al 1999 e dal 2004 al 2013.
[512] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

Le soluzioni per sbloccare questa situazione di stallo in cui versano i Comuni possono, dunque, comprendere vari aspetti, dal versante economico, a quello legale e finanziario e financo a quello sociale e di compartecipazione di soggetti esterni all'amministrazione. Roberto Dipiazza evidenzia come "questi mesi di Coronavirus hanno digitalizzato il Paese più velocemente di venti anni di semplificazioni. Questo ci fa capire bene che la situazione è migliorabile, basta volerlo. Sicuramente dare più risorse ai Comuni e maggiori margini di manovra ai Sindaci sarebbe un bel passo in avanti. Nel caso specifico dell'emergenza causata dal Covid19, credo che si sarebbero raggiunti risultati migliori e più veloci se il Governo avesse attribuito ai Sindaci i poteri e le funzioni dei Commissari per le scelte da adottare nella gestione diretta delle risorse"[513].

Anche Flavio Tosi individua altre soluzioni e spiega che "devi lavorare molto con il privato, data la penuria di risorse, in sinergia, in modo da avere risorse aggiuntive. Quello che sono riuscito a fare a Verona, dal punto di vista di internazionalizzazione, lo fai lavorando con il privato, portando risorse ed investimenti, questa è l'arma per supplire al gettito ordinario limitato"[514]. Altre soluzioni interessanti sono proposte da Massimo Zedda che spiega come "siamo stati una delle stazioni appaltanti più importanti del paese per investimenti. Io facevo partecipare il Comune a tutti i bandi europei, ho ottenuto finanziamenti di tutti i tipi. Devi mettere i Comuni nelle condizioni di fare manutenzione e mettere il cittadino e il turista nelle condizioni ideali"[515].

Dunque il Comune come vero centro propulsore del paese, data la prossimità al cittadino e le grandi potenzialità inespresse del patrimonio artistico, sociale, culturale, economico, turistico, umano non sufficientemente sfruttato. Questa analisi, condotta insieme ad alcuni dei protagonisti delle nostre città, ha permesso di toccare argomenti a volte in secondo piano, ma fondamentali. Infatti, a mio avviso, tutti gli aspetti posti in evidenza mostrano come le parole non sempre corrispondano ai fatti e che sia necessario intervenire in maniera decisa per migliorare la situazione attraverso vari

[513] Intervista dell'autore a Roberto Dipiazza, Sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016.
[514] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[515] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.

strumenti. Questo compito è affidato, tra gli attori principali, all'ANCI, il cui Presidente Antonio Decaro sottolinea come "in base alla mia esperienza posso affermare che l'Anci è un'associazione forte, compatta e molto efficace. Negli ultimi anni abbiamo portato avanti insieme molte battaglie, mantenendo un dialogo costante con i vari governi che si sono succeduti, al di là del colore politico. Non è semplice interloquire con gli organi costituzionali, né rappresentare quasi 8mila sindaci, ma ho sempre contato sull'apporto di tutti, da destra a sinistra passando per i 5 stelle, perché quando si tratta di problemi reali, che impattano sulla vita quotidiana dei cittadini, non c'è partito che tenga. In Anci ho trovato sin dall'inizio grande spirito di collaborazione e lealtà"[516]. Queste parole di Decaro, sperando possano essere di buon auspicio, dimostrano come solo con l'apporto di tutti gli amministratori locali, e anche dei cittadini, sia possibile risolvere i problemi evidenziati e permettere al paese di porsi nuovi, ambiziosi, obiettivi.

3.8.2 I Sindaci, i sistemi elettorali e le altre istituzioni: è esportabile il modello comunale?

Come evidenziato, sono stati gli aspetti, e non solo amministrativi che riguardano i Sindaci ed i Comuni. Infatti, operando all'interno di una cornice disegnata dallo Stato Centrale, non sempre tutto è adattabile alle singole realtà locali e dà origine a difficoltà di coordinamento tra le varie istituzioni. A questo si aggiungono dei problemi propriamente comunali che non vengono risolti e che, in alcuni casi, sono limitanti per gli stessi primi cittadini.

Un esempio evidente è quelli dell'Anatra Zoppa, con Cateno De Luca assoluto protagonista di un caso eclatante come quello di Messina. Ovviamente non è l'unico, ma ritiene che sia necessario "correggere la stortura capitata a Messina, un Sindaco non può non avere la maggioranza in Consiglio Comunale perché nel governo municipale la figura che prevale è quella del Sindaco. Dunque, il Sindaco deve avere una sua maggioranza. Sennò ti ritrovi con risultati che ammazzano i palazzi municipali, serve una correzione perché altrimenti far vincere un Sindaco con una maggioranza diversa

[516] Intervista dell'autore ad Antonio Decaro, Sindaco di Bari dal 2014.

significa far bloccare l'amministrazione per 5 anni o fin quando dura"[517]. L'idea di intervento di De Luca sulla legge elettorale e sul sistema di governo comunale non è l'unica. Infatti, anche Flavio Tosi ritiene necessario intervenire perché se "il Sindaco uscente è capace e mantiene un rapporto con la città ha sicuramente un vantaggio. Io mi sono sempre battuto per avere almeno un terzo mandato, perché è un'anomalia italiana. Nelle altre nazioni europee non esiste un limite per il mandato. Verona è gemellata con Monaco di Baviera e il mio amico e collega Ude è stato Sindaco per 30 anni. Se i cittadini ti vogliono, ti tengono, se non ti vogliono, ti mandano a casa. È anti-democratico privarli della possibilità di confermare un Sindaco se hanno voglia di tenerti"[518]. Le idee sia di Tosi che di De Luca si inseriscono nel dibattitto sulla stabilità amministrativa e, sicuramente, rappresentano degli argomenti di discussione importanti per quanto riguarda le soluzioni per permettere uno sviluppo consolidato e più armonico delle città.

Riguardo al rapporto con gli altri enti ed istituzioni, Luigi De Magistris spiega che "dipende anche dal Sindaco, ha una grande forza se la dimostra. Il ruolo del Sindaco è straordinariamente interessante e può avere un ruolo importante anche nei rapporti con le altre istituzioni. Dipende dal ruolo che vuoi svolgere e dalle persone"[519]. Una delle riforme che ha visto molti Sindaci coinvolti negli ultimi anni è stata la Legge Del Rio del 2014, che ha istituito le città metropolitane. Questo è un tema che sta a cuore ai Sindaci e, come segnalato nel paragrafo sul Partito dei Sindaci, già messo in evidenza negli anni '90. Questo nuovo ente ha notevolmente cambiato, nei casi delle città interessate, i rapporti con gli altri enti.

