

IL SINDACO COME MEDIATORE POLITICO

Chi sono i sindaci in Italia e in Francia e quali sono gli incentivi e i vincoli che determinano le loro strategie? Si tratta di notabili locali eletti sulla base del loro prestigio sociale ed economico? O di amministratori apolitici che governano le loro comunità senza preoccuparsi troppo di legami politici di partito? O si tratta invece di mediatori politici con prospettive più moderne di quelle dei notabili, convinti che il loro ruolo non si limiti alla sola gestione amministrativa? Rivolgeremo la nostra attenzione ai sindaci, esaminando un arco di possibili forme di leadership politica locale, che va dal notevole fino all'« amministratore », e cercheremo di mostrare come i sindaci siano soprattutto dei mediatori politici, i quali si adeguano ai problemi della periferia cercando di ottenere delle risorse statali.

La concezione del sindaco come mediatore delle politiche si discosta dalle vecchie concezioni che presentavano in termini di incentivi « personalistici »¹ o « localistici »² le motivazioni che sono alla base delle strategie delle élites locali. Mentre il sindaco notevole costruisce il suo ruolo nella comunità circondandosi di una fitta rete di rapporti personali, e il sindaco amministratore si ispira nel suo operato ai principi del « buon governo », il sindaco mediatore adegua invece la sua strategia ai condizionamenti

¹ In *The Lawmakers: Recruitment and Adaptation to Legislative Life*, New Haven, Yale University Press, 1965, J. David Barber descrive il modello personalistico di reclutamento politico per ciò che riguarda le cariche elettive. Vedi anche Rufus Browning, *The Interaction of Personality and Political System in Decision to Run for Office: Some Data and a Simulation Technique*, in « Journal of Social Issues », 24 (luglio 1968), pp. 93-109.

² Sugli incentivi di carattere particolaristico e locale nelle competizioni elettorali, cfr. Kenneth e Prewitt, *The Recruitment of Political Leaders*, Indianapolis-New York, Bobbs-Merrill, 1970.

imposti dal sistema politico. La motivazione principale dell'operato di un sindaco di questo tipo è quella di portare alla sua comunità i benefici ottenibili sfruttando le politiche globali adottate dallo stato, come si vedrà in seguito da una breve analisi dei dati che riguardano la composizione sociale e professionale dei sindaci, il loro « localismo » e i loro rapporti con associazioni e partiti politici.

ISOLAMENTO PERIFERICO E SCOMPARSA DEL NOTABILE

L'immagine più comune di leadership politica locale nelle province italiane e francesi è quella del notabile. Essa corrisponde di fatto al modello di isolamento periferico. Legata a questa immagine è anche l'idea che gli elettori scelgano determinati dirigenti locali in quanto desiderano riconoscere il loro status nella comunità e non perché si aspettano da costoro una leadership effettiva. Perciò molti studiosi della periferia rurale hanno sottolineato l'importanza del prestigio personale e sociale del sindaco e l'immagine paternalistica che gli elettori hanno del suo ruolo. Secondo Lucien Bernot e René Blancard, gli elettori di Nouville cercano « un monsieur, una persona distinta »³. Laurence Wylie scrive che a Peyrane i sindaci devono essere *serieux*, « dedicarsi ai loro doveri e sembrare indifferenti agli affari degli altri »⁴. Un altro studio sui sindaci delle zone rurali della Francia afferma che « la posizione del sindaco, più che conferire una autorità effettiva, fornisce un sostegno formale all'autorità informale che il *notabile* locale possiede in virtù del suo carattere e della sua posizione sociale »⁵.

Secondo quest'ottica i notabili dei piccoli paesi sono individualisti. Difficilmente essi fanno politica all'interno

³ Lucien Bernot e René Blancard, *Nouville, un village français*, Paris, Institut d'Ethnologie, 1954, p. 241.

⁴ Laurence Wylie, *Village in the Vaucluse*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1964², p. 238.

⁵ Eric Degrement, *Les maires ruraux, leur autorité*, saggio inedito, Institut d'Études Politiques, Paris, 1965, p. 42.

di organizzazioni o di associazioni e di rado sono profondamente legati a un partito politico, in quanto ciò diminuirebbe il loro prestigio personale e limiterebbe la loro indipendenza. Nelle cittadine di provincia « non si vota per "un homme de politique", ma per "un brave homme" », scrive uno studioso della Francia rurale⁶. Per la stessa ragione i notabili dei piccoli paesi avrebbero interessi quasi esclusivamente legati al paese stesso e sarebbero coinvolti in una rete di obblighi personali e familiari. I maggiori avvenimenti nazionali e internazionali li sfiorano appena e solo di rado essi si occupano di ciò che va oltre l'orizzonte locale.

Inoltre il notabile tradizionale è spesso considerato come un « pater familias » dalla comunità. Mark Kesselman fornisce in questi termini un ritratto di questo tipo di personaggio: « I sindaci che chiamavano se stessi "padri del comune" erano notabili tradizionali dotati di un'autorità informale e diffusa. La maggior parte di essi erano uomini anziani [...] avevano legami nel comune che risalivano a più generazioni » ed erano « molto legati al loro ruolo di sindaco e al loro comune. Essi erano sempre disposti a fare richiesta per ottenere aiuti statali [...] Alcuni erano pensionati, ma la maggior parte lavorava nel comune di cui era sindaco e svolgeva una professione che gli permetteva di avere del tempo libero »⁷.

