

UNA GOVERNANCE PER LE ALPI

Sergio Reolon

La decadenza della società va di pari passo con quella del linguaggio. Le parole sono usate per distorcere la realtà, non per illuminarla. Si libera una città distruggendola. Le parole servono a confondere, in modo che alle prossime elezioni le persone possano solennemente votare contro i propri stessi interessi.

Gore Vidal

“Noi popolazioni delle valli alpine” – sono le parole che aprono la famosa *Dichiarazione dei rappresentanti delle valli alpine*, detta *Carta di Chivasso*, sottoscritta da autorevoli esponenti della resistenza antifascista piemontese del 1943. Un testo breve quanto incisivo, un documento programmatico che enuncia fini e mezzi a cui avrebbe dovuto ispirarsi la ricostruzione dello Stato italiano dopo la monarchia, il ventennio fascista e l’esperienza della guerra. Esplicito è il riferimento al diritto di costituirsi in comunità politico-amministrative autonome sul tipo cantonale svizzero.

Le popolazioni alpine, già allora, rivendicavano il diritto-dovere di uscire da un crescente processo di marginalizzazione politica, culturale, economica e sociale, ponendo l’accento sulla necessità di una gestione diretta del proprio territorio e dei mezzi di produzione attraverso il conferimento di strumenti d’autogoverno. Di autonomia politico-amministrativa, finanziaria, culturale e scolastica.

Da un certo punto di vista l’attualità della Carta di Chivasso, a quasi settant’anni di distanza, colpisce e inquieta.

LA MONTAGNA NEGLETTA

L’Italia è un Paese di montagne, ma non di montanari. Oltre il 54% del territorio nazionale è classificato come montano^{ma} la montagna non fa parte della cultura nazionale. Paese di santi, poeti e navigatori. I montanari hanno l’odore della miseria e il desiderio di riscatto sociale parte dall’ignorarne la cultura, la storia, quasi l’esistenza.

L’art. 44 della Costituzione, al suo secondo comma, recita laconicamente che “La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”.

In tanti anni, tuttavia, il "sistema montagna" non ha riscontrato adeguate risposte a livello normativo nazionale. Se si escludono le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta, dotate d'ampia autonomia politica, amministrativa e finanziaria, nessuna politica né nazionale né regionale ha saputo affrontare con convinzione, continuità ed efficacia la questione centrale dell'abitabilità delle aree montane, del riconoscimento e della valorizzazione delle peculiarità storico-culturali, dell'organizzazione sociale e dei processi economici. Nella migliore delle ipotesi si sono attuati provvedimenti parziali e scollegati tra loro.

Le soluzioni prospettate e le misure adottate sono sempre state improntate a riprodurre modelli lontani dalla comprensione, dalle conoscenze e dalle esigenze del territorio montano, specialmente per quanto riguarda le Alpi. Le Alpi "ordinarie" vivono da anni la paura e l'incertezza che derivano dal non poter governare i propri destini, dal contare poco nel mercato della politica anche perché pochi sono i suoi abitanti. La gente di montagna percepisce chiaramente l'incomprensione e la distanza (non solo fisica ma anche culturale) di livelli di governo da cui dipende il suo futuro. Una condizione che produce smarrimento, sfiducia, insicurezza e accentua paradossalmente la pratica della delega verso l'alto e dell'inconsapevole accettazione dell'asservimento politico e culturale, anziché quella dell'assunzione di responsabilità.

Finché la sorte delle Alpi sul versante italiano dipenderà dalle politiche nazionali e da Regioni che, di fatto, hanno riprodotto tutti i difetti dello Stato nazionale, a cominciare da una pervicace gestione accentratrice, non ci sarà alcuna possibilità di un futuro abitato per il versante italiano di queste nostre montagne, fatta esclusione per le realtà autonome.

VOLEVAMO UN RIASSETTO ISTITUZIONALE..