Valentino Castellani ritiene che "la Città Metropolitana sia una delle grandi sfide che riguardano l'organizzazione, in generale, dello Stato. La legge Del Rio ha delimitato i confini delle Città Metropolitane con le ex province. Questo è un territorio molto vasto che va dall'area conurbata alla città fino alla campagna. Premettendo il fatto di considerare le aree metropolitane reali e quindi avere un governo di queste, sarebbe

[517] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.
[518] Intervista dell'autore a Flavio Tosi, Sindaco di Verona dal 2007 al 2017.
[519] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

fondamentale l'affidamento di funzioni e risorse che riguardano il tema dello sviluppo economico. La legge prevede la devoluzione dei poteri da parte delle Regioni nei confronti delle città metropolitane. Nel contesto di una sana competizione tra territori, i poli dello sviluppo devono collaborare con le aree circostanti. Non sono solo le città, ma queste con la conurbazione, sono il vero motore dello sviluppo. Per raggiungere questi obiettivi è necessaria l'attribuzione di risorse adeguate e siamo rimasti a metà del guado"[520]. Luigi De Magistris ritiene fondamentale continuare il percorso interrotto: "Il Parlamento ha fatto un percorso, poi lo ha interrotto, ha agito in modo ibrido e ambiguo e non ha continuato. Quindi, da una parte, ha fatto vedere che ha eliminato le province, poi in realtà non le ha eliminate tutte, qualcuno ha pensato che fosse solo un cambio di nome. Adesso è arrivato il momento di affrontare in maniera adeguata i rapporti tra Regione, Comune, Città Metropolitana e Stato. Sulla Città Metropolitana si deve fare di più perché sono state oggetto di una riforma importante. Però, se la si lascia così, senza i poteri necessari e il trasferimento di funzioni si rischia di aver fatto una riforma zoppa che potrebbe peggiorare le cose. Finora le Città Metropolitane hanno svolto il loro ruolo, lo svolgono in maniera importante, però non sono percepite come enti intermedi"[521]. Il ruolo delle Città Metropolitane, infatti, è una delle principali sfide che attendono i Sindaci e il Parlamento per il riassetto definitivo della nostra Repubblica, tante volte auspicato, ma realizzato solo in parte e senza un quadro d'insieme ben definito.

Tra le principali riforme ricorrenti nel dibattitto politico vi è l'idea del Sindaco d'Italia, dunque la trasposizione delle regole del sistema elettorale e di Governo anche a livello nazionale. Questa proposta ha sempre portato ad un forte confronto tra le varie posizioni, non sempre coincidenti, e rinviato un argomento importante per il nostro sistema politico, la stabilità del Governo nazionale. Come abbiamo analizzato, la Riforma del 1993 ha prodotto un sistema di governo fortemente apprezzato dai cittadini, nonché dai diretti interessati, con Sindaci sempre più protagonisti ma, soprattutto, in grado, nonostante le difficoltà, di programmare a lungo termine e con

[520] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[521] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

relativa tranquillità circa la tenuta del proprio esecutivo. La situazione si presenta diametralmente opposta per quanto riguarda il Governo nazionale, nonostante varie riforme relative ai sistemi elettorali con l'utilizzo di un sistema proporzionale puro, un maggioritario misto, un proporzionale con premio di maggioranza e l'attuale sistema con una preponderanza di sistema proporzionale e una parte maggioritaria. Data la difficoltà più volte evidenziata nel risolvere la cronica instabilità governativa, in maniera ricorrente si presenta il tema del Sindaco d'Italia. Insieme ai Sindaci, ho avuto modo di analizzare alcune criticità e la loro idea al riguardo. Ovviamente, è bene specificare come il sistema italiano di governo comunale abbia delle caratteristiche proprie che necessitano di adattamenti per essere esportato e come l'unico modello in gran parte simile sia quello neoparlamentare in vigore in Israele.

Tra gli scettici sulla proposta si pone Sergio Chiamparino che ritiene che "gli esempi di paesi, come Israele, che hanno un modello neoparlamentare, non è da prendere a riferimento. Perché, mentre ha senso la legittimazione diretta del Sindaco, sul piano nazionale siamo una Repubblica parlamentare. Poi, se si vuole rivedere l'assetto organicamente, ritengo comunque pericoloso un modello di premierato con elezione del Primo Ministro, perché bisognerebbe avere dei contrappesi molto solidi. La contraddizione è evidente, se si elegge direttamente il Presidente del Consiglio, si tira la sua maggioranza con il parlamento, che diventerebbe irrilevante. I Consigli Comunali non hanno nessun potere tranne il controllo e non hanno potere di decisione vero, essendo la maggioranza fatta dai Sindaci. Un meccanismo del genere con un Presidente della Repubblica eletto da quel parlamento sarebbe un meccanismo squilibrato"[522].

In maniera simile si esprime Valentino Castellani che spiega che "le comunità locali hanno un paradigma di prossimità che va declinato in maniera corretta. Noi Sindaci siamo molto più vicini alla quotidianità e quindi è più facile stabilire rapporti di natura personale. Il legislatore che sta a Roma si occupa di problemi il cui impatto sulle persone ha bisogno di mediazioni più lunghe. Io non credo molto al Sindaco d'Italia, sono un tifoso della Democrazia rappresentativa, quindi non credo che funzioni. Se

[522] Intervista dell'autore a Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino dal 2001 al 2011.

viene spostato troppo in alto c'è sempre il rischio che le istanze populistiche, con una sola persona al comando, diventino pericolose"[523].

Walter Vitali, pur condividendo la necessità di rafforzare l'esecutivo, esprime perplessità riguardo questo tipo di modello: "il fatto che il Sindaco d'Italia sia ricorrente dimostra che il modello non è così esportabile automaticamente, perché è una sorta di premierato ad elezione diretta, senza veri contrappesi. Obiettivamente sono livelli diversi, un conto è il governo del paese, un conto il governo delle Città. Il Sindaco come capo dell'esecutivo eletto direttamente può funzionare certamente in città, il Primo Ministro eletto direttamente con un Presidente della Repubblica eletto come l'attuale io non lo vedo. Piuttosto vedrei un sistema presidenziale, tant'è che il sistema a cui ci si è maggiormente riferiti, quando si tentò di rendere più stabile il sistema italiano, era quello francese. Sul Sindaco d'Italia in senso stretto ho delle perplessità. Sui metodi che tendono a rafforzare l'esecutivo io sono d'accordo, ma al momento si è aperta una deriva proporzionalista che ci porta a parlamenti senza maggioranze chiare e governi eterogenei. Vedo più il versante della legge elettorale in grado di dare una chiara maggioranza"[524].

Infine, tra chi esprime dubbi al riguardo vi è anche Massimo Zedda che, però, individua nei sistemi elettorali e nella classe politica la vera chiave per la governabilità anche del paese. Zedda spiega che "il nostro sistema elettorale prevede un modello uguale per Sindaci e Presidenti di Regione, salvo qualche lieve differenza, in tutta Italia. Per la Regione però non c'è il ballottaggio e si dovrebbe valutare se questo sia utile o meno. Nei Comuni funziona, non avverto grandi problemi su questo, anche perché non esiste il sistema perfetto. Bisogna capire in che direzione si vuole andare, infatti per Comuni e Regioni si vota con le preferenze, per il Parlamento questo non c'è. L'aspetto centrale sono i sistemi elettorali, abbiamo avuto un Sistema parlamentare bicamerale per tutto il novecento ed è ancora così. Abbiamo avuto un sistema elettorale proporzionale, con quel sistema, con governi che cambiavano facilmente, abbiamo avuto grandi conquiste economico-sociali. Cioè il tema è la selezione della classe dirigente o il sistema

[523] Intervista dell'autore a Valentino Castellani, Sindaco di Torino dal 1993 al 2001.
[524] Intervista dell'autore a Walter Vitali, Sindaco di Bologna dal 1993 al 1999.

elettorale? Quest'ultimo attiene ai pesi e ai contrappesi, ma il vero tema è la qualità della classe dirigente. Se non hai giocatori all'altezza, la qualità non è buona, non vai da nessuna parte. È molto più difficile selezionare una classe dirigente all'altezza"[525].

