

**UN MESE DI SOCIALE 2008**



# **Gli snodi di un anno speciale**

 **CENSIS**

**FRANCOANGELI**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

CENSIS  
Centro Studi Investimenti Sociali

# **GLI SNODI DI UN ANNO SPECIALE**

**UN MESE DI SOCIALE 2008**

FRANCOANGELI

La XX edizione dell'iniziativa *Un mese di sociale* (giugno 2008), dal titolo *Gli snodi di un anno speciale*, è stata organizzata dal Censis in quattro incontri in cui si è discusso di alcuni dei principali temi emergenti della società italiana. In questo volume vengono pubblicati i testi di ricerca realizzati e presentati nel corso dei seminari.

L'iniziativa è stata coordinata da Massimiliano Valerii. Alla stesura dei testi hanno collaborato: Marco Baldi, Francesco Maietta, Ester Dini e Massimiliano Valerii.

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

## **Introduzione**

di *Giuseppe De Rita*

pag. 7

### **1. L'affermarsi delle comunità di territorio**

» 11

1.1. Introduzione

» 11

1.2. Il perdurante rispecchiamento nella dimensione locale

» 12

1.3. L'ambigua deriva dei processi di autoregolazione negli  
enti locali

» 16

1.4. Il confinamento localistico dell'intervento infrastrutturale

» 22

1.5. Dal corporativismo localistico alle comunità di territorio

» 27

### **2. Il sociale non presidiato**

» 31

2.1. Investire nella comunità inclusiva

» 31

2.2. I bisogni insorgenti poco o male coperti

» 33

2.3. Ripresidiare il sociale

» 50

### **3. L'ascesa dei segmenti vitali**

» 57

3.1. La doppia faccia del declino

» 57

3.2. L'impresa delle minoranze trainanti

» 58

3.3. Il sociale vitale

» 69

### **4. Il nuovo bisogno di Stato**

» 85

4.1. Inquietudini globali e scricchiolii del mercato

» 85

4.2. Il ritorno del bisogno di Stato

» 92

4.3. Un nuovo equilibrio pubblico-privato: il *brand* di territorio  
che si fa "dal basso"

» 102

## **Conclusioni**

di *Giuseppe Roma*

» 109



## INTRODUZIONE

di Giuseppe De Rita (\*)

I quattro appuntamenti dell'iniziativa *Un mese di sociale* ruotano attorno a quelli che abbiamo ritenuto gli snodi fondamentali dell'anno. Il primo testo riguarda la parabola del localismo italiano – dal tradizionale primato del territorio alle più recenti manifestazioni di corporativismo localistico, fino alla auspicabile affermazione di una prassi comunitaria del vivere sociale. Il secondo affronta in termini problematici l'attuale crisi del sociale, intesa come crisi di senso collettivo ed esaurimento della forza di spinta del tradizionale welfare italiano, scoprendo la dimensione del sociale non presidiato. Il terzo verte sui sottoinsiemi economici, sociali, culturali che stanno dimostrando vitalità continuata, in modo dissonante rispetto al dibattito monocorde sulla crisi italiana, e registra l'ascesa di alcuni segmenti vitali. Infine, il quarto testo si concentra sulla incrinatura della fiducia cieca nel primato assoluto del mercato e sulla interpretazione del ritorno, nella percezione diffusa, di un nuovo bisogno di Stato.

All'indomani delle ultime elezioni politiche si è verificata una riscoperta del territorio a partire dalla constatazione che il localismo era risultato decisivo per gli esiti del voto. A chi, come me, ha pronunciato la prima volta la parola "localismo" nel 1971, ormai trentasette anni fa, è apparsa un po' stravagante la scoperta tardiva, da parte della classe dirigente, della forza del territorio e dell'importanza del localismo.

È pur vero che oggi assistiamo al dispiegarsi degli effetti negativi di un localismo che tende a divenire sempre più corporativismo localistico: la realtà locale si chiude in se stessa, catturata dalla gelosia identitaria e da una buona dose di egoismo localistico.