In che misura questo ritratto del notabile locale — posizione sociale elevata, individualismo, mancanza di legami associativi, localismo e ruolo di « padre della comunità » — corrisponde a quello dei sindaci che abbiamo intervistato in Italia e in Francia?

⁶ *Ibidem*.

⁷ Mark Kesselman, *The Ambiguous Consensus: A Study of Local Government in France*, New York, 1967, pp. 44-45.

IL SINDACO COME MEDIATORE POLITICO

Una volta chiarito che il ruolo dei sindaci non corrisponde a quello del notabile locale, né riflette il sogno weberiano dell'amministratore apolitico, possiamo ora analizzare il ruolo dei sindaci in quanto mediatori delle linee politiche stabilite dal centro. Benché entrambi i sistemi siano altamente centralizzati e burocraticizzati, l'attuazione degli indirizzi politici nazionali nei confronti delle amministrazioni locali richiede (come peraltro avviene anche negli Stati Uniti²⁷) iniziative a livello locale volte a incanalare le risorse statali verso determinate comunità. In sistemi centralizzati raramente l'iniziativa di determinazione degli indirizzi politico-amministrativi parte dai dirigenti locali in quanto essi non hanno quasi mai le risorse, le competenze e l'autonomia necessarie per farlo. Tuttavia la complessità di entrambi i sistemi, unita alle diversità delle linee politiche territoriali, richiede che essi siano dei *mediatori* degli indirizzi politici nazionali in sede locale.

²⁷ Per molti versi il caso più tipico è quello del sindaco di New Haven Richard Lee. Per un'analisi dell'attività svolta durante il suo mandato, vedi Robert Dahl, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961; Raymond Wolfinger, *The Politics of Progress*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1973. Per alcune delle conseguenze dovute a una mancanza di iniziativa politica a livello locale v. Jeffrey Pressman, *Preconditions of Mayoral Leadership*, in « American Political Science Review », 66 (giugno 1973), pp. 511-25.

Questo ruolo di mediazione è emerso in molte interviste. Quando per esempio si chiedeva ai sindaci di parlare dell'aspetto più importante del loro lavoro, il 43% degli italiani e il 54 dei francesi disse che consisteva nel cercare appoggi per realizzare i progetti e i programmi necessari alla modernizzazione della comunità. Solo il 18% dei sindaci italiani e il 15% dei francesi rispose invece che l'aspetto più importante del loro ruolo era quello di fornire dei servizi personali agli elettori.

Il contrasto tra il vecchio modello di notevole e il ruolo di mediatore delle politiche si rifletteva in molti commenti dei sindaci intervistati. Un sindaco italiano disse: « vorrei che i miei elettori pensassero al sindaco come al pianificatore, al motore, al catalizzatore della comunità, e non come all'esecutore ». Sfortunatamente però la gente dice: « è lui il padrone » ». I sindaci francesi erano altrettanto consapevoli di questa contraddizione. Un sindaco centrista della Valle della Loira fece una distinzione fra i cittadini che vedevano il sindaco come colui che poteva rendere dei favori di tipo personale, e coloro per i quali « il sindaco ha un ruolo molto più importante da svolgere in quanto tratta con i ministeri a nome del comune ». Un altro francese descrisse la contraddizione tra favori personali e interessi collettivi in termini particolarmente semplici:

La gente — affermò con disappunto — vuole un sindaco che non concluda niente, ma che sia a loro completa disposizione. Non è la modernizzazione che li interessa, ma i problemi personali. Vengono a chiederti cose del tipo: « faccia ammettere mio figlio agli esami », « intervenga presso il tribunale, perché mio cognato ha il processo », ecc. (corsivo mio).

Sono molti i canali che un sindaco può utilizzare nei rapporti col centro. Possono essere canali che passano attraverso l'amministrazione territoriale o attraverso gli uffici periferici dei ministeri, o possono essere invece contatti di tipo personale o associativo, o ancora rapporti di partito. A questo punto sarà utile delineare le tendenze della politica nazionale e locale che hanno contribuito a creare il ruolo del sindaco come mediatore delle politiche. Queste tendenze sono assai simili in Italia e in Francia,

dove l'amministrazione centrale ha esteso la sua penetrazione della periferia nello stesso momento in cui l'urbanizzazione e l'industrializzazione ne stavano trasformando la struttura sociale.

In primo luogo, collegamenti burocratici hanno sostituito i legami di tipo personale tra centro e periferia. Una volta il notabile locale, con « la sua legittimità tradizionale che gli derivava dalla ricchezza e dal potere »²⁸, poteva rispondere da solo ai bisogni legali e burocratici dei residenti della comunità. Ma con la crescente penetrazione dello stato burocratico, la funzione tradizionale del notabile è divenuta assai meno importante. Mentre prima era il notabile a controllare « i punti nodali di collegamento tra le varie parti del sistema politico »²⁹, oggi invece sono gli apparati burocratici o le associazioni che fungono da mediatrici tra la comunità e lo stato, e sono spesso abbastanza accessibili — fisicamente se non proprio politicamente — al cittadino medio.

