

**Bellezza e salvaguardia  
dell'ambiente montano:  
il ruolo delle leggi**

*di* Maurizio Busatta <sup>1</sup>

In uno spettacolare scenario quale quello delle Dolomiti patrimonio mondiale dell'umanità, è fin troppo scontato sottolineare la bellezza del Creato che ci circonda. Più difficile diventa fissare le condizioni con le quali si realizza la sua salvaguardia.

Grazie a Dio, non mancano i riferimenti dottrinali e teologici, come ci insegnano pagine e pagine di documenti e di testimonianze autorevoli. Ricordo, fra tutte, le parole di San Giovanni Paolo II: «Se la natura non è violentata e umiliata, ritorna ad essere sorella dell'uomo» (26 gennaio 2000).

Se la natura, appunto, non è violentata e umiliata... Cioè, se ne siamo responsabili custodi. Ma noi non viviamo in un contesto solo contemplativo né privo di relazioni conflittuali. Anzi abitiamo un pianeta sempre più competitivo e globale. È quindi con riferimento alla complessità del nostro tempo che mi propongo di svolgere le mie considerazioni. Partendo da una prima sottolineatura: la bellezza dell'ambiente montano si salvaguarda e si mantiene, certo, tutelandone le peculiarità, ma nello stesso tempo sapendo che il paesaggio - il paesaggio costruito, ma pure il paesaggio naturale e seminaturale - si conserva presidiandolo, curandolo, animandolo con la presenza dell'uomo e con il concorso delle comunità che da secoli vi sono insediate.

La montagna abitata, come primo quadro, dunque, da guardare e analizzare. Anche l'ordinamento giuridico può contribuire a sostenere tale prospettiva. Su questo terreno proverò ad addentrarmi, sottolineando alcune criticità e facendo leva sulle potenzialità che si possono cogliere.

Cercherò di esemplificare il più possibile. Sono consapevole di non affrontare così questioni delicate: di inquadramento generale e pure di impatto sulla vita d'ogni giorno (penso alla cosiddetta cultura del vincolo, che, pur con qualche paradosso, limita gli usi non compatibili). In questa conversazione, non parlerò della Convenzione europea del paesaggio, ovvero del Codice dell'ambiente né mi addentrerò nelle pieghe

---

<sup>1</sup> Festa della Comunicazione "Avvenire" e "L'Amico del Popolo" - Cortina d'Ampezzo - Rifugio Faloria 28.8.2014

delle sottili distinzioni fra paesaggio, ecosistemi e ambiente. Non parlerò del Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) né degli altri strumenti normativi che fissano vincoli e prescrizioni. Tratterò la funzione di promozione delle leggi: l'ordinamento giuridico visto come piattaforma per promuovere la convivenza, la dignità delle persone, la coesione sociale, la fruizione dei beni comuni. Ciascuna di queste quattro visuali - la convivenza, la dignità, la coesione, la fruizione dei beni, declinate in ambito montano - meriterebbe di per sé una dettagliata analisi.

In una rapida rassegna, mi soffermerò sui principali nodi normativi su cui puntare il faro nella prospettiva di mantenere abitate le nostre montagne.

Dico "nostre", ma in verità in Italia e in Europa si sono stratificati più concetti di montagna. E una chiara definizione di montanità è uno dei macigni più difficili da sormontare. Da tempo, sostengo la necessità di applicare criteri restrittivi rispetto a una mappatura delle zone montane italiane non soddisfacente. Da questo punto di vista segnalo subito che il solo criterio altimetrico (abbozzato anche in un recente passato) - pur essendo il fattore territorio di estrema importanza - non è del tutto sufficiente a dare forma al concetto, vero, di montagna. Per questo motivo ritengo frettolosa la dicitura "terre alte" che molti utilizzano, e ad essa preferisco la più lineare dicitura "zone montane" che più si presta a rappresentare la situazione reale, nella quale, senza rovesciare il cannocchiale, si vede che le montagne sono un insieme di situazioni tra loro intrecciate, dal crinale al fondovalle.