Dunque, da questi interventi, sono emerse delle posizioni molto interessanti e, senza dubbio, ciascuna di essa ha solide basi. Personalmente, ritengo che la selezione della classe dirigente sia un problema che vada oltre la questione dei sistemi di governo e, probabilmente, è proprio questa a non permettere l'individuazione di una soluzione atta a risolvere questo atavico problema del nostro sistema politico. Dall'altra parte sono fondate le preoccupazioni di chi ritiene pericoloso, soprattutto in un momento politico e sociale turbolento come l'attuale, proporre una soluzione che inevitabilmente, e il caso dei Sindaci ce lo dimostra, consente ad un singolo di emergere in maniera preponderante.

Tra i favorevoli ad una trasposizione del modello municipale anche a livello superiore vi è Alberto Ravaioli che spiega come "questo modello debba essere portato anche agli altri livelli di Governo, penso alle Regioni e al Governo del paese. Apprezzo l'idea di chiamare il Primo Ministro *Sindaco d'Italia*"[526]. Anche Cateno De Luca esprime la sua forte approvazione in tal senso, ritenendo che "Il sistema di *Sindaco d'Italia* non è male perché, comunque, l'elezione diretta porta ad un collegamento e condivisione più forte. Come si identifica la comunità nel Sindaco, fare identificare il popolo nel Premier è importante. Io sono per una premiership forte, autorevole, che venga scelta dal popolo e che non abbia alibi nel garantire risultati. Se non garantisci, vai a casa sostanzialmente. Come i Sindaci, quindi non dipendono da nulla, se il Sindaco ha la maggioranza non ha alibi"[527].

Anche Luigi De Magistris, con relativa prudenza, vede di buon occhio un'eventuale trasposizione di un modello simile a quello comunale a livelli maggiori. Infatti spiega che "io sono per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, ovviamente nell'ambito degli equilibri costituzionali garantiti dal Parlamento. Si può trovare un sistema

[525] Intervista dell'autore a Massimo Zedda, Sindaco di Cagliari dal 2011 al 2019.
[526] Intervista dell'autore ad Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini dal 1999 al 2011.
[527] Intervista dell'autore a Cateno De Luca, Sindaco di Messina dal 2018.

elettorale adeguato che metta insieme proporzionale e maggioritario e un Presidente della Repubblica garante dell'unità nazionale e degli equilibri tra diversi poteri. Per me l'elezione diretta è fondamentale, si eviterebbero pure questi continui ribaltoni che ci sono. Con l'elezione diretta dai un mandato certo per 5 anni di governo, con l'opposizione che fa il suo lavoro, un po' come il Sindaco. È difficile che il Sindaco di una grande città perda la maggioranza, bisogna consentire a chi vince l'elezione di avere i numeri per poter governare. L'Italia ha bisogno di stabilità in generale, ma mai come in questo momento avrebbe bisogno di autorevolezza e stabilità"[528].

Dunque, sul Sindaco d'Italia le posizioni sono differenti, ma è indubbio che il sistema comunale, con le dovute modifiche e attuazioni, possa rappresentare un modello valido per ripensare adeguatamente il nostro sistema. Infatti, esattamente come accaduto per il Comune e il Sindaco, in particolare, potrebbe essere la reale soluzioni per riavvicinare la gente al dibattito politico e consentire, finalmente, un vero identificarsi da parte dei cittadini nelle istituzioni.

[528] Intervista dell'autore a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli dal 2011.

CONCLUSIONE

Nei tre capitoli dell'elaborato, dunque, è stata analizzata l'evoluzione della figura del Sindaco da tre punti di vista, legislativo, elettorale e sociale, dall'introduzione della Legge 81 del 1993 ad oggi. In tutti i capitoli sono stati registrati dei cambiamenti importanti ed evidenti sia nella conformazione del ruolo del Sindaco che nel rapporto di questi con ciò che lo circonda, dai cittadini all'amministrazione municipale e alle altre istituzioni.

Nel primo capitolo, attraverso l'evoluzione storica dal 1861 ad oggi, è stato possibile ricostruire la traiettoria sia dell'ente comunale che del suo vertice. In particolare, è da rimarcare il cambiamento avvenuto proprio nel 1993. Infatti, prima della Riforma, dal punto di vista legislativo, il Comune era regolamentato da leggi che riprendevano i vecchi ordinamenti del Regno d'Italia, con una serie di attribuzioni amministrative difficilmente applicabili da parte dei Comuni attuali e un grado di instabilità degli esecutivi comunali che non permetteva il corretto svolgimento dell'attività comunale. La Riforma del 1993 è nata per rispondere ad esigenze di carattere sia politico che amministrativo e sociale, data la limitata importanza agli occhi degli elettori della figura del Sindaco. Dunque, la riforma, iniziata con la legge 142 del 1990, che ha previsto nuove figure e modificato, in parte, le attribuzioni del Comune, è stata portata a termine

principalmente con la legge 81 del 1993. Questa, come evidenziato nel primo capitolo, è intervenuta principalmente su aspetti elettorali e di governo dell'ente. Infatti, la novità principale riguarda il sistema elettorale con la scelta da parte degli elettori del Sindaco, l'assegnazione di un premio di maggioranza e l'introduzione del ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno che non abbiano superato il 50% più uno dei voti. A queste novità elettorali si sono aggiunte la nomina degli assessori da parte del primo cittadino e il principio del *Simul Stabunt Simul Cadent,* che ha indotto i partiti a limitare la propria ingerenza nelle scelte del Primo Cittadino e il ricorso alla sfiducia. Questo, rispetto al passato pre Riforma, segnato da continui cambi di maggioranze ed esecutivi, ha permesso al Primo cittadino di assurgere al ruolo di riferimento reale per la comunità, allargando le proprie prerogative e segnando un nuovo modo di concepire la figura del Sindaco e, in generale, il ruolo del Comune.

Questi aspetti, in particolari le reazioni dei cittadini, sono state valutati nel secondo capitolo, con l'analisi di cinquanta comuni italiani. Ciò che è emerso è stata, soprattutto nelle città più grandi e al Nord Italia, una tendenza da parte degli elettori a concentrare le proprie attenzioni sui candidati all'incarico di Sindaco al momento dell'espressione del proprio voto. Questo, pur considerando la struttura della legge elettorale che prevede l'estensione del voto alle liste anche al candidato collegato, salvo il caso in cui l'elettore ricorra al voto disgiunto, sottolinea come, nel caso di elezioni locali, conti maggiormente il rapporto di prossimità e meno l'ideologia. Ovviamente, vi sono casi in cui è il Sindaco, grazie alle proprie capacità comunicative e professionali, a determinare l'orientamento degli elettori, ma sono soprattutto questi che hanno dimostrato, nel corso degli anni, un certo apprezzamento per la riforma introdotta nel 1993. In particolare, sono gli elettori meridionali e quelli della zona rossa i più interessati a questa tipologia di consultazioni, con tassi di partecipazione di poco inferiori rispetto alle elezioni politiche. Infine, analizzando sia le candidature che le liste, è da sottolineare il notevole apporto della Società Civile a questa tipologia di elezioni. Infatti, sono tantissime le liste che, in media, concorrono alle elezioni comunali, la maggior parte di estrazione civica o rappresentanti comitati e gruppi di cittadini particolarmente interessati alla gestione del bene comune della propria città. Questo ha permesso a singoli cittadini di

poter essere eletti in Consiglio Comunale. Anche nella scelta del Sindaco si riflette la Società Civile, con molti primi cittadini non direttamente legati ad apparati partitocratici, ma scelti per la loro appartenenza alle professioni e che consentono l'avvicinamento tra cittadini e primo cittadino. Tuttavia, sempre nel secondo capitolo, è stato evidenziato come, soprattutto negli ultimi dieci anni, sia aumentata l'astensione. Questo fenomeno può essere ascritto sia ad un allontanamento generale da parte degli elettori nei confronti della politica e, nel caso dei Comuni, alla necessità di un ricambio nella classe politica, con un ritorno alle origini della Legge 81/1993 e un ulteriore, massiccio, impegno della Società Civile nell'ambito della politica locale.