Mentre questa crescente penetrazione della burocrazia ha sostituito le funzioni tradizionali del notabile, ciò non ha tuttavia eliminato la necessità di una mediazione fra i cittadini e lo stato³⁰. Così, il dirigente politico locale, un tempo dispensatore di favori tramite i contatti personali che poteva stabilire al di fuori della comunità, è divenuto oggi un mediatore tra i singoli cittadini e le organizzazioni burocratiche, senza peraltro possedere l'autonomia persona-

²⁸ Luigi Graziano, *Patron-Client Relationship in Southern Italy*, in « European Journal of Political Research », 1 (aprile 1973), pp. 22. Vedi anche il mio *Partito comunista e contadini nel mezzogiorno*, cit. cap. 12.

²⁹ Sydel Silverman, *Patronage and Community-Nation Relationship in Central Italy*, in « Ethnology », 4 (aprile 1965), pp. 172-73. Eric Wolf, *Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico*, in « American Anthropologist », 58 (dicembre 1956), p. 1075.

³⁰ Benché su scala minore, questo processo è analogo alle trasformazioni della macchina politica urbana che si ebbe con i programmi del New Deal negli Stati Uniti. I programmi di Roosevelt non distrussero il potere della macchina urbana, ma costrinsero i leaders locali a cambiare le loro tecniche, vale a dire a passare da una pratica clientelare e personalistica all'acquisizione di competenze per divenire mediatori delle politiche. Un esempio di questo processo di trasformazione di una città stato è descritto da Bruce Stave, *The New Deal and the Last Hurrah: Pittsburgh Machine Politics*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1970.

le del notevole. Se la mediazione è l'essenza sia del sistema tradizionale che di quello moderno, il nuovo dirigente locale, il cui operato mira ad ottenere delle risorse dalle organizzazioni burocratiche, è perciò costretto a sviluppare nuove abilità, nonché ad allacciare contatti e legami completamente nuovi.

Il cambiamento nelle basi sociali del reclutamento politico è il secondo fattore che ha contribuito al passaggio dal ruolo di notevole a quello di mediatore delle politiche. Come abbiamo visto, gli industriali e i proprietari terrieri sono assai meno coinvolti nella politica locale, e al loro posto ci sono oggi dei dirigenti locali provenienti dalla piccola borghesia o dalle classi medie inferiori, col risultato fra l'altro che oggi il cittadino medio può avere un rapporto sociale paritario con la nuova élite locale. Nel cogliere la differenza tra due generazioni di leaders di una città dell'Italia meridionale, Graziano scrive: « Gli industriali erano soliti ricevere l'omaggio di una popolazione avvezza a tenere nei loro confronti un atteggiamento di deferenza, mentre i dirigenti di partito girano fra i quartieri e vivono praticamente per strada »³¹.

Con l'apertura del reclutamento politico alle classi sociali inferiori, la politica locale diviene più competitiva. Mentre il notevole tradizionale deteneva il privilegio esclusivo di stabilire contatti politici³², dopo la guerra il reclutamento politico locale ha assunto molte caratteristiche proprie della mobilità sociale delle classi medie. Ciò si riflette nel carattere estremamente competitivo delle elezioni comunali (con la sola eccezione, in Francia, del periodo degli anni Sessanta) e negli sforzi dei candidati rivali (o delle amministrazioni che si succedono) di differenziare fortemente i loro progetti e programmi³³.

In entrambi i paesi i sindaci intervistati descrissero

³¹ Graziano, *Patron-Client Relationship in Southern Italy*, cit., p. 22.

³² Silverman, *Patronage and Community-Nation Relationship*, cit.

³³ Questo fenomeno è stato esaminato da Thoenig il quale analizza il forte aumento del numero di piscine comunali avvenuta in Francia negli anni Sessanta. Cfr. *La Relation entre le centre et la périphérie en France*, in « Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique », dicembre 1975.

spesso i loro predecessori o i loro avversari come uomini che non avevano realizzato nulla o che non avevano avuto le idee necessarie per realizzare dei programmi a favore della comunità. Solo pochi descrissero i predecessori come corrotti o come politicamente inadatti ad amministrare una piccola comunità. Molti sindaci dissero: « la gente voleva qualcuno che *facesse* qualcosa ». Benché molti riconoscessero di essere sommersi da una quantità di richieste personali che non corrispondevano al loro ruolo, la maggioranza dei sindaci affermarono che la loro elezione era un mandato per realizzare progetti e programmi di interesse collettivo. E mentre i sindaci più vecchi erano più cauti circa la portata e il costo dei loro programmi, i « new men » reclutati negli anni Cinquanta e Sessanta sottolinearono sistematicamente il loro attivismo politico e mostrarono una decisa avversione per la politica dei notabili del passato.

