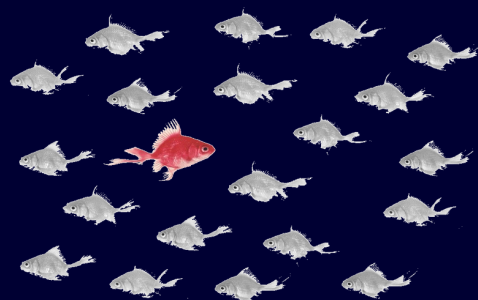


SENZA PADRONI

CRONACHE DELLA NON-DOMINAZIONE

CANTIERE WELFARE

Il Cantiere del Welfare
www.cantierewelfare.it



SENZA PADRONI

N. 5 - Aprile 2026

IL MUNUS REVOCATO

Cosa perde il welfare quando si svuotano i Comuni

By Davide Vairani

Marco Dotti ha scritto **"Sul confine. Istituire comunità nel tempo della dismissione"**¹, contribuito su LinkedIn come riflessione a partire dagli spunti di **Aldo Bonomi** sul *Sole 24 Ore* (*"La necessità di salvare l'istituzione di comunità"*, L'ANALISI, 22.04.2026)².

Entrambi partono dai dati del **Rapporto IFEL sul personale dei Comuni italiani 2025**³: Dal 2007 al 2023 il personale comunale in servizio è passato da 479.233 a 341.659 unità: una **riduzione del 28,7%**.

Tradotto in densità: da 8,04 dipendenti ogni mille abitanti a 5,84. E la proiezione che campeggia sul *Sole 24 Ore* è questa: nei prossimi sette anni usciranno dai Comuni il 46% dei dipendenti a tempo indeterminato⁴.



Ma c'è un dato che i media hanno trattato meno. Nel 2023 le *dimissioni volontarie* e i *passaggi ad altre amministrazioni* hanno superato i pensionamenti. Nel periodo 2017-2023 hanno lasciato i Comuni per cause diverse dal pensionamento 95.825 persone — il 28% dell'attuale personale in servizio.

Chi se ne va prima dell'età pensionabile non lo fa perché ha semplicemente trovato un'alternativa migliore. Lo fa perché ha smesso di credere che quel lavoro valga il peso che ha.

Una logica che non regge

C'è chi legge questo ultimo dato come un segnale tutto sommato positivo. Il passaggio ad altre amministrazioni, cioè la mobilità tra enti, creerebbe professionisti più attrezzati, capaci di trasportare competenze da un contesto all'altro, meno esposti all'incrostazione burocratica di chi lavora tutta la vita nello stesso corridoio.

È un argomento che ha una sua logica e sarebbe disonesto non riconoscerlo. Ma regge solo in condizioni che nel *welfare territoriale* dei Comuni italiani non esistono.

La **prima** è che la mobilità presupponga enti di destinazione capaci di assorbire chi arriva e trasmettergli qualcosa. Se anche il Comune B è sottodimensionato come il Comune A, non c'è nessun apprendimento per contaminazione, c'è semplicemente un'altra buca che si apre mentre se ne tappa una.

La **seconda** è più profonda: i *servizi sociali di prossimità* producono una conoscenza radicata nel territorio e nelle persone. L'assistente sociale che conosce cinquanta famiglie da dieci anni non trasporta quella conoscenza quando si dimette. La lascia lì, o meglio non la lascia da nessuna parte perché semplicemente sparisce. Non è conoscenza codificabile, non sta in una cartella o in un software. Sta nella *relazione*, nella storia condivisa, nel riconoscimento reciproco che si costruisce nel tempo.

La **terza** ragione è la più chiara: il Rapporto IFEL non dice che le persone si spostano verso altri enti pubblici crescendo professionalmente. Dice che se ne vanno. Gli uffici tecnici comunali gestivano 152.000 euro di investimenti per dipendente nel 2017. Nel 2023 ne gestivano 310.000 — più del doppio, con organici fermi o in calo.. Il settore edilizio e quello ICT, trainati dagli incentivi del PNRR e dalla transizione digitale, offrono condizioni che i Comuni non possono competere. È qui che va chi se ne va.