Tuttavia, chi viaggia in aereo o in elicottero sull'Italia di oggi scopre che il territorio si è condensato in tante tendenziali grandi conurbazioni. Il localismo inteso come piccola realtà che bada a se stessa ha espresso la sua forza mag-

(\*) Presidente del Censis



giore quando provvedeva a se stesso sul piano economico. Biella o Valenza Po', ad esempio, erano forti anche sul piano sociale perché poggiavano su una potenza economica da distretto industriale. Ma oggi il localismo, ad Alcamo come nelle valli bergamasche, non può esprimersi semplicemente attraverso una rivendicazione identitaria. Il localismo non può essere soltanto il mero ricordo di un distretto industriale ormai svanito, come a Prato. Né il puro localismo può arrestarsi al solo meccanismo della ricerca del consenso giocata sul dialetto.

È possibile oggi passare da un localismo “nudo” a un localismo fondato sulla responsabilità comunitaria? Il primo nodo da sciogliere è dunque questo: che fine farà il localismo italiano? Dopo l’“ubriacatura” di localismo in politica, è plausibile il passaggio a un localismo comunitario, tanto nei distretti industriali come nei piccoli comuni non industriali, nei comuni di seconda cintura urbana come nelle medie città?

Il secondo tema è racchiuso in un altro interrogativo: come sta mutando il sociale? L'impressione generale è che esso manchi di un presidio unitario. A livello istituzionale, esistono nove dicasteri che si occupano di sociale: la sanità, la solidarietà sociale, il lavoro, la pubblica istruzione, gli interni con riferimento all'immigrazione, le pari opportunità, la famiglia, i giovani, la casa. Ma il protagonismo politico dell'offerta è proliferante sia “in alto” che “in basso”. Alla costellazione di tipo statale, con nove ministeri che si occupano di sociale, corrisponde infatti una “via lattea” a livello decentrato (dalle Regioni alle Asl, ai Comuni, agli uffici per l'impiego provinciali, e così via) che accresce ulteriormente la dispersione di risorse e di responsabilità. È attivo, in aggiunta, un terziario sociale sovrabbondante. Così, mentre la dimensione economica è presidiata in modo unitario, nel sociale non è data una unitaria politica di interventi.

Dopo cinquant'anni di intensa proliferazione dell'offerta, oggi la dimensione sociale va ricondotta ad unità, tornando a una responsabilità centrale, oppure è opportuno rispettare la costellazione organizzativa di responsabilità che si è venuta definendo nella situazione sociale italiana? La realizzazione di una concentrata responsabilità politica sul sociale a noi sembra una questione aperta: non basta aver unificato i dicasteri della sanità e del lavoro, il problema è più complesso.

Come già anticipato nell'ultimo Rapporto Censis, la crisi che stiamo vivendo al momento è sociale, prima ancora che economica. La crisi sociale che si ravvisa tra i giovani o tra gli anziani, ad esempio, non può essere considerata il frutto di una diminuzione del potere di acquisto, di un disagio propriamente economico. Fenomeni come il bullismo e la delegittimazione della scuola da parte dei giovani, ad esempio, non possono essere ricondotti alla scarsità di

risorse economiche familiari. Né è pensabile poter risolvere il problema del bullismo scolastico offrendo incentivi affinché si organizzino campi scuola estivi più formativi. Certo, il disagio economico si manifesta attraverso la compressione dei consumi, nell'arbitraggio attuato nei comportamenti di acquisto, nella diversa allocazione delle risorse. Ma il disagio sociale è un fatto essenzialmente culturale, che riflette i tratti di una "società poltiglia".