In terzo luogo, la vita politica delle comunità, basata un tempo sulle conoscenze di carattere personale, si è oggi profondamente trasformata con la crescita di vari gruppi ed associazioni, di attività organizzative e di conflitti politici. In entrambi i paesi, l'adesione dei sindaci a tanti gruppi o associazioni riflette la crescita che vi è stata dopo la seconda guerra mondiale di varie associazioni e organizzazioni sociali e politiche alla periferia. A giudicare dallo sviluppo che hanno avuto le cooperative (che organizzano una buona parte della distribuzione e della compravendita diretta dei prodotti agricoli), le camere di commercio, le associazioni industriali, le organizzazioni sindacali ed i *comité des fêtes* in Francia o le *pro loco* in Italia, si può concludere che nella provincia di entrambi i paesi siano state superate quelle difficoltà a costituire associazioni, che erano state rilevate in passato da vari studiosi³⁴.

³⁴ Cfr. Arthur Vidich e Joseph Bensman, *Small Town in Mass Society*, Princeton, Princeton University Press, 1958; Edward C. Banfield, *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino, 1976; Wylie, *Village in the Vaucluse*, cit. Per le trasformazioni rilevate da Wylie nella Francia rurale, cfr. il suo saggio *Social Change at the Grassroots*, in Stanley Hoffman e altri, *In Search of France*, New York, Harper, 1965; Wylie e altri, *Chanzeaux: A Village in Anjou*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966.

Questi sviluppi nel reclutamento politico locale sono stati accompagnati da un cambiamento della domanda delle comunità locali caratterizzata oggi assai meno che in passato dal soddisfacimento di richieste individuali e molto più rivolta verso programmi e interventi di interesse collettivo. Anche i sindaci, dal canto loro, sono spinti ad abbandonare una concezione personalistica del loro ruolo e a impegnarsi nel ruolo di mediatori delle politiche. Il sindaco diviene così il mediatore tra i grandi enti pubblici dello stato da una parte e le associazioni locali o i gruppi d'interesse della comunità dall'altra. In questa complessa rete di rapporti fra organizzazioni, il denominatore comune è rappresentato dai programmi di opere pubbliche di servizi o di nuovi tipi di attività economiche necessari per soddisfare la domanda della comunità.

I problemi e le richieste dei comuni erano molto diversi, come emerse nel corso delle interviste. Nonostante le diversità riscontrate, i 248 comuni del nostro campione possono essere divisi in quattro categorie: piccoli comuni isolati rurali o montani; comuni con uno sviluppo agricolo che mantengono il loro carattere rurale; città in via di industrializzazione nelle zone periferiche; e antiche aree industriali che tentano di diversificarsi economicamente. In tutti e quattro i casi i comuni avevano bisogno di progetti e di programmi di interesse collettivo, e quindi dell'intervento statale.

Problemi del declino rurale

Nelle comunità montane isolate come quelle del Veneto, degli Appennini o del Massiccio Centrale, il bisogno maggiormente sentito è quello della creazione di nuovi posti di lavoro e della realizzazione dei servizi più elementari. I sindaci di queste regioni erano quasi unanimi nel dichiarare che alla base dei problemi della loro regione vi era la massiccia emigrazione di persone e di risorse verso i centri urbani commerciali ed industriali. Quando a un sindaco del Midi della Francia fu chiesto quali erano stati i cambiamenti più importanti avvenuti nel suo comune,

questi rispose: « La scomparsa dei nostri giovani e dei nostri artigiani. L'anno scorso ci sono stati tredici funerali e solo sei matrimoni, e tutte e sei le coppie se ne sono andate in città ». E un sindaco del Veneto disse: « Qui la situazione economica è stagnante; non ci sono industrie, e neppure il terreno su cui impiantarle ». Anche in Piemonte un sindaco disse: « Il più grosso cambiamento che abbiamo avuto negli ultimi dieci anni è l'accelerazione del tasso di abbandono dell'agricoltura. Di questo passo, morta la generazione più vecchia, non resterà più un solo contadino né un solo pastore ». Molti sindaci parlarono della pratica diffusa del pendolarismo che è tipica in buona parte del Nord Italia e che costituisce un problema particolarmente grave per questi comuni.

Il deflusso di popolazione e il pendolarismo su larga scala dalle zone rurali a quelle urbane comportano grandi costi finanziari per i paesi e per le piccole cittadine. In primo luogo perché, come disse un sindaco del Veneto, « il deflusso della popolazione porta a un deflusso di denaro, che rende più difficile l'amministrazione del comune ». Inoltre, benché il pendolarismo porti nuovi redditi alle famiglie contadine, esso modifica profondamente il tessuto sociale del villaggio. Come disse un sindaco piemontese, « noi come municipio non abbiamo niente (...) Tutta la nostra ricchezza è prodotta fuori dal comune. In questo paese sono tutti pendolari ».

