

UN MESE DI SOCIALE:
GLI SNODI DI UN ANNO
SPECIALE

1.

**L'affermarsi delle comunità
di territorio**

Roma, 5 giugno 2008



INDICE

1. Introduzione	Pag.	1
2. Il perdurante rispecchiamento nella dimensione locale	“	3
3. L’ambigua deriva dei processi di “autoregolazione” negli enti locali	“	8
3.1. L’autoregolazione nella finanza locale....	“	9
3.2. ...nei processi di esternalizzazione...	“	9
3.3. ...nelle politiche per la sicurezza...	“	10
3.4. ...nei fenomeni di “riterritorializzazione”...	“	11
4. Il confinamento localistico dell’intervento infrastrutturale	“	15
5. Dal corporativismo localistico alle comunità di territorio	“	23

1. INTRODUZIONE

Una consistente domanda di rappresentanza territoriale o localistica è emersa con chiarezza nelle elezioni politiche del 13 e 14 aprile. Il successo è andato a chi è stato in grado di guardare al territorio nel suo complesso, con un'offerta politica di tipo "orizzontale", meno attenta alle differenze di classe, di ceto, finanche di categoria professionale, e centrata invece su quelle istanze in grado di accomunare tutti i soggetti che vivono, lavorano, intraprendono in un determinato ambito spaziale.

Constatare che la costruzione del consenso avviene oggi "nel" locale e "per" il locale impone lo sviluppo di almeno due riflessioni:

- la prima è relativa al rischio connesso al prodursi di fenomeni di "corporativismo localistico" molto attento a convogliare la spesa pubblica al livello di micro-interventi territoriali generatori di consenso e contemporaneamente ad adottare logiche negoziali nei confronti di politiche di impronta sovra locale;
- la seconda attiene al futuro stesso del localismo italiano. Quest'ultimo è oggi declinabile esclusivamente in senso difensivo (come strumento di tutela per il livello di benessere raggiunto) o rivendicativo (come strumento per drenare risorse finanziarie da impiegare localmente), oppure esiste la possibilità che dal protagonismo dei territori si origini un nuovo ciclo di crescita vitale per il paese?

In questo testo si cerca di offrire una prima risposta a questi interrogativi e di immaginare un possibile percorso evolutivo che, a partire dal carattere molecolare e policentrico dello sviluppo italiano, non sfoci nel cinismo localistico, rivendicativo, a tratti clientelare, che emerge oggi in alcuni contesti del Paese, bensì in una nuova prassi comunitaria del vivere sociale, centrata sulla valorizzazione a tutti i livelli di ciò che il territorio è in grado di esprimere.

A ben vedere si tratta di una sfida che chiama direttamente in causa la classe dirigente che opera nelle istituzioni locali, oggi in bilico tra tentazioni di arditismo corporativistico da un lato, e offerta di *governance* dei fattori che legano qualità della vita, innovazione e capacità attrattiva, dall'altro.



Il testo si articola in quattro paragrafi:

- il primo contiene alcune riflessioni relative alla sopravvivenza della dimensione locale nei contesti spaziali interessati dalle spinte centrifughe della modernizzazione e della competizione economica (dai processi di gentrificazione alla dislocazione nell'area vasta di poli fieristici, di grandi attrattori commerciali e turistici, di hub logistici, di funzioni di ricerca, istruzione e formazione);
- il secondo analizza i meccanismi attraverso i quali, con una sorta di "sussidiarietà rovesciata", gli amministratori locali governano fenomenologie economiche e sociali che richiederebbero forse maggiori autorevolezza e responsabilità da parte decisori centrali;
- il terzo esplora la questione infrastrutturale e le modalità attraverso le quali l'interesse collettivo connesso alla realizzazione di grandi infrastrutture (viarie, energetiche, di smaltimento, ecc.) si risolve spesso in operazioni di "confinamento localistico" delle loro potenzialità;
- il quarto attiene alla *possibilità di affermazione di un nuovo ciclo del localismo italiano* con il superamento del carattere che è andato assumendo come strumento per la costruzione del consenso politico in chiave rivendicativa o difensiva.



2. IL PERDURANTE RISPECCHIAMENTO NELLA DIMENSIONE LOCALE

Osservando l'Italia dall'alto, attraverso una serie di foto aeree o un'immagine satellitare, si ricava la netta impressione che il paese delle cento città non esista più. Lunghe dorsali più o meno densamente urbanizzate si alternano a grandi e piccole aree metropolitane che inglobano i centri abitati di prima, di seconda e spesso di terza cintura.

Se poi alla forza rappresentativa delle immagini si associa la precisione dei dati statistici, la trasformazione che ha interessato il paese soprattutto nelle sue aree più moderne e vitali appare ancora più nitida.

I dati demografici sono sufficientemente esplicativi al riguardo, basti pensare che nelle aree metropolitane, mentre la popolazione che risiede nel centro principale è diminuita del 5,3% negli ultimi 15 anni, nei comuni di prima cintura, ossia quelli che confinano direttamente con il centro principale, è cresciuta del 10,4%. Una crescita ancora maggiore (del 13,8%) si registra, nello stesso intervallo di tempo, nei comuni di seconda cintura (tab. 1).

Tab. 1 - Popolazione residente nei comuni con 250.000 abitanti e oltre e nei comuni di prima e seconda cintura urbana, 1991-2006 (v.a. e var. %)

	1991	2001	2006	Var. % 1991- 2001	Var. % 1991-2006
Grandi comuni	9.831.675	9.094.156	9.307.405	-7,5	-5,3
Prime corone urbane	3.404.681	3.594.578	3.759.062	5,6	10,4
Seconde corone urbane	3.236.441	3.469.823	3.683.416	7,2	13,8
Comuni+prime corone	13.236.356	12.688.734	13.066.467	-4,1	-1,3
Comuni + prime corone + seconde corone	16.472.797	16.158.557	16.749.883	-1,9	1,7

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat



A ciò occorre aggiungere che in alcune aree metropolitane, in particolare quelle di Milano, Torino e Napoli, la densità abitativa nei comuni di prima e seconda cintura (da 1.500 a 4.500 abitanti/kmq) è più simile a quella dei contesti urbani consolidati che a quella dei piccoli comuni (tab. 2).