D'altra parte, anche nella gestione dei processi di immigrazione è prevalente la dimensione giuridica e giudiziaria, a cui si affianca una sovrabbondante offerta orizzontale e auto-propulsiva di operatori sociali. Si è verificata infatti una moltiplicazione di agenzie operative – che peraltro continuano a moltiplicarsi attraverso il meccanismo del 5 per mille – che genera una "coriandolata" di soggetti autogestiti: una realtà non solo dispendiosissima, ma che non riesce a coprire i nuovi bisogni. Rinorriamo politiche di offerta quando ormai la domanda si definisce in termini difficili da interpretare. Ne risulta, in definitiva, un sociale non presidiato.

Il terzo interrogativo a cui dare una risposta è il seguente: come sta evolvendo la minoranza vitale responsabile della tenuta del Pil degli ultimi tre anni?

Dalla ricognizione fenomenologica condotta nelle pagine seguenti emerge che circa la metà delle imprese italiane esporta, che circa 3 mila imprese sono impegnate in rilevanti investimenti all'estero, che migliaia di imprenditori avviano start-up aziendali e organizzano catene commerciali all'estero con un approccio strategico, insomma che una buona fetta di imprenditori costituisce un'area di innovazione minoritaria basata sulla logica della competizione, delle regole di nicchia, del mercato dei brevetti e delle licenze, esprimendo la capacità di fare logistica e rete commerciale.

Ed è altrettanto indicativo constatare che 38 mila giovani italiani sono iscritti in università straniere, che in un anno 11 mila giovani laureati hanno trovato lavoro all'estero, che nel 2006 sono immigrati negli Stati Uniti 2.900 ricercatori e scienziati e 24 mila lavoratori con elevata professionalità con visto di ingresso temporaneo.

Le minoranze vitali sono dunque costituite da soggetti che si impegnano in start-up individuali, familiari, aziendali, finanziari. Per questa via si arriva all'apparente contraddizione di avere oggi in Italia una modernizzazione minoritaria attraverso comportamenti di massa, che coinvolgono grandi fasce di popolazione.

Il problema, tuttavia, sta nel fatto che tali minoranze attive non trainano il resto della società, non riescono a tramutare in sviluppo complessivo del Paese la loro capacità vitale di minoranza. Si definisce così una divaricazione tra la minoranza vitale, segnata dal proliferare di comportamenti innovativi, e

il “corpaccione” complessivo. Riuscirà una minoranza articolata su comportamenti collettivi, invece che sulle punte elitarie, ad innervare un nuovo stadio dello sviluppo italiano, come avvenne negli anni '70, oppure il corpaccione resterà sganciato?

Sulla scia dei fenomeni che si vanno profilando nel localismo, nel sociale non presidiato, nella minoranza che non riesce ad essere veramente trainante per il Paese, si pone il quarto tema: il ritorno della voglia di Stato. Si percepisce oggi la ricomparsa di una logica di governo misto della società e dell'economia sintetizzata nello slogan: “il mercato quando è possibile, lo Stato quando è necessario”.

Siamo affezionati alle “terze vie”, sebbene non abbiamo mai avuto grande fortuna, e siamo affezionati all'economia mista perché l'Italia è stata il grande laboratorio dell'economia pubblico-privata del '900. Altrove prevaleva il libero mercato, o un mercato regolato, o uno statalismo fortemente radicato: in Italia, sin dagli anni '30, eccelleva invece l'economia mista.

Se si trattasse di un mero ritorno alla cultura delle partecipazioni statali, potremmo affermare che non c'è nulla di nuovo sotto il sole. Ma non illudiamoci che ricompaia l'economia mista tradizionale. Oggi, dopo gli sbandamenti della cultura mercatistica, non si intravede un ritorno in voga dell'economia mista. Quel modello è tramontato nel momento in cui si è avviata la moltiplicazione dei soggetti sociali ed economici, con milioni di imprese personali e decine di banche private.