In prima approssimazione, possiamo affermare che in Italia sono 100% montagna solo i Comuni classificati "interamente" montani sulla base dei criteri fissati dalla legge n. 991/1952. Si tratta di 3.534 Comuni, pari al 44% del totale dei Comuni, che si estendono sul 35% del territorio nazionale e che contano circa 9 milioni di abitanti (il 15% del totale della popolazione italiana). Applicando questa definizione, tutta la provincia di Belluno con l'eccezione di Puos d'Alpago risulta "interamente" montana, e la montagna veneta viene a ricomprendere 117 Comuni "interamente" montani per circa 320 mila abitanti nelle quattro province di Belluno, Treviso, Vicenza e Verona. Ma non sempre (in Veneto) così è: proprio la recente legge regionale n. 25/2014 - quella sulla specificità dei territori montani e sull'autogoverno del Bellunese che dà attuazione all'articolo 15 dello Statuto del Veneto - abroga la precedente legge regionale del 1993, che aveva ampliato la montanità indebolendo la logica degli interventi veneti per la montagna.

A rendere quanto mai elastico il perimetro della montagna italiana, contribuisce, come vedremo, anche il diverso ordinamento istituzionale, che alle Regioni a statuto ordinario affianca le Regioni a statuto speciale e le Province autonome secondo un modello duale che la riforma costituzionale in corso non mette in discussione, anzi per certi versi acuisce. Da un lato si riducono i poteri delle Regioni a statuto ordinario, mentre dall'altro lato non si toccano quelli delle Regioni speciali fino almeno al perfezionamento delle «intese» fra lo Stato e le medesime Regioni e Province autonome con un processo attuativo da costruire e dai tempi molto lunghi.

Fin qui abbiamo esaminato un punto: l'incertezza nella definizione giuridica di montagna, o meglio di "zone montane".

È questa di zone montane la formulazione migliore. Essa poggia sull'ultimo comma dell'articolo 44 della Costituzione: «La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». Un articolo, l'articolo 44, di fondamentale rilevanza sia perché stabilisce un traguardo a cui la legge ordinaria deve tendere (ossia intervenire «a favore» delle zone montane) sia perché alle zone montane riconosce la loro intrinseca specificità. Non è mai fuori luogo ricordare che l'articolo 44 è frutto della tenace intuizione portata avanti nell'Assemblea costituente dal deputato di Tolmezzo, Michele Gortani, all'opera del quale si deve la paziente raccolta dei materiali che oggi costituiscono il Museo Carnico delle Arti e Tradizioni popolari.

Riprendo l'intervento svolto dall'onorevole Gortani in aula il 13 maggio 1947:

*Vi è in Italia una regione che comprende un quinto della sua popolazione, che si estende per un terzo della sua superficie e in cui la vita di tutti i ceti e categorie si svolge in condizioni di particolare durezza e di particolare disagio in confronto col rimanente del Paese.*

*Questa regione, che non ha contorni geografici ben definiti, ma si estende ampiamente nella cerchia alpina, si allunga sulle dorsali appenniniche e si ritrova nelle isole maggiori, risulta dall'insieme delle nostre zone montane.*

*È una regione abitata da gente laboriosa, parsimoniosa, paziente, tenace, che in silenzio lavora e in silenzio soffre tra avversità di suolo e di clima; che rifugge dal disordine, dai tumulti e dalle dimostrazioni di piazza, e ne è ripagata con l'abbandono sistematico da parte dello Stato. O meglio, della montagna e dei montanari lo Stato si ricorda, di regola, e si mostra presente, quando si tratta di imporre vincoli, di esigere tributi o di prelevare soldati.*

*Matrigna la natura, al nostro montanaro, e matrigna la patria; e tuttavia è pronto, così per la patria, come per la nativa montagna, a sacrificare, ove occorra, anche se stesso. Perché la montagna è la sua vita, e la sua patria è la sua ragione di vivere. E in lei non ha ancora perduto la sua fiducia. Facciamo che non la perda.*