Tab. 2 - Densità in ab./kmq (1) nei comuni con almeno 250.000 residenti e nei comuni di prima e seconda cintura - Anno 2006

	Comune	Prima corona	Seconda corona
Roma	2.069	555	284
Milano	7.159	2.701	1.756
Napoli	8.315	4.487	2.448
Torino	6.918	1.452	486
Palermo	4.195	177	194
Genova	2.527	135	103
Bologna	2.651	367	158
Firenze	3.574	631	336
Bari	2.797	581	227
Catania	1.667	368	251
Venezia	647	353	280
Verona	1.261	413	173
Messina	1.161	180	169
Totale	2.649	603	320
Italia	196		

(1) La superficie territoriale è al 31/12/2004

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Questi processi di diffusione insediativa, unitamente all'estensione generalizzata delle superfici urbanizzate nelle aree rurali (quello che gli urbanisti definiscono lo “*sprawl*”) ed alla creazione di nuove centralità con funzioni commerciali e direzionali (*edge-cities*), stanno determinando



profonde modifiche nelle abitudini di vita degli abitanti, nei loro rapporti di lavoro, negli stili di consumo, nelle relazioni sociali in genere.

Un effetto evidente, ad esempio, è riscontrabile nel ciclo espansivo della mobilità pendolare. Con riferimento all'anno 2007, coloro che si spostano quotidianamente da un comune all'altro per motivi di lavoro o di studio sono più di 13 milioni (il 22,2% della popolazione). L'incremento rispetto al 2001 è del 35,8% (circa 3,5 milioni di persone in più). Nello stesso intervallo l'incremento della popolazione è stato del 4,5%.

Si tratta di cambiamenti molto significativi che impongono una riflessione sul rapporto tra le originarie comunità locali e le macroaree che finiscono per inglobarle, nonché sui meccanismi di governo di area vasta e la complessa relazionalità che si attiva tra soggetti di rete, istituzioni dello stato centrale, istituzioni regionali e locali.

Innanzitutto occorre dire che ci sono ampi segnali di sopravvivenza di un'identità locale e di un radicamento territoriale che troppo presto si era pensato potessero sfarinare nelle aree del paese dove la densificazione di soggetti economici, poli terziari e snodi logistici ha interessato porzioni via via più ampie di territorio.

In una recente indagine condotta presso un campione di sindaci, presidenti di autonomie funzionali e soggetti di rappresentanza, il Censis rileva una maggioranza di opinioni positive (56,4%) in merito alla presenza nel proprio territorio di una solida identità locale che gioca un ruolo importante nei processi di sviluppo (tab. 3).



Tab. 3 - Opinioni in merito alla presenza, nel territorio della provincia di appartenenza, di una solida identità locale che gioca un ruolo nei processi di sviluppo (val. %)

	Soggetto				Totale
	Comune/ Comunità montana	Autonomia funzionale	Soggetto di rappresentanza imprenditoriale	Sindacato dei lavoratori	
Sì, soprattutto come sostrato di memoria collettiva e identità storico-culturale	29,0	20,5	15,0	19,0	26,2
Sì, come fattore di caratterizzazione di alcune attività e risorse produttive	24,9	43,6	57,5	28,6	30,2
Forse esisteva in passato, attualmente sono altri gli elementi che guidano il processo di sviluppo locale	15,5	15,4	0,0	28,6	14,6
No, il territorio provinciale si presenta molto variegato al suo interno	30,6	20,5	27,5	23,8	29,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis-UIPI, 2007

La dimensione locale, dunque, sembra in parte sopravvivere alle spinte modernizzatrici presenti soprattutto nei territori più affluenti del paese, che si tratti della enorme area metropolitana milanese, dell'indistinto territorio residenzial-produttivo del Veneto, delle aree ex-rurali che connettono i centri del policentrismo emiliano.

Sopravvive nei processi di socializzazione e nelle abitudini relazionali dei cittadini e sopravvive nelle strategie adattative degli amministratori locali, pronti a cogliere ogni opportunità pur di mantenere aperte le ragioni dello scambio ora con il centro urbano principale, ora con l'istituzione regionale, ora con le aziende pubbliche e private che operano sul territorio o che intendono insediarsi.

Nessuno accetta di essere al margine di un sistema dove le decisioni (economiche, politiche, infrastrutturali) vengono prese in un contesto lontano (spazialmente, culturalmente, economicamente).

Le fenomenologie di risposta sono tante e diversificate:



- c'è stata (e in parte c'è ancora) la stagione della domanda di nuove province. Non servivano solo alla classe politica interessata a moltiplicare micro poteri e micro funzioni. Spesso le hanno chieste le associazioni imprenditoriali per avere interlocutori più prossimi. E i cittadini hanno firmato i referendum;
- ci sono le Unioni di comuni (48 in Piemonte, 61 in Lombardia, 32 in Veneto) che non fanno solo pratica di sussidiarietà nell'erogazione dei servizi comunali, ma provano a ragionare di assetti spaziali e di marketing territoriale.
- ci sono le alleanze tra le aziende dell'acqua, dell'energia, dei rifiuti che, nell'allargare i propri bacini di riferimento, diventano interlocutori privilegiati per pezzi di territorio alla ricerca di rete;
- c'è l'accortezza di candidare la propria collocazione geografica o la propria abbondanza di spazi per funzioni terziarie di pregio. Porti, aeroporti e interporti per la logistica, centri commerciali al servizio di isocrone di almeno un'ora, musei, parchi a tema e darsene e per il turismo, poli fieristici più o meno ritagliati sulle specificità produttive locali, sedi universitarie progettate essenzialmente per studenti fuori sede;
- c'è una reattività impetuosa rispetto alla questione infrastrutturale. Una reattività che genera domanda di connettività (si pensi ai comitati dei pendolari) e contemporaneo rifiuto della logica del mero attraversamento (si pensi alle reti europee o ad alcuni insediamenti puntuali di impianti energetici o di smaltimento);
- c'è, infine, una voglia diffusa di decidere più o meno autonomamente il proprio futuro. Si pensi ai circa ottanta piani strategici di realtà grandi e piccole adottati in Italia negli ultimi anni. Piani strategici dove si rileva una ricorrente autoreferenzialità, dove si dimentica spesso l'area vasta e le sue dinamiche, dove ogni territorio ritiene di poter essere "porta di accesso" o "hub" di qualcun'altro.