Per questo motivo, in molti paesi i sindaci si sforzano di creare posti di lavoro per coloro che vogliono abbandonare la terra. In particolare, nei casi in cui vi sono industrie che cercano manodopera a buon mercato (come per esempio nel caso dell'industria tessile dell'Italia settentrionale), un sindaco che riesca a convincerle ad installarsi nel suo paese, riesce a creare, nello stesso tempo, nuovi posti di lavoro e nuove entrate fiscali per il comune. Questo è il caso descritto da un sindaco del Veneto, il cui comune aveva perso negli ultimi quindici anni più della metà della popolazione; « Questa amministrazione ha tentato di frenare il declino demografico. Abbiamo già firmato un contratto con un'industria tessile che si sta trasferendo qui da

Breganze. Ora impiega 200 operai, quando sarà finita ne impiegherà 400 ». Tuttavia, anche se i sindaci riescono nella loro opera di convincimento, l'installazione di stabilimenti industriali nel comune può creare altri problemi, in quanto offrono più lavoro alle donne che agli uomini. Il sindaco di un paesino piemontese disse: « Con l'industria tessile abbiamo dato lavoro alle donne, resta tuttavia il problema degli uomini, perché senza fabbriche i nostri operai devono viaggiare ogni giorno per delle ore per raggiungere i loro posti di lavoro ». D'altra parte, nelle regioni più isolate è difficile trovare anche questo tipo di lavoro.

I sindaci possono tentare di attirare nuove industrie facendo sì che il loro comune sia incluso nella lista di comuni isolati o montani, dato che lo stato offre esenzioni e facilitazioni agli imprenditori che decidono di installarvi le loro aziende. Possono anche tentare di ottenere contributi per l'istruzione professionale oppure possono tentare d'approfittare del turismo di massa che si è sviluppato negli ultimi vent'anni, favorendo il trasferimento di nuovi residenti, (ad esempio con la seconda casa), di alberghi o di impianti sciistici. Per quasi tutti questi programmi sono determinanti il contributo o la partecipazione dello stato. Lo stato può fornire sovvenzioni o agevolazioni fiscali per gli imprenditori, o sussidi al comune; può dichiarare che una determinata area fa parte di un parco nazionale, oppure che si tratta di una « comunità montana ». Può dare o ritirare i permessi edilizi, può decidere di licenziare dal lavoro i telefonisti delle zone rurali (come è stato fatto di recente nel Massiccio Centrale con la meccanizzazione del servizio postale) oppure può fornire nuove fonti di lavoro in stazioni elettriche sussidiarie. Per molte di queste decisioni, il sindaco agisce come mediatore tra gli interessi della comunità e le direttive del centro, cercando di ottenere per il suo comune i benefici che lo stato offre, tentando talvolta di bloccare un progetto del ministero quando è in contrasto con quelli del comune e di iniziare trattative con degli industriali offrendo loro agevolazioni in materia di investimenti, di edilizia e di tasse.

Il caso dello sviluppo rurale

I problemi sono però molto diversi nei comuni rurali in via di sviluppo come quelli della Provenza. Anziché un calo di popolazione, nei paesi della Provenza presi in considerazione abbiamo riscontrato un incremento demografico di oltre il 25% durante il periodo 1954-1968. In questi paesi non vi è stato un aumento del pendolarismo né gli unici sbocchi occupazionali sono quelli dell'industria con bassi salari. Al contrario, l'incremento del turismo di massa e la tendenza a costruire la seconda casa ha aperto molti posti di lavoro nel settore terziario. Anche l'agricoltura è cambiata, con un'intensificazione della produzione, un passaggio dalla produzione di olive e di *vin ordinaire* alla produzione di frutta e di ortaggi, e una maggiore attenzione ai prodotti destinati all'esportazione e ai vini pregiati.

Tuttavia i problemi che sindaci provenzali dovevano affrontare erano numerosi. In primo luogo con un'agricoltura basata sul vino e sulle primizie ortofrutticole, la regione è in forte concorrenza con gli altri paesi dell'Europa meridionale, e questi concorrenti possono avere raccolti migliori (ciò fu la causa della « guerra del vino » con l'Italia nel 1975) oppure possono immettere sul mercato i loro prodotti in anticipo. In secondo luogo, poiché con le modifiche del sistema previdenziale del 1968 i coltivatori provenzali pagano gli stessi salari minimi (SMIG) e gli stessi contributi per la sicurezza sociale dei grossi coltivatori delle pianure del Nord, ciò li scoraggia dall'incrementare la produzione. In terzo luogo, l'occupazione nel settore turistico — e nell'edilizia ad esso legata — è stagionale e precaria. Inoltre dal 1973 sono diminuiti i prestiti all'edilizia. Infine, l'afflusso di nuovi residenti provenienti dalle città e di turisti ha fatto aumentare sia il costo della vita che il prezzo della terra.

Il quadro non è particolarmente favorevole per quei comuni rurali che cercano di adattarsi a questa situazione economica. Benché le entrate pro capite che il comune ottiene con le tasse, con le licenze edilizie e col commercio siano piuttosto alte, le principali entrate fiscali nella regio-

ne provengono sempre dalla piccola industria. Nemmeno i benestanti che posseggono la seconda casa nel comune versano ad esso molto di più della tassa di proprietà, poiché il loro reddito proviene in generale da attività svolte altrove. Per attirare i nuovi residenti e fornire i servizi che essi richiedono, i sindaci della Provenza devono fare dei notevoli investimenti di capitale. Tali investimenti possono intaccare seriamente le loro risorse fiscali durante un periodo in cui la maggior parte degli elettori è ancora costituita dai piccoli coltivatori, che difficilmente accetterebbero nuovi aumenti delle tasse.