*Ad ora ad ora voci si sono levate in favore della montagna, voci altruiste reclamanti giustizia, e voci utilitarie reclamanti la restaurazione montana come fonte di pubblico bene.*

*Ma le une e le altre sono cadute o nell'indifferenza o nell'oblio.*

*Ed intanto le selve si diradano, inselvaticiscono i pascoli, cadono le pendici in crescente sfacelo; le acque sregolate rodono i monti ed alluvionano ed inondano le pianure e le valli; intristiscono i villaggi a cui non giungono le strade né i conforti del vivere civile; la robustezza della stirpe cede all'eccesso delle fatiche e delle restrizioni, e la montagna si isterilisce e si spopola.*

*Ora è tempo che al montanaro si volga con amore questa Italia che si rinnova.*

E l'appello di Gortani venne accolto: le zone montane entrarono in Costituzione. Dall'articolo 44, presero le mosse i più importanti provvedimenti statali «a favore delle zone montane», provvedimenti - è bene sottolineare - aventi solo in parte natura economica, in quanto portatori di contenuti fondamentalmente di principio. Si tratta in particolare di quattro leggi, quasi del tutto vigenti, anche se per taluni aspetti disapplicate.

La prima legge che vale la pena di ricordare è quella istitutiva dei bacini imbriferi montani (BIM) e dei “sovracani idroelettrici” (n. 959/1953), altre due sono le leggi quadro sulla montagna (la n. 991 del 1951 e la n. 97 del 1994), a cui si aggiunge la n. 1102/1971 che, nella scia dei Consigli di valle, portò alla nascita delle Comunità montane quale espressione compiuta dell'autogoverno locale, e delle Comunioni familiari montane.

Perché merita qui porvi l'accento?

Il “sovracane idroelettrico” è ancor oggi l'unica forma di ristoro riconosciuta alle comunità locali per l'uso della principale risorsa naturale del territorio: l'acqua. Una legge di straordinaria attualità. Sì, perché (i) mette *assieme* quanto dovuto - a titolo di «prestazione patrimoniale» quali titolari della concessione - dai concessionari di derivazioni d'acqua per la produzione di energia elettrica e perché (ii) il sovracane va impiegato «esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni» attraverso un «fondo comune» consortile. Sottolineo che il sovracane non rappresenta un indennizzo e va attribuito al «fondo comune» consortile.

Tornerò più avanti sul caso della risorsa acqua, e sul suo utilizzo a fini non solo idroelettrici. Ma la legge 959 evidenzia quella funzione positiva delle leggi volta a rafforzare la coesione sociale e territoriale di cui parlavo all'inizio. Essa infatti finalizza i suoi scopi - siamo prima dell'avvento delle Regioni - anche ad «opere di sistemazione montana», cioè a quell'attività di salvaguardia e di manutenzione ambientale senza la quale la natura «non ritorna ad essere sorella dell'uomo».

Una consapevolezza e una responsabilità non sempre al centro dell'agenda politica. Risale giusto a vent'anni la legge n. 97/1994, la quale ribadisce che «la

salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane, ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione, rivestono carattere di preminente interesse nazionale. Ad esse concorrono, per quanto di rispettiva competenza, lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali». La legge 97 prefigura «azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano». Tali azioni devono fare riferimento a quattro profili: il profilo «territoriale», il profilo «economico», il profilo «sociale», il profilo «culturale e delle tradizioni locali».

