

Essenziali le istituzioni di vallata per l'autogoverno della montagna*

di Gian Candido De Martin

Da una denuncia (fondata) di casi di sperpero di risorse pubbliche e di degenerazione patologica di alcune delle oltre trecento comunità montane italiane ha preso avvio di recente, quasi improvvisamente, nel nostro Paese un processo di messa in discussione generalizzata di una ormai consolidata (anche se talora fraintesa o sottoutilizzata) istituzione locale della montagna, che ha finito per essere presentata o percepita come un esempio di sovrastruttura pubblica inutile, da ridimensionare drasticamente, se non da sopprimere. Va detto subito che si tratta di un approccio sbrigativo e superficiale ad una questione – quella della semplificazione istituzionale e amministrativa e dell'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche – che ha certamente un preciso fondamento (anche se ben altra portata quantitativa e qualitativa rispetto agli enti montani in questione), essendo incontestabile e del tutto evidente la proliferazione, specie in alcune regioni e contesti locali, di una miriade di enti strumentali o dipendenti, consorzi e società varie, per lo più monofunzionali, che si sono sovrapposti – spesso confusamente – alle istituzioni politiche-territoriali locali, svuotandone di fatto il ruolo e le responsabilità di enti rappresentativi delle rispettive comunità, oltretutto con inevitabili sperperi o cattivo uso delle finanze pubbliche.

Ma questa indubbia (e urgente) esigenza di razionalizzazione istituzionale e amministrativa va affrontata organicamente, con provvedimenti effettivamente adeguati e incisivi, nel quadro di una revisione di tutto il sistema pubblico, da realizzare finalmente in attuazione della riforma costituzionale del 2001, con cui si è prefigurata una nuova statualità coerente con i principi dell'autonomia e del decentramento sanciti nel fondamentale art. 5 della Costituzione. In questo contesto va chiarito opportunamente – con una scelta nazionale, e non rimessa ai singoli legislatori regionali – anche la questione dell'assetto del governo locale delle zone montane e del ruolo specifico di quelle istituzioni che il legislatore del 1971 con la l.n. 1102 ha denominato comunità montane, riconoscendo la necessità (anche per concretare la previsione dell'art. 44 della Costituzione sulla necessità di provvedimenti per le zone montane) di una organizzazione ad hoc, in grado di supportare i comuni montani, sulla scia delle esperienze – spontanee, ma significative – che avevano portato, negli anni Cinquanta alla creazione dei consigli di valle, talora chiamati comunità montane, come espressione di forme di cooperazione generale o plurifunzionale tra gli enti locali di base di una medesima vallata.

D'altra parte, va sottolineato che permangono intatte le ragioni originarie che avevano indotto a dar vita a queste peculiari istituzioni locali nei territori montani della Repubblica, a cui tra l'altro guardano con interesse altri Paesi dell'arco alpino come modelli da imitare. Anzi, per certi versi va detto che l'esigenza è oggi ancora più forte che in passato. In effetti, a fronte dei processi di progressiva urbanizzazione e del crescente rischio di abbandono di aree marginali e difficili, come sono per lo più quelle montane, carenti di servizi pubblici e con costi di vita assai maggiori, va salvaguardata la vitalità delle piccole comunità insediate nelle aree in quota, storicamente organizzate per lo più in micro realtà comunali, in linea di massima non da sopprimere ma da mantenere come elementi indispensabili di identità e di insediamento - salvo incentivare processi di fusione volontaria -, anche per la loro preziosa funzione di presidio del territorio, a beneficio pure delle popolazioni di pianura e di città. E' quindi certamente aumentata la necessità di dotare queste realtà di strumenti istituzionali e organizzativi autonomi, idonei da un lato a realizzare gli indispensabili servizi collettivi e dall'altro a programmare in modo coordinato, nel mini contesto locale, lo sviluppo socioeconomico di ambito intercomunale nei settori maggiormente legati alle caratteristiche e alle prospettive produttive di questi territori (in primis, agrosilvopastorale e turismo, in connessione con la conservazione e manutenzione ambientale).

Tutto ciò richiama espressamente le finalità istituzionali per cui sono state a suo tempo istituite le comunità montane, le quali vanno quindi considerate anche oggi uno strumento essenziale per poter realizzare concretamente una prospettiva di autogoverno delle comunità locali ivi residenti, senza con ciò introdurre equivoci o confondere il loro ruolo rispetto a quello proprio della provincia, ente di area vasta, e senza immaginare, al tempo stesso, interventi esterni per così dire illuministici, volti a estendere alle aree montane modelli socio-culturali mutuati dalle aree maggiormente urbanizzate, per lo più poco in sintonia con le tradizioni, le identità e i bisogni propri delle popolazioni residenti nei territori montani.