Infine, nel terzo capitolo, grazie alla conoscenza diretta, tramite interviste, delle esperienze dei Sindaci, è stato ricostruito il profilo prevalentemente sociale del rapporto Sindaco-Cittadini. Infatti, oltre agli aspetti già trattati nei precedenti capitoli, nell'ultimo è stato possibile verificare come tale rapporto si sia evoluto sulla base di queste esperienze, alcune particolarmente significative, e che hanno originato successive riconferme dei Sindaci in questione, anche a distanza di tempo. Principalmente, questo è stato possibile grazie all'attenzione che i media hanno posto sulle figure dei Primi cittadini e sulla capacità di questi di comunicare con gli elettori e stabilire, dunque, un rapporto duraturo. Infatti, come si evince dalle esperienze riportate, sono tanti i Sindaci riconfermati più volte e che hanno goduto di un forte radicamento territoriale favorito da tantissime componenti, da quelle sociali a professionali passando per la capacità amministrativa e di gestione fino, appunto, all'attenzione posta dai media.

Altro aspetto importante è il voto d'opinione e la capacità dei Sindaci di mostrarsi distaccati dai partiti a loro sostegno, riuscendo ad allargare la base del proprio elettorato. Questo, dunque, dimostra come la personalizzazione nel caso del Sindaco sia molto importante e rappresenti uno dei fattori fondamentali per la vittoria elettorale e l'ulteriore successo nel corso del mandato. Infatti, non sono pochi i casi in cui il candidato alla carica di Primo Cittadino riesce a raccogliere un numero di consensi più elevato rispetto alle liste a proprio sostegno. Inoltre, questo distacco apparente da parte del capo dell'esecutivo dai gruppi politici di maggioranza, consente di avere una

maggiore autonomia nell'azione amministrativa e, dunque, di poter raccogliere consensi anche da parte di elettori tendenzialmente ostili al Sindaco, ma che riconoscono la capacità di quest'ultimo e il suo porsi a rappresentante della città e non di un solo gruppo. Infine, rappresenta anche uno strumento di persuasione, come testimoniato anche da alcuni protagonisti, verso il Consiglio Comunale con l'obiettivo di sbloccare impasse che potrebbero vanificare gli sforzi sia della Giunta che della macchina amministrativa.

L'importanza avuta dalla Legge 25 marzo 1993 n. 81, è ulteriormente dimostrata dalla capacità dei Sindaci di fare fronte comune, come nel caso del "Partito dei Sindaci" e dalle capacità amministrative dimostrate dai primi cittadini, nonostante le difficoltà incontrate. Tutto questo ha contribuito ad un sensibile avvicinamento tra Istituzioni e cittadini, aspetto confermato anche dai sondaggi, dove i Sindaci si posizionano, spesso, in vetta alle classifiche di gradimento, con percentuali rilevanti. Inoltre, a livello locale, come testimoniato dai protagonisti, non è raro imbattersi in casi in cui i cittadini si rivolgono al Sindaco per qualsiasi esigenza, in quanto percepito come il rappresentante più vicino, sia per l'elezione diretta che per il compito di guida della e tra la comunità. Infine, nell'ultima parte del terzo capitolo, sono state evidenziate alcune criticità che riguardano il ruolo del Sindaco e dell'amministrazione comunale, elementi fondamentali per il nostro paese, ma non sempre adeguatamente valorizzati. Altro aspetto è stata la valutazione della prospettiva del cosiddetto "Sindaco d'Italia", argomento particolarmente discusso in ambito politico, la cui implementazione ed efficacia non è sempre chiara.

Nel tracciare un bilancio conclusivo, si può certamente affermare che, come dimostrato sia dai contributi numerici che delle esperienze dei Sindaci, la Legge 81/1993 è stata una delle principali riforme che hanno avuto luogo nel nostro ordinamento, cambiando per sempre il rapporto tra elettori ed eletti. Infatti, la novità elettorale con la diretta partecipazione della cittadinanza nella scelta del vertice dell'esecutivo, ha consentito la proliferazione di nuovi gruppi interessati alle vicende politiche. Questo è ben evidenziato dalla partecipazione elettorale, dalla distribuzione dei voti e dalla differente percezione agli occhi del cittadino, che dimostra di saper distinguere tra le varie

consultazioni. Quest'ultimo aspetto, come testimoniato da alcuni protagonisti nel terzo capitolo, è parecchio importante e più evidente di quanto si possa credere. Infatti, non sono pochi i casi in cui in elezioni differenti, magari nella stessa giornata, vi è una diversa distribuzione nel flusso dei voti, con l'elettore che esprime preferenze nettamente diverse, evidenziando come il principio di prossimità incida in maniera determinante.

Tutto questo ha, senza dubbio, messo in luce le potenzialità del nostro paese, con le energie migliori in campo, e inaugurato una fase politica importante. Nonostante alcuni momenti di crisi, il ruolo del Sindaco sembra, ancora oggi, il più vicino alla gente e questo, probabilmente, potrebbe rappresentare un suggerimento per la ripartenza della politica. Infatti, proprio il ritorno alla prossimità può rappresentare il futuro, in una riproposizione di strategie elettorali apparentemente superate, ma che nessuno strumento tecnologico o di comunicazione può sostituire: il rapporto sociale.

Tutto ciò è stato possibile anche grazie alla personalizzazione della figura del Primo Cittadino che, se da un lato può essere visto come l'uomo solo al comando, dall'altra rappresenta il front- man dell'intero mondo comunale dato che, senza l'apporto di tutte le persone che sono impegnate nella gestione degli enti e che collaborano con il primo cittadino, questi non avrebbe modo di godere di un'ampia visibilità. Come evidenziato nel terzo capitolo, infatti, senza la concentrazione dell'attenzione sulla guida delle coalizione, i partiti non riuscirebbero a centrare l'obiettivo della vittoria e, inoltre, questo spiega come, tendenzialmente, gli elettori siano diffidenti verso i partiti, data la scarsa fiducia di cui questi godono nell'opinione pubblica, ma maggiormente propensi a scegliere la persona o a votare liste e partiti fortemente connaturati da elementi personalistici. Dunque, come in quasi tutti gli aspetti della vita e, in particolare, in politica, tutto questo è possibile grazie ad un equilibrio tra le varie componenti che trovano perfetta sintesi nel Sindaco, aspetto non sempre tenuto in giusta considerazione, ma che rappresenta la vera chiave di volta per le elezioni amministrative.

