

## **I piccoli comuni sono grandi: un patrimonio da tutelare**

(Intervento alla Giornata dell'Orgoglio Comune, Volterra 12 marzo 2016)

di Rossano Pazzagli

(Università del Molise, Società dei Territorialisti)

Cari sindaci voi siete i luoghi, i luoghi e i loro abitanti. La democrazia vera deve rappresentare i cittadini, ma anche i territori dove le persone abitano, lavorano, vivono, partecipano. Purtroppo invece il modello di sviluppo dell'età contemporanea ha polarizzato l'economia nelle aree di polpa e relegato i territori interni, rurali o montani, verso posizioni di marginalità.

Ora che quel modello, industriale o postindustriale e urbanocentrico, è in declino, vittima di una crisi strutturale e globale, sarebbe necessario tornare ad occuparci dello scheletro dell'Italia e rafforzare la rete istituzionale rappresentata dai piccoli comuni e dalle istituzioni di base, rianimare la partecipazione e la democrazia locale, riconnettere cittadini e istituzioni, cittadini e politica. Invece si sta andando in direzione contraria.

A livello scientifico e culturale numerosi studi e ricerche pluridisciplinari propongono di rimettere al centro la questione del territorio e del locale come via per rispondere alla crisi economica e democratica che attanaglia il nostro tempo. Partendo dall'idea di territorio come bene comune, emerge il valore dei piccoli comuni e delle autonomie locali. Queste realtà comunali, che rappresentano la grande maggioranza degli 8000 comuni italiani, vengono chiamate "piccole", ma spesso sono grandi sia come estensione, sia in riferimento alle risorse economiche e culturali che effettivamente o potenzialmente sono conservate nei loro confini. È soprattutto qui, nelle "terre dell'osso", che risiede buona parte del patrimonio culturale italiano: un mix di prodotti, storia, identità, ambiente e benessere.

La vostra battaglia si intreccia con quella per difendere la Costituzione. Nel 1947 i Costituenti, pensando alla lunga tradizione civica dei Comuni, inclusero tra i principi fondamentali il riconoscimento delle autonomie locali: "La Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali... adeguando la legislazione alle esigenze e ai metodi dell'autonomia e del decentramento" (art. 5). Oggi c'è bisogno di riaffermare, insegnare e predicare la bellezza e il valore del territorio italiano, non demolendo ma rivitalizzando la sua articolazione istituzionale di base.

Invece le politiche ufficiali, nazionali e regionali, negli ultimi anni si sono mosse in direzione opposta. Le politiche del governo Renzi, di quelli precedenti e di alcune regioni vogliono ridurre drasticamente il numero dei municipi, in primo luogo togliendogli risorse e ossigeno, poi impugnando come una lava lo strumento delle fusioni. Cosa mai avvenuta in Italia, se non in qualche stato assoluto preunitario e nel 1927 quando Mussolini promosse una drastica riduzione del numero delle amministrazioni comunali asserendo nel noto *Discorso dell'Ascensione* che 9000 comuni in Italia erano troppi e che i più piccoli dovevano scomparire e fondersi in più grandi centri". Attualmente l'attacco alle autonomie locali e ai piccoli Comuni, associata alla riforma della Costituzione e alla legge elettorale, conferma che siamo in presenza di nuove politiche dirigiste, ad un processo di smantellamento dello Stato costituzionale, di una deriva postdemocratica. In pratica di un passaggio dalla democrazia all'oligarchia.

In Italia più che altrove i territori locali, con il loro profilo istituzionali basato sul Comune, rappresentano anche il livello primario, di base, della democrazia e della rappresentanza politica.

Il Comune è l'elemento centrale di una solida tradizione civica italiana che dal medioevo giunge fino alla Costituzione repubblicana, passando per Carlo Cattaneo che considerava i comuni, e soprattutto i piccoli comuni ben funzionanti, la spina dorsale della nazione. In Cattaneo la tesi federalista si fondava proprio sull'idea dell'autogoverno comunale, sui comuni considerati come "plessi nervosi della vita vicinale". Non a caso – sosteneva lo scrittore risorgimentale suggerendo una connessione tra qualità della vita e autogoverno locale – la Lombardia poteva vantare storicamente al tempo stesso un notevole benessere e il più alto numero di piccoli e piccolissimi comuni: essa era in effetti, secondo Cattaneo, la regione italiana con il maggior numero di strade, scuole, medici condotti e "ogni altra comunale provvidenza". Bisognerebbe che rilegessero Carlo Cattaneo molti odierni detrattori dei piccoli comuni, gli improvvisi fautori del loro accorpamento tra i quali dobbiamo purtroppo registrare, paradossalmente, anche alcuni sindaci e amministratori locali, oltre a quella ventina di parlamentari del PD che recentemente hanno avanzato una proposta di legge per la soppressione obbligatoria dei Comuni con meno di 5000 abitanti. Essi meritano la più totale e pubblica disapprovazione. Non si rendono conto che smantellare il sistema delle autonomie locali significa demolire le istituzioni che governano davvero il territorio, che ne curano l'integrità e le risorse e che rappresentano il presidio di base del sistema democratico, l'ambito della partecipazione e della vicinanza tra cittadini e scelte che li riguardano.