3. L'AMBIGUA DERIVA DEI PROCESSI DI "AUTOREGOLAZIONE" NEGLI ENTI LOCALI

Il notevole livello di protagonismo degli enti locali a cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente non si origina solo dalla volontà di partecipare attivamente ai processi socio-economici in corso. Con un meccanismo che si potrebbe definire "di sussidiarietà rovesciata", *gli amministratori locali, negli ultimi 15 anni, si sono trovati nella condizione di partecipare al governo di fenomenologie economiche e sociali che avrebbero richiesto maggiore autorevolezza e responsabilità da parte dei decisori centrali.*

Il protagonismo dei sindaci rilevabile degli ultimi anni, a ben guardare, prende corpo a partire da due differenti esigenze:

- in parte si origina dalla necessità di offrire ai cittadini risposte esaurienti in materia di servizi, di ambiente, di sicurezza, di qualità della vita in generale, là dove la presenza e l'efficacia di intervento e di regolazione da parte dello stato centrale e delle regioni è risultato spesso insoddisfacente. Tutto ciò tenuto conto che i tanti cambiamenti intervenuti nei rapporti centro-periferia hanno prodotto, per i vertici delle amministrazioni locali, un significativo aumento di visibilità, e, conseguentemente, nuove e importanti responsabilità;
- in parte è da ricondurre alla necessità di affrontare quel complesso sistema di vincoli che si è venuto sostituendo alla dipendenza gerarchica e al vecchio controllo statale sugli atti degli enti locali. Si pensi ai limiti posti alla spesa corrente, ai patti di stabilità interni, alle restrizioni per le assunzioni di personale, al contingentamento delle addizionali fiscali e in generale del prelievo locale, ecc.

Per fronteggiare queste esigenze e per cercare di offrire comunque delle risposte e di attrarre i consensi (o "deviare" i dissensi), *le amministrazioni locali hanno messo in campo un mix di innovatività, creatività e capacità di "stare sul confine" delle proprie competenze e dei gradi di libertà che l'attuale ordinamento concede loro.* Un esercizio di "autoregolazione" più o meno lecito, a seconda dei campi di applicazione e delle modalità con cui si dispiega; più o meno richiesto, a seconda dell'impellenza delle domande sociali a cui intende rispondere; e più o meno virtuoso, con riferimento alla qualità ed alla persistenza nel tempo dei risultati ottenuti.



Tanti sono gli ambiti della vita collettiva nei quali questa fenomenologia si dispiega: in tutto ciò che attiene alla finanza locale, al funzionamento della macchina amministrativa, agli interventi di trasformazione urbana, all'erogazione di servizi collettivi, alla materia ambientale nelle sue varie declinazioni (tutela dei corpi idrici, gestione dei rifiuti e del verde pubblico, ecc.) fino alla sicurezza dei cittadini (tavv. 1 e 2).

3.1. L'autoregolazione nella finanza locale....

In questo settore, i comuni si sono trovati nella condizione di dover concorrere al risanamento del debito pubblico raggiungendo, nel medio periodo, un equilibrio finanziario. Considerata la rigidità della spesa corrente occorre intervenire sulle entrate, e ognuno lo ha fatto a modo suo, valutando volta per volta la "sensibilità" dell'elettorato ad inasprimenti fiscali, tariffari, o ad altre forme di prelievo. In linea generale si è privilegiato l'incremento del prelievo locale sui redditi (è cresciuta l'aliquota dell'addizionale Irpef) in luogo di quello sui patrimoni (Ici) che solo di recente è diventato materia oggetto di politiche governative. Per quanto riguarda le altre entrate, ci si è mossi in ordine sparso. C'è chi ha aumentato le rette degli asili nido, chi la tassa sui rifiuti, e chi le tariffe dei servizi a domanda individuale. Per gli esangui bilanci dei comuni, tuttavia, l'incremento di entrate più significativo è risultato quello proveniente dalle sanzioni per le infrazioni al codice della strada (+52% tra il 2001 e il 2005). Si tratta, evidentemente, di un caso esemplare di "autoregolazione" della propria capacità di canalizzare risorse private verso le casse comunali.

3.2. ...nei processi di esternalizzazione...

Alla stessa stregua i comuni italiani, in questo caso agevolati dalle disposizioni presenti nelle ultime finanziarie, legano sempre più la propria capacità ed efficacia operativa ad azioni di esternalizzazione di funzioni proprie verso procedure e soggetti per così dire "patto esenti" con lo spostamento di funzioni verso soggetti come:

- le comunità montane, prima che venissero – e in buona parte a torto, collocate tra i soggetti della spesa pubblica improduttiva;



- le unioni di comuni, che hanno raggiunto le 292 unità e che raccolgono circa 1.300 comuni associati per un totale di 4.368.000 abitanti circa;
- le società di scopo, create per intervenire in materie specifiche (dall'ambiente alla promozione culturale) con maggiori gradi di libertà rispetto agli enti da cui emanano;
- le società a capitale pubblico prevalente, che consentono di evitare i vincoli del patto di stabilità interno e i provvedimenti restrittivi sulle assunzioni di personale, di iscrivere a bilancio dividendi spesso molto cospicui, e in generale di disporre di un significativo potere di natura anche extraeconomica;
- i soggetti del terzo settore, che offrono buone garanzie nei settori dove è richiesta un'attività *labour intensive*. Basti pensare alle cooperative sociali, che sono aumentate del 19,5% tra il 2001 e il 2005 o alle associazioni *no profit*, operanti soprattutto nell'area del *welfare* comunale, che hanno ormai superato le 20.000 unità.