BOX 1 — Stabilità istituzionale e capacità innovativa

Nel 2026 è stato pubblicato su *Local Government Studies* uno studio empirico su 113 comuni spagnoli con più di 50.000 abitanti, condotto da *Alcaide-Muñoz, Criado e Liarte*.⁵ L'obiettivo era misurare cosa determina la capacità innovativa degli enti locali, attraverso un indice costruito su quattro dimensioni: *novità, complessità, ampiezza e valore delle innovazioni* adottate.

Il risultato è netto: il predittore più robusto dell'innovazione è la **stabilità istituzionale** — misurata come continuità del personale che presidia le funzioni chiave nel tempo. Gli autori identificano un meccanismo preciso: un cambio di governo locale che sostituisce posizioni dirigenziali e figure tecniche non produce rinnovamento. Produce perdita di memoria organizzativa, di conoscenza acquisita attraverso l'esperienza, di capacità di portare a termine processi complessi che richiedono anni per sedimentarsi. Il meccanismo descritto — *turnover forzato come distruttore di capacità innovativa* — non riguarda solo i cambi politici. Vale *a fortiori* per le dimissioni volontarie di personale tecnico e professionale. In Italia non abbiamo ancora una ricerca equivalente misurata sui Comuni.

Ma abbiamo una prova operativa: la Corte dei Conti ha documentato le difficoltà nella rendicontazione PNRR, Openpolis ha calcolato che i Comuni sono soggetti attuatori di oltre 101.000 progetti con capacità amministrativa considerata il fattore critico dell'intera attuazione del piano, IrpiMedia ha raccontato assessori di piccoli Comuni che la sera guardano i bandi da soli. Fondi non spesi, bandi persi, cantieri fermi: non sono inefficienze astratte. Sono la conferma empirica involontaria di quello che la ricerca spagnola dimostra in modo controllato.

Il vincolo revocato

È qui che Dotti entra, e ha ragione a farlo, con **Esposito** e **Bonomi**.

Il *munus* — la radice etimologica da cui *communitas* deriva — non è un dono che si riceve. È un obbligo che espone. Non un bene che si possiede, ma un vincolo che si porta.

La comunità, in questa lettura, non è un insieme di persone che condividono qualcosa — un territorio, un'identità, un patrimonio. È un insieme di persone legate da un debito reciproco, da un'esposizione all'altro che non si può liquidare né ignorare. Esiste nella misura in cui esiste quel vincolo. E cessa di esistere nel momento in cui il vincolo viene revocato.

Questa revoca ha un nome preciso: **immunizzazione**. Nella coppia concettuale che Esposito costruisce tra *Communitas* e *Immunitas*,⁵ l'immunità non è un bene, ma una *sottrazione*. È la dispensazione dal debito comune, la protezione dall'esposizione all'altro, la chiusura progressiva del soggetto su se stesso. Il sistema immunitario biologico protegge l'organismo dall'esterno per garantirne la sopravvivenza; ma se portato all'eccesso produce autoimmunità — l'organismo che attacca se stesso.

La stessa logica vale per le istituzioni: un'istituzione che si immunizza troppo e che smette di esporsi al bisogno, che si chiude nelle procedure, che delega all'esterno le funzioni di cura, non si protegge. Si *svuota*.

Vent'anni di blocco delle assunzioni, di compressione dell'autonomia comunale, di riduzione metodica degli organici non sono stati, in questa lettura, soltanto una politica di contenimento della spesa. Sono stati un *processo di immunizzazione istituzionale*: la dispensazione progressiva del Comune dal proprio *munus*. Gli si è sottratto personale, competenza, giurisdizione, e da ultimo ciò che soltanto giustificava tutto il resto: il senso. Lo si è ridotto — e la parola va intesa nella sua accezione più forte — a terminale. Terminale amministrativo di decisioni assunte altrove, eseguite qui, senza che l'atto dell'esecuzione conservi alcuna traccia dell'atto dell'istituire.

E le dimissioni che superano i pensionamenti, quel dato che dovrebbe inquietare ben più di molti altri, ne sono il sintomo terminale: si lascia un'istituzione quando si avverte — e lo si avverte nel corpo, prima ancora che nel calcolo — che il proprio lavoro non produce più nulla che assomigli a un vincolo reale. Né tra persone, né tra persone e luogo.