Specialmente nei piccoli comuni, il municipio e il sindaco rimangono un punto di riferimento, come dimostrano varie esperienze di piccoli comuni situati nell'osso della penisola che rappresentano casi significativi di rinascite territoriali, a partire da quelli censiti nell'Osservatorio che la Società dei Territorialisti ha aperto a livello nazionale. Questa mappa di esperienze virtuose e di rinascite possibili, dovrebbe costituire uno strumento per resistere e invertire il processo di smantellamento del sistema delle istituzioni locali. Nella nostra ottica il ruolo dei comuni resta centrale, prefigurando una sorta di neomunicipalismo inteso non come localismo chiuso (campanilismo), ma piuttosto come leva della partecipazione e di una ritrovata rappresentanza, a partire da alcuni temi fondamentali (salute, territorio, economia, cultura, ambiente e governo delle risorse, servizi e spazi pubblici, beni comuni...).

Il problema non nasce oggi. Da più di 10 anni l'attuazione delle leggi nazionali sul contenimento della spesa e le conseguenti normative regionali hanno aggravato la situazione di molti comuni, indebolendo ulteriormente il sistema delle autonomie locali. Per effetto di queste leggi, che promettono addirittura incentivi per smantellare la rete dei comuni, molti municipi hanno rischiato di scomparire e alcuni sono effettivamente stati cancellati, in particolare in Emilia Romagna e in Toscana, cioè proprio nel cuore dell'Italia centrosettentrionale che aveva a lungo rappresentato, non solo per il nostro Paese ma per l'intera Europa, la culla della civiltà comunale. In diversi casi il processo ha subito fortunatamente una battuta d'arresto, dopo che i cittadini con appositi referendum hanno bocciato le proposte di fusione. Ma abbiamo assistito anche a situazioni di chiaro stampo dirigista nelle quali alcune regioni (sempre Emilia e Toscana in primis) hanno imposto la fusione anche in presenza di pronunciamento contrario da parte degli abitanti tramite referendum, colpendo così, insieme al municipio, anche il metodo democratico. Regioni

che avevano tenuta alta la bandiera del buongoverno, ora rischiano di scivolare in una posizione di retroguardia.

I comuni in Italia sono troppi? No. Anche uno sguardo ai principali paesi europei, non avvalorava questa idea: la Francia ha circa 36.500 comuni, la Spagna ne ha oltre 8.000, la Germania ne conta quasi 12.000 su una superficie di poco superiore a quella italiana. Anche rapportandoci alla popolazione il Bel Paese ha una minore densità comunale rispetto al resto d'Europa: l'Italia ha infatti un ogni 7.500 abitanti circa, la Germania uno ogni 7.200, in Francia uno ogni 1.700 e in Spagna uno ogni 5.600. La media dell'intera Unione Europea è approssimativamente di una circoscrizione comunale ogni 4.100 abitanti.

È chiaro che smantellare i Comuni e privare le realtà locali delle istituzioni di maggiore prossimità agli abitanti costituisce una grave ferita per la democrazia e contrasta con la necessità di rilancio economico e sociale delle aree interne indicato nel documento strategico del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica per una "politica di sviluppo rivolta ai luoghi". Altri segnali positivi – che però evidenziano anche la schizofrenia politica italiana – sono rappresentati dalle proposte di legge tuttora all'esame del Parlamento per la difesa dei piccoli Comuni: quella di Ermete Realacci (2013) per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti e quella di Patrizia Terzoni (2014). "L'Italia – ha dichiarato Realacci – deve scommettere sui piccoli comuni, sulla forza dei territori e sulle sue bellezze diffuse se vuole essere più coesa e più competitiva". Esattamente il contrario di quello che scrive Emanuele Lodolini, il deputato del suo stesso partito che ha depositato l'11 novembre 2015 una proposta di legge che cancellerebbe in un solo colpo ben 5700 Comuni italiani. E qui siamo alla schizofrenia politica.