Di recente, con una punta di veleno, si è parlato di «Troppe leggi sulla montagna», tutte «grondanti di ottimi proponimenti». A questo punto non vorrei dare l'impressione che sulla montagna esista un apparato normativo ridondante. Tutt'altro: non è così. Cito alcuni effetti pratici prodotti dall'appena citata legge 97. Essa ha disciplinato il riordino da parte delle Regioni delle Regole e di tutte le analoghe organizzazioni montane «al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali» di proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile; ha incentivato la creazione di un diritto successorio speciale in materia di conservazione dell'integrità dell'azienda agricola esercitata in montagna al di fuori del regime altoatesino del "maso chiuso"; ha promosso, ancor prima delle norme generali sugli enti locali, l'esercizio associato di funzioni e la gestione associata dei servizi in ambito montano (e non è un caso se oggi le Unioni montane complessivamente si pongono su un livello di cooperazione più avanzato delle Unioni dei Comuni di pianura, pur restando la frammentazione della trama istituzionale uno dei maggiori punti deboli di cui le zone montane soffrono); da ultimo è stata proprio la legge 97 ad introdurre nell'ordinamento scolastico il modello degli istituti comprensivi, che ha reso meno dolorosa la riorganizzazione dell'offerta formativa di base. E potrei continuare negli esempi.

Ovviamente, ci sono leggi rimaste sulla carta. Inattuate e inattuabili, almeno dall'angolo visuale che qui ci interessa sviluppare. E che, guardacaso, non favoriscono la salvaguardia attiva dell'ambiente montano né in termini ecosistemici né in termini di residenzialità.

Un primo caso di studio è la legge sul federalismo fiscale: la n. 42/2009 e tutti i decreti legislativi che ne sono seguiti per raddrizzare il cosiddetto «albero storto» della finanza pubblica. In due parole, il federalismo fiscale si propone di responsabilizzare la spesa pubblica a tutti i livelli attraverso i costi e i fabbisogni standard nonché di

superare il «dualismo economico» del Paese valorizzando i principi di perequazione e sussidiarietà.

Oggi, tale legge si presenta non solo “incompiuta”, ma strutturata in modo da non generare ricadute sui territori montani, che rischiano anzi ulteriori penalizzazioni, appena appena attenuate da una diffusa virtuosità di spesa da parte dei propri enti locali. Anticipo l’obiezione: ma l’Accordo di Milano e il fondo ODI-Brancher non sono figli di questa riforma? Certo, assolutamente sì. Tuttavia il risultato è sotto gli occhi di tutti: nonostante il cospicuo “tesoretto” che ne deriva, il meccanismo dell’ODI-Brancher presta il fianco a chiaroscuri e divisioni. Basta confrontarlo con lo strumento del «fondo comune» contemplato invece dalla legge del 1953... Lì un’opzione consortile ed unitaria, qui una visione municipale e poco di sistema.

In chiave montana, la legge sul federalismo fiscale individuava tre capisaldi:

- nel finanziamento di Comuni e Province tener conto delle peculiarità territoriali «con particolare riferimento alla specificità dei piccoli Comuni e dei territori montani» (*chiave che al momento non c’è*);
- nell’ambito dei Fondi perequativi assegnati alle Regioni, correzione della quota pro-capite per abitante «con particolare riferimento (anche) alla presenza di zone montane» (*chiave che al momento non c’è*);
- a livello di “interventi speciali” - per i quali si precisa che «i finanziamenti dell’Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi dello Stato» - considerare a pieno titolo la specificità dei territori montani, oltre alla loro prossimità «al confine con altri Stati e con Regioni a statuto speciale» (*in quest’ultimo filone, si è inserita la citata intesa fra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano da cui è nato l’ODI*).

Del tutto incerte e da verificare la partita dei fabbisogni standard (per gli enti locali di montagna) e la partita dei costi standard nell’allocazione del fondo sanitario nelle zone montane. Non è chiaro se e come il federalismo fiscale, ormai all’ultimo miglio, rileverà i maggiori costi strutturali connessi con l’esercizio di funzioni fondamentali nel campo dei servizi alle persone e al territorio. Varie ricerche (alcune anche mie) hanno portato in evidenza i “sovraccosti” connessi con il vivere e l’operare in ambito montano. In un quadro di finanza pubblica orientata al massimo rigore, in termini di equità e di pari opportunità va trovato lo spazio per rimuovere gli ostacoli e gli “svantaggi” che in quota i più diversi settori registrano.

