I piccoli Comuni sono grandi

Un patrimonio da tutelare

di Rossano Pazzagli
docente di Storia moderna e storia del territorio
Università del Molise.
Società dei Territorialisti

Pubblichiamo l'intervento di Rossano Pazzagli, docente di Storia moderna e storia del territorio e dell'ambiente all'Università del Molise (Campobasso), presentato all'incontro che il 12 marzo 2016 si è tenuto a Volterra, su invito del Sindaco Marco Buselli, per "Orgoglio Comune", l'iniziativa voluta per rivendicare con forza l'orgoglio dei piccoli Comuni costretti a fare i conti con i tagli ai trasferimenti sempre più pesanti che minano la stabilità e la qualità dei servizi ai cittadini e contro l'orientamento alle fusioni (come tendenza manifestata anche dalla Regione Toscana), in modo particolare e in alcuni casi, imposte per legge.
Rossano Pazzagli, ex Sindaco del Comune di Suvereto (Città del Vino della provincia di Livorno) ed ex Coordinatore regionale dei Comuni toscani aderenti all'Associazione nazionale Città del Vino, è anche esponente della "Società dei Territorialisti", che comprende docenti di diverse discipline per «sviluppare il dibattito scientifico intorno alla valorizzazione dei luoghi come base di conoscenza e azione territoriale, aiutando a promuovere indirizzi per le politiche e gli strumenti di governo».
Per Ci.Vin srl (società di servizi dell'Associazione Città del Vino) ha pubblicato nel 2014 "Il Buonpaese. Territorio e gusto nell'Italia in declino" (pag. 260, € 15,00, Felici Editore, Pisa), un saggio nel quale, raccontando la storia dell'Associazione istituita a Siena nel 1987, ribadisce il ruolo delle comunità locali quali garanti della tenuta sociale dei territori. Pazzagli ha pubblicato numerosi lavori di storia economica, storia dell'ambiente e storia del turismo.

I sindaci sono 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 autonomia locali. Queste realtà comunali, che rappresentano la grande maggioranza degli 8.000 comuni italiani, vengono chiamate "piccole", ma spesso sono grandi sia come estensione, sia in ri-

ferimento 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 battaglia per la tutela dell'autonomia comunale si intreccia con quella per difendere la Costituzione"

La battaglia per la tutela dell'autonomia comunale 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. I provvedimenti degli ultimi governi e di alcune regioni puntano a ridurre drasticamente il numero dei municipi, in primo luogo togliendogli risorse e ossigeno, poi impugnando come una clava 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 sia-

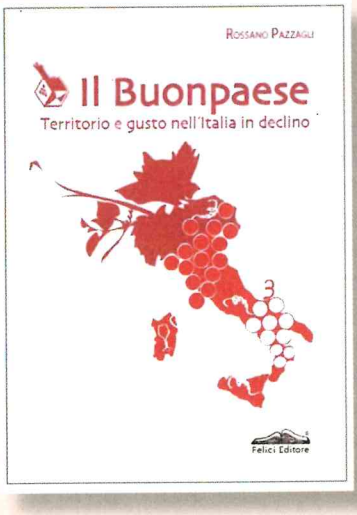
mo in presenza di nuove politiche dirigiste, a un processo di smantellamento dello Stato costituzionale che prefigura una deriva postdemocratica o – come ha scritto Zagrebelski - un passaggio dalla democrazia all'oligarchia.

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 nervei 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".