Viviamo una fase di cambiamenti epocali che ridefiniscono ruoli, priorità e responsabilità.

"Ci vorrebbe un riassetto istituzionale" - abbiamo ripetuto per anni. Si è rilevata la necessità di individuare e attuare con urgenza una politica radicalmente nuova per il versante italiano, quello che più soffre del centralismo statale e del subcentralismo regionale. Una proposta che fosse in grado di coniugare visione strategica dell'insieme dell'arco alpino italiano e forte governo locale dei territori. Abbiamo lavorato per rinforzare il ruolo della politica in modo che non si esplicitasse solo nei livelli istituzionali, ma per fare in modo che essa fosse capace di favorire la crescita dei corpi intermedi della società, la responsabilità delle comunità locali nei confronti dei propri destini e dei propri territori. Ciò presuppone l'esistenza d'istituzioni di governo forti, dotate d'effettiva autonomia, legate al territorio, messe nelle condizioni di assolvere a queste funzioni. Se lo Stato non si occupa del governo dei territori, se le Regioni hanno riprodotto in piccolo le stesse modalità e le loro scelte sono determinate dagli interessi delle zone di pianura e delle città metropolitane, l'unica ipotesi che appariva possibile e

perseguibile era il rafforzamento della dimensione provinciale con il riconoscimento e/o la costituzione di Province Speciali Montane dotate di autonomia politica, amministrativa e finanziaria.

Questa era la strada possibile per non subire i cambiamenti ma cogliere appieno le opportunità di un mondo sempre più globale e competitivo.

La Provincia, perlomeno nelle zone montane, è l'istituzione che ha la dimensione, la cultura, le caratteristiche per disegnare e attuare politiche di sviluppo di un territorio vasto e omogeneo, per costruire processi relazionali, per coinvolgere i soggetti pubblici e privati, per affermare un modello di governo del territorio in grado di superare la frammentazione, senza farsi fagocitare da quei localismi che spesso emergono in contesti più ampi ed eterogenei. La Provincia è il luogo della condensazione delle istanze, il luogo dove far coagulare attese e progetti. La Provincia è l'ente che ha il peso istituzionale e politico per costruire dialogo e relazioni orizzontali con gli altri territori montani, per costruire una piattaforma territoriale che possa confrontarsi con pari dignità con le aree di pianura e affermare in Europa una politica regionale per le Alpi.

.. NE ABBIAMO OTTENUTO UNO DISASTROSO

Dopo vari tentativi di riassetto, a cominciare dalle Comunità montane, il riassetto è effettivamente arrivato. Ma nel senso opposto a quello per cui abbiamo lavorato per decenni. Un riassetto che pare un vento di tempesta per la montagna, destinato ad aumentare lo spopolamento, l'abbandono del territorio, la chiusura dei servizi. Ne è esempio evidente la situazione della Carnia che, pur trovandosi in una Regione a Statuto Speciale, essendo inserita in una provincia di pianura, soffre una situazione persino peggiore di territori montani di altre Regioni a Statuto Ordinario.

L'abolizione delle province montane, Belluno Sondrio ed il Verbano Cusio Ossola pare distruggere ogni possibilità di sopravvivenza per la montagna alpina italiana non autonoma.

Hanno vinto, per ora forse, gli interpreti – auspicabilmente inconsapevoli - di quella visione tecnicistica ed economicistica che si astraie completamente dal rapporto con il territorio e considera lo Stato un'azienda e le istituzioni un mero costo che va ridotto al minimo, indipendentemente dalle specificità territoriali.

Secondo questa concezione il territorio è esclusivamente usato come elemento produttivo dal quale si prelevano risorse senza valorizzarlo. Conseguentemente i primi a perdere sono i territori che fanno più fatica a raggiungere la cosiddetta "massa critica", i territori che non possono fisicamente concorrere ai livelli produttivi di aree geograficamente diverse. Così si tagliano le ultime risorse per la montagna e la montagna non è a sua volta considerata una

risorsa, anche se a volte si continua – solo a parole – ad affermare il contrario. I servizi, anche quelli essenziali come istruzione e sanità, sono sempre più a rischio.