Si fa presto a dire che vivere in montagna comporta maggiori costi fisici: ne sono termometri eloquenti la dispersione abitativa, l'incidenza della bolletta energetica, il costo dei trasporti, lo sgombero neve e altre analoghe circostanze. Fra i territori di montagna e altre realtà territoriali, di analoghe dimensioni demografiche, esistono incompressibili differenze nei punti di partenza. Poi, ben poco si schioda e si muove.

Si parla così di “differenziale montagna”, di “handicap montagna”, di “disagio insediativo”, ma a questi “spread” non si riesce a dare valore economico, in chiave perequativa, perché l'ordinamento giuridico non se ne fa carico. Con l'inevitabile conseguenza di spingere verso lo spopolamento delle aree più periferiche e disagiate, e di segnare punti negativi di distacco rispetto alla gran parte delle medie più emblematiche. (Per una lettura comparata rimando agli indici sintetici del “Libro bianco sulla montagna veneta”). Non c'è da meravigliarsi se pochi *stakeholders* si commuovono davanti alle parole di uno dei maestri dell'ecologia italiana, il professor Lucio Susmel, il quale non si stancava di ammonire l'opinione pubblica con l'avvertenza che «quando l'ultimo montanaro lascia la valle, è un pezzo di territorio nazionale che se ne va». Un concetto di assoluta evidenza, ma che purtroppo non inquieta quanto dovrebbe...

Tornando al “differenziale montagna” e mettendo assieme varie fonti empiriche, lo stesso può essere così condensato:

- 25-30% minor reddito di un'azienda zootecnica di montagna rispetto ad una di pianura;
- 20-25% maggiore costosità della sanità di montagna (per effetto in particolare della rete di urgenza ed emergenza e dell'organizzazione policentrica sul territorio dei presidi ospedalieri) rispetto alla media pro-capite di una Regione virtuosa;
- 30-35% maggiore costosità dell'assistenza domiciliare in un'azienda sanitaria di montagna rispetto ad una di pianura;
- 300% maggiore costo della manutenzione ordinaria della rete stradale di montagna rispetto ad un Km di pianura;
- 600% maggiore costo a Km degli interventi di adeguamento della rete stradale di montagna;
- 20-30% maggiore costo chilometrico di un'azienda di trasporto pubblico locale rispetto ad una analoga attiva in pianura;

- 20% maggiore spesa pro-capite dei Comuni montani rispetto alla media nazionale.

Esemplificando, ho citato sette situazioni. Ne potrei citare altre. Osservo che - salvo sporadici interventi - l'ordinamento vigente a livello nazionale e regionale non prevede correttivi organicamente stabiliti «a favore delle zone montane» per attutire queste distanze. Ciò si pone in contrasto con l'articolo 44 della Costituzione, più volte richiamato, al punto da poter sostenere che provvedimenti legislativi, i quali, comparativamente con altre situazioni, ledessero le zone montane, sono viziati da illegittimità costituzionale.

Allora, come non evidenziare la lacuna normativa che colpisce le zone montane nell'eguaglianza dei punti di partenza? Siamo dinanzi a una sottovalutazione del problema, poiché meno del 15 per cento della popolazione (dai 9 milioni escluderei gli abitanti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome) conta assai poco a livello di rappresentanza politica, sia a Roma che nei territori, per via dei sistemi elettorali dominanti (nel Veneto per esempio si sta discutendo su un collegio unico regionale in sostituzione degli attuali collegi provinciali).