Per esempio, in un paese della Provenza furono installati dall'amministrazione un sistema di fognature, un'area destinata a camping e una piscina, in un periodo (1969-72) nel quale l'unica importante fonte di reddito per il comune era una nuova azienda per l'allevamento di suini, con annessa una fabbrica di trasformazione. La decisione di permettere l'apertura di questa azienda incontrò l'ostilità nel paese, in quanto i cittadini temevano che l'«estetica» del comune (che faceva parte di un'area *classée*) e il valore delle loro proprietà venissero irreparabilmente danneggiati. Ne risultò una ridda di petizioni e di voci su permessi di costruzione illegali e di corruzione che non aiutò in alcun modo la reputazione dell'anziano e stimato sindaco. Se la sarebbe cavata meglio politicamente se egli avesse finanziato i suoi programmi di ammodernamento del paese con un prestito dello stato o con un finanziamento, che almeno non avrebbe avuto effetti dannosi sull'ambiente.

I sindaci della Provenza andarono incontro ad altri pericoli nella febbre di sviluppo che aveva accompagnato la crescita del tenore di vita del loro comune. In alcuni paesi, l'aspetto rustico e la natura incontaminata che avevano attratto i turisti e nuovi residenti vennero compromessi da una valanga di ville e costruzioni moderne. Come disse il sindaco di un villaggio: «Spesso è la gente del posto che commette gli errori più grossolani, come quel tipo che aveva proposto un progetto per una villa nel centro storico. Io ho rimandato per ben due volte il dossier alla prefettura senza approvarlo, tuttavia alla fine ha vinto lui». Il sinda-

co che vuole regolamentare e controllare la crescita del suo comune deve avere buoni contatti in prefettura che lo aiutino a respingere le richieste di permessi di costruzione abusive.

Perfino l'industria può creare dei problemi per questi sindaci. Per esempio, il recente sviluppo industriale promosso dallo stato francese nella zona del Golfo di Fos ha portato nella regione migliaia di operai, molti dei quali cercano abitazioni nei paesi dell'interno. I sindaci hanno dovuto impraticarsi dei regolamenti statali in materia urbanistica, dei costi delle infrastrutture e fronteggiare l'astuzia degli speculatori, per non commettere errori che potevano costare cari al comune sul piano finanziario e divenire fatali sul piano politico. In un paese di 2.000 abitanti, non lontano da Fos, ma tenuto fuori dalla ZAC (Zona di Sviluppo Controllato), un sindaco poco sveglio approvò la costruzione di 300 unità di abitazione di qualità scadente. Nelle città vicine, tuttavia, sindaci più abili negoziarono speciali indennità di investimento per i loro comuni, in cambio di una cooperazione con i piani di sviluppo della prefettura. L'abilità di mediazione dei sindaci, essenziale per la sopravvivenza economica delle comunità montane isolate, diventa importante nell'amministrare la crescita di comunità rurali in via di sviluppo.

La periferia urbana

Diversamente dalla Provenza, nelle cittadine e nei paesi del Piemonte, la fonte più importante della crescita economica è stata l'occupazione nell'industria nelle città vicine. In questa regione, la crescita della popolazione tra il 1951 e il 1971 fu superiore al 35% e nello stesso periodo si ebbe un incremento degli addetti all'industria del 27%. Pochi sindaci piemontesi parlarono di sviluppo industriale nelle campagne, e dissero invece che vi era stato uno spostamento dei residenti dei loro comuni verso posti di lavoro nelle industrie dislocate nei maggiori centri della zona.

Il fenomeno è stato accompagnato dai tipici problemi

conseguenti all'urbanizzazione. Con la rapida crescita della popolazione, osservò un sindaco, « nello stesso momento in cui si finisce un progetto di costruzione, ci si accorge che ne sono indispensabili altri due ». In queste condizioni le scuole diventano un problema fondamentale, poiché, diversamente dalle famiglie contadine che mandavano a lavorare assai presto i loro figli, gli addetti all'industria richiedono per i loro figli scuole professionali o secondarie. Anche l'immigrazione costituisce un problema importante. In un paese del Piemonte, una famiglia meridionale con un basso livello di istruzione e con una cultura diversa, può sentirsi molto emarginata.

L'edilizia è stata un'industria importante per la crescita di questi paesi. Come disse un sindaco piemontese: « Negli ultimi anni la città si sta sviluppando, in particolare grazie all'edilizia. D'altra parte, però, l'industria che è rimasta in città è molto debole e fornisce solo lavoro stagionale, mentre una parte di essa è stata trasferita altrove ». Tuttavia, come rilevano molti sindaci, l'edilizia non costituisce un fattore costante di sviluppo. Un sindaco disse, « la maggior parte delle nuove abitazioni è destinata ai lavoratori stagionali in Svizzera i quali ritornano ogni anno e investono il denaro guadagnato in una nuova casa o in ammodernamenti per quella che già possiedono ». Con la prolungata crisi degli alloggi che ebbe inizio in Italia negli anni Sessanta, sono scomparsi molti di questi posti di lavoro nell'edilizia, sostituiti a loro volta da impieghi nell'industria nei maggiori centri industriali vicino a Torino oppure dalla disoccupazione e da un parziale ritorno alla terra.

