



Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 3/2024

Comunità, governo locale, autonomia

Flavio Spalla

Aprile 2024

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 3/2024, aprile 2024.

Autore: Flavio Spalla.

Comunità, governo locale, autonomia.

Comunità, governo locale, autonomia

di Flavio Spalla¹

Le seguenti considerazioni sono rivolte ad individuare un nesso tra comunità sociale e governo locale, in una prospettiva di progressiva promozione delle autonomie, prevista nel dettato costituzionale.

In una precedente riflessione² sulla comunità locale, individuavo la sua presenza particolarmente nel Comune di piccola dimensione ed argomentavo che essa si affievolisce, fino a scomparire, al crescere dell'ampiezza demografica comunale.

Le principali variabili che definiscono la comunità locale sono l'esistenza di un sentimento identitario territoriale, l'assiduità delle relazioni sociali tra abitanti e la propinquità dei poteri locali, da cui derivano facili e frequenti forme di accesso partecipativo. Così definita, la comunità locale di un ente territoriale di modeste proporzioni è, in ogni caso, precipuamente "urbana".

Il concetto di comunità locale si attaglia anche ad altre dimensioni non urbane? Probabilmente sì e, fra di esse, la più significativa è la comunità "rurale". Osserviamone le principali caratteristiche, nonché le differenze che intercorrono tra i due tipi di comunità.

L'esistenza di una comunità rurale non si riferisce genericamente ad abitanti della campagna, vicini al nucleo di un piccolo Comune o dispersi in un vasto territorio. Per la comunità rurale è d'obbligo il richiamo ad un insediamento antropizzato, coeso e caratterizzato dalla compresenza di più nuclei familiari. Ve ne sono varie declinazioni regionali – invero oggi in forte modificazione e diminuzione come la fattoria, la cascina, la masseria, la casa colonica, il casale ed altre ancora. Oltre all'identità territoriale, il carattere

¹ Flavio Spalla è Professore di Governo locale presso il Corso di Laurea magistrale in Governo e Politiche Pubbliche, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia.

² F. Spalla, *Comune e comunità locale*, Nota Romagnosi n. 4/2023.

principale di questa comunità è costituito da relazioni sociali incentrate nel lavoro agricolo, in cui tutti i membri della comunità sono coinvolti in misura più o meno intensa. L'agricoltura – o l'allevamento del bestiame – detta le regole sociali di questa comunità, i cui ritmi di vita sono legati alla stagionalità, alla meteorologia, al sorgere e al tramonto del sole. Nella tradizione, gli uomini sono soprattutto dediti all'agricoltura, al patrimonio boschivo e agli animali di grande taglia; le donne ai lavori domestici, di cura e agli animali di piccola taglia: tutte funzioni strumentali alla vita comunitaria che, in tal modo, assume coesione ed autonomia economica ancora più forti di quelli della comunità urbana, in cui coesistono lavori e ruoli sociali differenti. Se, da un lato, il sentimento identitario è forte e le relazioni sociali sono fitte e costanti, dall'altro i rapporti con i poteri locali sono un poco meno assidui, ma comunque presenti, data la vicinanza del piccolo Comune a cui la comunità rurale appartiene.

Esistono ulteriori tipi di aggregazioni sociali che richiamano il concetto di comunità locale? Allargando lo sguardo oltre il piccolo Comune e la fattoria, ritroviamo due sistemi locali caratterizzati da territori circoscritti: la valle montana e la piccola isola. In entrambi i casi, le variabili che definiscono una comunità locale confermano la sua presenza: vive un sentimento di identità territoriale; le relazioni tra abitanti sono personali, ampie e costanti; la propinquità degli enti locali e dei servizi pubblici facilita rapporti diretti con il governo locale.

Peraltro, intercorrono cospicue differenze quantitative tra singoli casi. Le comunità locali sono più o meno numerose in rapporto all'ampiezza del territorio di valle o isolano. Così pure lo sono in riferimento alla quantità di istituzioni comunali inerenti una certa comunità: la comunità di valle solitamente è ricompresa in più Comuni, mentre quella della piccola isola può essere pluri-comunale o appartenere ad un solo Comune.

Il legislatore statale ha specificamente riconosciuto queste comunità locali ed ha predisposto enti a loro favore, fin dagli anni Cinquanta del ventesimo secolo, rivolti alla valorizzazione sociale e allo sviluppo dei relativi territori. Dapprima sorgono i Consigli di valle, con il Dpr. n. 987/1955, la cui diffusione cresce negli anni sessanta. Essi vengono sostituiti e potenziati con la nascita delle Comunità montane, istituite con la L. n. 1102/1971, in seguito alla regionalizzazione. Successivamente avviene l'allargamento dello stesso istituto alle Comunità isolate, con il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 267/2000, Art. 29). Infine, appaiono le Unioni montane e isolate, istituite con lo stesso Testo Unico (D. Lgs. 267/2000, Artt.