Bisogna quindi salutare con interesse la nuova norma introdotta dalla recente legge regionale del Veneto n. 25/2014 che, occupandosi di interventi a favore dei territori montani, introduce a costo zero strumenti di semplificazione utili a fare impresa, gestire il territorio, sostenere i servizi pubblici in quota. Il suo articolo 10 prevede che la regolazione dei costi e dei fabbisogni standard di competenza della Regione, «oltre che sulla quota pro-capite, ponderata per classi d'età», vada parametrata «sulle caratteristiche geomorfologiche del territorio e sulle condizioni di svantaggio strutturale derivanti dalla bassa densità della popolazione, dall'indice di dispersione territoriale e dagli altri concorrenti fattori di disagio socio-demografico». Tale parametrizzazione «va in particolare applicata nei piani di riparto relativi ai livelli essenziali di assistenza (LEA), ai livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), ai fondi del trasporto pubblico locale nonché a quelli di riequilibrio territoriale e/o coesione, di cui siano titolari, destinatarie o beneficiarie le persone fisiche e giuridiche residenti o aventi sede nei comuni montani».

In sede di discussione in aula, non è stato approvato un emendamento per un ulteriore comma nell'ambito dell'autonomia amministrativa riconosciuta alla Provincia di Belluno. E cioè: «Nel riparto delle risorse finanziarie relative a settori diversi da quelli in cui è operato il conferimento a favore della Provincia di Belluno e degli enti

locali bellunesi, innanzitutto in materia di Fondo sanitario, di Fondo per il trasporto pubblico locale e di livelli essenziali delle prestazioni, la Regione del Veneto, in sede di bilancio annuale, deve comunque assicurare il riconoscimento dei costi economici aggiuntivi correlati alle specificità del territorio bellunese in ragione della sua superficie, delle caratteristiche montane, della densità demografica, della struttura della popolazione residente, della dispersione abitativa e di ogni altro utile fattore socio-economico».

La sfida è proprio questa: orientare l'ordinamento ai principi di differenziazione e adeguatezza. Oltre alla Costituzione, anche il Trattato sull'Unione Europea dà forza a simile prospettiva disponendo, a seguito del Trattato di Lisbona, che «un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali (...) e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni (...) di montagna» (articolo 174).

Non certo a quest'obiettivo si è ispirata nel 1994 la cosiddetta legge Galli sulla gestione delle risorse idriche ora trasfusa nel Codice dell'ambiente (D. Lgs. 152/2006), legge che va letta insieme con le collegate norme sulla difesa del suolo, il cui impianto risale più o meno allo stesso periodo. In buona sostanza, nessuno dei problemi cruciali che le zone montane avvertono in modo particolare ha trovato riscontro nel Codice dell'ambiente. Mi riferisco agli eccessivi prelievi della risorsa idrica che a vario titolo (per scopi idroelettrici e per scopi irrigui, innanzitutto) le zone montane subiscono senza poter far valere disciplinari più stringenti di quelli in vigore (così che il minimo deflusso costante vitale sia effettivamente garantito nei corsi d'acqua e nei bacini lacustri, come avviene in altri Paesi dell'arco alpino), senza avere a disposizione i mezzi finanziari necessari alla manutenzione del territorio e alla prevenzione dei dissesti idrogeologici, senza poter contare su programmi di difesa del suolo puntuali e continuativi. Si dice che, a queste finalità, rispondono i canoni idrici, di anno in anno fissati dalla Regione e che, nel caso bellunese, la recente legge regionale sull'autonomia riconosce "in toto" alla Provincia.

In verità, servirebbero meccanismi un po' più incisivi. In sintesi: la revisione dei disciplinari di captazione, laddove nel bacino del Piave (e sono la gran parte) tengono ancora conto del serbatoio del Vajont, una puntuale applicazione del deflusso minimo vitale e l'introduzione di un ristoro finalizzato alla manutenzione ambientale. Su questo piano alcune Regioni, quali il Piemonte e l'Emilia Romagna, qualche passo sono riuscite a compiere. Peraltro, una recente sentenza della Corte costituzionale (n.