"Smantellare il sistema delle autonomie locali significa demolire le istituzioni che governano il territorio"

Bisognerebbe che rileggessero Carlo Cattaneo molti odierni detrattori dei piccoli comuni, gli improvvidi fautori del loro accorpamento tra i quali dobbiamo purtroppo registrare, paradossalmente, anche alcuni sindaci e amministratori locali, oltre a quella ventina di parlamentari che recentemente hanno avanzato una proposta di legge per la soppressione obbligatoria dei Comuni con meno di 5000 abitanti. Non si rendono conto che

Il Buonpaese, un libro sulle Città del Vino e le grandi potenzialità del territorio rurale italiano



In un paese come l'Italia il territorio e la bellezza sono le vere armi per uscire dalla crisi. Ne consegue che dobbiamo difenderli entrambi, il territorio e la bellezza. Risponde a questo obiettivo il libro di Rossano Pazzagli, **Il Buonpaese. Territorio e gusto nell'Italia in declino**, pubblicato nel 2014 dall'Editore Felici di Pisa (pag. 260, formato cm. 13 x cm. 19, € 15,00). INFO: Città

Analizzando l'esperienza delle Città del vino, l'Associazione nazionale fondata a Siena nel 1987 da trentasei Comuni, il libro attraversa la storia italiana degli ultimi 25 anni focalizzando l'attenzione sull'importanza del territorio rurale, sul ruolo dei Comuni, sul rapporto tra agricoltura e turismo, sulla funzione della cultura e la debolezza della politica. Questa rete tra comuni, cresciuta nel tempo fino a superare i 500 municipi associati, rappresenta un ideale itinerario turistico e culturale nell'Italia rurale, finendo per costituire anche una straordinaria esperienza istituzionale e politica che partendo dall'enogastronomia ci parla delle campagne e dell'agricoltura italiana, delle differenze e dell'unicità del Bel Paese, visto qui come Buon Paese malgrado la fase di declino che sta vivendo.

"Ripercorrendo questi anni – avverte Pazzagli – nell'orizzonte della crisi, la salvaguardia del territorio rurale e dell'autonomia comunale, così come la tutela e la valorizzazione delle risorse locali, emergono quali vie privilegiate per una possibile rinascita italiana." Pazzagli insegna storia moderna presso l'Università degli Studi del Molise, fa parte del consiglio direttivo della Società dei Territorialisti. Il volume, che riprende anche alcune esperienze locali toscane, si apre con una prefazione di Sergio Rizzo, giornalista del Corriere della Sera, che parla di un percorso italiano basato sulla bellezza e il paesaggio "che negli ultimi decenni si è smarrito nelle campagne aggredite dai capannoni, nei borghi medievali assediati da oscenità edilizie, nelle periferie che hanno invaso le pianure, nei fiumi cementificati. Con Il Buonpaese – scrive Rizzo – Rossano Pazzagli cerca ora di riannodare i fili di quel percorso".

smantellare il sistema delle autonomie locali significa demolire le istituzioni che governano davvero il territorio, che ne curano l'integrità e le risorse, che promuovono le produzioni locali 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 del 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.

"Cancellare le istituzioni locali di maggiore prossimità agli abitanti costituisce una grave ferita per la democrazia"

I comuni in Italia sono troppi? No. Anche uno sguardo ai principali paesi europei, non avvalora 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 cancellare 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 come indicato nella strategia dell'Agenzia per la Coesione Economica basata su 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 che ha depositato l'11 novembre 2015 una proposta di legge che cancellerebbe in un solo colpo ben 5700 Comuni italiani.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, per la promozione e la valorizzazione dei territori e delle loro produzioni, come dimostrano le numerose associazioni di identità, a partire dalle Città del vino. 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.

Nessuna legge può obbligare alla fusione, né a rinunciare in maniera forzata alle funzioni di cui i comuni sono titolari, né ora ne 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 sanno 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 rappresentanza, mentre sono i cittadini che si autogovernano attraverso i loro rappresentanti"

Perdere il comune significa perdere importanza, rappresentanza, autonomia. Significa metterci nelle mani di qualcun altro, mentre il principio del Comune, fina 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 all'inizio che i sindaci sono 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 e sicurezza ne risentirebbero negativamente. 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 d qualsiasi colore, a ritrovare la strada perduta. Ripartiamo dai comuni, non dalla loro cancellazione, perché l'Italia è un Paese di paesi, un paese di comuni. Chi non lo capisce si pone fuori dalla tradizione civica e democratica italiana.