

**LA MONTAGNA NELLE RIFORME ISTITUZIONALI:  
INNOVAZIONE E QUALITA'**

**2° ASSEMBLEA DEGLI AMMINISTRATORI DELLA MONTAGNA**

**I NUOVI STATUTI REGIONALI E IL GOVERNO DELLE AREE MONTANE**

di Roberto Vaglio<sup>□</sup>

---

<sup>□</sup> Vicepresidente Uncem – Presidente della Consulta dell'Arco Alpino

A poco più di un anno e mezzo dal rinnovo dei Consigli regionali il dibattito relativo alla revisione degli Statuti è di estrema attualità, soprattutto perchè a livello nazionale l'iter per la loro approvazione sta registrando ritardi tali da far ipotizzare che alcune Regioni potrebbero anche non riuscire ad adottare le opportune modifiche entro la fine di questa legislatura.

La procedura prevede infatti che i Consigli regionali approvino i nuovi testi in doppia lettura ad una distanza temporale non inferiore a 2 mesi e che il testo approvato possa essere eventualmente sottoposto a referendum popolare prima di diventare operativo a tutti gli effetti.

A tal fine è di tutta evidenza che per mettersi al sicuro le Regioni devono riuscire ad approvare i loro Statuti entro la primavera del 2004.

L'approvazione dei nuovi Statuti rappresenta per le Regioni italiane la prima vera occasione per plasmare la propria organizzazione politica, sociale ed amministrativa. Ciascuna Regione ha oggi la possibilità di caratterizzare la propria Carta fondamentale in maniera più incisiva e rispondente alle proprie prerogative e peculiarità.

Gli Statuti regionali infatti, ai sensi del nuovo Titolo V, assumono il rilievo di vere e proprie carte fondamentali degli ordinamenti degli Enti territoriali nella nuova logica del sistema delle fonti di cui all'articolo 114.

A tutti gli effetti essi diventano delle *"piccole Carte costituzionali"*.

Saranno infatti i principi stabiliti dai nuovi Statuti a dare vita a *"nuove Regioni"* che, in qualità di enti politici superiori, garantiscano lo sviluppo reale di un sistema a rete degli Enti locali in grado di valorizzare nel modo migliore il ruolo delle Autonomie territoriali.

Ci troviamo di fronte ad una straordinaria opportunità per rinnovare il rapporto tra i cittadini e le istituzioni, ma soprattutto per uscire dalla logica persistente in cui l'ente Regione continua, quanto meno di fatto, a dare una lettura limitata del *principio di sussidiarietà*, svuotandolo di significato.

Il mutato quadro costituzionale impone di considerare lo Statuto regionale come un vero *"patto"* fra la Regione e le Autonomie locali. Alla Regione deve spettare un ruolo efficace e non invasivo di governo, che non sia separato dalle altre istituzioni locali.

Condizione essenziale per la costruzione di un sistema territoriale che sia sempre più efficace, efficiente, ma soprattutto *diffuso*.

Una struttura integrata che abbia tra i propri obiettivi primari l'attuazione di forme di riequilibrio e perequazione all'interno dei territori regionali, restituendo opportunità alle aree e alle comunità più svantaggiate ed emarginate dai processi di sviluppo.

Ad oggi, tra le 15 Regioni a Statuto ordinario interessate dal processo di riforma, solo la Calabria ha perfezionato l'iter previsto dalla Costituzione per l'approvazione della propria Carta fondamentale.

Tuttavia la legge non è ancora vigente poiché il Governo ha promosso la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale.

L'Abruzzo, l'Emilia Romagna e la Puglia hanno approvato il nuovo testo in prima lettura, mentre le Commissioni speciali per lo Statuto di Basilicata, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Umbria e Toscana stanno esaminando una proposta unitaria.

In Piemonte ed in Veneto le Commissioni non hanno ancora prodotto un testo unitario, ma esistono diverse proposte presentate dalle forze di maggioranza e d'opposizione.

Quello che interessa, ai fini della discussione che andremo ad affrontare nella sessione di lavoro odierna, è capire come viene affrontato dalle diverse realtà regionali *il tema del governo delle aree montane* in questa fase costituente.