A ciò si aggiunga, stante la difficoltà degli enti nel contrarre nuovi mutui e nell'aumentare la spesa corrente, il ricorso alla finanza di progetto per l'incremento degli standard urbani (parcheggi, campi sportivi, ecc.) da un lato, e l'ampio ed articolato ricorso al lavoro atipico dall'altro.

3.3.nelle politiche per la sicurezza...

Su altri fronti, in particolare su alcune materie di competenza concorrente o addirittura di competenza altrui, l'autoregolazione comunale ha prodotto casi di conflitto istituzionale ed è stata spesso impugnata presso i diversi fori competenti. E' il caso, ad esempio, delle ordinanze dei sindaci in risposta alla domanda di sicurezza proveniente dai cittadini. Trattandosi di una materia, l'ordine pubblico, sulla quale non hanno competenze, i primi cittadini hanno sviluppato originali soluzioni di autoregolazione che hanno determinato reazioni differenti. Se l'illuminazione delle zone a rischio criminalità genera consensi unanimi, le telecamere lungo le strade o le multe ai clienti delle prostitute per intralcio al traffico sollevano perplessità che vanno dalla lesione del diritto di *privacy* fino all'impugnazione per eccesso di potere. Alla stessa stregua, ordinanze finalizzate a scoraggiare l'attività



dei lavavetri, dei parcheggiatori abusivi, dei grafitari, sono oggetto di controversie giuridiche e di dibattiti politici. Per i sindaci si tratta di interpretazioni “vaste” di regolamenti comunali relativi alla circolazione stradale, all’attività di commercio ambulante, alla protezione civile, al pubblico decoro, addirittura all’igiene pubblica. Secondo gli oppositori e i ricorrenti si tratta invece di provvedimenti di ordine pubblico “mascherati”. E’ comunque evidente che, anche in questa materia, solo una rinnovata capacità di regolazione centrale, arginerà questi fenomeni di “sussidiarietà rovesciata” di cui gli enti locali si sono resi protagonisti.

3.4. ...nei fenomeni di “riterritorializzazione”...

La voglia di intervenire autonomamente nella determinazione dei destini dei territori e dei cittadini che vi risiedono si allarga a spazi sempre più ampi, debordando gli stessi confini degli enti amministrati. Due diverse fenomenologie lo attestano, una proveniente dal passato, ed una recentissima. La prima attiene alla volontà dei comuni di un’area più o meno vasta di promuovere l’istituzione di una nuova provincia che risulti in qualche modo “più vicina” rispetto a quella nella quale l’ente è incardinato. La seconda riguarda la volontà di alcuni comuni di transitare verso province o regioni differenti da quella di appartenenza. Il primo caso ha condotto a depositare in parlamento decine di proposte di istituzione di nuove province che solo la recente polemica sui costi della politica sembra aver congelato. Al secondo caso possono essere ricondotti i 33 referendum comunali già svoltisi e gli altri 2 in via di svolgimento per lo spostamento di comuni verso altre province o regioni. Si consideri che sono circa un centinaio le procedure avviate in tal senso, per gran parte sostenute da comitati di cittadini che si rifanno all’art. 132 della Costituzione che introduce la possibilità di una revisione dei confini amministrativi regionali. Il fenomeno, nato nel 2005 con il referendum di S. Michele al Tagliamento per passare dalla provincia di Venezia al Friuli, interessa a macchia di leopardo molte regioni italiane annoverando, tra i casi più noti, la volontà del comune di Cortina e dei comuni dell’altopiano di Asiago di spostarsi verso il Trentino. Molto “ambiti” sono i trasferimenti verso province autonome con differenti regimi fiscali, ma il fenomeno interessa anche comuni che intendono spostarsi verso regioni a statuto ordinario, come avviene per quelli della Toscana attratti dall’Emilia, per quelli campani che



guardano al Molise, per quelli laziali (Tarquinia) interessati alla Toscana, o per quelli marchigiani che dal pesarese si sposterebbero volentieri nella provincia di Rimini. Ma si tratta solo di esempi. Il fenomeno è in espansione ed esiste addirittura una “Unione dei comuni italiani per cambiare regione”.



Tav. 1 - L' "autoregolazione" degli enti locali in risposta ai vincoli finanziari

Problemi	Fenomenologie di risposta autoregolativa
Difficoltà di raggiungimento di equilibri di bilancio	Aumento progressivo dell'autonomia finanziaria. Il rapporto tra entrate tributarie ed extratributarie sulle entrate correnti è passato dal 66,2% del 2002 al 73,1% del 2004 Proliferazione di sanzioni amministrative per infrazioni al codice della strada (nei bilanci comunali le multe valgono 1,25 miliardi di euro all'anno. Fra il 2001 ed il 2005 le multe sono cresciute del 52%)
Vincoli finanziari imposti dal patto di stabilità interno	Trasferimento di funzioni a soggetti "pattoesenti" come Comunità montane e Unioni di comuni (292 unioni, 1303 comuni associati per un totale di 4.368.000 abitanti circa); Creazione di Sppl(Società a partecipazione pubblica locale). Le prime 369 aziende operanti nel settore delle utility e dei trasporti, nel 70% dei casi hanno come azionista di riferimento un comune. Producono nel complesso un fatturato corrispondente all'1% del Pil nazionale e occupano circa 200.000 dipendenti
Mancanza di risorse per le urbanizzazioni primarie	Opere di urbanizzazione affidate direttamente ai privati concessionari
Vincoli all'assunzione di nuovo personale	Ricorso al privato sociale (le cooperative sociali sono 7.363 e sono aumentate del 19,5% tra il 2001 e il 2005. Due terzi del loro fatturato vengono dal settore pubblico, in particolare dal welfare comunale) Le associazioni di volontariato sono passate da 8.343 nel 1995 a 21.021 nel 2003 (+152%). Operano principalmente nei settori della sanità e dell'assistenza sociale.
Interventi per progetti urbani	Aumenta il ricorso dei comuni alla finanza di progetto aggirando il problema dell'accensione di nuovi mutui. Il valore dei bandi per avvisi di partenariato pubblico-privato passa dai 3,3 miliardi del 2002 ai 17,8 del 2006.
Difficoltà di gestione del patrimonio immobiliare e dei servizi di riscossione tributi	Creazione di società di scopo da parte dei comuni



