



Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 4/2023

Comune e comunità locale

Flavio Spalla

Aprile 2023

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 4/2023, aprile 2023.

Autore: Flavio Spalla.

Comune e comunità locale.

Comune e comunità locale

di Flavio Spalla¹

Nella tradizione sociologica il concetto di comunità sociale è stato contrapposto a quello di società: *Gemeinschaft* vs. *Gesellschaft*². Le osservazioni che seguono focalizzano il tema della comunità sociale e lo connettono con la dimensione territoriale locale, lasciando sullo sfondo il concetto di società con il suo richiamo alla nazione. In tal modo si differenziano efficacemente la comunità locale e la società nazionale, e si attribuisce, inoltre, alla prima uno speciale riferimento al Comune: istituzione centrale negli esiti di tutti i sondaggi in tema di sentimento di appartenenza dei cittadini.

Quattro variabili principali concorrono a definire il modello di comunità locale: l'ampiezza demografica comunale, le relazioni sociali, il sentimento identitario ed i rapporti dei cittadini con il Comune.

Nella Roma antica e nel medioevo il concetto di comunità locale si sostanzia nella *civitas*, un sistema antropizzato, circoscritto e organizzato le cui persone sono accomunate da robuste relazioni, dalla medesima identità locale e da regole pubbliche. Le denominazioni di alcuni Comuni italiani evocano ancora questo modello: ad esempio, Civita Castellana (VT), Civitella di Romagna (FC), Civitavecchia (Città metrop. di Roma).

Un paradigma differente viene implicitamente richiamato da Comuni le cui denominazioni si riferiscono ad uno spazio fisico organizzato ed ampiamente edificato, non alle persone che insieme lo occupano. Si tratta del concetto di *urbs*, che ben si attagliava, in un lontano passato, ad un contesto

¹ Flavio Spalla è Professore di Governo locale nel Corso di Laurea magistrale in Governo e Politiche Pubbliche, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia. I contenuti di questa Nota sono stati stimolati da una Relazione del Prof. Fabio Rugge, che ringrazio, su *Qualche riflessione sul concetto e la realtà delle "città medie"*, tenuta in occasione del Convegno di presentazione del Master di II livello in "Amministrazione territoriale e politiche di sviluppo locale", Università di Pavia, 8 luglio 2022.

² La prima formulazione è di F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Lipsia, Verlag Fues, 1887, successivamente rielaborata da M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, Mohr, 1921, trad. it. *Economia e società*, Milano, Ed. di Comunità, 1961.

“urbano” di una certa rilevanza. Pensiamo a Roma stessa, spesso chiamata l’Urbe, ma anche a Comuni di dimensioni più modeste: Urbino (PU), Urbania (PU), Urbana (PD), Urbe (SV).

Fino al XIX secolo, le mura fortificate del Comune sono l’emblema del modello di comunità locale. Esse delimitano spazialmente la vita comunitaria, la racchiudono negli usi e nelle dinamiche che le sono proprie. Questo perimetro fisico segna la separazione netta rispetto ad altre comunità, come quelle rurali, e, più lontano, quelle di altri Comuni. Comuni di ampiezze differenti sono concepiti e costruiti con il medesimo criterio identitario e difensivo; e le comunità locali sono tessere ben separate di un ampio mosaico sociale corrispondente ad un principato, un regno, un impero.

Tolte le fortificazioni difensive, oggi la maggiore diversificazione tra Comuni è in termini di quantità demografica. Il piccolo Comune permane molto simile a quello di centinaia di anni fa, con il proprio abitato attorno ad una piazza ed una chiesa. Il grande Comune è, invece, irriconoscibile, data la sua notevole crescita attorno ad un nucleo originario monocentrico, tipico di quasi tutte le città europee. Soprattutto nel XX secolo edifici di epoche successive sedimentano nuovi insediamenti urbani, che dal centro della città si allargano a macchia d’olio e si riconnettono in quartieri differenti, abitati da altrettanto differenti porzioni di popolazione.

Se nei secoli passati è ben riconoscibile l’esistenza di comunità sociali racchiuse nei rispettivi Comuni, in epoca odierna essa permane negli insediamenti urbani di piccola ampiezza, mentre tende a diminuire, fino a scomparire, con la crescita demografica comunale.

L’esigua ampiezza demografica è positivamente correlata con l’intensità dei rapporti sociali, dei sentimenti identitari e delle relazioni dei cittadini con le istituzioni pubbliche locali: variabili che favoriscono la permanenza del modello di comunità sociale nella piccola dimensione comunale.