Ovviamente questa esigenza di mantenere in vita le comunità montane (comunque si voglia denominarle) non deve impedire – anzi richiede – la messa a punto di misure volte a realizzare un modello istituzionale di autogoverno della montagna da un lato effettivamente appropriato e dall'altro in sintonia (o comunque non in conflitto) con il restante quadro delle istituzioni locali: un modello su cui devono fondarsi e svilupparsi fisiologicamente anche le politiche pubbliche, a tutti i livelli (da quello nazionale ed europeo a quello regionale e locale), di salvaguardia e valorizzazione di questi territori diversi, che hanno necessità di interventi speciali per sostenere le qualità ambientali e le potenzialità endogene dell'habitat montano, con azioni ad hoc sul piano territoriale, economico, sociale e culturale (come espressamente riconosciuto nell'art. 1 della legge per la montagna n. 97 del 1994).

Da questo punto di vista va quindi sottolineato che sul tema delle comunità montane è anzitutto il legislatore nazionale a dover operare delle scelte di sistema che vincolino anche i legislatori regionali a realizzare e sostenere un coerente assetto delle istituzioni locali di autogoverno delle zone montane. In tal senso vi sono almeno due variabili di fondo che vanno adeguatamente chiarite, con soluzioni possibilmente destinate a restare stabili nel tempo: da un lato la definizione dei territori montani, distinguendo anche tra le diverse montagne e evitando comunque l'assurdità di considerare in qualche modo montane aree che non ne hanno le caratteristiche ambientali e socio-economiche; dall'altro la fisionomia istituzionale delle comunità come enti di vallata (o di altopiano), che ben potrebbero assumere la veste di unioni obbligatorie dei comuni montani ricompresi in un'area omogenea, per svolgere da un lato unitariamente una pluralità di funzioni e servizi di pertinenza comunale e dall'altro azioni specifiche previste dalle leggi e dalle politiche per la montagna. Naturalmente, al di là di questi due imprescindibili elementi da definire sul piano nazionale dovrebbe aggiungersi, sempre al medesimo livello, un quadro di interventi volti a tener conto di particolari esigenze della montagna in settori chiave: ad esempio, per la conservazione dell'integrità dell'azienda agricola, per la tutela ambientale e l'uso delle risorse collettive, degli usi civici e dei prodotti tipici, per la gestione del patrimonio e della viabilità forestale, per l'autoproduzione energetica, per il decentramento dei servizi e delle risorse tecnologiche e telematiche, per gli incentivi ai piccoli imprenditori commerciali e alle pluriattività e alle altre misure necessarie per rendere effettivi i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali della popolazione residente (a cominciare da quelli relativi alla scuola dell'obbligo).

Alle regioni va invece riconosciuto, fermo restando questo quadro nazionale, un ruolo duplice, anch'esso essenziale e significativo: in primo luogo ai fini di una appropriata zonizzazione degli enti di vallata, in modo da evitare fenomeni assurdi di maxi o mini comunità montane o di assimilazione delle comunità montane alle province, come avvenuto in recenti provvedimenti della Sardegna; in secondo luogo ai fini di una messa a punto di interventi speciali per la montagna, che vanno necessariamente in larga misura adeguati alla realtà dei territori e ai contesti di relazione con gli altri ambiti regionali.

Questa duplice prospettiva di interventi nazionali e regionali è, come si può facilmente comprendere, del tutto diversa dall'approccio che si è improvvisato, come accennato all'inizio, nei recenti provvedimenti aventi ad oggetto le comunità montane. Per dare finalmente stabilità alle istituzioni di autogoverno della montagna è, dunque, indispensabile muoversi in altra direzione:

l'occasione non può che essere legata al processo di attuazione della riforma costituzionale delle autonomie territoriali, ivi compreso il versante del c.d. federalismo fiscale, che deve consentire sia di rafforzare globalmente le autonomie territoriali costituzionalmente previste, in una logica coerente con le opzioni di fondo del sistema (basato sul decentramento, sulla sussidiarietà e su un autogoverno responsabile delle comunità locali), disboscando nel contempo la pletera di enti strumentali e dipendenti e unificando in un'unica sede plurifunzionale la indispensabile cooperazione tra i piccoli comuni, sia di modulare il sistema in sintonia con i principi di adeguatezza e differenziazione, in modo da mettere in grado le istituzioni locali di assolvere al compito di rendere servizi effettivi anche nelle situazioni più difficili per mantenere vitali anche le aree marginali del Paese. In tal senso la soluzione per le aree montane non può certo prescindere dalla previsione da una istituzione locale che renda effettiva la capacità di autogoverno dei piccoli comuni e che sia in grado di attuare localmente le politiche e le azioni previste dalla legislazione per la montagna. Nelle more va evitato ogni provvedimento distorsivo, che potrebbe pregiudicare irrimediabilmente la già non facile vita delle comunità locali interessate.

* Testo destinato ad una pubblicazione dell'UNCCEM in occasione della celebrazione del 60° Anniversario della Costituzione italiana, che si terrà ad Asiago il 23 ottobre 2008.