Tav. 2 - L'“autoregolazione” degli enti in materie di natura extra-locale

Problemi	Fenomenologie di risposta autoregolativa
Domanda di sicurezza dei cittadini	Risposte dei sindaci negli spazi attualmente concessi della normativa: Interventi basati sull'applicazione della legge in materia di circolazione stradale, commercio, edilizia, igiene pubblica; protezione civile, demanio comunale: (es. multe ai clienti delle prostitute con provvedimenti relativi ad infrazioni al codice della strada; ordinanze di sgombero di insediamenti abusivi per ragioni di protezione civile); Interventi basati su ordinanze urgenti il cui mancato rispetto può dar luogo a denunce penali (le ordinanze finalizzate a reprimere il fenomeno dei lavavetri ai semafori); Interventi a carattere dissuasivo e preventivo (l'installazione di telecamere nelle zone più a rischio); Interventi a carattere provocatorio-mediatico (es. proposte di zone franche adibite al sesso a pagamento; segnaletica stradale che segnala la presenza di prostitute, rimozione di panchine da parchi pubblici per impedire ai senza fissa dimora di dormirvi la notte, ecc.)
Problemi ambientali non risolti alla scala regionale	Ordinanze dei sindaci con cui viene autorizzato in via provvisoria e in deroga alla normativa regionale l'utilizzo di discariche per rifiuti urbani.
Domanda di garanzie civili provenienti dalle unioni di fatto	Seguendo l'esempio di Padova, in luogo dei Dico alcuni comuni si stanno dotando di “Certificati di famiglia anagrafica basati su vincoli affettivi”
Impossibilità di accedere alle risorse necessarie per erogare servizi di efficienza ed accessibilità paragonabili a quelli di territori confinanti	Si rilevano attualmente un centinaio di istanze di passaggio di enti locali ad altre province o regioni. Molti referendum (33) si sono già svolti e altri 2 sono in preparazione.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Anci, Sole 24 ore, Osservatorio nazionale PF, www.comunichecambianoregione.org



UN MESE DI SOCIALE:
GLI SNODI DI UN ANNO SPECIALE

4. IL CONFINAMENTO LOCALISTICO DELL'INTERVENTO INFRASTRUTTURALE

Il tema delle grandi infrastrutture di rilievo nazionale è forse quello dove più esplicitamente emerge la dialettica conflittuale tra la programmazione nazionale e le istanze locali.

Il tentativo di colmare il ritardo infrastrutturale del paese, avviato una decina di anni fa con un notevole sforzo di innovazione procedurale e di destinazione di risorse finanziarie (pur in un contesto di vincoli alla spesa pubblica), non ha sortito gli effetti sperati anche e forse soprattutto per motivi di natura extra-finanziaria.

A livello generale, la nuova stagione delle grandi opere non ha certo beneficiato di quella tensione collettiva verso lo sviluppo del paese che ha consentito e guidato le potenti infrastrutturazioni degli anni '60. Sicuramente *non si è arrestato il processo di dissipazione di quel fondamentale capitale sociale rappresentato dalla fiducia nei confronti di chi programma e finanzia opere e interventi, e sceglie i soggetti in grado di realizzarli*. In una recente indagine condotta dalla Rur (Rete urbana delle rappresentanze) su un campione nazionale di italiani, la scarsa credibilità dei politici viene indicata come la prima ragione per cui non si realizzano le infrastrutture di cui il paese avrebbe bisogno (tab. 4).

Non è stata elaborata una “simbologia delle infrastrutture”, in grado di coagulare consenso collettivo generale. Il ritardo infrastrutturale è rimasto un tema freddo. Gli stessi corridoi europei appaiono come segni su carta tracciati da lontani tecnocrati.



Tab. 4 - Ragioni per le quali non si realizzano infrastrutture nel territorio (val. %)

Ragione	Città			Totale
	Grandi	Medie	Piccole	
Per le caratteristiche strutturali del territorio	6,2	5,4	6,5	6,1
Per mancanza di rigore tecnico	12,4	11,0	13,4	12,5
Per l'ostilità degli abitanti interessati alle opere	14,4	14,4	11,8	13,1
Per la mancanza di risorse economiche	18,4	21,0	16,4	18,2
Perché i politici non sono credibili	32,4	32,7	32,0	32,3
Per lungaggini burocratiche	16,2	15,5	19,9	17,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
v.a.	666	843	1.439	2.949

Fonte: Indagine Rur 2008

Il problema sembra essere più di offerta che di domanda. Dalle indagini condotte dal Censis in occasione delle elezioni politiche del 2006 e del 2008 emerge con evidenza che:

- il tema delle infrastrutture, così come è viene affrontato in campagna elettorale, non influenza più di tanto le scelte di voto (tab. 5);
- per converso gli elettori sembrano rendersi ben conto della necessità di convogliare risorse finanziarie verso la realizzazione di opere pubbliche (tab. 6);



