

# CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE

Quale prospettiva per la gestione associata delle funzioni fondamentali e dei servizi pubblici comunali per gli anziani?



## Intervista a **Guido Melis**

*Ordinario di Storia delle Istituzioni Università "La Sapienza" di Roma  
A cura di Giovanni Casaletto e Elena Vigilante*

## **Quali benefici e quali svantaggi hanno comportato nella storia del nostro Paese le esperienze di aggregazione dei comuni?**

Noi in Italia avevamo nel 1861, all'atto dell'unificazione (ma l'Italia allora era ancora incompleta: mancavano le Venezie e Roma), 7720 comuni; nel 1921 ne avevamo ben 9195. Il fascismo ha cercato di ridurre questo estremo decentramento ed è riuscito in parte, toccando il numero di 7311 comuni. Ma le stesse leggi fasciste, per quanto la dittatura ne imponesse il rispetto tassativo, non hanno funzionato. Ci sono stati casi di "fusioni" revocate già negli anni Trenta, con relativo ripristino delle antiche autonomie. Nel dopoguerra democratico la tendenza a disunire è stata prevalente.

Da cosa nasce questa irresistibile tendenza alla frammentazione? Io penso in parte dalla geografia e in larga parte dalla eredità storica della disseminazione della popolazione in piccoli centri tipica della vicenda secolare della penisola. La città in Italia, nonostante l'età comunale e il Rinascimento ne abbiano visto un indubbio protagonismo, è stata nei secoli sovrastrata dal contado. Ha espresso una egemonia solo relativa e solo provvisoria, limitata a periodi storici circoscritti. Per di più con grande differenza tra Italia centrale e (in parte) settentrionale, dove il comune anche piccolo ha avuto una sua precisa identità, e Italia meridionale, dove invece la città – piccola, media e grande – è stata, seppure molto più popolata, anche più isolata. E' stata la sede del potere, ma ha vissuto sulle spalle della campagna. E la campagna si è popolata di piccoli centri senza alcuna influenza reale.

La geografia del potere in Italia è molto

diversificata. Dopo l'Unità abbiamo poche élites veramente nazionali e molti potentati locali, su base provinciale e comunale. In ogni caso l'Italia che si unificava nel 1861 era ancora caratterizzata dai campanili.

Ciò ha prodotto effetti duraturi nel tempo. Il primo è stato che l'élite dirigente del Paese, minoritaria perché cittadina, ha finito per contare meno che non in altre situazioni nazionali europee. Il luogo della iniziativa borghese moderna, della fabbrica, della classe operaia, della cultura di livello europeo (cioè la città moderna) è stato storicamente tributario rispetto alla realtà che lo ha circondato. L'una, la città, è stata in genere progressista; l'altro, il contado, tendenzialmente conservatore. Ed è il contado che ha avuto storicamente la prevalenza nei momenti cruciali della storia d'Italia.

La frammentazione comunale è la conseguenza di una tardiva unificazione nazionale, di una mancata leadership delle élites cittadine, di una generale propensione della vita collettiva italiana a racchiudersi in una dimensione locale, nella quale inevitabilmente sono prevalse tendenze conservative.

Oggi abbiamo 7981 comuni. Rispetto all'ultimo censimento (2011) siamo in calo (erano allora 8092). La vita nazionale tende sempre più a concentrarsi nelle grandi metropoli, quella dei piccoli centri si impoverisce, con una emorragia demografica continua. I piccoli comuni sono tuttavia ancora oggi oltre il 70% dell'insieme dei comuni italiani, con una superficie territoriale - amministrata - che supera il 54% di quella nazionale e con una popolazione residente di oltre 10 milioni di

abitanti su circa 60 milioni. Sono quindi una realtà ancora ragguardevole.

## **2. Nella gestione associata delle funzioni e dei servizi pubblici comunali, dobbiamo aspettarci l'emergere di differenze sostanziali tra le diverse aree del Paese?**

La gestione associata di servizi è l'unica via di scampo. Non solo per il risparmio che produce, ma per la realtà di contatti che suscita, avviandoci verso una dimensione nuova, che chiamerei reticolare e che corrisponde alle forme nuove dell'età che viviamo. Non siamo più nella fase della industrializzazione del Novecento, che imponeva la concentrazione attorno alle fabbriche. La tendenza della produzione è oggi quella di dislocare i suoi terminali sia al centro che in periferia, tenendoli insieme nelle reti. Viviamo l'età della informatica. Ciò implica mettere insieme servizi e anche culture locali sino ad oggi separate. Aggregare, ma al tempo stesso, attraverso la rete e i suoi mille terminali, restituire linfa vitale alle periferie, che nel sistema reticolare tendono a perdere la loro perifericità. Negli Stati Uniti accade che in luogo di spostare i lavoratori nelle città, per concentrarli nei luoghi di lavoro, si adottano forme di lavoro a distanza, mediate dal mezzo informatico, mantenendo chi lavora nella sua abitazione in periferia. Comincia ad affermarsi il concetto che la vita associata può esprimersi attraverso le reti di comunicazione, senza necessariamente dover sfociare in un eterno dualismo centro-periferia.

In Italia è probabile che questi processi (di aggregazione "reticolare" anche se non

fisica) possano andare più velocemente nelle aree più progredite, dove le culture della integrazione su scala reticolare sono più diffuse. Il che potrebbe risolversi in un ulteriore aggravamento del dualismo esistente tra Nord e Sud.

## **Uno sguardo all'Europa quale prospettiva ci offre?**

In Europa la frammentazione comunale è apparentemente più consistente. Studi di fonte Anci ci dicono infatti che il confronto con gli altri Paesi non è necessariamente a nostro svantaggio. La Germania (80 milioni di abitanti) ha 12 mila comuni; la Francia (66 milioni) ne ha 36 mila e 600. La Spagna (47 milioni) ha 8 mila comuni. Tuttavia si tratta di vedere la superficie di questi comuni, la loro popolazione, la loro capacità finanziaria e in ultima analisi la loro disponibilità a coordinarsi sul territorio, il loro "stare in rete": tutti elementi che in Italia si presentano con forti differenze tra le varie aree del Paese. Appare evidente, da noi, una generale tendenza al calo demografico dei piccoli comuni. Rischiamo cioè di avere un tessuto istituzionale fitto di soggetti autonomi ma che al loro interno sono deboli, innanzitutto demograficamente, e che quindi non possono esprimere un ruolo di impulso. Il dato che più deve preoccuparci, rispetto alla realtà europea, non è tanto il numero dei nostri piccoli comuni ma la loro agonia, espressa nelle forme di un calo demografico e di una conseguente inerzia della loro stessa vitalità interna.