La moltiplicazione dei soggetti, tuttavia, alla fine ha generato un bisogno di Stato spostato su un altro piano, di tipo non economico. Questo fenomeno dirompente non ha lasciato più spazio all'affermazione di una responsabilità pubblica nell'economia, ma ha alimentato l'insorgenza delle paure. La proliferazione dei soggetti – si pensi ai milioni di immigrati che generano smarrimento e timore, o alle migliaia di ricche attività produttive nel Nord-Est che indirettamente innescano il rischio delle rapine – comporta un senso diffuso di disordine. Il bisogno di Stato rilevato riguarda dunque la sicurezza nelle strade, l'esercito agli angoli dei quartieri, i centri di permanenza temporanea per gli immigrati clandestini.

Torniamo dunque a un governo misto della realtà sociale ed economica in cui vince, però, la dimensione della sicurezza ben più che la dimensione dell'economia mista: lo Stato sembra necessario – o viene ritenuto necessario dai cittadini – nella dimensione sociale ed emotiva della sicurezza collettiva, non controllabile attraverso meccanismi automatici ma bisognosa di intervento pubblico.

# 1. L'AFFERMARSI DELLE COMUNITÀ DI TERRITORIO

## 1.1. 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.

Costatare 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 sovralocale;
- 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 ardito corporativismo 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 *gentrification* 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 maggiore autorevolezza e responsabilità da parte dei 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.

## **1.2. 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%)

**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: elaborazione Censis su dati Istat

si registra, nello stesso intervallo di tempo, nei comuni di seconda cintura (tab. 1).

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).

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

**Tab. 2 - Densità demografica nei comuni con almeno 250.000 residenti e nei comuni di prima e seconda cintura, 2006 (ab./kmq)**

	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		

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

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).

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 residenziale-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.

**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 rappresen- tanza im- prenditoriale	Sindacato dei lavoratori	
Si, soprattutto come sostrato di memoria collettiva e identità storico-culturale	29,0	20,5	15,0	19,0	26,2
Si, 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
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Censis-Upi, 2007

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 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 80 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.

### **1.3. 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, laddove 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).

### *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.

**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 e il 2005 le multe sono cresciute del 52%).
Vincoli finanziari imposti dal patto di stabilità interno	Trasferimento di funzioni a soggetti "patto-esenti" come Comunità montane e Unioni di comuni (292 unioni, 1.303 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 è passato 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.

Fonte: Censis, 2008

**Tav. 2 - L'autoregolazione degli enti locali in materie di natura extra-locale**

Problemi	Fenomenologie di risposta autoregolativa
Domanda di sicurezza dei cittadini	<p>Risposte dei sindaci negli spazi attualmente concessi dalla normativa: Interventi basati sull'applicazione della legge in materia di circolazione stradale, commercio, edilizia, igiene pubblica, protezione civile, demanio comunale (ad esempio, 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).</p> <p>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).</p> <p>Interventi a carattere dissuasivo e preventivo (l'installazione di telecamere nelle zone più a rischio).</p> <p>Interventi a carattere provocatorio-mediatico (proposte di zone franche adibite al sesso a pagamento, segnaletica stradale che indica la presenza di prostitute, rimozione di panchine da parchi pubblici per impedire ai senza fissa dimora di dormirci la notte, ecc.).</p>
Problemi ambientali non risolti alla scala regionale	<p>Ordinanze dei sindaci con cui viene autorizzato, in via provvisoria e in deroga alla normativa regionale, l'utilizzo di discariche per rifiuti urbani.</p>
Domanda di garanzie civili provenienti dalle unioni di fatto	<p>Seguendo l'esempio di Padova, in luogo dei Dico alcuni comuni si stanno dotando di Certificati di famiglia anagrafica basati su vincoli affettivi.</p>
Impossibilità di accedere alle risorse necessarie per erogare servizi di efficienza ed accessibilità paragonabili a quelli di territori confinanti	<p>Si rileva 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.</p>

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Anci, Sole-24 Ore, Osservatorio nazionale PF, [www.comunichecambianoregione.org](http://www.comunichecambianoregione.org)