In una fase storica come quella che stiamo vivendo, caratterizzata dal progressivo allontanamento delle scelte dai luoghi di vita e dalla prevalenza dei poteri economico-finanziari sulle modalità democratiche di *governance*, da sentimenti diffusi di impotenza e di ineluttabilità, è necessario un rafforzamento dei Comuni, non il loro smantellamento, il mantenimento di una rappresentanza democratica vicina alla gente e ai territori, il rispetto delle identità locali e il rilancio del ruolo dei consigli comunali e della partecipazione. I piccoli Comuni sono in difficoltà? Ebbene, aiutiamoli a vivere, non a morire. E in tale ottica si promuovano strutture snelle di associazionismo e di coordinamento intercomunale per l'omogeneità e l'efficienza dei servizi pubblici e per coerenti politiche di area. L'autonomia comunale, l'identità, la cultura, la bellezza e la qualità della vita di gran parte del territorio italiano non sono solo temi da intellettuali o da poeti. Esse sono anche vere e durature risorse economiche e fulcro della civiltà di un Paese.

L'autonomia è come la libertà: si lotta per conquistarla e poi va difesa, costantemente difesa.

Autonomia non significa fare da soli. Autonomi e insieme. Ma dobbiamo rivendicare l'autodeterminazione delle comunità locali, quindi nessuna legge può obbligare alla fusione né a rinunciare in maniera forzata alle funzioni di cui i comuni sono titolari, né ora né dopo. Verrebbe meno il rispetto delle autonomie locali previsto dalla Costituzione. Ma soprattutto diminuirebbero i diritti dei cittadini e dei territori, ledendo un altro basilare principio costituzionale: quello dell'uguaglianza.

Lo fanno i promotori delle fusioni che le campagne e le zone periferiche resterebbero marginalizzate, con danni per l'agricoltura, il turismo e i servizi sociali? Che la manutenzione del

territorio peggiorerebbe. Che i paventati incentivi al massimo risolverebbero qualche problema subito, mentre il danno della perdita di autonomia resterebbe per sempre in modo irreversibile.

La fusione non è qualcosa di più, ma è qualcosa di meno. Essa creerebbe comuni più estesi, più costosi, più lontani dalla gente e meno trasparenti.

Perdere il comune significa perdere importanza, rappresentanza, autonomia. Significa metterci nelle mani di qualcun altro, mentre il principio del Comune, fin dalla sua nascita, è quello che i cittadini di una comunità si autogovernano attraverso i loro rappresentanti. La democrazia comunale è la base della democrazia nazionale. La fusione è solo un'operazione politica di vertice, lanciata da pochi e sostenuta più per ragioni di partito che da interessi reali.

Dicevo che voi siete i luoghi. La fusione dei comuni, quando non scelta consapevolmente dalle comunità locali, sarebbe un salto nel buio che fa perdere importanza, diritti, servizi: scuola, sanità, assistenza, urbanistica, sicurezza... ne risentirebbero

Soprattutto in una fase storica come quella che stiamo vivendo, caratterizzata dal progressivo allontanamento delle scelte dai luoghi di vita e dalla prevalenza dei poteri economico-finanziari sulle modalità democratiche di *governance*, i Comuni, intesi come comunità reali degli abitanti e dei patrimoni territoriali che costituiscono i beni comuni, devono essere considerati come la struttura di base dello Stato, l'ossatura viva della democrazia. I Comuni più piccoli, in particolare, debbono essere tutelati e considerati come gli ambiti di base e strategici per il futuro dei nuovi equilibri socioeconomici dell'intero paese. Facciamo le cose insieme, accresciamo la nostra capacità di dialogo e di coordinamento. Ci sono tanti strumenti previsti dalla normativa per adottare volontariamente forme di collaborazione e di gestione associata di funzioni senza perdere autonomia e rappresentanza, senza precipitare in prospettive irreversibili. Seguiamo quelle, lasciando da parte fusioni antistoriche e antidemocratiche. 'Autonomi e insieme' dovrebbe essere il motto per evitare la cancellazione dei capoluoghi comunali e salvaguardare il patrimonio di cultura, di valori sociali, di democrazia e di economia contenuti nei loro territori.

A gran voce, invitiamo i nostri politici di qualsiasi colore, a ritrovare la strada perduta. Ripartiamo dai comuni, non dalla loro cancellazione