67/2013) ha dichiarato l'illegittimità della legge veneta che fissava un analogo criterio a carico dei soggetti gestori del servizio idrico integrato, affermando comunque, il giudice delle leggi, che «la determinazione di un minimo della quota di investimento destinato alla tutela idrogeologica» può rientrare nelle componenti di costo che concorrono a definire la tariffa del servizio, tariffa di competenza ora dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

Un piccolo, ma convincente, gruppo di opinione riunito ad Asiago nel 2008, nel sessantesimo della Costituzione, queste aspettative aveva tradotto in un testo che prende appunto il nome di «Manifesto d'Asiago», di cui riporto un paragrafo:

*Nell'Italia che si avvia a diventare federale, i diritti dei territori montani e delle loro popolazioni a concorrere sussidiariamente al governo delle risorse naturali devono essere sanciti, riconosciuti e garantiti. E il principio codificato nella legge sui sovracani idroelettrici di un ritorno al territorio montano di tali controvalori deve essere applicato a tutte le risorse naturali impiegate e utilizzate dalla collettività nazionale: aria, acqua, territorio, suolo, legno, pietre, risorse agricole sono le risorse delle montagne italiane e al tempo stesso le risorse dell'economia del futuro. La loro manutenzione dovrà essere "contrattualizzata" come un servizio fondamentale per il Paese, e il loro eventuale sfruttamento di mercato dovrà essere negoziato con le popolazioni locali delle montagne rappresentate dalle loro istituzioni, e debitamente remunerato.*

Certo, si tratta di un percorso in controtendenza rispetto agli scenari dominanti. Tuttavia bisogna dare atto che in discussione alla Camera è la proposta di legge intitolata "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei Comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti e dei territori montani e per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ambientali" (AC 65). Questo disegno di legge prevede l'istituzione di un Fondo nazionale per gli interventi nelle aree montane «alimentato» da una quota del canone versato dalle società concessionarie di autostrade e da una quota del canone versato dai concessionari di derivazioni idroelettriche.

A proposito di ristori, bisogna ricordare che l'IMU dovuta sulle centrali idroelettriche e sugli impianti ad esse connessi è percepita dall'Erario, come succede per tutti gli immobili produttivi ed è venuta meno la possibilità di trattenerla da parte dei Comuni interessati.

È uno dei capitoli irrisolti della partita idroelettrica, che nella maggior parte dei casi (escluse le Province autonome e la Valle d'Aosta, che hanno fatto valere le prerogative di cui godono) potrà essere rivisitata solo nel 2029, data di scadenza delle principali concessioni, anche se una rinegoziazione con i grandi concessionari dovrebbe essere intavolata fin da subito, se non altro sul versante della revisione dei disciplinari di

captazione, tutti sovradimensionati dal lato della compatibilità ambientale e per cercare forme di cooperazione con le aziende produttrici, restie comunque a stabilire accordi con il territorio per la gestione del business sulla falsariga di quanto è avvenuto in Alto Adige con la Provincia autonoma in forza della sua piena competenza in materia di grandi derivazioni idroelettriche.

Ho più volte sfiorato, in questo mio andarivieni attorno all'ambiente montano nel quale viviamo, il tema generale dello svantaggio "normativo" che la montagna subisce in forza di regole uniformi incapaci di conformarsi alle sue specificità. L'errore concettuale è l'illusione che la legge uguale per tutti abbia sempre lo stesso effetto per tutti. Ricordiamo l'articolo 3 della Costituzione: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Ma sulla scala degli "svantaggi" c'è un gradino, di ordine interno, che in Italia divide nettamente le montagne. Mi riferisco alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, verso le quali guardano le iniziative referendarie che cavalcano il passaggio ad altra Regione anche per azzerare le attuali disparità fra territori contigui. L'«asimmetria» istituzionale che si è consolidata, in particolare a Trento, Bolzano ed Aosta, non pare destinata a smorzare gli angoli più acuti, e qui il nodo politico si fa sempre più intricato. Le Regioni speciali sono riuscite ad affermare il principio che nessuna foglia si muove senza l'«intesa» fra loro e lo Stato. L'auspicio di favorire la «riduzione delle diversità ingiustificate», come non più tardi di un anno fa aveva suggerito la Commissione per le riforme, non è stato recepito nella riforma costituzionale approvata, in prima lettura, dal Senato. Alcuni costituzionalisti lo hanno apertamente segnalato sulle pagine del "Sole 24 Ore": prima Luca Antonini, poi Francesco Clementi. Con loro, devo citare - per il suo faticoso e costante impegno contro le specialità «malintese» - il bellunese Gian Candido De Martin, il quale da sempre si interroga sul doppio binario che così si è creato con diverse e antitetiche velocità d'azione.