Come accennato nell'introduzione, l'altro obiettivo dell'elaborato è quello di evidenziare come funzioni il sistema comunale nel suo complesso e segnalare le criticità che lo caratterizzano. Ritengo che anche questo sia qualcosa di importante,

soprattutto nell'ottica di un miglioramento complessivo del sistema politico italiano. Dal punto di vista dell'autore, è fondamentale prestare attenzione agli enti locali per poter riavvicinare la politica agli elettori e, perché no, contribuire ad una crescita complessiva del nostro paese sotto vari punti di vista come l'economia, la società, la cultura. Tuttavia, ritengo corretto esporre questi aspetti e non delineare in prima persona delle soluzioni, lasciando al lettore la possibilità di sviluppare una propria idea in merito, dunque, una sorte di pagina bianca per continuare a scrivere insieme il futuro delle nostre istituzione e della nostra Repubblica.

BIBLIOGRAFIA

- G. Baldini- G. Legnante, ***Città al voto***, Il Mulino, Bologna, 2000.
- S. Bianchi, ***Geometra Cito, Sindaco di Taranto***, Kaos Edizioni, Milano, 1996.
- A. Ciaffi, ***Il Sindaco dei cittadini, la riforma elettorale dei comuni e delle province***, Collana Editoriale ANCI, Bergamo, 1993.
- C. Dato Giurickovic, ***Il Sindaco taumaturgo e il governo della città***, Franco Angeli, Milano, 1996.
- L. De Magistris- S. Ricca, ***La città ribelle. Il caso Napoli***, Chiarelettere, Milano, 2017.
- C. Fava, ***Sud. L'Italia dimenticata dagli italiani***, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1995.
- O. Gaspari- R. Forlenza- S. Cruciani, ***Storie di Sindaci per la storia d'Italia (1889-2000)***, Donzelli Editore, Roma, 2009.

- C. Guarnieri, ***Il sistema politico italiano, radiografia politica di un paese e delle sue crisi***, Il Mulino, Bologna, 2016.
- A. Lentini, ***L'amministrazione locale***, Cesare Nani, Como, 1953.
- A. Leogrande, ***L'eterno ritorno di Gianfranco Cito*** in C. Raimo, ***Il corpo e il sangue d'Italia. Otto inchieste da un paese sconosciuto***, Minimum Fax, Roma, 2007.
- B. Pagliaro, ***Trieste, la bella addormentata***, Edizioni biblioteca dell'immagine, Pordenone, 2011.
- F. Pinto- S. Staiano, ***Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma***, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998.
- L. Vandelli- T. Tessaro- S. Vassallo, ***Organi e sistemi elettorali parte II***, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2001.

ABSTRACT

L'elaborato ha come obiettivo l'analisi della figura del Sindaco nei Comuni Italiani in seguito al cambiamento istituzionale introdotto dalla Legge 25 Marzo 1993 n.81. Questo, infatti, ha sicuramente contribuito a cambiare sia da un punto di vista legislativo, elettorale ed amministrativo che dalla prospettiva sociale, il ruolo del Sindaco. Lo scopo precipuo è stato dunque quello di seguire il percorso inaugurato nel 1993 fino ad oggi, sotto vari punti di vista, evidenziando gli aspetti positivi della Riforma, ma anche i punti "oscuri" e le difficoltà che, nel corso del tempo, i primi cittadini si sono trovati ad affrontare. L'obiettivo finale è quello di mostrare come il Primo Cittadino ricopra un ruolo fondamentale nel rapporto con la propria comunità e come sia il procedimento elettorale che la stessa vita amministrativa siano incentrati principalmente sulla figura e le capacità del Sindaco piuttosto che sugli apparati partitici a sostegno di questi.

Nel primo capitolo, partendo dall'analisi legislativa del fenomeno, si delinea l'intera evoluzione della figura del Sindaco e dell'amministrazione comunale dall'Unità d'Italia ad oggi. Infatti, è fondamentale comprendere appieno il precedente ordinamento municipale per evidenziare le novità introdotte nel 1993.

L'origine del sistema amministrativo dei Comuni è rintracciabile nella Legge 23 Ottobre 1859 n. 3702, detta "Decreto Rattazzi", approvata dal Parlamento del preesistente Regno di Sardegna, dunque antecedente la costituzione del Regno d'Italia. La legge Rattazzi venne, con il Regio decreto 20 marzo 1865 n.2248, estesa a tutto il territorio nazionale, con la conferma, dunque, dell'impossibilità di eleggere il Sindaco, nominato direttamente dal Re. Questo provocò ampio dibattito, portando all'approvazione della Legge 30 dicembre 1888 n.5865, e sancendo l'elezione del Sindaco da parte del Consiglio Comunale, inizialmente prevista solo per alcuni Comuni maggiori, circa 500, e, successivamente, ampliata con la legge 29 luglio 1896 n.346 a tutti i Comuni.

La spina dorsale del sistema amministrativo dei Comuni, tuttavia, si ebbe solo con il Regio Decreto 4 febbraio 1915 n.148 Testo unico della Legge Comunale e Provinciale, testo che, attraverso vari interventi e richiami nella legislazione Repubblicana, ha rappresentato il principale testo di riferimento fino alle riforma degli anni '90 del novecento. Il R.D. 148/1915 si presenta come fondamentale, poiché delinea delle regole certe per l'elezione del Sindaco da parte del Consiglio Comunale e individua gli organi principali del governo municipale: il Sindaco, la Giunta e il Consiglio Comunale. A queste si aggiungevano regole sulla composizione sia del Consiglio che della Giunta e il numero dei membri per ciascuna classe di Comuni. Infine, al Sindaco veniva affidato anche l'incarico di Presidente del Consiglio Comunale.

L'impostazione delineata dal R. D. 148/1915, venne superata dal Fascismo che, attraverso la Legge 4 febbraio 1926 n. 237 e la legge 3 settembre 1926 n. 910, in seguito interamente richiamate nel nuovo Testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 38, il che comportò la sostituzione del Sindaco con un Podestà di nomina governativa e la soppressione dei Consigli Comunali, sostituiti da consulte di nomina governativa nei soli comuni maggiori.

Nell'immediato dopoguerra intervenne il Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946 n.1, che riprese la vecchia normativa delineata dal Regio Decreto 148/1915, mantenendo i principali aspetti amministrativi riguardo ruoli e prerogative dei tre organi municipali, Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale. Tuttavia, questo

intervenne per quanto riguarda la disciplina elettorale, con la distinzione tra Comuni capoluogo di provincia e Comuni non capoluogo e l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale a scrutinio di lista nei primi e un sistema panachage nei secondi.

Tuttavia, dato il predominante ruolo dei partiti nazionali, i Comuni, nella cosiddetta "Prima Repubblica", furono condizionati in maniera determinante dagli equilibri politici nazionali, caratterizzati da frequenti cambi nella compagine governativa del paese. I Comuni, e anche gli altri enti territoriali, seguirono questi cambiamenti che si materializzarono attraverso frequenti cambi negli equilibri degli esecutivi Comunali per allinearsi ai nuovi equilibri parlamentari. Importanti novità furono previste dal Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n.570 Testo unico delle Leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali che, pur non discostandosi eccessivamente dall'impostazione precedente, intervenne sulla materia elettorale. In particolare, esso influì sulla composizione dei Consigli Comunali, ridefinendo il numero dei membri, il numero di componenti della Giunta municipale, determinando l'elettorato attivo e passivo e il procedimento elettorale. Quest'ultimo prevedeva la separazione tra comuni con meno di diecimila abitanti e comuni maggiori. Alla prima classe di comuni si applicava un sistema maggioritario con voto limitato e negli altri comuni si applicava un sistema proporzionale a scrutinio di lista . Infine, con la legge 10 agosto 1964 n.663, la separazione tra comuni maggiori e minori venne ulteriormente abbassata alla soglia di cinquemila abitanti. Queste regole, dunque, stabilizzarono definitivamente la forma di governo dei comuni fino alle riforme degli anni '90.