BOX 2 — L'istituzione come atto

La lettura più conosciuta di **Roberto Esposito** nel dibattito sul welfare è quella della coppia ***Communitas/Immunitas***: la comunità come vincolo di esposizione reciproca, l'immunità come sua negazione. È una chiave interpretativa potente, ma incompleta se si ferma lì.

Negli ultimi anni ha sviluppato una trilogia — *Pensiero istituyente* (Einaudi, 2020), *Istituzione* (Il Mulino, 2021), *Vitam instituere* (Einaudi, 2023) — che compie un passo ulteriore e più radicale.⁶

Contro la lunga tradizione che contrappone l'istituzione alla vita, la forma alla spontaneità, l'apparato al movimento, la norma all'esistenza, Esposito recupera l'istituzione come *prassi istituyente*. Non un contenitore che riceve e preserva, ma un *atto*. L'energia — e il termine non è metaforico — attraverso cui una comunità si dà forma a partire dai propri conflitti senza mai chiudere il movimento.

Le radici di questa prospettiva sono in Machiavelli, che per primo pensa la politica come potenza istituyente e non come conservazione dell'ordine dato, e in Spinoza, che conferisce all'immaginario collettivo la capacità di istituire la vita di relazione. Il punto decisivo è che vita e forma cessano di opporsi e cominciano a coabitare dentro un medesimo movimento.

Se si assume questa prospettiva, la diagnosi sulla *crisi* dei Comuni cambia radicalmente. Se si pensa l'istituzione come contenitore, il problema è quantitativo: mancano persone, servono assunzioni, si colmano i vuoti.

Ma se la si pensa come *atto istituyente*, allora ciò che si è spento non sono gli organici. Sono gli organici che se ne sono andati perché l'energia istituyente si era già esaurita. Un'istituzione che non istituisce più nulla non è un luogo in cui si lavora. È un luogo in cui si sopravvive. E la sopravvivenza, a differenza della resistenza, non ha direzione.

Per il welfare questo cambia tutto: non si tratta di riempire posti vacanti, ma di ripristinare le condizioni in cui lavorare abbia ancora il senso di dare forma alla vita di qualcuno.

Il collasso che non fa rumore

Cosa succede al **welfare sociale pubblico** quando si svuota l'infrastruttura umana che lo tiene in piedi?

Non parlo di *welfare* in generale. Parlo di servizi sociali, di non autosufficienza, di assistenti sociali che conoscono le famiglie del quartiere, di coordinatori d'ambito che tengono in piedi reti di accreditamento, di operatori che sanno dove vivono le persone fragili e come raggiungerle.

Nel Rapporto IFEL i servizi sociali rappresentano l'11,5% del personale comunale distribuito per area operativa, quarta voce, dopo amministrazione generale, polizia municipale e pianificazione urbanistica.

Non è una percentuale alta, ma è quella che, quando si assottiglia, non produce un degrado lineare del servizio. Produce un collasso a soglia: sotto una certa densità di presenze umane, le reti di prossimità non si indeboliscono — si rompono.

Basta guardare la *Lombardia* per capire dove questa soglia è già stata superata in silenzio.

Il volume *I Comuni della Lombardia 2026* fotografa una regione che nel 2024 conta 51.593 dipendenti comunali — con una media di 5,21 ogni mille abitanti, già sotto la media nazionale di 5,75⁷. Ma il dato aggregato nasconde la frattura reale.

Nei Comuni tra 1.001 e 5.000 abitanti il rapporto scende a 3,80-3,87 dipendenti ogni mille abitanti. Meno di quattro persone ogni mille cittadini per fare funzionare un Comune. E in provincia di Cremona — dove l'88,5% dei Comuni è piccolo, seconda quota più alta di tutta la Lombardia dopo Sondrio — questo non è un dato statistico astratto. È la realtà quotidiana di 48 Comuni che cercano di reggere servizi sociali, uffici tecnici, sportelli anagrafici con organici che si assottigliano ogni anno. Con un indice di invecchiamento al 25,6% e un tasso di incremento naturale tra i peggiori della regione a -5,49 per mille: la domanda di welfare cresce, il personale che dovrebbe gestirla diminuisce, e la forbice si allarga ogni anno senza che nessuno la nomini con la chiarezza che merita.