Ora, alcuni studiosi vicini alle autonomie speciali (in particolare dell'Università di Trento) hanno elaborato una serie di teorie sulle modalità con le quali le stesse Regioni speciali potrebbero concorrere alla solidarietà nazionale. Non entro nei dettagli tecnici, tuttavia queste ricerche sono un segnale che qualcuno si pone il tema di raffreddare una materia incandescente, per darle una diversa proiezione e una minore devianza. In poche parole, premesso che alle Regioni speciali oggi non si applica

nessuno degli indicatori di riferimento con i quali viene gestita la torta del gettito fiscale, questi studiosi propongono di trattenere in loco le risorse effettivamente necessarie ad esercitare tutte le funzioni di competenza e trasferire alla solidarietà nazionale l'eventuale maggior gettito che ne scaturisse. Questa teoria è stata formalizzata in un documento strategico della Provincia autonoma di Trento del dicembre 2013 e merita di essere discussa.

\*\*

Mi fermo qui, per una breve considerazione conclusiva. Riassumo: non sono molte le leggi che vengono incontro alla coesione economica, sociale e territoriale delle zone montane, chiamate a preservare per l'intera comunità nazionale i beni preziosi della terra, dell'aria, dell'acqua, del paesaggio e della biodiversità nella loro peculiare conformazione alpina, prealpina e appenninica. Però la cornice essenziale esiste, appare solida ed è di rango primario: la Costituzione italiana (articolo 44) e il Trattato sull'Unione europea (articolo 174). Nel Veneto aggiungiamoci l'articolo 15 dello Statuto. Il problema di fondo è valutare come le popolazioni che simili beni comuni "tutelano" possono essere messe in condizione di farlo con pari opportunità, pari dignità e in modo eticamente sostenibile sulla base dei principi fondamentali poc'anzi indicati.

L'agenda per le montagne di noi tutti sollecita azioni, intersettoriali e organiche, a livello locale, nazionale ed europeo, volte a un effettivo riconoscimento della specificità di questi territori, alla valorizzazione delle capacità di autogoverno delle comunità di montagna (che annoverano tradizioni secolari e ricche di democrazia partecipativa), alla remunerazione dei servizi ecosistemici assicurati alla collettività nazionale dai territori montani (ricordo le illuminanti parole di Susmel), e da ultimo in chiave alpina a un'attiva presenza italiana nella nuova Strategia europea per la Regione alpina, che proprio in questi mesi muoverà i primi passi.

Con queste basi, anche giuridiche, non è azzardato dichiarare di poter garantire la salvaguardia del Creato che ci è stato affidato in cura, e che abbiamo il dovere di tramandare alle generazioni future il più possibile integro, vivibile e carico di sobrietà.

MAURIZIO BUSATTA, giornalista e saggista, collabora con "L'Amico del Popolo", dopo aver collaborato anche con "Avvenire" e altre testate. Fa parte della Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Colleselli e dell'Ufficio per gli stili di vita e la cultura della montagna della diocesi di Belluno-Feltre. Ha pubblicato l'e-book "Vivere in quota" e ha coordinato la pubblicazione del "Libro bianco sulla montagna veneta". Il suo blog è: [www.mauriziobusatta.it](http://www.mauriziobusatta.it)