Nei grandi comuni, il Sindaco aveva un ruolo limitato, si occupava di mediare tra le varie anime della maggioranza ed era schiacciato dal ruolo degli assessori e della burocrazia comunale. Per quanto riguarda il Consiglio, esso manteneva un forte ruolo, soprattutto riguardo al potere di "ricatto" nei confronti della Giunta e del Sindaco, tuttavia si ritrovava travolto dall'incisiva azione amministrativa dei singoli assessori . Infine nei comuni minori, il Sindaco, godeva di un potere effettivo maggiore e si poneva come vero capo dell'amministrazione, con Giunta e Consiglio con ruoli più

limitati.

Il ruolo del Sindaco era, dunque, ridotto al controllo degli uffici comunali, alla mediazione partitica e si caratterizzava per una visione amministrativa limitata sia temporalmente, dato il continuo cambio di maggioranze, riflesso degli equilibri nazionali, che materialmente, dato il limitato margine di manovra al di fuori delle direttive del Consiglio . L'aumento delle attribuzioni di funzioni ai Comuni e il forte peso dei partiti nelle decisioni amministrative contribuirono a rendere più farraginoso il governo degli enti locali. A ciò si aggiunse un maggior distacco dalla politica, a partire dagli anni '80, da parte degli elettori e il peso dei movimenti referendari, fautori di un rinnovamento dell'apparato istituzionale, che spinsero l'opinione pubblica ad interessarsi a nuove, possibili, soluzioni per i vari livelli di governo. Tutto ciò ha comportato, alla fine degli anni '80, grossi problemi nella gestione dei Comuni con Sindaci sempre meno protagonisti e in balia delle proprie maggioranze che, bloccate a loro volta, si trascinavano stancamente nel corso della consiliatura.

Nella seconda metà degli anni '80, con la Commissione Bozzi, si tentò di intervenire dal punto di vista legislativo. Tuttavia, i primi risultati giunsero solo con la Legge 8 giugno 1990 n. 142 che ha ridisegnato l'ordinamento delle autonomie locali. Infatti, vengono ridefinite le competenze di Giunta e Consiglio Comunale, con quest'ultimo che ha compiti d'indirizzo e le cui funzioni sono enunciate direttamente dalla Legge , mentre alla Giunta viene assegnata la competenza degli atti non attribuiti al Sindaco o al Consiglio. Veniva, inoltre, introdotta la "Sfiducia Costruttiva" con la cessazione dell'incarico del Sindaco e della Giunta in caso di approvazione di una mozione di sfiducia. Altra importante novità è la possibilità per i Comuni di dotarsi di propri statuti che consentono di adattare maggiormente alle esigenze locali le politiche e le competenze tra gli organi. Nonostante il dibattitto parlamentare circa l'elezione diretta del Sindaco, bisogna attendere ancora tre anni per questo passo decisivo.

Solo in seguito allo scandalo Mani Pulite, alle pressioni del Comitato Referendario guidato da Mario Segni e al timore di ingovernabilità degli Enti Locali, si giunse ad una modifica integrale del sistema comunale di governo. Il primo intervento legislativo a delineare l'elezione diretta del Sindaco è la Legge 7/1992 della Regione Siciliana,

secondo cui il Primo Cittadino era eletto a suffragio universale diretto in tutti i comuni con le stesse regole, dunque non erano individuate classi di comuni. L'elezione avveniva mediante l'uso di due schede elettorali, una per il Consiglio Comunale e l'altra per i candidati alla carica di Sindaco, che dovevano presentare un proprio programma. La legge 7/1992 non prevedeva un diretto rapporto di fiducia tra Sindaco e Consiglio Comunale e la risoluzione di eventuali tensioni tra i due organi doveva avvenire mediante il ricorso alle urne, con i cittadini chiamati a scegliere se mantenere il Sindaco o il Consiglio, con la conseguente decadenza dell'organo soccombente.

Finalmente, il 25 marzo 1993 viene approvata la Legge 81, che ridisegna il sistema di Governo dei Comuni e valorizza profondamente il ruolo del Sindaco.

Una novità importante è stata la riforma elettorale con l'adozione di un sistema misto, con parte proporzionale di lista e un premio di maggioranza. Per quanto riguarda gli organi comunali, si è proceduto ad una diminuzione del numero di Consiglieri Comunali in tutte le classi di comuni . In questo modo, il Consiglio appare più snello e consente, unitamente alle soglie di sbarramento, di aumentare l'effetto maggioritario, garantendo più stabilità all'esecutivo. Gli assessori non sono più legati ai Consigli Comunali ma sono nominati dal Sindaco e non possono più occupare, anche la carica di Consigliere. Altra importante novità prevista dalla legge 81/1993 è la riduzione da cinque a quattro anni della durata del mandato del Consiglio Comunale e, conseguentemente, del Sindaco. È stato anche previsto un massimo di due mandati consecutivi per i Sindaci che, dunque, non possono candidarsi per un terzo mandato consecutivo.

Nei Comuni fino a quindicimila abitanti è stato adottato un sistema maggioritario secco, con i due terzi dei seggi assegnati alla lista vincente, mentre il restante terzo assegnato con sistema proporzionale tra le liste sconfitte. Per evitare possibili disequilibri nei comuni fino a quindicimila abitanti, il voto alla lista è direttamente collegato al candidato sindaco da questa sostenuto. Viene eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti tra tutti gli sfidanti. Non è previsto ballottaggio, tranne in caso di parità di voti tra i candidati. Nel caso persista la parità al secondo turno, viene nominato Sindaco il candidato più anziano .

Nel caso dei Comuni con più di quindicimila abitanti, l'intervento è stato molto più ampio, con un sistema misto che garantisce al candidato sindaco eletto il 60% dei consiglieri comunali. Dunque, per esprimere il voto è stato previsto l'utilizzo di una sola scheda, ma con la possibilità per l'elettore di fare ricorso al voto disgiunto. Questo ha favorito una personalizzazione della figura del Sindaco pur mantenendo, comunque, un ruolo di primaria importanza per le liste e, conseguentemente, per il Consiglio comunale. Altra novità, in questa categoria di Comuni è il ballottaggio tra i due candidati più votati al Primo turno che non raggiungono il 50% +1 dei voti.

Altre novità significative sono l'introduzione del sistema del *Simul Stabunt Simul Cadent* per quanto riguarda il rapporto tra Sindaco e Consigliere, con il conseguente ritorno anticipato alle urne nel caso di dimissioni del Primo Cittadino o approvazione della mozione di sfiducia, aumentando il grado di stabilità degli esecutivi comunali.

Infine, le principalità novità introdotte dopo il 1993 sono state la Legge 30 aprile 1999 n.120, che ha prorogato da 4 a 5 anni la durata della consiliatura e previsto soglie di sbarramento al 3% per l'ingresso in Consiglio Comunale.

Nel secondo capitolo, invece, è stata analizzata la dinamica elettorale dei Capoluoghi di Regione e dei restanti Comuni Italiani con più di 100mila abitanti, dunque 50 Comuni per un totale di 307 elezioni analizzate. In particolare, l'elezione diretta del Sindaco e la nascita della cosiddetta "Seconda Repubblica", ha permesso a nuovi protagonisti e a nuovi partiti di misurarsi nelle competizioni elettorali.