27, 28, 29) per modificazione normativa delle preesistenti Comunità montane. Ad oggi sussistono le Unioni montane e isolate in quasi tutte le Regioni, ad eccezione della Lombardia, che conserva 23 Comunità montane, e della Campania, ove ne esistono 20.

Questo percorso normativo di lungo periodo mostra un'accresciuta attenzione ed un progressivo rafforzamento istituzionale a beneficio dei governi locali periferici e delle loro comunità. Nella volontà del legislatore, infatti, la modificazione delle Comunità in Unioni ha generato sistemi locali dotati di maggiori poteri e funzioni, cementando la collaborazione istituzionale di tutti i Comuni facenti parte dell'Unione.

Le comunità locali urbane, rurali, di valle e isolate si accomunano per la residenzialità dei loro abitanti, che svolgono stabilmente nei propri territori tutte le principali funzioni di vita sociale. Pertanto, esse vanno distinte da altre forme comunitarie che hanno qualche somiglianza con la comunità locale, per effetto della presenza in un territorio circoscritto, ma non soddisfano tutte le sue variabili definitorie. Si pensi alla Consorteria valdostana, al Maso trentino e alto atesino, al walser alpino, alla fattoria unifamiliare. Nel primo caso si tratta di una forma privatistica di proprietà collettiva di un certo territorio di valle; è, dunque, una specie economica consortile, non una comunità. Negli altri tre casi il denominatore comune è una famiglia, o un insieme di poche famiglie, che per il suo particolare insediamento può essere impropriamente reputata una comunità ma, invero, è un piccolo nucleo di persone coeso e spazialmente separato. Il sentimento identitario non è, dunque, di comunità, ma familiare; le relazioni sociali sono fortemente incentrate nei membri del gruppo stesso; i rapporti con le istituzioni locali non sono assidui.

Si può, inoltre, osservare che altre particolari aggregazioni sociali, sia di piccola che di ampia dimensione, siano talvolta impropriamente definite comunità locali. Tra le prime, si pensi al collegio di studenti, al convento, alla setta, all'azienda: tutti gruppi sociali a cui manca la caratteristica del sentimento identitario territoriale, nonché la residenzialità a lungo termine e la totalità di funzioni sociali consumate in un dato territorio. Ugualmente non sono comunità, ma gruppi sociali, aggregazioni ampie quali i fedeli di una religione, i tifosi di una squadra sportiva, i partecipanti ad una manifestazione, gli appartenenti ad un ruolo sociale, i migranti. Tutti casi mancanti delle variabili definitorie della comunità: sentimento identitario locale, fitte e stabili relazioni sociali, rapporti consueti e diretti con gli enti locali.

In sintesi, il carattere distintivo della comunità è la territorialità, alla quale si connettono le altre variabili citate. Soltanto le comunità urbane e rurali dei piccoli Comuni e delle forme intercomunali di valle e isolane possiedono tutte le qualità per essere definite tali. Ed è proprio su questa identità comunitaria in un territorio circoscritto che è più probabile reificare il principio proclamato nell'Art. 5 Cost. secondo cui «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali». Le autonomie locali sono tali in quanto incardinate in modo “naturale” in comunità locali, specialmente presenti in 1.996 Comuni italiani inferiori a mille abitanti. Al crescere dell'ampiezza demografica comunale la comunità locale tende a diminuire la propria identità, fino a scomparire nel grande Comune. Così, gli enti locali territoriali di medie e grandi proporzioni perdono i caratteri di comunità e di naturalità: grande Comune, Provincia, Città metropolitana e Regione diventano enti “artificiali” non soltanto perché artificialmente disegnati dal legislatore statale, ma anche e specialmente perché in essi la mancanza di identità comunitaria genera difficoltà nei processi di implementazione del principio costituzionale di autonomia locale.

Una cosa è predisporre un quadro normativo che preveda istituzioni pubbliche locali dotate di autonomia statutaria, regolamentare e funzionale; altra è rendere efficacemente autonomi i sistemi di governo locale, potendoli innestare sull'esistenza di reali comunità locali. Ciò appare illusorio per gli enti territoriali artificiali, ritenuti, anche dalla popolazione, destinatari di sentimenti identitari molto deboli, come è ampiamente comprovato dai più attendibili sondaggi demoscopici. È, dunque, sensato affermare che il dettato costituzionale all'Art. 5 miri ad enfatizzare positivamente soprattutto l'autonomia territoriale fondata su piccole comunità locali urbane, rurali, di valle e isolane. In queste dimensioni minori il principio di autonomia si sostanzia più fortemente e può trovare migliore attuazione nei rispettivi governi locali.