Infatti, in attesa che la richiesta del riconoscimento del ruolo costituzionale degli enti che governano la Montagna - avanzata dall'UNCCEM nel recente incontro con il Sottosegretario Gianni Letta - venga accolta dal Consiglio dei Ministri e quindi sottoposta alla votazione delle Camere, l'approvazione degli Statuti regionali rappresenta un momento fondamentale per la costruzione di un sistema delle Autonomie, all'interno del quale *il ruolo fondamentale che le Comunità Montane già assolvono nel governo del territorio venga definitivamente istituzionalizzato*.

Come ognuno di voi può rilevare leggendo il Dossier di Documentazione che è in distribuzione, dall'analisi dei vari testi statutari (sia di quelli approvati che di quelli in corso di esame) emerge un quadro generale piuttosto preoccupante, all'interno del quale va preliminarmente segnalata una forte oscillazione nell'affrontare o nel glissare il ruolo e le problematiche relative ai Comuni e alle Comunità Montane.

Regioni come la Liguria e l'Emilia Romagna, che sul loro territorio possono vantare la presenza rispettivamente di 10 e 11 Comunità montane, nonché una percentuale di territorio montano pari all'80% dell'intero territorio regionale nel caso della Liguria ed una percentuale del 38% nel caso dell'Emilia Romagna, *non fanno nessun riferimento* né al riconoscimento della specificità delle zone montane né al ruolo dell'ente locale Comunità montana.

La Regione Lazio nella bozza unitaria che è in fase di consultazione accenna soltanto ad un generico riferimento alla *“necessità di conservare e valorizzare tradizioni ed usi delle comunità locali con particolare riguardo alle aree montane”*.

Da parte loro, invece, Regioni come la Calabria, le Marche, il Molise e la Puglia sembrano intenzionate ad assicurare ai territori montani *una mera rappresentatività all'interno dei nascenti Consigli delle Autonomie Locali*, garantendo la partecipazione attraverso l'attribuzione di un numero più o meno elevato di seggi alle Comunità montane o ai Comuni montani.

La Regione Campania aggiunge a questa previsione l'individuazione della Comunità montana quale *“ambito territoriale omogeneo per l'esercizio associato di funzioni”* proprie dei Comuni.

La Regione Toscana, invece, non prevede esplicitamente la presenza di rappresentanti delle Comunità montane all'interno del proprio Consiglio delle Autonomie locali e limita i propri riferimenti alla questione montagna ad un articolo in cui afferma di *“riconoscere e valorizzare lo specifico ruolo delle Comunità Montane quale soggetto per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni”*.

La Lombardia sembra fare un mezzo passo in avanti, aggiungendo al riconoscimento statutario della rappresentatività delle aree montane, un concetto sostanzialmente differente da quello proposto dalla Campania.

Infatti, nella bozza che è all'esame della Commissione Statuto, le Comunità montane sono riconosciute, al pari dei Comuni e delle Province, quali *“soggetti per il conferimento di funzioni di interesse locale”*.

In Veneto soltanto due delle cinque proposte depositate in Consiglio regionale, per la precisione quelle di cui sono primi firmatari il Presidente Giancarlo Galan ed il Prof. Massimo Cacciari, riservano una qualche attenzione alla montagna riconoscendo entrambe lo specifico ruolo delle Comunità montane quale soggetto per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni.

Galan inoltre individua nelle Comunità Montane uno dei soggetti per il conferimento delle funzioni amministrative.

In questo quadro doloroso e sconcertante per chi - come noi - si trova quotidianamente di fronte alle fatiche che derivano dal vivere e dal lavorare in montagna, ci sono fortunatamente alcune realtà regionali che si distinguono per la loro sensibilità alle problematiche delle terre alte.

E' questo il caso, ad esempio, dell'Abruzzo.

Il testo approvato in prima lettura dal Consiglio regionale abruzzese all'art.1 individua nelle Comunità montane *uno dei soggetti che costituiscono la comunità politica abruzzese*, al pari di Comuni, Province e Regione.

Negli art. 7 e 9 la Regione riconosce la specificità sociale, economica ed ambientale delle aree montane e propone a loro favore specifiche politiche di riequilibrio e valorizzazione.

All'art. 29 attribuisce il diritto dell'iniziativa legislativa agli organi rappresentativi delle Comunità montane.