Innanzitutto è da sottolineare il comportamento degli elettori nelle elezioni amministrative, i cui risultati, in molti casi, sono differenti rispetto alle elezioni politiche. Questo, dunque, ha permesso una diversificazione dell'offerta politica locale e l'affermazione di Sindaci slegati da logiche partitocratiche. Fondamentale, in tal senso, è stato il ricorso alla "Società Civile", con una diretta partecipazione dei cittadini più attenti alla cosa pubblica e la proliferazione di liste e candidati civici. Questo ha comportato, inoltre, una particolare conformazione dell'offerta elettorale con tantissimi candidati alla carica di Primo Cittadino non iscritti a partiti, ma sostenuti dai movimenti nazionali, nell'intento di conquistare voti in maniera trasversale e oltre le appartenenze ideologiche. Infatti, le elezioni comunali si caratterizzano per una forte prossimità tra

elettori ed eletti e per il voto espresso principalmente sulla base della fiducia verso la persona e non su base ideologica o partitica.

Tra le novità rilevanti, rese possibili dalla Riforma introdotta dalla Legge 81/1993, vi è sicuramente l'aumento della stabilità amministrativa, con ricorso ad elezioni anticipate solo in 32 casi su 307 consiliature prese in considerazione, appena il 10,4% del totale. Questo è stato possibile grazie all'introduzione dello strumento del *Simul Stabunt Simul Cadent* e alla presenza di coalizioni stabili grazie al premio di maggioranza previsto dalla Legge.

Particolarmente interessante è l'affluenza alle elezioni comunali. Infatti, in maniera simile agli altri tipi di elezione, si è registrato un calo nel tasso di partecipazione dal 1993 ad oggi, in particolare negli ultimi dieci anni. Inoltre, il tasso di partecipazione appare inferiore alla media delle elezioni politiche nel periodo considerato. Tuttavia, è interessante notare delle differenze a livello geografico, con una minore partecipazione al Nord e Zona Rossa, ma una media particolarmente elevata al Meridione, dove la percentuale di votanti a simile alle elezioni politiche. Infatti, al Meridione, le elezioni amministrative sono le più sentite dalla popolazione, come vedremo, per varie ragioni. Altra differenza notevole, e che si ripete anche in altri punti, è quella tra Capoluoghi e altri Comuni, con questi ultimi che registrano un tasso di partecipazione superiore.

Come già accennato, un'altra novità importante prevista dalla Legge 81/1993 è il secondo turno, caso che si verifica con grande frequenza nelle elezioni prese in considerazione. Infatti, l'incidenza del ballottaggio è pari al 53,7%, equivalente a 165 elezioni su 307. Questo denota una particolare frammentazione partitica ed è equamente distribuito sul territorio nazionale. Il ricorso al ballottaggio cambia anche la percentuale di affluenza al secondo turno, con una diminuzione netta rispetto al primo turno. Tuttavia, è bene notare come questo fenomeno sia in parte fisiologico, data la mancata partecipazione di buona parte degli elettori sconfitti al primo turno, e influenzato da una decisiva diminuzione della partecipazione nei ballottaggi degli ultimi anni, con punte di poco più del 30% di partecipazione in alcune città. In generale, la media è del 59,9% nei 165 ballottaggi analizzati, con percentuali simili in tutto il territorio nazionale. Il ricorso al ballottaggio ha, in molti casi, dato la possibilità di vincere al secondo

classificato al primo turno. Questa fattispecie si è verificata nel 25,4% dei casi, pari a 42 vittorie del candidato in svantaggio su 165 ballottaggi. In 9 di questi casi la conseguenza è stata la coabitazione tra il Sindaco e il Consiglio Comunale, data la mancanza di una maggioranza per il Primo Cittadino, il fenomeno dell' *Anatra Zoppa*. La vittoria del candidato in svantaggio è maggiormente diffusa nei Comuni non capoluogo e al Meridione, mentre nella Zona Rossa i casi sono limitati. Discorso simile per i casi di *Anatra Zoppa,* che si concentrano particolarmente al Meridione, ben 8 sui 9 totali. Questi risultati ci dimostrano come, spesso, è determinante la figura del candidato per la vittoria elettorale.

Un altro aspetto interessante riguarda la distribuzione dei voti tra le due arene di competizione, il Consiglio Comunale e i candidati alla carica di Sindaco. In generale, la tendenza è quella di premiare principalmente i candidati alla carica di Sindaco per una serie di ragioni. Ad esempio, il sistema elettorale che favorisce l'espressione del voto al candidato con l'attribuzione dei voti di lista anche a questi, ma vi sono anche altre ragioni. Tra queste il particolare interesse dell'elettore verso il vertice dell'esecutivo, con molte schede che riportano il solo voto al candidato, effetto della personalizzazione della campagna elettorale e dell'attenzione sia dei media che degli apparati politici sul candidato. Inoltre, è importante tenere conto delle differenze geografiche che, nel caso in questione, appaiono evidenti. La media nazionale, infatti, presenta una differenza di 12 punti tra i voti alle liste e ai candidati, tuttavia al Nord il divario diventa più ampio con ben il 20% degli elettori che esprimono la propria preferenza solo per i candidati alla carica di Sindaco nei capoluoghi di quest'area. Al contrario, al Sud la percentuale diminuisce, con circa 7 punti di differenza tra i voti nelle due arene. Questo si spiega con la maggiore prossimità che interessa le regioni meridionali e, in particolare, il ruolo dei candidati al Consiglio Comunale che sono protagonisti veri della campagna elettorale e degli equilibri delle coalizioni.

Questo si può evincere anche dal numero di liste in corsa per le elezioni amministrative, con una media di 18,6 liste per elezioni e 7,68 candidati alla carica di Sindaco. Anche qui vi sono delle differenze tra le varie aree e categorie del paese. In particolare, al Sud Italia la media delle liste presenti cresce fino a 20,8 per elezione contro le 15,2 della

Zona Rossa. Questo favorisce, senza dubbio, l'aumento della concentrazione di voti alle liste e spiega il maggior peso che queste ricoprono nel Meridione. Anche nei capoluoghi, nella media nazionale, si nota un maggior numero di liste in corsa rispetto agli altri comuni.

Altri aspetti analizzati riguardano la figura del Sindaco, dunque alcune informazioni sui 209 Primi Cittadini eletti nelle 307 elezioni considerate. In particolare, la provenienza partitica, che vede una prevalenza dei candidati provenienti dallo schieramento di centro-sinistra. Molto numerosa è anche la categoria degli indipendenti che, nella maggior parte dei casi, caratterizza l'appartenenza dei candidati della Società Civile.

Interessante è il dato dei ricandidati e rieletti. Infatti, su 209 Sindaci, ben 130 hanno ritentato la scalata, con una buona percentuale di successo, pari al 69,2%, dunque 90 di questi sono riusciti a riconfermarsi. Tuttavia, è bene notare che alcuni Sindaci si sono ricandidati più volte e, dunque, hanno all'attivo un numero maggiori di affermazioni, anche a distanza di anni dalla precedente.

Un capitolo a parte meritano le donne elette alla carica di Primo Cittadino che rappresentano appena il 6,2% del totale, dunque 13 elette su 209 Sindaci totali. Questo rappresenta, nonostante alcuni tentativi legislativi, uno dei principali limiti del nostro sistema politico e nei Comuni analizzati appare particolarmente evidente.