Anche i ripetuti attacchi all'autonomia e ai "privilegi" della Provincia Autonoma fanno parte di una visione dello Stato completamente avulsa dalla storia e dalle specificità territoriali e rischiano di offuscare, se non addirittura mettere in seria difficoltà, un modello di governo che ha dimostrato di essere in grado di governare la montagna, garantendo coesione sociale, innovazione, opportunità occupazionali e concreto sviluppo socio-economico. Le due realtà autonome dell'arco alpino italiano sono un modello di *governance* funzionale e positivo, che nel tempo ha dimostrato tutta la sua efficacia, unita alla responsabilità e alla lungimiranza degli amministratori locali.

CONDANNATI AD ASSECONDARE PASSIVAMENTE I CAPRICCI DEI MERCATI?

La citazione di Gore Vidal che apre questo contributo, oltre ad essere un omaggio ad uno dei più grandi pensatori del nostro tempo a pochi giorni dalla sua scomparsa, delinea con estrema lucidità uno dei grandi inganni che fanno da cornice ai nostri affanni. La crisi che tutto avviluppa è una dimensione paradossale, e il linguaggio è spesso utilizzato per distorcere la realtà e costringerci, *obtorto collo*, ad accettare situazioni che in nessun altro caso, se non in situazioni di vera o presunta emergenza nazionale, avremmo potuto anche solo prendere in considerazione.

Stiamo vivendo un salto d'epoca. È forse una delle estreme manifestazioni non del capitalismo in sé ma dell'utopico sforzo del liberalismo economico di istituire un mercato auto-regolato. AD oltre cinquant'anni dalla prima pubblicazione, la "Grande Trasformazione" di Karl Polany fornisce un avvincente resoconto sull'origine e lo sviluppo del mercato "auto-regolato" nell'Occidente. L'economia di mercato è stata un'importante invenzione del 19° secolo che ha portato ad una radicale ristrutturazione delle relazioni tra società e mercato. Un tempo, e questo vale in modo particolare per la montagna, il sistema economico faceva parte di relazioni sociali generali e i mercati non erano altro che accessori della vita economica, le esigenze del progresso iniziate con la Rivoluzione Industriale hanno portato alla totale sottomissione della società ai mercati.

La tesi è che "l'idea di un mercato autoregolato implichi una grossa utopia. Un'istituzione del genere non avrebbe potuto esistere per un qualunque periodo di tempo senza annullare la sostanza umana e naturale della società; essa avrebbe distrutto l'uomo fisicamente e trasformato il suo ambiente in un deserto. Era inevitabile che la società prendesse delle misure per difendersi, ma qualunque misura avrebbe preso, essa ostacolava l'autoregolazione del mercato, disorganizzava la vita industriale e metteva così in pericolo la società in un altro modo"¹.

¹ K. POLANY, La grande trasformazione, Einaudi, p. 6 ss

La fiducia nel progresso spontaneo impedisce di scorgere il ruolo della politica nella vita economica che consiste spesso nell'alterare il ritmo del cambiamento accelerandolo o rallentandolo a seconda dei casi. Se noi crediamo che questo ritmo sia inalterabile, o ancora peggio se riteniamo sia un sacrilegio interferire con esso, allora non rimane naturalmente alcuno spazio per un intervento².

Pensare che possa essere il mercato a regolare le scelte, si è dimostrato fallace ed è alla base della pesantissima crisi che stiamo vivendo frutto anche di una globalizzazione senza regole.

Pensare che il mercato, con le sue regole, costituisca il metro di misura in montagna, è fuorviante e assolutamente deleterio.

La montagna abitata, nella mera competizione di mercato, è destinata a perdere, a perire.