Tab. 5 - temi della campagna elettorale 2006 che hanno influito sulla decisione di voto (val. %)

Tema	Ripartizione				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	
Costo della vita/creazione di lavoro	52,3	30,5	40,9	50,8	45,3
Tasse	33,8	44,5	43,3	42,4	40,7
Lotta alla criminalità	14,0	21,7	14,3	14,7	15,7
Lotta al terrorismo internazionale	6,1	10,1	7,8	4,2	6,6
Immigrazione	18,1	18,0	11,4	4,6	12,1
Corruzione	13,0	7,3	7,3	8,8	9,3
Etica e diritti	12,0	22,7	14,4	14,5	15,3
Sanità, previdenza, assistenza sociale, ecc.	13,9	14,1	22,7	16,6	16,7
La casa	2,9	8,4	8,0	8,4	6,9
Grandi opere/trasporti	2,3	0,7	5,3	2,7	2,8
Altro	1,4	1,4	3,9	4,1	2,9
v.a.	533	376	425	688	2.023

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis, 2006



Tab. 6 - Settori nei quali andrebbe aumentata maggiormente la spesa pubblica (val. %)

Settore	Ripartizione				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Infrastrutture	15,2	31,5	24,2	27,3	24,2
Servizi pubblici	15,0	12,2	18,9	19,4	16,7
Tutela del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente	10,5	6,4	8,4	3,7	7,0
Difesa	5,5	6,4	2,6	3,5	4,4
Servizi per la salute	32,0	27,9	43,3	31,8	33,4
La scuola pubblica	17,7	17,2	25,2	12,4	17,2
Prestazioni previdenziali e di assistenza	27,8	38,4	25,9	40,8	33,9
Ordine pubblico e giustizia	19,7	13,4	11,3	12,5	14,4
Ricerca scientifica e innovazione tecnologica	19,1	12,4	11,0	9,2	12,9
Servizi sociali	8,2	23,0	13,3	15,2	14,5
Incentivi alle imprese	2,7	3,7	4,1	9,8	5,6
v.a.	548	393	397	697	2035

Il totale non è uguale a 100 perchè erano possibili più risposte

Fonte: Indagine Censis 2008

Questo scenario alquanto confuso, con una domanda forte di intervento (soprattutto nei territori del nord-est) da un lato, e un clima di diffidenza e di sfiducia, peraltro alimentato dalle posizioni non chiarissime dei decisori dall'altro, ha sicuramente influito negativamente sulla cantierizzazione delle opere in questi ultimi anni.

A ben guardare, molta parte dello scenario descritto è riconducibile al problematico "atterraggio nel locale" degli schematismi e delle priorità individuate in ossequio ad un interesse nazionale (o sopranazionale) di sempre più difficile declinazione, debolmente, malamente e provvisoriamente richiamato. Questa problematicità non ha una valenza univoca, e si compone invece di tanti elementi tra loro interconnessi e di difficile dipanazione.



Innanzitutto gioca un ruolo non secondario l'indeterminatezza della attuale prospettiva federalista. A tutt'oggi non esistono scenari certi relativamente al ruolo delle Regioni nella programmazione delle grandi opere che attraversano il loro territorio. L'impennata vertenziale con i tanti ricorsi presentati alla Consulta relativamente all'impatto regionale di opere viarie sono, evidentemente, uno specchio di tutto ciò. Il problema non è ovviamente da ricondurre al più o meno marcato assetto federalista del paese, quanto alle tante incertezze sui poteri e sulle competenze - attuali e future - delle nostre istituzioni regionali. E' di questi giorni, al riguardo, l'approvazione della legge lombarda per le infrastrutture viarie a carattere strategico di interesse nazionale a cui viene riconosciuto il concorrente interesse regionale. La legge prevede la regionalizzazione dell'istruttoria per superare eventuali ritardi degli organi nazionali e ancora una volta potrebbero generarsi episodi vertenziali.

A ciò occorre aggiungere la contrapposizione tra l'accentuata retorica delle "reti che ci portano in Europa" – a cui si aggrappano tenacemente i decisori centrali – e la difesa dell' "essenza dei luoghi" di cui si fanno portatori i soggetti locali. Nel caso delle opere viarie, è da chiedersi quanto abbia giovato l'aver posto l'accento sulla loro natura di strumenti di connessione, "tubi" che valgono in misura proporzionale alla loro capacità di spostare rapidamente merci e persone. "Tubi" di cui si è cercato di agevolare la "posa" attraverso modifiche procedurali (dall'introduzione del *general contractor*, alla semplificazione dei meccanismi di valutazione di impatto, fino alle tecniche per il coinvolgimento di capitali privati) che, in alcuni casi, hanno favorito un innalzamento del livello di allarme.

La dialettica tra priorità nazionali ed istanze locali ha visto il consolidarsi di vecchie fenomenologie conflittuali e l'emergere di nuove forme di contrapposizione. Ne risulta che oggi, lungo il tracciato previsto dal progetto preliminare di un'infrastruttura a rete, si contano decine di soggetti di interposizione (l'osservatorio "Nimby forum" stima complessivamente 193 opere contestate localmente). Un'interposizione che è mutata nel tempo e di cui si possono individuare attualmente due diverse configurazioni:

- quella che, pur riconoscendo la legittimità e l'utilità degli interventi di infrastrutturazione, pone il problema dalla razionalità e legittimità dell'individuazione dei siti e dei territori di attraversamento;
- quella che, ormai del tutto "sganciata" dal riferimento a "beni superiori" come l'ambiente, la salute, il paesaggio, pone brutalmente il tema della contrapposizione tra gli interessi della collettività in senso lato, che dalle



opere potrà ricavare alcuni benefici, e della popolazione locale, la sola a sopportarne i costi (anche qualora limitati alla fase di cantiere).