Circa le relazioni sociali, infatti, nel piccolo Comune osserviamo diffusi rapporti amicali, di vicinato, di prossimità, con interazioni immediate e personali; in quello grande prevalgono, invece, ruoli sociali che producono relazioni più professionali che di vicinato, nonché occasionali rapporti amicali. Le frequenti relazioni nel piccolo Comune sono favorite anche dalla prevalenza di abitazioni monofamiliari, mentre quelle condominiali, caratteristiche della città, per lo più determinano rapporti fortuiti, legati alla proprietà. Dunque, alle relazioni totali, di comunità, presenti nel piccolo Comune, si contrappongono rapporti parziali e selettivi nel grande.

Circa l'identità sociale, il piccolo Comune si distingue per la presenza di un sentimento diffuso di appartenenza (campanilismo), che porta con sé un contestuale distanziamento da altri Comuni, sia pure vicini. Gli abitanti parlano lo stesso dialetto o hanno la stessa inflessione dialettale, le stesse usanze locali e credenze largamente condivise. Frequentano, inoltre, quotidianamente gli stessi luoghi: piazza, chiesa, strade, giardino pubblico, negozi. Nel grande, niente di tutto ciò: l'identità locale si pluralizza e si stempera in differenti appartenenze, stili di vita, luoghi frequentati, linguaggi adoperati.

Circa le relazioni con le istituzioni, nel piccolo Comune v'è forte prossimità tra abitanti ed enti territoriali segnatamente il Comune stesso, che consente rapporti immediati e frequenti tra cittadini e potere pubblico; nel medio tale prossimità diminuisce fortemente, per scomparire nel grande. La partecipazione politica del cittadino rimane garanzia normativa per tutti ma, nei fatti, diventa meno diretta al crescere della quantità demografica comunale.

Invece, le differenze tra ideologie, sia politiche che religiose, permangono simili presso tutti i tipi di Comuni e non designano comunità locali, ma gruppi sociali. Così, nel piccolo come nel grande Comune le variabili ideologiche suddividono i cittadini in gruppi differenti, talvolta contrapposti, che, in genere, nella città si diversificano ulteriormente.

In riferimento alla quadripartizione dei cittadini di Martinotti³ (abitanti, pendolari, *city users e metropolitan businnesmen*), le ultime tre categorie sono meno sensibili al tema del rapporto cittadini-governo locale. È la prima categoria, quella degli abitanti, la più interessata alle *policies* locali, perché esse producono sugli abitanti stessi un impatto diretto e costante. Dunque, nel piccolo Comune le politiche hanno incidenza generale ed immediata su tutti i cittadini, mentre nel Comune grande prevale la massa ingente dei non abitanti, che è destinataria in modo selettivo soltanto di determinate politiche locali che la riguardano.

In base alla distribuzione demografica dei Comuni italiani nel 2023⁴, si possono distinguere, in rapporto al tema della comunità locale, quattro gruppi principali di Comuni.

I Comuni piccolissimi (meno di 1.000 ab., 2.019 Comuni, dei quali 897 con meno di cinquecento abitanti) rappresentano più di un quarto dei Comuni italiani (25,6%) e contengono più di un milione di abitanti (1.092.400).

³ G. Martinotti, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, Il Mulino, 1993.

⁴ www.istat.it/it/archivio/comuni

Possiamo ragionevolmente ipotizzare che questo milione di persone, suddiviso in più di duemila Comuni (mediamente 541 persone per Comune), ben corrisponda al modello di comunità sociale locale, per la solida presenza di tutte le variabili significative che lo contraddistinguono: stabile residenzialità di pochi abitanti, forti relazioni vicinali, forte sentimento di identità territoriale, agili e consistenti rapporti con i poteri pubblici locali. I cittadini coltivano conoscenze ed amicizie comuni, concepiscono il proprio radicamento locale come importante valore identitario, discutono abitualmente di problemi pubblici locali nel consueto luogo di aggregazione sociale e comunemente ne parlano con il Sindaco e le poche unità di personale amministrativo.