Non ha massa critica. Non ha un numero sufficiente di **consumatori** per pensare di essere percepita dai vari interessi e livelli di potere, ha costi di produzione superiori che la mettono fuori mercato. In una semplice visione che considera come unico parametro quello dei costi e benefici del conto economico la montagna non ha più spazio. Senza considerare i fattori sociali ed ambientali e di messa in sicurezza dell'intero territorio nessuna spesa in montagna apparirà giustificata.

Per questo, se la necessità del recupero del primato della politica è ormai evidente a tutti i livelli, esso diviene condizione imprescindibile per la salvezza dell'abitabilità dei territori montani.

C'È ANCORA SPAZIO PER LA MONTAGNA?

La situazione è drammatica, e gli effetti non tarderanno ad acuirsi. L'abolizione delle Province montane è un atto gravissimo ed è l'ennesima declinazione della sottomissione di quel che resta della politica allo strapotere dei mercati. È l'amara dimostrazione che la montagna è percepita solo come un costo, e che le sue risorse si sfruttano meglio e più facilmente eliminando ogni livello di governo del territorio che possa esercitare un ruolo politico.

È oltremodo destabilizzante veder alienato il seppur debole ma in ogni modo presente ordito territoriale rappresentato dalle Province. Su quest'ordito abbiamo lavorato per ricominciare, tra mille difficoltà, a tessere la trama della ricomposizione di quel sistema territoriale alpino messo in crisi dai centralismi statali e dal primato dell'economia.

In Italia c'è un eccesso d'amministrazione ed un deficit di governo.

E allora cosa fa il parlamento?

Riduce ai minimi termini l'unica istituzione avente le caratteristiche per esercitare una funzione di governo del territorio prevedendone il riordino in conformità a soli parametri ragionieristici e trasformandola in ente di secondo grado privandola così d'effettivo contenuto politico.

² *Ibid*, p. 50

Ci hanno bruciato l'ordito, non ancora il telaio.

Per ricominciare ancora una volta, tuttavia, è necessario condividere l'idea di una politica forte che sa recuperare il senso più alto del compito ad essa affidato, la gestione della polis, dei beni comuni, che riconosce a se stessa la possibilità di intervenire per regolare il ritmo del cambiamento, limitando le disparità e favorendo coesione sociale e territoriale.

Quale futuro per la montagna ed i suoi abitanti se mancano non solo gli strumenti, ma addirittura si allontana inesorabilmente la prospettiva di poter forgiare e costruire attivamente il proprio futuro? Non si tratta qui di opporre due mondi, quello della montagna e quello della pianura, e partire dal presupposto che nessuna politica sensata per la montagna possa essere concepita ed attuata dai grandi centri politico-amministrativi di pianura a cui la stragrande maggioranza dei territori alpini italiani dovrà delegare anche quel poco che era loro rimasto in termini di competenze, strumenti di finanziamento, possibilità di decidere e incidere. Si tratta di riconoscerne la specificità. Dolorosamente calpestata dall'incapacità della politica di decidere una riorganizzazione complessiva dello Stato e infine decapitata dalla spendig review del governo.

Vivere, lavorare in pendenza obbliga ad affrontare sfide diverse, a trovare quotidianamente il punto esatto d'equilibrio, a vivere il condizionamento del territorio. Per farlo però occorre stabilire qual è l'ambito istituzionale, la *governance* dei territori e dei beni della collettività.

Con il nuovo Statuto regionale del Veneto avevamo fatto un passo storico, riconoscendo all'interno dell'ordinamento regionale la specificità della Provincia di Belluno.

Questo poteva essere un esempio per tutto l'arco alpino italiano.

Quale scelta compiere ora?