I problemi finanziari dei comuni sono anch'essi assai gravi. Quando la crescita della popolazione non si accompagna ad un incremento dell'occupazione locale, diventa quasi automatico ricorrere a finanziamenti dall'esterno per colmare il deficit. Come disse un sindaco: « La maggior parte degli operai ha entrate basse, e tutti i proprietari di fabbriche vivono altrove. Per questa ragione, il comune si trova sempre senza denaro, perché non c'è nessuno da tassare. E le spese per costruire nuove aule scolastiche

aumentano sempre di più ». Nel tentativo di attirare le industrie nei loro paesi, alcuni sindaci si sono trasformati di fatto in promotori dell'urbanizzazione. Uno disse: « Nessuno può arrestare il progresso. Il solo ostacolo è la mentalità dei vecchi che sono profondamente attaccati alla loro terra e non vogliono lasciarla neppure se si fanno loro proposte molto vantaggiose. Per questo motivo non siamo riusciti ad ottenere abbastanza terreno disponibile per costruire nuovi complessi industriali ».

Alcuni sindaci piemontesi riuscirono ad attrarre nuove industrie grazie ai sussidi statali per le zone industriali. « Durante gli ultimi sette mesi — disse un sindaco — abbiamo creato quattro zone industriali dotate di strade e servizi elettrici e abbiamo preparato un grosso progetto per collegarci con l'autostrada ». Un altro sindaco disse: « abbiamo creato incentivi per l'industria, in particolare per la piccola industria, ed abbiamo ottenuto notevoli concessioni per quegli imprenditori che vogliono installare impianti in questa zona, ottenendo in cambio la garanzia di un certo numero di posti di lavoro ». Per altri sindaci, senza un aiuto più sostanzioso da parte dello stato è quasi impossibile attirare l'industria. In queste situazioni il miglior espediente è quello di ottenere che il comune venga dichiarato « area depressa », definizione che lo qualificerebbe come idoneo a ottenere speciali agevolazioni fiscali e sussidi per promuovere l'industrializzazione.

In Piemonte, alcuni sindaci erano entusiasti dei cambiamenti che erano intervenuti negli ultimi venticinque anni nelle loro comunità. Uno di loro disse: « Sviluppo, sviluppo, Con la Fiat qui vicino in dieci anni faremo parte di Torino ». Altri sindaci facevano invece considerazioni assai diverse. Uno disse: « Io ho molti dubbi su questo modello di sviluppo industriale che porta a squilibri come i nostri tra crescita e risorse industriali. In questo modo si tende verso un progressivo impoverimento dei servizi pubblici e della vita culturale delle città, dovunque abbia luogo la crescita industriale e dovunque si sviluppino delle grosse concentrazioni operaie ».

Alcuni sindaci, già preoccupati dell'eccessivo sviluppo

delle loro aree, cercavano di trovare un contrappeso fra le esigenze della crescita e la tutela dell'ambiente. Uno di loro tentò anche di utilizzare la sua influenza per porre un freno allo sviluppo industriale. Egli disse: « Non vogliamo che questa città si industrializzi troppo, preferiamo che resti un centro residenziale. È per questo motivo che ci opponiamo all'installazione di una raffineria nei dintorni, perché potrebbe rovinare il carattere residenziale della zona ». Altri fecero notare che l'agricoltura era praticamente scomparsa da alcune zone che erano state in passato importanti centri agricoli. « Con l'espansione dell'Olivetti — disse un sindaco — si è avuto un cambiamento di mentalità tra i giovani, che non vogliono più lavorare nei campi. Ciò ha portato al fallimento di un progetto di sviluppo agricolo di questa zona ». Questo episodio rivela il carattere disordinato dell'urbanizzazione delle campagne che è avvenuta in vaste zone dell'Italia settentrionale. Come osservò un sindaco piemontese, « il nostro è stato un processo di crescita spontaneo e non pianificato. Si è trattato di un fatto interessante, ma nello stesso tempo di una cosa preoccupante ».

Il caso del declino industriale

In aree di insediamento industriale di più antica data come quelle della Lorena, il problema non è tanto quello di come per fronte alla crescita non pianificata e irrazionale, ma di come gestire il declino industriale. In questa regione si è avuta una crescita solo nelle città più grandi che hanno un basso livello di occupazione nell'industria, mentre nelle città e nei paesi in cui ci sono acciaierie e miniere si è avuta una diminuzione della popolazione. Come disse un sindaco della regione, « qui il cambiamento più importante è stata la chiusura di una acciaieria. Non hanno chiesto l'opinione di nessuno, né hanno detto a nessuno cosa stavano facendo. C'erano 4.500 operai; ora ce ne sono solo 800 ». Il sindaco di una cittadina mineraria disse: « Fra dieci anni resteranno solo due o tre miniere. È il risultato della modernizzazione; ci sono molti operai che dopo essere

andati in pensione non vengono sostituiti. Il suolo qui si muove, il terreno si sposta e tutte le case hanno pareti così vecchie da sembrare pelli di lucertola ».