Infine, come già accennato, è da rimarcare l'importante ruolo della Società Civile negli equilibri politici dei municipi, con un altissimo numero di professionisti che decidono di cimentarsi nella gestione della cosa pubblica. Questo è particolarmente evidente analizzando il numero di persone impegnate nei differenti ambiti che hanno avuto la possibilità di guidare le proprie comunità dal 1993 ad oggi.

Dunque, il Secondo capitolo, attraverso gli aspetti qui brevemente esposti, ci aiuta a comprendere l'impatto della Legge 81/1993 sull'ambito elettorale dei Comuni.

Infine, nel Terzo Capitolo, attraverso le storie di alcuni Sindaci particolarmente importanti nel nostro paese, è stato ricostruito il profilo sociale della vicenda, con testimonianze dirette circa il rapporto tra Sindaci e cittadini e le ragioni che hanno portato ai risultati elettori per ciascuno dei Sindaci interpellati.

A questo si aggiunge un richiamo alla situazione precedente alla Riforma del 1993, con

il profilo di alcuni Sindaci particolarmente importanti nella storia d'Italia e che hanno saputo stabilire un rapporto diretto con i cittadini già prima delle novità introdotte negli anni '90. Inoltre, viene analizzata anche la figura del Sindaco dal punto dei vista dei media con un caso di forte personalizzazione che ha avuto luogo a Taranto nei primi anni '90 ad opera di Gianfranco Cito, editore televisivo e poi Sindaco, che ha utilizzato la possibilità offerta dal mezzo televisivo per presentare la propria candidatura e influenzare in maniera decisiva l'elettorato. Dunque, una vicenda che ci aiuta a riflettere su alcune questioni quali l'utilizzo incauto dei media e l'effetto sui cittadini.

Dopo di che, vengono analizzate le vicende di dodici Sindaci italiani, tutti particolarmente rilevanti sia nel dibattito politico locale che nazionale, che raccontano le loro vicende e punti di vista sulla figura del Sindaco delineata dalla Legge 81/1993.

In particolare, vengono prese in considerazione le esperienze di Antonio Bassolino, Enzo Bianco, Valentino Castellani, Sergio Chiamparino, Antonio Decaro, Cateno De Luca, Luigi De Magistris, Roberto Dipiazza, Alberto Ravaioli, Flavio Tosi, Flavio Zanonato e Massimo Zedda.

Infatti, ognuno di loro ha una vicenda personale caratterizzata da diversa provenienza professionale, da casi particolari come più rielezioni consecutive o casi di *Anatra Zoppa*, oltre che i rapporti con i cittadini particolarmente significativi per la propria vicenda personale e politica e per una riconoscibilità importante sia a livello locale che nazionale. Infatti, tutti loro hanno vinto improntando la propria campagna elettorale sulla personalizzazione e riuscendo a guadagnare moltissimi voti grazie alla trasversalità che li ha contraddistinti. In particolare, molti di loro hanno anche dato vita a liste civiche di successo, decisive sia per le affermazioni ottenute che per l'allargamento della propria base elettorale, con il coinvolgimento di ampi settori della cittadinanza. A questo si aggiunge anche la spinta decisiva della Società Civile sia nei programmi che nella scelta dei candidati. Infatti, molti tra questi Sindaci traggono la propria esperienza proprio dal mondo delle professioni. Le vicende descritte, dunque, ci aiutano a comprendere come gli elettori nelle elezioni comunali occupino un ruolo preponderante e assolutamente slegato dalle logiche partitiche, seguendo principi quali la prossimità, la qualità della proposta politica e la personalizzazione da parte del

candidato.
Inoltre, insieme ad alcuni di questi Sindaci nonché a Walter Vitali, Sindaco di Bologna tra il 1993 ed il 1999, ho inteso ripercorrere la vicenda del cosiddetto *Partito dei Sindaci*, che ha caratterizzato il dibattitto pubblico nella seconda metà degli anni '90 e che ha permesso ad alcuni Sindaci di ascendere ad incarichi governativi e porre il tema delle città al centro del dibattito nazionale. Questo, sicuramente, è stato uno dei migliori risultati prodotti dalla Riforma ed ha incentivato la presa di coscienza da parte dei cittadini circa l'importanza dell'ente comunale nella vita della collettività.

Infine, sono state affrontate alcune questioni riguardanti i limiti della normativa attuale e le difficoltà che i Primi Cittadini incontrano nel corso della loro azione amministrativa. In particolare, è risultato evidente come sia necessaria una ripresa delle tematiche riguardanti i Comuni sotto ogni aspetto, dal punto di vista finanziario, burocratico e sociale. Infatti, essendo l'ente maggiormente vicino ai cittadini ed erogando la maggior parte dei servizi pubblici, è necessario tornare ad interessarsi alle vicende comunali. Questo, dato anche il calo di fiducia dei cittadini verso la politica in generale, potrebbe essere un nuovo, importante, passo sulla strada del ritorno alla partecipazione.
A questo si aggiunge il rapporto con le altre istituzioni e, in particolare, il ruolo della Città Metropolitana, aspetto cruciale per la gestione di molti Comuni maggiori e che rischia di non produrre risultati significativi al momento. Infatti, si rende necessario anche su questo argomento un intervento chiarificatore da parte del legislatore nazionale.
Altri aspetti evidenziati riguardano la formula elettorale della legge e la sua riproducibilità anche a livello di Governo nazionale, con alcuni Sindaci poco convinti di questa soluzione ed altri favorevoli. Infatti, il dibattitto circa il *Sindaco d'Italia*, è ormai presente da molto tempo nelle agende politiche, ma non ha mai portato a risultati concreti. Inoltre, è da notare come i Comuni rappresentino un laboratorio politico fondamentale per il paese, capace di sperimentare in anticipo la maggior parte degli interventi legislativi poi adottati anche ad altri livelli, come ad esempio, l'elezione del

Presidente della Regione.

Infine, dato l'ampio numero di temi analizzati sotto vari punti di vista, grazie anche al dibattitto intrattenuto con i Sindaci, ho inteso esporre sia le principali virtù introdotte dalla Legge 81 del 1993 che i punti critici dell'attuale sistema di governo comunale.

Per quanto riguarda i primi, infatti, è evidente la maggiore stabilità degli esecutivi, il ricorso a nuove spinte politiche dal basso con il coinvolgimento di ampi strati della società, un miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa grazie alla possibilità di programmare a lungo termine e, inoltre, la nascita di una classe dirigente comunale fortemente riconoscibile e basata sul rapporto diretto con la comunità e la personalizzazione.

Per quanto concerne, invece, le criticità, in parte esplicate in precedenza, principalmente di natura finanziaria, amministrativa e burocratica, è evidente la necessità di un intervento di riordino e valorizzazione degli enti locali, pena la perdita dei successi finora raggiunti dalla Legge 81/1993. Tuttavia, l'intento è quello di far riflettere il lettore sull'importanza dell'ente comunale e della figura del Sindaco per il nostro ordinamento e la nostra società. Di conseguenza, ritengo utile non indicare direttamente delle soluzioni, consentendo al lettore di interpretare come ritiene più opportuno gli argomenti esposti, in particolare riguardo le criticità, con l'obiettivo finale di poter dar vita ad un dibattitto che abbia come fine riempire la pagina bianca che intendo lasciare, in modo da scrivere insieme il futuro del Comune e, in generale, della nostra Repubblica.