Il compito che si deve porre la classe dirigente dei territori montani non è più quello di ricercare aiuti o sovvenzioni ma di agire. Agire perché le popolazioni alpine possano avere una propria dignità. Il fallimento di tante politiche è innegabile. Quello che sta succedendo ha semplicemente del paradossale. È la dimostrazione dell'inadeguatezza culturale di chi pretende di amministrare la montagna dall'esterno. Magari addirittura per funzioni settoriali. Amministrare, si badi bene, non governare. È il trionfo dell'idea della montagna vista come territorio svantaggiato e ricco di risorse da sfruttare, è il trionfo dell'approccio centralista che per decenni ha trascinato la montagna verso il baratro ritenendo che la soluzione potesse consistere nella compensazione di una situazione di marginalità.

Ora però, a differenza dei passati decenni, vengono meno anche le risorse per la compensazione.

Dalla crisi possano, però, nascere nuove ondate di pensiero, rinnovate opportunità che potranno essere colte solo se i territori montani saranno effettivamente dotati di vere possibilità d'autogoverno.

Questo può avvenire solo se si ragiona in termini di criteri d'ampia omogeneità territoriale in modo da assicurare una larga dimensione amministrativa di governo del territorio che dia vita a soggetti istituzionali forti, rappresentativi ed autorevoli.

Questo significa:

- 1) Enti di primo grado;
- 2) Di area omogenea vasta;
- 3) Dotati di competenze proprie nei campi fondamentali di governo del territorio, dello sviluppo economico (turismo, agricoltura, formazione, artigianato ecc.) e dei servizi alla persona;
- 4) Dotati d'autonomia finanziaria.

Il tutto dentro un orizzonte che deve essere quello della costruzione di una piattaforma alpina del versante italiano in stretta relazione con tutti i territori dell'arco alpino.

Il Partito Democratico nazionale è pronto a recepire e fare proprio un simile progetto?

E le realtà alpine del Partito Democratico sono in grado di definire una tale ipotesi di piattaforma e di far sì che sia assunta dal Partito a livello nazionale?

Le nostre Regioni sono pronte a ragionare in questi termini che mettono in discussione le politiche che guardano solo dentro i confini amministrativi? E sono disponibili a ragionare sulla Macroregione Alpina o ritengono di lavorare per una macroregione padana-alpina?

A me sembra che questi siano alcuni temi essenziali sui quali lavorare.

Il primo banco di prova è costituito dal riordino delle Province.

Proviamo a lanciare una sfida in grande e non a limitarci ad una gestione amministrativo-burocratica della riforma avviata. Cerchiamo di far sì che questa diventi l'occasione per porre all'attenzione nazionale la "questione del futuro delle Alpi".

Propongo tre indirizzi:

- 1) Che il Partito s'impegni a far inserire nel decreto di riordino la deroga che preveda l'esigenza di un solo dei due parametri per le Province interamente montane;
- 2) Che si ragioni sul riordino pensando alla formazione di Province interamente montane.
- 3) Che ai territori montani sia garantito un differenziale nelle risorse assegnate considerando la morfologia, la dispersione territoriale, la capacità fiscale, la struttura demografica. In un'ipotesi di vero federalismo ciò significherebbe lasciare agli enti montani una percentuale differente di entrate fiscali rispetto alle altre realtà in un effettivo principio che coniuga responsabilità e solidarietà.

Ciò consentirebbe di dare una base istituzionale solida e durevole per affermare l'autogoverno dei territori montani e per costruire la piattaforma alpina in una condizione di dialogo alla pari fra tutti i territori.

Penso che il nostro compito oggi consista, prima di tutto, nel far sì che il Partito Democratico s'impadronisca, culturalmente e politicamente, della "questione Alpi". Una forte coesione e determinazione da parte di tutte le organizzazioni del Partito dei territori alpini e delle sue rappresentanze istituzionali, è una condizione indispensabile affinché ciò possa avvenire con una qualche possibilità di successo e si possa così scrivere una nuova pagina nella politica italiana verso la montagna in generale e verso l'arco alpino in particolare.

In caso contrario non ci resterà che assistere, inermi se non complici, alla definitiva, inesorabile scomparsa della montagna abitata.

Belluno, 5 settembre 2012