Non è necessario sottolineare i problemi umani provocati dal declino dell'industria nella Lorena. Meno evidente è invece il problema, sempre più grave, costituito dalla fornitura di servizi. Il sindaco di una comunità montana parlò delle difficoltà di trovare degli industriali disposti a insediare le proprie imprese in una regione nella quale non vi è una manodopera sufficientemente diversificata. « C'era in vendita una intera pista di sci — disse — ma non ci fu alcuna offerta. Nei comuni vicini è la stessa triste storia ». Secondo un sindaco, il cambiamento più significativo del suo comune era l'esodo dei giovani. « Quando andò in rovina la locale industria della ceramica, il grosso errore delle nostre industrie fu quello di non insegnare agli operai un altro lavoro ».

Un secondo problema che devono affrontare i sindaci di questi paesi è la grossa percentuale di operai che lavorano oltre frontiera, in Germania. Il risultato, disse un sindaco, « è che molte industrie francesi hanno paura di impiantare qui le loro fabbriche perché noi non possiamo garantire la manodopera sufficiente ». I salari nelle acciaierie tedesche sono superiori del 40-60%, disse un sindaco, e per questo motivo l'industria francese dell'acciaio si è gradualmente spostata verso la costa della Manica o verso il Mediterraneo, dove la produzione è più economica che in Lorena. Era stata una decisione governativa, per esempio, che aveva indotto una grossa industria dell'acciaio a spostarsi dalla Lorena a Fos³⁵.

Benché il declino industriale della Lorena sia stato il risultato di una serie di fattori internazionali ed economici, molti dei sindaci accusarono il governo di essere la causa di quella situazione. Come disse un sindaco, « per una decisione degli industriali e del governo, Metz e Thionville saranno i poli di sviluppo della Lorena, il nostro sviluppo

³⁵ Cfr. il mio saggio *Regionalism as Policy, Ideology and Territorial Defense*, in *Territorial Politics in Industrial Nations*, a cura di Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein e Luigi Graziano, New York, Praeger, 1978.

dipenderà dall'acciaio proveniente dal Lussemburgo, e i nostri operai dovranno fare molti chilometri al giorno se vorranno lavorare in stabilimenti oltre confine». Un altro sindaco disse: « Negli ultimi dieci anni hanno chiuso tre fabbriche e una miniera di carbone. La colpa è del governo, parlano di decentrare e poi centralizzano sempre di più ». Nel quinto piano, la « ristrutturazione » dell'industria in Lorena viene fissata dal governo. Tuttavia, come affermò uno dei sindaci della Lorena, « ciò ha portato alla chiusura della nostra industria principale e alla perdita di 100 milioni di vecchi franchi ». « È vero — aggiunse — che una fabbrica non può vivere in eterno, ma è colpa loro [del governo] se non hanno fatto niente per sostituirla ».

Qualunque sia la causa del malessere, i sindaci non possono fare altro che rivolgersi allo stato se desiderano aiutare la trasformazione economica della Lorena. Con una base fiscale in declino, con le grosse difficoltà di ottenere dei prestiti e con una popolazione lavoratrice scarsamente qualificata, i sindaci di questa regione devono rivolgersi allo stato per arrestare il declino delle loro comunità. Come disse un sindaco, « la sola alternativa sarebbe quella politicamente difficile di aumentare le imposte per certi gruppi della popolazione, e anche questo non si può fare senza l'autorizzazione dell'autorità centrale ». « Poiché inoltre la sede principale della fonderia locale si è trasferito a Nancy, concluse sconsolato il sindaco, le tasse locali vanno a beneficio di Nancy e non nostro. Noi non traiamo profitto dalle risorse dell'industria locale, e una città senza risorse locali è svantaggiata in partenza ».

Nelle comunità montane isolate, nelle aree rurali in via di sviluppo, nella periferia urbana delle regioni metropolitane e nelle aree di industrializzazione non recente, i sindaci sono tutti alla ricerca di progetti collettivi e di programmi per la soluzione dei loro problemi. Dove i problemi della comunità sono il risultato diretto di fattori economici (come per lo spopolamento delle comunità montane) o di effetti collaterali delle politiche dello stato (come in Lorena o attorno al Golfo di Fos), i sindaci guardano allo stato

come a una fonte di sussidi e di prestiti per lavori pubblici, per la creazione di nuovi impieghi e per la riqualificazione professionale. Ovunque la periferia è sentita come strutturalmente incapace di competere con i centri di sviluppo a meno che non sia lo stato a intervenire per rettificare gli squilibri. In nessun luogo abbiamo incontrato sindaci che tentassero di risolvere i problemi dei loro comuni solo con i loro mezzi finanziari e tecnici. Il loro ruolo è quello di mediatori a livello locale delle politiche di sviluppo dello stato. Se il comune francese o italiano non è autonomo, è vero anche che « autonomia » è un termine relativo, o, per lo meno, essa dipende dal grado di energia, di abilità o dal numero di contatti che l'élite politica locale mantiene nei suoi rapporti con lo stato. Nei due capitoli che seguono esaminerò i canali usati dai sindaci per tentare di neutralizzare la situazione di dipendenza delle loro comunità.