Dal 2014 al 2024 la Lombardia ha perso oltre 8.000 dipendenti comunali. Non in Calabria, non nelle aree interne del Sud. Nella regione più ricca d'Italia, quella con la maggiore capacità fiscale, quella che per decenni ha esportato modelli di welfare locale come benchmark nazionale. Anche qui il *munus* è stato revocato — non con un atto deliberato, ma con la somma di mille decisioni piccole, mille bilanci risicati, mille concorsi rinviati, mille dimissioni accolte senza un sostituto in vista.

Architettura ambiziosa, fondamenta che cedono

C'è poi un secondo nodo che il Rapporto IFEL documenta e che il dibattito pubblico quasi ignora: non si sta perdendo solo personale. Si sta perdendo *competenza* in modo strutturale e sistemico.

Dal 2015 al 2023 il personale addetto alla pianificazione negli uffici tecnici si è ridotto del 17,4%. La spesa media per la formazione nel 2023 era di 92 euro per dipendente — meno di un corso di due giorni. E il 66% dei Comuni italiani non aveva nel 2023 alcun piano formativo interno.

Mariella Stella, in un contributo recente sulla *Rivista Italiana di Public Management*, ha identificato esattamente questa frattura:⁸ la formazione obbligatoria nella PA si concentra sulla transizione digitale, ecologica e amministrativa, mentre le competenze di prossimità — *ascolto attivo, co-progettazione, facilitazione, costruzione e presidio di reti* — restano ai margini dei piani formativi, non sono mai davvero obbligatorie, e non trovano spazio nelle direttive ministeriali. Vengono catalogate genericamente tra le *soft skills*, come se la capacità di tenere insieme un tavolo di co-programmazione tra ente pubblico e terzo settore fosse equiparabile al saper usare una presentazione PowerPoint.

Il risultato è una contraddizione che non viene mai nominata come tale: si chiede ai Comuni di costruire sistemi sempre più complessi — *la riforma della non autosufficienza, il D.Lgs. 62/2024 con la sua architettura di accreditamento distrettuale, la progettazione individualizzata dei percorsi di vita* — con meno personale, meno formato e meno stabile. Si costruisce architettura normativa ambiziosa sopra fondamenta che si sgretolano. Chi lavora sul campo lo incontra ogni giorno, anche se raramente lo nomina in questi termini.

Chi tiene, e cosa occupa il vuoto

Eppure quella frontiera non è chiusa. I portatori concreti del *munus* esistono ancora. Sono l'assistente sociale che conosce le famiglie del quartiere. Il coordinatore che tiene aperti i tavoli di co-programmazione tra ente pubblico e terzo settore. L'operatore che la sera telefona a un anziano che vive solo non perché lo prevede la procedura ma perché sa che altrimenti non lo chiama nessuno. Costoro non sono pezzi di un organigramma. Sono il tessuto connettivo che tiene insieme forma e vita, norma e bisogno, istituzione e territorio.

Il problema è che quel tessuto si assottiglia. E che i sette anni che abbiamo davanti non sono sette anni di transizione gestibile. Sono sette anni in cui si decide, spesso senza deciderlo consapevolmente, se quella frontiera resta aperta o si chiude.

Bonomi chiama questa tensione il «*terzo racconto*».⁹ Non il racconto della competitività, non quello della coesione o dell'innovazione sociale. Il racconto di chi sta sul margine e da lì vede quello che dal centro è strutturalmente invisibile: le comunità di cura che si auto-organizzano dove lo Stato si è ritirato, la cooperazione sociale che tiene dove l'ente pubblico non arriva più, il vincolo che si rinnova nel quotidiano senza aspettare la riforma dall'alto.

Nel welfare territoriale questo terzo racconto esiste e viene praticato ogni giorno. Ma rischia di perdersi non perché nessuno lo pratichi, ma perché il linguaggio per dirlo è stato colonizzato dall'interno.