Infine, all'art. 67 le Comunità montane sono riconosciute, al pari dei Comuni e delle Province, quali soggetti per il conferimento di funzioni di interesse locale.

Altra Regione che si distingue è la Basilicata.

Infatti, in materia di sussidiarietà verticale e di Autonomie locali, l'art. 4 della bozza unitaria - già approvato dalla Commissione speciale per lo Statuto - stabilisce che *“la Regione conferisce ai Comuni, alle Comunità Montane e alle Province tutte le funzioni ed i compiti che non richiedono l'esercizio unitario, anche incentivando l'esercizio associato delle funzioni sulla base dei criteri di differenziazione ed adeguatezza”*.

Nell'art.6, invece, la Comunità montana viene riconosciuta come *soggetto di programmazione economica* con cui la Regione concerta la propria attività di sviluppo al pari di Comuni, Province, Stato ed Unione Europea.

Inoltre la Regione Basilicata prevede che le Comunità montane vengano rappresentate in seno al Consiglio delle Autonomie locali.

Per quanto riguarda invece il Piemonte, nonostante i lavori della Commissione speciale per lo Statuto procedano a rilento e non si sia ancora giunti alla stesura di un testo unitario, i contributi e le proposte organiche di nuovo Statuto depositate in Consiglio regionale riservano una grande attenzione al territorio montano ed agli enti che lo governano.

Nel caso specifico sono di particolare interesse le 2 proposte organiche presentate fino ad oggi.

Nella prima, di cui sono orgoglioso di essere il primo firmatario e che rappresenta al momento l'unica proposta di maggioranza, all'art. 1 la Regione riconosce pari dignità alle Comunità Montane rispetto agli altri enti locali che costituiscono la cosiddetta *"federazione delle autonomie"* ed opera per l'effettiva autonomia dei Comuni e delle loro forme associative.

La Regione individua inoltre *"nella Comunità Montana il soggetto istituzionale attraverso il quale si attuano le politiche regionali a favore della Montagna"*.

Infine, tra i principi fondamentali un articolo è interamente riservato alle politiche di coesione all'interno del territorio regionale, attraverso il riconoscimento della specificità del territorio montano e la previsione di appositi interventi tesi al riequilibrio economico ed alla riqualificazione sociale delle aree marginali, con particolare riguardo a quelle montane.

Nella seconda proposta organica, presentata dal gruppo consiliare dei Democratici di Sinistra, vengono riconosciute la peculiarità della montagna e viene prevista la disposizione di specifiche misure al fine di compensare e superare le situazioni di marginalità economica e sociale tipiche dei territori montani, in armonia con l'art. 44 della Costituzione.

La stessa proposta prevede che, ispirandosi al principio di sussidiarietà, la Regione ponga a fondamento della propria attività di programmazione *"la collaborazione con le Province, i Comuni e le Comunità Montane per realizzare un coordinato sistema delle autonomie"*.

Infine la proposta dei DS piemontesi prevede che le Comunità Montane vengano rappresentate all'interno del Consiglio delle autonomie locali.

Da tutto ciò si desume che in Piemonte - lo dico con fierezza in quanto piemontese ed amministratore regionale del Piemonte - gli elementi per produrre un buon lavoro di certo non mancano.

Nonostante si sia giunti al quarto anno inoltrato dall'entrata in vigore della Legge Costituzionale n° 1 del 1999, sono soltanto 4 le Regioni che hanno definitivamente o in prima lettura approvato il nuovo Statuto.

Ciò può significare che, nonostante i tempi ristretti, probabilmente si è ancora in tempo per trasformare quella che in questi mesi è stata una seria riflessione pubblica in azioni ed iniziative concrete tese a sensibilizzare ulteriormente i legislatori regionali riguardo *al tema del governo delle aree montane*.

In quest'opera di persuasione e di partecipazione l'UNCCEM può rappresentare senza ombra di dubbio il soggetto trainante, tenendo ben presenti i principali obiettivi da raggiungere:

- il riconoscimento della specificità della Montagna;
- il riconoscimento istituzionale del ruolo svolto dalle Comunità Montane;
- la garanzia di un'adeguata rappresentatività dei territori montani all'interno delle assemblee elettive.