Dentro queste fenomenologie si individuano alcuni effetti perversi che impattano notevolmente sui processi realizzativi producendo ritardi a oltranza:

- la messa in discussione di un sito o di un tracciato, anche là dove si raggiunge un accordo, costringe ad una riprogettazione lunga e costosa. Costringe, inoltre, ad una revisione in alto dei costi di realizzazione. Nel caso di opere da realizzare con il contributo di soggetti privati, ciò conduce ad una revisione dei piani finanziari e dei termini delle concessioni (con incremento delle tariffe a danno delle utenze);
- la contrapposizione tra interessi generali e locali sta determinando una “corsa alla compensazione” che poco ha a che vedere con la logica della mitigazione dell’impatto delle opere. Nelle conferenze dei servizi emergono richieste per interventi “socio-ambientali” della più varia natura (impianti sportivi, scuole, parcheggi, depuratori, ecc.). Progetti ottimi per il mercato del consenso politico locale, perennemente a corto di risorse finanziarie, ma spesso poco congruenti con l’oggetto del contendere, ossia la sicurezza, l’impatto, l’utilità dell’opera in ambito locale. A titolo di esempio, le “opere compensative e indotte” legate al programma complessivo dell’alta velocità si stima ammontino a circa 9,2 miliardi di euro.

Queste ultime considerazioni segnalano la distorta percezione, nel territorio, del significato delle grandi opere: iattura da combattere con veemenza in alcuni casi, vera e propria opportunità per garantire risorse pubbliche a pioggia in altri. Al riguardo, un fenomeno del tutto nuovo è la registrazione di un interesse locale per le grandi infrastrutture la cui motivazione sta tutta nel loro “effetto alone” (risorse da gestire sul territorio, occupazione, espropri a prezzi di mercato, opere compensative della più diversa natura, ecc.) e solo secondariamente nella loro valenza di connettori.

In entrambi i casi si può comunque affermare che le *grandi opere pubbliche soffrono oggi di un “confinamento localistico e a-sistemico” nei micro-territori di destinazione o di attraversamento* (tav. 3). Un confinamento dal quale potranno affrancarsi solo allorquando i decisori centrali accetteranno di progettare il cambiamento in una logica di concertazione allargata e anticipata, privilegiando approcci complessivi che guardino al territorio nel suo complesso e non, settorialmente, alla sua capacità di ospitare, di essere



attraversato, di fare da sostrato o supporto di qualcosa. Dovranno credere e far credere nelle tecniche di mitigazione delle esternalità negative e negli studi di impatto ambientale e sociale. Solo in questo modo la deriva attuale verso la compensazione sempre, comunque e di qualunque tipo, potrà essere arrestata.



Tav. 3 - Fenomenologie che inducono un “confinamento localistico e a-sistemico” delle grandi infrastrutture

Fenomeni	Descrizione	Effetti
Progettazione dei tracciati per via ingegneristica	Prevalenza di una cultura dell’infrastruttura più che dell’ “opera territoriale”	Reazione del territorio che si percepisce “mero sostrato” dell’infrastruttura
Sopravvivenza di una vecchia “cultura dell’appalto pubblico”	Debolezza del legame tra la progettazione dell’infrastruttura e la programmazione territoriale (assenza di una progettazione “multi attore”)	Perdita di opportunità connesse al riordino infrastrutturale nei contesti dove il suolo è una risorsa
Interposizione soggettuale di tipo difensivo	Contrapposizione orientata a impedire la realizzazione dell’intervento	Rallentamento dei processi di realizzazione, modifica dei tracciati, riprogettazione
Interposizione soggettuale di tipo rivendicativo	Contrapposizione orientata a mitigare localmente l’impatto dell’opera e della fase di cantiere	Finanziamento di “opere compensative” di rilevanza locale, aumento dei costi del programma di intervento
Ottimismo eccessivo nelle previsioni di spesa	Il costo previsto per la realizzazione di programmi di intervento pluriennali non incorpora i tanti “fattori di rischio” che, nel processo realizzativo, determinano altrettanti aggravii di spesa	Il costo degli interventi lievita nel tempo determinando una continua revisione della spesa prevista. (per le 7 tratte della TAV si è passati in 15 anni da 9.200 mln di euro a 38.500)

Fonte: Censis 2008



5. DAL CORPORATIVISMO LOCALISTICO ALLE COMUNITÀ DI TERRITORIO

Le fenomenologie descritte nei paragrafi precedenti pongono un interrogativo riguardo al futuro del localismo italiano.

Se la tendenza è quella - come si intuisce delle recenti elezioni - di diventare uno strumento politico di costruzione del consenso sulla difesa dura della "comunità degli interessi locali", il localismo rischia di insterilirsi. In particolare:

- rischia di diventare "corporativismo localistico", dove gli amministratori locali diventano la nuova corporazione di sistema che utilizza tutti gli strumenti a sua disposizione, dal sindacalismo istituzionale alla sintonia sulle istanze più "urlate" che esprime la società locale;
- rischia di alimentare un intervento pubblico (magari pomposamente chiamato "di sviluppo") che perde la motivazione a lavorare in grande per rompere incrostazioni e squilibri, adattandosi a finanziare piccole opere locali alla potenziale scala esecutiva delle micro imprese locali;
- rischia di scivolare nella costante tentazione e pratica del clientelismo minuto e soffocante;
- rischia di rappresentare l'imbuto corporativo per politiche nazionali e sovranazionali di sviluppo e di regolazione di cui lo stesso corpo sociale comincia ad avvertire il bisogno;
- rischia, in ultimo, di non riuscire a produrre leadership nazionale e di favorire la rapida consunzione delle leadership esistenti.

Un tale modello di interpretazione e governo della dimensione localistica ne può immiserire la storia, il significato, le potenzialità future.

Una recente indagine del Censis rileva il desiderio dei cittadini (con l'eccezione dei soli abitanti del Nord-est) di rafforzare i poteri dello stato centrale a scapito di regioni ed enti locali (tab.7). Anche in ciò si evidenzia la vulnerabilità del localismo italiano nella configurazione che è andato assumendo negli ultimi anni.