Nel Comune piccolo (da 1.000 a 5.000 ab., 3.516 Comuni) la coesione della comunità sociale inizia a diminuire, per effetto di un certo grado di pendolarismo lavorativo diurno verso altri Comuni e di una percentuale non trascurabile di nuovi immigrati. Questi ultimi hanno scarse relazioni sociali con i cittadini tradizionali, nessun sentimento di identità locale e deboli relazioni con le istituzioni pubbliche. La comunità locale non è più racchiusa in se stessa e tende, od è costretta, ad aprirsi a nuovi soggetti che ne incrinano la natura tradizionale. La comunità, che ha assimilato nuovi abitanti e nuove forme di mobilità lavorativa, percepisce ora di essere più composita rispetto al secolo scorso. Permangono, tuttavia, sentimenti di appartenenza al proprio Comune, che aggregano soprattutto la popolazione anziana.

Nel Comune medio (da 5.000 a 100.000 ab., 2.325 Comuni) si acuiscono fortemente i fenomeni presenti nel tipo precedente. Si tratta di Comuni di diversa ampiezza, anche capoluoghi di Provincia, che risentono in ampia misura di dinamiche di migrazione interna e internazionale, nonché di notevole pendolarismo verso città grandi e da Comuni più piccoli. La vita diurna si anima anche di *city users*, attirati da servizi pubblici e privati: un dinamismo che vitalizza la città, ma che la allontana dal modello di *civitas* coesa. Le relazioni sociali si allentano e si collocano in dimensioni di quartiere o meramente amicali. Nella città media il sentimento identitario di appartenenza si stempera e finisce per coagulare, in misura tendenzialmente decrescente, soltanto gli abitanti che hanno sempre vissuto nello stesso Comune. I rapporti dei cittadini con le istituzioni diventano sporadici e, nel contempo, aumentano quelli di gruppi di interesse locali. Mentre la partecipazione politica si addensa in gruppi organizzati, i singoli abitanti assistono alle decisioni dei governi locali relativamente scostati, spesso soltanto attraverso la stampa locale.

Inoltre, nel Comune medio la partecipazione politica si è affievolita a causa dell'abolizione per legge delle Circoscrizioni comunali: sedi pubbliche sub-urbane, istituzionalizzate a metà degli anni settanta del secolo scorso⁵, nelle quali dibattere in modo comunitario le questioni locali. Concepito inizialmente per favorire soprattutto la "canalizzazione" della domanda politica, il decentramento urbano nella città media si è evoluto nell'ultimo ventennio del ventesimo secolo in termini di amministrativizzazione delle sue sedi, perdendo in tal modo quella funzione di *input* che consentiva la crescita di un solido legame tra cittadini e potere locale⁶; per poi scomparire definitivamente. Pertanto gli abitanti della città media finiscono per soffrire dell'esiguità di rapporti partecipativi strutturati con il Comune, epicentro di esercizio della politica. Nel complesso, il modello di comunità locale, ancora in parte presente nella città media in epoca pre-terziarizzata, quando le dinamiche sociali erano più lente, si affievolisce ulteriormente.

Il Comune grande (più di 100.000 ab., 44 Comuni) è in parte assimilabile all'odierna metropoli, con le interazioni sociali che la caratterizzano⁷, sebbene il nostro Paese non sia fortemente denotato in tal senso, contando soltanto 12 Comuni con più di 250.000 ab. In queste città sono presenti tutti i quattro tipi di cittadini individuati da Martinotti; ed è proprio questa compresenza che mostra da sé, senza bisogno di ulteriori argomentazioni, la lontananza dal modello di comunità sociale locale. Per di più, alle categorie citate dall'autore si aggiunge recentemente quella prodotta dall'immigrazione "extra-comunitaria": denominazione che per sé evoca l'assenza di legame con la comunità preesistente. Un'unica variabile contro corrente, promotrice di qualche sentimento di appartenenza, è la presenza dei Municipi, eredi della citata tradizione sub-urbana circoscrizionale, attraverso i quali è possibile che i cittadini recuperino, più che nella città media, un certo livello di relazioni con il proprio Comune. Il decentramento urbano, prescritto dalla norma vigente soltanto nei grandi Comuni, può rivitalizzare la partecipazione sociale nel rapporto tra cittadini e Municipi, nonostante l'ampiezza demografica di questi ultimi sia consistente e simile a quella di Comuni di medie dimensioni. Una riproposizione della funzione politica di *input* che agevola forme di

⁵ La Legge istitutiva è la n. 278/1976. La L. 244/2008 ha soppresso le Circoscrizioni comunali nei Comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti e la successiva L. 42/2010 le ha limitate a Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

⁶ F. Spalla, *L'analisi del decentramento urbano*, in G. Fedel (a cura di), *Studi in onore di Mario Stoppino*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁷ A. Mutti, *Il buon vicino. Rapporti di vicinato nella metropoli*, Bologna, Il Mulino, 1992.

cittadinanza attiva nel *policy making* locale: variabile cruciale che richiama il modello di comunità locale.