Dal lessico dell'innovazione sociale applicato meccanicamente, dalla retorica delle buone pratiche replicabili, dai KPI del welfare aziendale, dai report di impatto che trasformano la complessità del vivere in comune in dashboard e indicatori. Parole che svuotano dall'interno proprio mentre descrivono il contenuto.

C'è però un rischio ulteriore, più concreto e meno nominato. Il vuoto lasciato dall'istituzione che si immunizza viene riempito non dal terzo racconto, ma dal mercato. Il mercato privato della cura — *le quasi 900.000 badanti che reggono il sistema di non autosufficienza italiano, le strutture residenziali a gestione privata, l'assistenza domiciliare acquistata direttamente dalle famiglie sul mercato informale* — non è il terzo racconto. È ciò che occupa lo spazio quando il terzo racconto non riesce a prendere forma, quando l'istituzione pubblica si è già ritirata e la comunità non ha ancora trovato le parole per rispondere. È il mercato senza Stato, non la comunità con lo Stato. Ed è un mercato che lo Stato non vede, o fa finta di non vedere.



Decidere di non revocare

Forse la prima cosa da fare, allora, è questa: **recuperare le parole**. Dire che un assistente sociale che conosce cinquanta famiglie da dieci anni è una risorsa non sostituibile con nessuna piattaforma digitale e con nessuna procedura di *assessment* standardizzata. Dire che la prossimità non è un metodo — è una condizione. Dire che i sette anni che abbiamo davanti non si gestiscono solo con piani di assunzione straordinari, che pure servono urgentemente, ma con una domanda politica più profonda: cosa vogliamo che i Comuni continuino a fare, e siamo disposti a metterci le persone e le risorse necessarie?

Il *munus* non si recupera per decreto. Ma si può decidere — ogni giorno, nelle scelte di bilancio, nelle politiche contrattuali, nella progettazione delle riforme — di non revocarlo ulteriormente.

È già qualcosa.

“

«Comunicare vuol dire rendere comune – è dialogo, relazione. Significa entrare in relazione con la nostra interiorità e con quella degli altri, nella convinzione che comunicazione sia sinonimo di cura.»

– Eugenio Borgna, [Parlarsi. La comunicazione perduta](#), Einaudi, 2015

”

Note:

¹ Marco Dotti, [Sul confine. Istituire comunità nel tempo della dismissione](#), [LinkedIn](#), LinkedIn Pulse, 22 aprile 2026.

² Aldo Bonomi, [La necessità di salvare l'istituzione di comunità](#), [Il Sole 24 Ore](#), 22 aprile 2026.

³ IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali, [Il personale dei Comuni italiani. Edizione 2025](#), elaborazione su dati MEF-IGOP, Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

⁴ Gianni Trovati, [Comuni, boom investimenti: il 2025 punta a 20,9 miliardi](#), [Il Sole 24 Ore](#), 22 luglio 2025;

⁵ Laura Alcaide-Muñoz, J. Ignacio Criado, Irene Liarte, [Analysing public sector innovation in local governments. An empirical assessment of Spanish city councils](#), *Local Government Studies*, 52:1, 2026, DOI: 10.1080/03003930.2025.2467982.

⁶ Roberto Esposito, [Communitas](#) (Einaudi, 1998); [Immunitas](#) (Einaudi, 2002); [Pensiero istituyente](#) (Einaudi, 2020); [Istituzione](#) (Il Mulino, 2021); [Vitam instituere](#) (Einaudi, 2023).

⁷ IFEL-Fondazione ANCI, [I Comuni della Lombardia 2026](#), elaborazione su dati MEF, ISTAT e BDAP.

⁸ Mariella Stella, [L'innovazione sociale per una PA di prossimità "competente"](#), *Rivista Italiana di Public Management*, Vol. 6, n. 2, 2023.

⁹ Aldo Bonomi, con S. Cominu, A. Gusmaroli, C. Sannicola, [Sul confine del margine. Tracce di comunità in itinere](#), [DeriveApprodi](#) 2024.

— PODCAST

CANTIERE
WELFARE

Il Cantiere del Welfare

Risorse per chi progetta e governa
i servizi di welfare territoriale

www.cantierewelfare.it