Tab. 7 - Una nuova distribuzione dei poteri tra le istituzioni deve privilegiare (val. %)

Risposta	Ripartizione				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Il ruolo dello Stato centrale per assicurare equilibrio	55,5	31,1	51,0	48,6	47,5
Il ruolo delle Regioni che rappresentano interessi territori	29,9	35,4	25,3	25,0	28,4
Il ruolo di Province/Comuni che sono istituzioni più vicine	14,6	33,5	23,7	26,4	24,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Censis 2008

La stessa spinta federalista non sembra oggi in grado di produrre nuovo localismo. Anche perché, di fronte alle tante inquietudini che oggi popolano l'attenzione degli italiani, l'azione volta alla promozione del federalismo sembra perdere forza come dimostrano i dati rilevati in occasione delle ultime elezioni (tab.8)



Tab. 8 - Impegno prioritario delle istituzioni nazionali (val. %)

Risposta	Ripartizione				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Ridurre le disuguaglianze sociali e l'emarginazione sociale	30,0	19,8	26,5	28,5	26,8
Ridurre tasse e altri vincoli sulle attività produttive	20,3	19,1	16,4	21,4	19,7
Combattere la criminalità	23,8	20,6	15,7	15,9	18,9
Combattere la corruzione di politici e pubblici funzionari	11,9	26,9	19,5	21,8	19,7
Promuovere il federalismo	6,5	6,8	1,1	1,8	3,9
Far sì che tutti abbiano l'opportunità di gareggiare	7,5	6,8	20,8	10,6	11,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Censis 2008

A fronte di ciò è ipotizzabile che una opzione alternativa per la nostra cultura del localismo, del primato del territorio, dello sviluppo locale, possa originarsi da un radicale rinnovamento delle ragioni della convivenza all'interno delle comunità locali. E l'unica strada possibile sembra essere il *passaggio ad una concezione e ad una prassi comunitaria del vivere sociale*. Contro il cinismo del corporativismo localistico bisogna giocare sulla convinzione che il consenso può venire:

- più dal primato della qualità della vita che dalle opere locali clientelari;
- più da un'ordinata *governance* delle componenti fondamentali della convivenza collettiva (rifiuti, traffico, assistenza sociale, ecc.) che dall'esposizione alle supplenze svolte - in alto e in basso - da commissari straordinari o dalla società civile;
- più da un'attenta e puntigliosa opera di messa in sicurezza della vita delle comunità che da istanze di federalismo spinto;



- più da meccanismi identitari connessi al territorio (il paesaggio, la difesa del territorio naturale, le energie rinnovabili, l'agricoltura nelle sue declinazioni più avanzate come l'agriturismo o le produzioni di qualità) che da "spinte etniche" estranee alla coesione comunitaria.

Guardare con attenzione alla dimensione comunitaria è d'altra parte inevitabile se si assume piena consapevolezza della sussistenza nel nostro paese:

- della piccola dimensione insediativa (quasi la metà degli italiani vive in comuni con meno di 20.000 abitanti);
- del perdurante radicamento territoriale (quasi la metà degli italiani dichiara che non lascerebbe mai la città dove vive) (tab.9);
- della forza della relazionalità minuta (quasi la metà degli italiani coltiva le proprie relazioni in luoghi pubblici all'aperto (piazze, giardini, ecc.) (tab.10).

Tab. 9 - Tipologia di località dove sognerebbe di abitare (val. %)

Tipo	Città			Totale
	Grandi	Medie	Piccole	
In un piccolo paese	8,4	8,4	5,1	6,8
In una piccola città	19,4	12,2	20,0	17,6
In una grande metropoli	11,5	14,0	7,7	10,4
In una città estera	12,2	12,5	7,7	10,1
In campagna, in una casa isolata	8,5	10,0	6,3	7,9
Non cambierei mai la città dove vivo	40,0	42,9	53,2	47,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Rur 2008



Tab. 10 - Modalità di partecipazione alla vita per città di residenza dell'intervistato (val. %)

	Città			Totale
	Grandi città	Medie città	Piccole città	
Generalmente partecipo a processioni, manifestazioni, sagre, iniziative culturali che vengono svolte nella mia città	29,2	49,9	39,1	39,9
Mi reco spesso in chiesa	40,5	48,3	49,4	47,1
Gran parte delle relazioni si svolge in luoghi pubblici di incontro (piazze, parchi pubblici...)	39,5	54,4	46,2	47,0
Mi capita di sentirmi solo	21,1	21,4	16,6	19,0
Ho frequenti rapporti e buoni con il mio vicinato	74,1	82,0	84,9	81,6

Fonte: indagine Rur 2008

Sarà allora opportuno ripartire da quei contesti, che pure esistono, dove le elite locali non hanno interpretato il senso del localismo in chiave meramente difensiva o rivendicativa. Ad esempio da quei micro-territori dove si sono prodotti sforzi significativi per governare, alla sfera locale e con un approccio preventivo, alcune delle problematiche oggi più pressanti nel paese come lo smaltimento dei rifiuti e la produzione di energia. Si consideri che:

- la percentuale di rifiuti raccolti in modo differenziato è oggi in Italia del 26%, ma nei comuni con meno di 5000 abitanti è del 59%;
- il 51% dei piccoli comuni ha oggi un impianto di compostaggio;
- rispetto ai 157 comuni che producono energia con impianti eolici, il 74,5% ha meno di 5000 abitanti (fonte: Legambiente).

Sono piccoli esempi tra i tanti che possono essere individuati, ma la ricetta si basa sempre sui due ingredienti che hanno fatto la storia dei localismi italiani: un forte livello di condivisione delle scelte tra tutti i soggetti locali e la voglia di sperimentare soluzioni originali, autonome, adatte alla realtà socio-economica del territorio.