In sintesi, il modello di comunità sociale caratterizza ancora la maggior parte dei Comuni italiani, data la frammentazione istituzionale tipica del nostro Paese, ma vive soltanto nella cultura locale di meno di dieci milioni di persone, dispersi in oltre duemila Comuni piccolissimi, oltre che, a toni meno accesi, in altri tremilacinquecento Comuni piccoli.

Per contro, nei differenti comportamenti, atteggiamenti, culture degli abitanti di Comuni con più di cinquemila abitanti (2.369 Comuni, circa cinquanta milioni di persone) va palesandosi la graduale tendenza alla scomparsa del modello di comunità locale, caratteristico della storia di lungo periodo del nostro Paese. Un processo corrente nel Comune medio e già concluso in quello grande, che oggi ha perduto il carattere di comunità sociale, soprattutto per effetto della compresenza di gruppi sociali eterogenei nel medesimo spazio territoriale.

Un cenno, infine, al rapporto tra comunità locale e cultura del “localismo”. Il modello di comunità locale non comporta che i suoi membri coltivino un sentimento di localismo politico. Indipendentemente dalle dimensioni comunali, il localismo è volontà di mantenere o prendere distanza da altri Comuni dello stesso sistema istituzionale, nel nome della difesa della propria identità. Da ciò promana una sorta di “sovranità municipale”, da preservare nei rapporti inter-istituzionali, che vengono percepiti come portatori di possibili ingerenze. Il localismo scaturisce da una cultura identitaria che riunisce in sé il “municipalismo” istituzionale e il “campanilismo” sociale: il primo coltivato dalla classe politica locale; il secondo concepito nella comunità sociale e, spesso, favorito dalla stessa classe politica⁸.

È probabile che il localismo sia caratteristico delle piccole comunità locali, ma non ne è correlato in modo né sicuro né esclusivo. Nel Paese, comunità locali e cultura del localismo non vanno di pari passo. Poiché le comunità locali ammontano soltanto a circa un sesto della popolazione, ipotizzando ad eccesso che tutti i loro abitanti coltivino una cultura localistica, la diffusione di tale cultura sarebbe alquanto limitata nel panorama nazionale. Essa persiste, invece, in una certa misura anche nei cittadini che non appartengono a tali comunità, ma risiedono in Comuni medi e grandi. La

⁸ Sulla contrapposizione localismo-autonomismo v. F. Spalla, *Culture amministrative locali e intercomunalità*, Note della Fondazione G. Romagnosi, n. 3/2022 (marzo 2022)
http://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/nota_romagnosi_2022-3.pdf

cultura del localismo, in antitesi a quella dell'autonomismo, non è prerogativa delle piccole comunità sociali, ma appartiene ad un'ideologia politica che sottovaluta l'efficacia dei rapporti sistemici inter-istituzionali⁹ e propugna, invece, l'azione politico-amministrativa locale come ritrazione da forme collaborative intercomunali: localismo come "libertà negativa".

Coniugare gli impulsi innovatori nelle odierne città medie e grandi alla perduranza del modello di comunità locale è anche, per via implicita, valorizzare quella cultura del localismo municipale che difetta di intenti sistemici. Invece, è proprio una visione di sviluppo dei "sistemi di governo locale" che consente di emancipare i Comuni dalle angustie di modelli sociali risalenti. Meglio, dunque, dirigere le migliori volontà riformistiche da un lato verso la crescita delle forme di intercomunalità dei piccoli Comuni (Fusioni, Unioni, Consorzi, Convenzioni, Associazioni) e, dall'altro, verso una migliore funzionalità delle grandi aree urbanizzate (Città metropolitane), complesse, dinamiche e multiculturali, già distintive di alcuni insediamenti nel Paese.

Osservando il tramonto del modello di comunità locale nella città, l'*urbs* va allargandosi progressivamente nel proprio territorio, mentre la *civitas* si evolve in forme diversificate: da un lato si ridimensiona spazialmente nel piccolo comune e, dall'altro, si amplia verso nuovi orizzonti virtuali. Un processo poliedrico che sollecita sapienti riorientamenti pubblici.

⁹ Sui rapporti inter-istituzionali strutturali e funzionali v. F. Spalla, *Il governo locale in Italia*, Milano-S. Francisco, McGraw-Hill, 2012, pp. 159-182.